

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Filipe Mendes Motta

Constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais

Belo Horizonte
Maio de 2021

Filipe Mendes Motta

Constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Ciência Política

Linha de pesquisa: Teorias de Justiça, Feminismo e Pensamento Político e Social Brasileiro

Orientador: Ricardo Fabrino Mendonça

Coorientadora: Nicole Curato

Belo Horizonte
Maio de 2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 08ª/2021 DA DEFESA DE TESE DO ALUNO FILIPE MENDES MOTTA

Realizou-se, no dia 14 de maio de 2021, às 09:00 horas, por videoconferência, a defesa da tese, intitulada “*Constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais*”, elaborada e apresentada por FILIPE MENDES MOTTA, número de registro 2017699203, graduado no curso de COMUNICAÇÃO SOCIAL. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Ricardo Fabrino Mendonça - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Rayza Sarmento de Sousa (UFV), Profa. Luciana Ferreira Tatagiba (Unicamp), Profa. Raquel Oliveira Santos Teixeira (DSO/UFMG), Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha (DCP/UFMG). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 14 de maio de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Oliveira Santos Teixeira, Professora do Magistério Superior**, em 14/05/2021, às 14:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Fabrino Mendonça, Professor do Magistério Superior**, em 14/05/2021, às 14:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rayza Sarmento de Sousa, Usuário Externo**, em 17/05/2021, às 16:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eleonora Schettini Martins Cunha, Membro**, em 18/05/2021, às 06:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Ferreira Tatagiba, Usuário Externo**, em 20/05/2021, às 19:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0710847** e o código CRC **4B3066C6**.

Agradecimentos

Agradeço a Ricardo pela oportunidade de mais uma vez poder desenvolvermos uma pesquisa juntos. Como nos primeiros, os últimos quatro anos foram de grande generosidade da sua parte, inúmeros incentivos para amadurecimento do meu olhar de pesquisador e de aberturas de novos caminhos e parcerias. Tempo também de rigor permanente na condução do trabalho, mas tudo sempre temperado por gestos de abertura para conversas e por uma confiança que garantiu segurança para as escolhas e mudanças de rumo tomadas no percurso. Sou grato pelo estímulo imediato para mudança de rumo, quando a mudança se fez evidente; pela empolgação na escrita de diversos projetos para fazer a pesquisa se viabilizar; e por manter a porta aberta sempre que aquela conversa rápida fosse necessária.

Agradeço também aos colegas do Margem, pelo companheirismo, pelas trocas, litros e litros de café, bandejões e pela amizade única de cada um de vocês. Obrigado, Renato, Letícia, Mariana, Viviane, Paula Osakabe, Paula Dornelas, Filipe Castro e Luana. Um obrigado especial ao Rafael, pelas conversas recorrentes que ajudaram a amadurecer o projeto e a tocar a vida - e por tomar conta da minha casa, quando precisei. E um salve pra Rodrigo, Priscila, Juliano, Lara, a turma "nova" que chegou via Google Meets em tempos pandêmicos. É um enorme privilégio ouvir todos vocês do grupo. Agradeço também aos professores Camilo, Cristiano e Ângela pelo aprendizado proporcionado nas reuniões conjuntas.

A Rayza Sarmento, um agradecimento especial pela leitura atenta do texto durante o exame de qualificação, além das trocas diversas, e pelo incentivo desde a entrada no mestrado. Pelo cuidado, inúmeras sugestões e abertura para participar da qualificação, também agradeço a professora Ana Flávia Santos, referência importante para esta pesquisa.

A Nicole Curato, agradeço por ter aceito me receber em Camberra, pelas provocações críticas para me estimular ir além do óbvio e do aparente nas análises. Agradeço também a Selen Ercan pela enorme generosidade e atenção para conversar sobre a pesquisa, pelo carinho e pelas acolhidas em casa, em tempos de desastres. Também sou extremamente grato a Emerson, Nardine, Pierrick, Wendy e Maddie pelas conversas sobre a pesquisa, discussões de textos, almoços, cervejas e lista de metas pro ano novo. Agradeço também a John Dryzek e Simon Niemeyer pela simplicidade no trato, pela recepção e por manterem o Centro efervescente como ele é. A Jean Paul Gagnon, pelas caronas, simpatia e boas histórias para contar. A T. Choucair, Danish Ahmadh e Julien Vrydagh, por criarem uma casa animada para eu morar, em meio a incêndios e pães de queijo achatados -- mas com culinária belga e indiana para compensar.

A Hartmut Wessler, pela entrega na recepção da proposta da pesquisa e, junto de Rainer, Julia e Patrick, pelas várias horas dedicadas à compreensão do contexto, pela tentativa de construção conjunta de uma linha argumentativa para a análise da tese. Da estadia em Mannheim, também sou grato a David Suderland e Philipp, pelos almoços e conversas diários no Mensa, e a Li Chen e Miriane Pelegrino pela companhia, juntas com a Gabi.

Agradeço aos comentários de Rebecca Abers ao artigo por mim apresentado no encontro da ABCP de 2020, com o argumento geral da tese, e à Viktor Chagas e Lucy Oliveira, pelos comentários do artigo apresentado no encontro da ANPOCS de 2020 em que, junto com Ricardo, discutimos uma versão da análise sobre o tempo feita no último capítulo da tese. Também agradeço a Jonathan Pickering, Jensen Sass e Hans Asenbaum por comentários sobre a versão preliminar sobre a discussão de tempo, em texto por mim

apresentado na Escola de Verão do Centre for Deliberative Democracy and Global Governance, em 2020.

Pela abertura e leituras críticas atentas (e correções valiosas) de artigos com discussões preliminares e trechos da tese, sou extremamente grato e feliz pelas contribuições de Gustavo, Maria Teresa e Sandoval. Foram fundamentais para me dar segurança na apresentação de alguns argumentos sobre o contexto estudado. Também agradeço a Fábio Correa e Matheus Motta pelas leituras e sugestões ao capítulo de mídia.

Agradeço aos professores Klemens Laschefski -- parte das discussões da disciplina sobre conflitos ambientais comparece no capítulo 3 da tese --, Mario Fuks -- pelas críticas construtivas no seminário de tese --, e Cláudia Feres -- pelo empenho e zelo nas disciplinas sobre deliberação e participação, desde o mestrado. Por sua tranquilidade, didática e simplicidade, fiquei muito feliz por ter tido a oportunidade de fazer o estágio docente junto ao professor José Angelo Machado, em Política 1, no Curso de Ciências Sociais. Um obrigado também aos professores Felipe Nunes, Natália Sátyro, Marjorie Marona e Marlise Matos, pelas disciplinas que cursei com vocês. E a Cristiana Losekann e Leonardo Avritzer pela leitura do projeto de tese, em 2018 -- ainda que a pesquisa tenha tomado um outro caminho, a partir de 2019, tentei seguir a recomendação feita por vocês de deixar a empiria falar mais na condução do trabalho.

Agradeço aos colegas de entrada pela partilha durante as disciplinas e no seminário de projeto. Rafael Mourão pelas cervejas depois dos seminários de sexta, a Isabella (que me ajudava a traduzir a deliberação pro restante da turma), a Natália Aguiar (pelas muitas trocas, do sanduíche à volta pra casa na pandemia), a Priscila (pelas ajudas diversas com textos e conversas de corredor), a Bárbara (parceria do meu primeiro artigo!), Luciana (pela perspicácia e críticas bem articuladas), a Augusta, Bárbara Salatiel e Bia pelas conversas na cantina no intervalo das aulas. E um agradecimento especial ao Bruno Silva, pelas análises políticas de conjuntura quase diárias, nos últimos três anos, e pelas impressões sobre a escrita da tese em nossas conversas.

Agradeço também a companhia e o papo animado da turma do bandeirão e dos corredores da Ciência Política: Vinícius, Jacque, Thales Quintão, Ismael. Vocês foram ficar longe bem no último ano da tese! Agradeço aos colegas do grupinho sobre ambientalismo e política, pelas trocas nas discussões de textos e por sugestões muito importantes na primeira versão do projeto da tese. Obrigado, Ariel, Luana Juncal, Carlos Prado e Bruna.

Obrigado Alessandro Magno e Thais Amorim, pelo suporte profissional e ágil da secretaria do Programa em diversos momentos nos últimos quatro anos. E também os diversos técnicos da CAPES e do DAAD que foram fundamentais para resolver pendências dos períodos de sanduíche.

Obrigado Taís, Erico, Thiago, Helder, Camila, Orlando, Rogério, Herico, Caius, pela amizade e companhia por todos esses anos. Aos amigos do Manada: Jessica, Thatá, Ártemis, Humberto, Sâmia, Pâmilla, Stéphanie, mais uma pauta entregue.

A Gabi, pelo amor, companheirismo permanente, pela alegria e entusiasmo diários com a vida - mesmo quando a distância física apareceu um pouquinho entre nós. É ótimo poder compartilhar tantas coisas com você.

A Ciça, Matheus, mãe e pai, pelo carinho, cuidado e incentivo para eu chegar até aqui!

Resumo

Este trabalho tem por objetivo compreender como se estruturam os constrangimentos ao debate público sobre a mineração no estado de Minas Gerais. Em diálogo com uma perspectiva sistêmica da teoria deliberativa, busca-se observar quais elementos atuam para que, mesmo diante de uma série de situações de conflitos ambientais e de violações de direitos observados na região nos últimos 20 anos, os problemas envolvidos com a atividade mineradora só ganhem projeção pública de forma significativa diante das desastres — como as presenciadas em 2015, a partir da ruptura de barragens da Samarco, na bacia do rio Doce, e em 2019, com uma barragem da Vale na bacia do rio Paraopeba, em Brumadinho. Mesmo com tentativas sistemáticas de lançamentos de alertas por atores da sociedade civil, numa série de arenas formais e informais, e mesmo diante do sofrimento de atingidos, o reconhecimento entre os atores envolvidos com a temática é de que o debate público não tem se realizado com a intensidade necessária. A partir de uma série de entrevistas em profundidade com ambientalistas, burocratas, políticos, jornalistas, dentre outros atores e da observação de arenas formais e informais, propomos a análise de quatro questões estruturais que acreditamos contribuir para o fenômeno. São eles: i) os constrangimentos econômicos, relativos ao financiamento de políticos e da imprensa local por mineradoras; ii) os constrangimentos institucionais, referentes (a) à atuação ambivalente do Ministério Público em relação à temática e (b) aos problemas no desenho institucional de arenas de participação política da área ambiental; iii) a fragmentação da sociedade civil ambientalista no estado; iv) e tentativas de controle da gestão do tempo dos conflitos envolvendo a mineração, por parte dos atores envolvidos.

Palavras-chave: sistemas deliberativos; mineração; Minas Gerais; mídia; participação institucionalizada; tempo.

Abstract

This study aims to understand how the constraints to the public debate on mining in the state of Minas Gerais are structured. In dialogue with a systemic perspective of deliberative theory, it seeks to observe which elements act so that, even in the face of a series of situations of environmental conflicts and rights violations observed in the region over the past 20 years, the problems involved with mining activity only gain public projection in a significant way in the face of disasters - such as those witnessed in 2015, from the rupture of Samarco dams in the Doce river basin, and in 2019, with a Vale dam in the Paraopeba river basin, in Brumadinho. Even with systematic attempts to launch warnings by civil society actors, in a series of formal and informal arenas, and even in the face of the suffering of those affected, the recognition among the actors involved with the theme is that the public debate has not been held with the necessary intensity. Based on a series of in-depth interviews with environmentalists, bureaucrats, politicians, journalists, among other actors, and on the observation of formal and informal arenas, we propose the analysis of four structural issues which we believe contribute to the phenomenon. These are: i) economic constraints, related to the financing of politicians and the local press by mining companies; ii) institutional constraints, related to (a) the ambivalent performance of the Public Ministry in relation to the theme and (b) problems in the institutional design of arenas of political participation in the environmental area; iii) the fragmentation of environmental civil society in the state; iv) and attempts to control the time management of conflicts involving mining, by the actors involved.

Keywords: deliberative systems; mining; Minas Gerais; media; institutionalized participation; time.

Lista de siglas

ACP - Ação Civil Pública

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais

AMDA - Associação Mineira de Defesa do Ambiente

ANM - Agência Nacional de Mineração

AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural

AMAGIS - Associação dos Magistrados Mineiros

ATI - Assessoria Técnica Independente

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAOMA - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

CBH - Comitê de Bacia Hidrográfica

CGE - Controladoria Geral do Estado

CREA - Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

CBMM - Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração

CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CODEMIG - Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental

COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CPI - Comissão parlamentar de Inquérito

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

EBC - Empresa Brasil de Comunicação

FEDERAMINAS - Federação das Associações Comerciais e Empresariais de Minas Gerais

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

FONASC - Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas

GESTA - Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IEF - Instituto Estadual de Florestas

MAC - Mina de Águas Claras (Vale)

MACACA - Movimento Artístico, Cultural e Ambiental de Caeté

MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (extinto)

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

LI - Licença de Instalação

LO - Licença de Operação

LP - Licença Prévia

MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens

MAM - Movimento pela Soberania Popular na Mineração

MP-MG - Ministério Público de Minas Gerais

MBR - Minerações Brasileiras Reunidas S. A.

MME - Ministério de Minas e Energia

MMX - MMX Mineração e Metálicos S.A

MovSAM - Movimento pelas Serras e Águas de Minas

MSOL - Mineração Serras do Oeste Ltda.

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PETROS - Fundação Petrobras de Seguridade Social

PL - Projeto de Lei

PP - Partido Progressista

PREVI - Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSol - Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

REAJA - Rede de Articulação e Justiça dos Atingidos do Projeto Minas-Rio

REASA - Rede de Acompanhamento Socioambiental

RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural

SindiExtra - Sindicato das Indústrias Extrativas de Minas Gerais

SPI-MTPA - Secretaria de Política e Integração do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

SECCRI - Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais do Estado de Minas Gerais

SEDECTES - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado de Minas Gerais

SISEMA - Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SUPPRI - Superintendência de Projetos Prioritários

SUPRAM - Superintendência Regional de Meio Ambiente

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

UNACCON - União das Associações Comunitárias de Congonhas

UFF - Universidade Federal Fluminense

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFV - Universidade Federal de Viçosa

URC - Unidade Regional Colegiada

ZAS - Zona de Autossalvamento

Lista de imagens

Foto 1: Faixa em Manifestação do Capão Xavier Vivo, em 2004. Marcha de Belo Horizonte a Capão Xavier.....	89
Foto 2: Edição de evento anual de “abraço” à Serra da Moeda	92
Foto 3: Manifestação da UNACCON por implantação de passarelas em Congonhas.....	93
Foto 4: Integrantes do MAM e do MAB em manifestação após a ruptura da Vale em Brumadinho, às portas da Assembleia Legislativa de MG, em Belo Horizonte	97
Foto 5: Integrantes do Gabinete de Crise da Sociedade Civil e moradores de comunidades atingidas em audiência da ALMG sobre ações da Vale em territórios sob risco de ruptura de barragens.....	100
Foto 6: Uma das duas reuniões extraordinárias realizadas na Câmara de Atividades Minerárias do COPAM em dezembro de 2018. Conselheiros ao fundo e plateia no primeiro plano.	165
Foto 7: Moradores de Brumadinho, ambientalistas e familiares de vítimas da ruptura da barragem em Córrego do Feijão protestam em frente ao Memorial Minas Gerais Vale, na Praça da Liberdade, em Belo Horizonte, um mês após o desastre	189

Lista de gráficos e tabelas

Gráfico 1: Detalhamento dos Volumes de Minério de Ferro (2015)	
.....60	
Gráfico 2: Exportações Brasileiras de Minério de Ferro entre 2000 e 2016 (em milhões de toneladas)	60
Gráfico 3: Preço do Minério de Ferro SPOT (CFR China) (US\$/t).	61
Tabela 1: Doações Indiretas às Eleições ao Legislativo MG 2014.....	140
Tabela 2: Doações Diretas às Eleições ao Legislativo MG 2014.....	141
Tabela 3: Matriz de Correlação entre os Votos das Entidades na CMI/COPAM.....	159

Sumário

Introdução	15
1. Sistema deliberativo e elementos teóricos para a análise	20
1.1. Introdução	20
1.2. Pressupostos	22
1.3. Trajetória da corrente	23
1.4. As formulações de sistemas deliberativos	27
1.4.1. Algumas ponderações e críticas	30
1.4.2. Discussões contemporâneas: contexto e poder	33
1.5. Questões para o debate	35
1.5.1. Deliberação, sociedade civil e ação coletiva	35
1.5.2. Deliberação e participação institucionalizada	39
1.5.3. Mídia e deliberação	42
1.5.4. Deliberação e poder legislativo	44
1.5.5. Deliberação e burocracia	46
1.5.6. Deliberação e Ciência	48
1.5.7. Operadores do direito e deliberação pública	50
1.6. Considerações	51
2. Metodologia da pesquisa	53
3. A mineração em Minas Gerais no século XXI: contexto político-econômico, atores e resistências	58
3.1. A expansão da mineração no Brasil e MG no século XXI	59
3.1.1. Antecedentes	61
3.1.2. A atuação da Vale	63
3.1.3. Outras empresas relevantes	64
3.2. Desenvolvimentismo e conflitos ambientais no Brasil	66
3.3. Violências e violações	71
3.3.2. As ambiguidades do Estado	73
3.4. As catástrofes	76
3.5. Catástrofes explícitas e catástrofes lentas?	78
3.3.1. Resistências	81
3.6. Caracterização da sociedade civil	83
3.6.1. O lugar das ONGs tradicionais: AMDA e Projeto Manuelzão	84
3.6.2. De Capão Xavier à Conceição: MovSAM e outros “novos” atores	86
3.6.2.1. Capão Xavier Vivo - contra a MBR/Vale	87
3.6.2.2. SOS Serra da Piedade e a Brumafer/AVG	89
2.6.2.3. Abrace a Serra da Moeda	91
2.6.2.4. UNACCON frente à CSN, em Congonhas	92
3.6.2.5. REAJA ante a MMX/Anglo American, em Conceição do Mato Dentro	94

3.6.3. Protagonismo pós-rupturas? MAB e MAM	95
3.6.4. Novas articulações	98
3.6.4. Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale	100
3.7. Considerações	102
4. Constrangimentos na imprensa	104
4.1. Imprensa, esfera pública e poder	106
4.2. Os atores em cena	109
4.2. Falar pouco	111
4.3. Discussão	125
4.4. Prescrições e saídas futuras: comunicação pública e outros modelos de financiamento?	127
4.5. Considerações	129
5. Constrangimentos no Estado	130
5.1. Constrangimentos ao debate público no legislativo estadual	131
5.1.1. Flexibilização da legislação – a lei 21.972 de 2016	133
5.1.2. Mar de lama Nunca Mais	135
5.1.3. Financiamento e recepção do mercado e da sociedade civil na ALMG	137
5.2. Constrangimentos ao debate no Ministério Público Estadual	145
5.2.1. Amplificador/colaborador	146
5.2.2. O MP construtor de consensos - e hipertrofiado	148
5.2.3. Silenciamento	154
5.3. Constrangimentos ao debate no COPAM e suas câmaras técnicas	155
5.4. Discussão	165
5.5. Prescritivas e saídas futuras	169
5.6. Considerações	171
6. Constrangimentos temporais	172
6.1. Deliberação e Tempo	173
6.1.1. Tempo duracional	175
6.1.2. Slow violence e sobreposição de temporalidades	176
6.1.3. Ritmos	178
6.2. De volta aos casos	180
6.2.1. Gandarela: temporalidades sobrepostas, pausas e retomadas forçadas	180
6.2.3. Caso Anglo American/MMX: estiramentos, lentidões, acelerações	183
6.2.3. Omissões e acelerações no Brumadinho pré-desastre	186
6.3. Considerações	189
7. Considerações finais	191
Referências bibliográficas	197
Anexo 1 - Lista de entrevistados	212
Anexo 2 - Questionários base das entrevistas	214

Anexo 3 - Termo de consentimento livre e esclarecido

Introdução

Este trabalho busca articular as discussões sobre sistema deliberativo e ambientalismo a partir da análise das limitações ao debate público sobre a mineração no estado de Minas Gerais. Duas rupturas de barragens de rejeitos, em 2015 e 2019, em Bento Rodrigues/Mariana, pela Samarco, e Brumadinho, pela Vale, criaram um enorme clamor a respeito da atividade de mineração no estado e no país. As mais de 250 mortes e o rastro de destruição ambiental nas duas bacias hidrográficas afetadas pelas tragédias trouxeram questionamentos entre cidadãos ordinários, políticos e jornalistas sobre questões como a intensidade da extração de minério de ferro no país, a segurança dos trabalhadores das mineradoras e da população que vive nos seus entornos. No entanto, alertas sobre os riscos envolvidos com a rápida expansão da atividade de mineração no estado, nas últimas décadas, antecedem esses casos. Uma série de conflitos ambientais, envolvendo trabalhadores rurais, moradores de áreas urbanas de municípios da região central do estado, ambientalistas, defensores da atividade mineradora, atores do Estado e do mercado eclodiu em Minas Gerais, a partir dos anos 2000, principalmente a partir de resistências a novas áreas de extração do minério de ferro.

De forma eventual ou sistemática, várias arenas formais e não institucionalizadas podem promover debates sobre a atividade mineradora em Minas. É o caso do Conselho Estadual de Políticas Ambientais (COPAM), em que normas de licenciamento e novos projetos minerários são analisados; da Assembleia Legislativa, que promove audiências públicas e discute projetos de lei sobre o assunto; da imprensa; ou dos diversos espaços públicos onde movimentos sociais atuam. Porém, uma série de constrangimentos têm impedido que o debate sobre a mineração ganhe projeção significativa para além da ocorrência dos grandes desastres. Ainda que diversos elementos estejam colocados para que deliberações públicas se estabeleçam (riscos ambientais, presença de movimentos sociais, *atingidos* mobilizados), esse processo só tem se desenrolado razoavelmente após grandes situações-limite como as vivenciadas no contexto dos desastres em Brumadinho e Mariana.

O que se observa são dificuldades de conexão discursiva entre os diferentes espaços que debatem a mineração, grandes diferenças de poder e influência entre os atores envolvidos, capacidades de visibilidade seletiva e distorções de representação setoriais. Em alguns casos, as dificuldades se manifestam na limitação à expressão ou permanência de atores que explicitam o dissenso em relação à atividade mineradora. Ilustram a situação, acontecimentos políticos como a aprovação de um projeto de lei que facilitou a atuação das mineradoras, pela

Assembleia Legislativa de Minas, poucas semanas após a tragédia de Bento Rodrigues/Mariana, em 2016; a concessão do processo de recuperação ambiental e de proteção social das vítimas dessa tragédia a uma fundação privada, controlada por Vale e BHP Billiton; ou a quase unanimidade com que conselheiros de políticas públicas aprovaram a ampliação de atividades na mina do Feijão, da Vale, em Brumadinho, poucas semanas antes da ruptura da sua barragem, dentre muitas outras situações. Soma-se a isso, a capacidade de manejo do tempo dos conflitos, por parte das empresas, dos órgãos do sistema de justiça e do Sistema Estadual de Meio Ambiente, na lenta implementação de ações mitigadoras e de reparação após as catástrofes, e as ações de *governança* que afetam populações e ecossistemas.

É possível aventar que questões como o financiamento de campanhas de parlamentares por empresas (legal até as eleições de 2014); a compra de publicidade pelas mineradoras na imprensa do estado; e o financiamento de organizações da sociedade civil, como ONGs, por essas mesmas empresas, dentre outros pontos, contribuem para esse debate público limitado. E é esse conjunto de questões que, a nosso ver, contribuiu para a emergência de um contexto de violência lenta — *slow violence* (Nixon, 2011) —, no qual desastres ambientais são maturados e se desdobram de forma quase invisível para a maior parte da sociedade. Nessa chave, os desastres que ganham mais visibilidade, por seu grande impacto inicial, são precedidos e sucedidos por outros, também marcados por devastações, mortes e sofrimento, mas com menor apelo midiático, menor capacidade de resposta imediata pelo Estado e, até mesmo, de geração de empatia no restante da população.

Assim, esta pesquisa tem a proposta compreender os constrangimentos à deliberação pública sobre mineração em Minas Gerais. Como base teórica, para analisar os processos discursivos que atravessam e estruturam o cenário, baseamo-nos na abordagem sistêmica da deliberação; com contribuição das literaturas sobre ação coletiva e movimentos sociais ambientalistas, assim como das literaturas sobre conflitos ambientais, mineração e desastres, como veremos a seguir.

O texto está dividido em seis capítulos, além das considerações finais e esta introdução. O primeiro capítulo apresenta a abordagem da teoria deliberativa que tomamos como base para compreender o fenômeno analisado, lastreado numa perspectiva de sistemas deliberativos, relações entre poder e deliberação e valorização da compreensão do conflito para constituição democrática. Ele é seguido do capítulo sobre a abordagem metodológica, que segue uma perspectiva interpretativa, que dialoga com análises de sistemas deliberativos, preza a valorização do contexto e das avaliações do pesquisador e opera numa chave não-

causal de compreensão dos fenômenos observados, ao contrário da ciência política hegemônica. O capítulo metodológico aponta para a construção dos capítulos seguintes. Assim, o terceiro capítulo contextualiza o cenário de expansão do processo minerador em Minas Gerais, nas últimas duas décadas, e culmina com a apresentação das resistências da sociedade civil a ele. Reconhecendo a importância da mídia para a estruturação de uma esfera pública democrática, o quarto capítulo discute os constrangimentos à construção de conteúdos críticos sobre a temática da mineração na imprensa de Minas. O quinto capítulo discute de que maneira atores e espaços que poderiam fazer a acolhida de demandas e sobre a questão da mineração junto ao Estado — o Legislativo estadual, o Ministério Público e o COPAM — ora atuam de forma ambivalente, ora se silenciam ou obstruem o debate. E o sexto capítulo se propõe a compreender como a obstrução ao debate público pode se dar a partir das tentativas de manejo do tempo e das temporalidades do processo político pelos diferentes atores envolvidos, afetando a inclusão dos atores e processos de reflexividade pública. Os capítulos analíticos têm alguma autonomia entre si, operam de forma modular. Porém acredito que a sequência aqui adotada facilita a compreensão do problema central da pesquisa.

Antes de avançar, deixo aqui algumas observações sobre mim que talvez possam ajudar o entendimento do leitor sobre o trabalho, sobre as minhas escolhas tanto na construção do argumento quanto sobre a temática de pesquisa.

Esta não é primeira vez que lido com a temática da mineração. Alguns caminhos me trouxeram até ela. Na minha dissertação de mestrado busquei reconstruir o debate público envolvendo os projetos de implantação da Mina Apolo, pela Vale, e do Parque Nacional da Serra do Gandarela, por ambientalistas, na região central de Minas Gerais. Foi uma pesquisa baseada numa tentativa de apontar, empiricamente, a compatibilidade da teoria deliberativa com a análise de conflitos, e na qual tive a oportunidade de me aproximar de vários atores e questões que se fazem presentes neste trabalho.

Bem antes disso, durante dois anos de estagiário de Comunicação Social (e outros dois anos de voluntário) no Projeto Manuelzão, por várias vezes estive envolvido com a produção de reportagens sobre a temática da mineração, passando desde o questionamento dos valores dos *royalties* recebidos pelos municípios, à emergência dos conflitos ambientais do Gandarela e do Projeto Minas-Rio, em Conceição do Mato Dentro/Alvorada de Minas, ou os limites dos procedimentos de licenciamento ambiental. Este é um trabalho de uma pessoa que teve uma

formação substantiva de como olhar questões ambientais, no auge do boom da mineração, entre 2006 e 2009, a partir da vivência no Projeto.

Além disso, em 2009, como trabalho de conclusão de curso de graduação em Comunicação Social, passei cerca de seis meses apurando uma grande reportagem (inacabada) que discutia os impactos da implementação da mina de Brucutu, também da Vale, sobre o cotidiano de três municípios do seu entorno: São Gonçalo do Rio Abaixo, Barão de Cocais e Santa Bárbara - cidade onde fica Brumal, pequeno distrito onde vivi até os 18 anos.

Brumal é rodeado por plantações de eucalipto, minas de extração de ouro (e suas barragens de rejeito) e por todos os impactos que essas atividades trazem consigo, como poeira, barulhos de detonação e fluxos d'água por vezes contaminados e assoreados. Brumal também é o lugar de onde a Samarco, por meio de um aparato industrial monstruoso, captava parte da água usada para bombear parte do minério que enviava para o Espírito Santo. Em Brumal, em Barão e em Santa Bárbara, a mineração sempre foi muito presente, assunto cotidiano, como novela e futebol. Cresci cercado de primos, tios e vizinhos que trabalham ou trabalharam em mineradoras. Colegas de escola viraram mineiros, técnicos de mineração, engenheiros de minas, motoristas de mineradoras, enfermeiros em mineradoras, mecânicos em mineradoras. Na escola pública, crianças ganhavam cadernos com capas estampadas com desenhos infantilizados das atividades mineradoras. Eu mesmo passei parte da vida carregando na mochila um chaveirinho com o formato de um tatu, símbolo da velha Samitri, a antiga proprietária da Samarco.

Também é preciso dizer que trabalhei por quatro anos numa organização não-governamental, a Oficina de Imagens, que, dentre outras coisas, prestava ações de “responsabilidade social” para mineradoras e construtoras do ramo de infraestrutura, ou tinha parte de suas atividades “independentes” financiadas por essas empresas direta ou indiretamente. E que por outros três anos, atuando como jornalista profissional em redação, vi o quanto era difícil abordar a questão minerária de forma aberta. Este trabalho parte de tudo isso e de algumas outras inquietações surgidas a partir dos fatos causados pela Vale em Brumadinho, em janeiro de 2019.

Até então, o desenho de pesquisa da tese propunha, observando tentativas de manejo do tempo pelos atores envolvidos, comparar processos de debate público e resistência a três projetos de mineração e de infraestrutura no Brasil (a partir do caso da Anglo American em Conceição do Mato Dentro), na Argentina e na Bolívia. Minutos após a ruptura da barragem da Vale, de forma atabalhoada e voluntarista, pus-me a levantar documentos no sistema de meio ambiente sobre a mina de Brumadinho, disparando o material e sugestões de fontes para

colegas jornalistas. No mês anterior à ruptura, por conta do caso da Anglo American e por sugestão do professor Klemens Laschefski, havia assistido a algumas das reuniões da Câmara de Atividades Minerárias do COPAM. Nelas, além da indignação de moradores com a ampliação da mina do Sapó, em Conceição do Mato Dentro, surpreendi-me com a mobilização de grupos de moradores de Brumadinho contrários à autorização para que a Vale ampliasse os trabalhos da empresa no complexo Jangada-Feijão. Pouco ou quase nada daquilo foi noticiado naqueles dias de dezembro de 2018. Assim como pouco ou nada havíamos conseguido processar sobre os moradores de Cocais e Barão de Cocais que sofreram pelas ações iniciais da abertura de Brucutu, em meados dos anos 2000, ou sobre os moradores de André do Mato Dentro, Macacos, Socorro, Cruz dos Peixotos, Antonio Pereira e muitos outros povoados que sofreriam por conta do terrorismo de barragens por meses, em 2019. A inquietação sobre a quase invisibilidade dessas questões e a quase incapacidade delas se tornarem questões públicas me fizeram mudar o eixo da pesquisa, preservando o ponto de partida deliberacionista e buscando articular as discussões sobre temporalidade que vinha amadurecendo nos dois semestres anteriores do doutorado. É a soma disso que busco trazer ao longo do trabalho, acrescentando algumas outras camadas de discussão.

1. Sistema deliberativo e elementos teóricos para a análise

1.1. Introdução

Para a compreensão das questões que buscamos debater nesta pesquisa — os constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais —, neste capítulo, apontaremos, primeiramente, os pressupostos da corrente deliberativa, além de uma breve trajetória histórica da mesma. A partir daí, discorreremos sobre o conceito de sistema deliberativo, que tem congregado a maior parte dos esforços de pesquisadores na última década e sob o qual nos ancoramos para fazer a aproximação do cenário analisado, seguido da apresentação de frentes de pesquisa deliberativa que, acreditamos, contribuem para o desenvolvimento geral deste trabalho — principalmente as relações entre deliberação e mídia, deliberação e sociedade civil, e deliberação e participação institucionalizada. Reforçamos de saída, como ficará evidente ao longo deste capítulo, que nos propomos lidar com uma perspectiva abrangente de deliberação. Uma abordagem orientada para a resolução de problemas, que se permite e vê como fundamental o estabelecimento de pontes com outras correntes analíticas (WARREN, 2017); que dá centralidade ao poder para a avaliação dos fenômenos analisados (CURATO et al., 2019); que reforça a ideia de esfera pública como ponto de ancoragem das discussões (DRYZEK, 2018); e que acredita no potencial das análises deliberativas não só para a identificação de fraquezas, mas para o apontamento de saídas para as crises democráticas (CURATO, HAMMOND e MIN, 2019; HENDRIKS, ERCAN e BOSWELL, 2020).

A teoria deliberativa ganhou corpo a partir dos anos 1990 como uma abordagem que propunha contrapor àquilo que considerava ser a visão hegemônica da análise política, segundo a qual a contagem de cabeças (ou a agregação de preferências) seria suficiente para determinar a legitimidade democrática de uma decisão. Para além da pluralidade de representantes políticos e de grupos de interesse disputando poder, a defesa e o entendimento de uma diversidade de discursos circulando publicamente enquanto constitutivos da democracia ganharia força com a corrente. Amparada pela obra de Habermas (1962, 1987, 1992), a deliberação se construiu defendendo que a legitimidade democrática se baseia em processos contínuos de justificação do exercício do poder e em processos de formação da

vontade dos cidadãos vinculados ao embate discursivo público, que valoriza a capacidade de escuta e o engajamento para o provimento de razões diante das questões de interesse coletivo.

Desse modo, a capacidade de uma sociedade manter ativos os mecanismos institucionais, as bases de solidariedade e outros vínculos intersubjetivos que sustentem o debate público são fundamentais para a adequada alimentação dos centros de tomada de decisão política de insumos discursivos. Ao mesmo tempo, essa irradiação de entendimentos, demandas e modos de ver o mundo também deve ser capaz de tocar os cidadãos e promover processos de reflexividade sobre suas formas de interpretar e se portar diante da realidade e do outro. Nesse sentido, o processo deliberativo não apenas legitima a tomada de decisões públicas e a configuração do Estado democrático. Ele também seria responsável, alegam os deliberacionistas, por viabilizar que decisões melhores sejam tomadas, na medida em que todos os afetados por determinada questão teriam o direito de participar da sua resolução — com ganhos epistêmicos diversos. Além disso, ao demandar justificações contínuas dos tomadores de decisão e oferecer as condições procedimentais dessa justificação, a perspectiva deliberativa possibilitaria e explicaria a legitimidade da existência e do exercício de poder por parte do Estado contemporâneo (CHAMBERS, 2017).

A democracia deliberativa encampa um amplo leque de ações humanas, indo dos processos interacionais interpessoais de discussão sobre questões controversas¹ (MANSBRIDGE, 1999) aos diversos procedimentos adotados pelo Estado para acolher, debater e dar respostas às demandas oriundas dos cidadãos ordinários. Em meio a isso, uma profusão de atores da sociedade civil — ONGs, associações, movimentos sociais —, políticos, partidos, a mídia e atores do mercado, reconhecem² e propõem enquadramentos para essas demandas, organizam-nas, colocam-nas em choque umas com as outras e buscam o protagonismo sobre a melhor forma de apresentá-las, tanto ao Estado quanto aos próprios cidadãos.

Todo esse processo é caótico, assimétrico e irregular. As demandas sociais (ou questões controversas) não ganham visibilidade, são discutidas e absorvidas (ou negadas) uma a uma, em intervalos de tempo pré-dimensionados. Ao contrário, elas se sobrepõem em fluxos *selvagens*, nas palavras de Habermas (1996), por vezes de forma abundante, por vezes sem força para se sustentarem publicamente. Isso porque fatores econômicos e sociais contribuem para a emergência e a sustentação das demandas. Ainda assim é impossível falar da existência

1 O que envolve a maneira com que cada um vê o mundo físico, se relaciona com a normatividade social e lida com suas subjetividades.

2 Por vezes, ignoram.

de um Estado democrático, hoje, sem se pensar na presença de algum grau de deliberatividade³. A presença de uma esfera pública mais ou menos estruturada é condição necessária para a garantia da democracia. Ao mesmo tempo, a teoria deliberativa se apresenta como provedora de indicações normativas sobre como aperfeiçoar os regimes políticos ocidentais, tornando-os mais inclusivos, responsivos e abertos a processos de justificação, amplificando, dessa forma, a deliberatividade.

1.2. Pressupostos

Alguns caminhos podem ser traçados para estabelecer os primórdios do deliberacionismo — indo da conceituação de Aristóteles sobre a atuação cívica na vida pública grega (ARISTÓTELES, c. 400 a. c.) às formulações dos pragmatistas norte-americanos sobre a dimensão pública da política (principalmente em Dewey, 1927). Porém, vamos nos ater aos desenvolvimentos contemporâneos, que têm Jürgen Habermas como expoente, embora também sejam tributários de inspirações na obra de John Rawls. Ainda que muitas das formulações habermasianas tenham sido questionadas ou simplesmente ignoradas pela corrente nos últimos anos, faz-se necessário apresentá-las sucintamente.

Inserida na virada linguística das Ciências Sociais ocorrida na segunda metade do século XX, a obra de Habermas engloba formulações que vão de relações intersubjetivas entre sujeitos envolvidos em atos de fala, passando pela identificação histórica da emergência da esfera pública na Europa Ocidental dos séculos XVIII e XIX, chegando a formulações mais detalhadas sobre a aplicabilidade deste mesmo conceito enquanto teoria normativa que baliza a compreensão do funcionamento das democracias contemporâneas. Sendo mais preciso, a teoria da linguagem de Habermas, lastreada em G. H. Mead e Austin, entende que todo ato de fala envolve três dimensões, ainda que um possa se destacar em relação ao outro — i) um intersubjetivo; ii) um que diz respeito às normas compartilhadas socialmente; iii) outro que diz respeito ao mundo concreto/natural. Para além de expor uma incompreensão, colocar alguma dessas três dimensões em xeque numa interação comunicacional (questionar uma pretensão de validade) significa abrir a possibilidade para o debate entre as partes envolvidas (HABERMAS, 2012; MENDONÇA, 2009).

Essas formulações serão fundamentais para a formação dos ideais normativos que constituirão uma primeira geração de estudos deliberacionistas, focados em situações microinteracionais nas quais se analisa a troca de argumentos e as transformações de

³ Há uma tensão na teoria deliberativa entre a legitimação da democracia liberal e a tentativa crítica de ampliar seus limites e formas de acolhimento do *demos*.

preferências entre os atores envolvidos em situações comunicacionais como fóruns, assembleias e audiências públicas. Dentre vários pontos, elas abriram caminho para a reconsideração do entendimento de que cidadãos podem transformar as suas preferências sobre questões de interesse público por meio da troca de argumentos e do embate de ideias (HABERMAS, 1996).

Habermas estabelece uma intrincada teoria normativa. Ela aponta para um processo de formação de razões e troca de argumentos no mundo da vida, por cidadãos ordinários; para a captura das demandas aí formuladas por parte dos atores da sociedade civil; para a organização dessas demandas em feixes discursivos que podem ser enviados tanto de volta para os cidadãos (por atores como mídia e sociedade civil) quanto para o centro de poder — espaços que podem ou não transformar essas demandas em leis ou ações administrativas, após avaliação e justificação das mesmas. Esse modelo (*two-track model*) envolve, ainda, atores como a mídia, os partidos políticos e os movimentos sociais, todos com capacidade potencial de, eventualmente, auxiliar na captura, na delimitação e na discussão pública das demandas (HABERMAS, 1962, 1996).

De uma maneira geral, Habermas reivindica não apenas a superação de uma leitura da política que privilegia apenas a competição eleitoral, a existência de preferências pré-fixadas e os jogos interessados de barganha e coerção entre atores. Mais do que isso, defende o estabelecimento de um modelo de democracia alternativo ao liberalismo e ao republicanismo, valorizando processos de reflexividade pública como o caminho possível para a realização da incompleta promessa de emancipação humana na modernidade (HABERMAS, 1996, 2006).

1.3. Trajetória da corrente

Com base nas formulações de Habermas, uma série de autores passou a se dedicar ao deliberacionismo, das maneiras mais distintas, ao longo dos anos 1990 e 2000. Inicialmente, boa parte dos estudos buscou aprofundar as diretrizes teóricas da corrente. Autores de inspiração liberal, como Joshua Cohen (2009), reivindicavam a necessidade de considerar a capacidade de formação de consensos racionalmente motivados entre os envolvidos em processos deliberativos que considerassem os demais como iguais. Conceitos como a busca do bem comum, respeito e reciprocidade, assim como o uso do melhor argumento na tentativa de convencer o outro têm centralidade nessa perspectiva — marcando, inclusive, a leitura que outros campos da teoria política têm em relação à deliberação ainda hoje.⁴ Por outro lado,

⁴ Mas, como observado em outros trabalhos (MOTTA, 2016), mesmo nessa tradição liberal uma economia política do desacordo moral se funda no dissenso - buscaram-se parâmetros para discutir grandes divergências que

autores alinhados à teoria crítica apontaram uma visão mais explícita da dimensão confrontacional da troca argumentativa pública e dos processos de reciprocidade que transbordem as fronteiras do Estado (CHAMBERS, 2003; COOKE, 2000; DRYZEK, 1990, 2000; BOHMAN, 2007).

A visão consensualista seria motivo de inúmeras críticas, recebidas ao longo dos anos 1990 e 2000, que acusavam a deliberação de esvaziar a teoria política de dois de seus eixos constitutivos — as dimensões do poder e do conflito. *Como explicar e incorporar os embates promovidos pelos movimentos sociais, as desigualdades de gênero, os conflitos de classe ou a atuação de grupos de interesse, a partir de uma visada deliberativa?*, perguntavam democratas da diferença, feministas, pluralistas e agonistas? (MOUFFE, 2006; SANDERS, 1996; SHAPIRO, 1999)

No entanto, também é fato que, já nos anos 1990, a deliberação era mais heterogênea do que seus críticos faziam parecer. A ideia de que o choque de discursos na esfera pública era um elemento central para a vitalidade política, acompanhada e fomentada por uma atuação autônoma e combativa de atores da sociedade civil é a base, por exemplo, do pensamento de um dos principais autores da corrente (DRYZEK, 1990, 2000) e, de algum modo, também aparece nas formulações de Iris Young, que busca estabelecer e fortalecer a ponte entre o feminismo e a deliberação (YOUNG, 1999, 2001). O próprio Habermas de *Direito e Democracia*⁵ (1996 [1992]) reivindicava a presença de um conjunto de associações ativas e vibrantes na sociedade civil e de um fluxo "selvagem" de discursos enquanto elementos garantidores de uma democracia saudável⁶. Como lembrado pelo filósofo em entrevista recente (HABERMAS, 2018), a sua menção à situação ideal de fala, que reuniria as condições hipoteticamente necessárias para a realização de uma interação intersubjetiva perfeita, aparece como um modelo contrafactual em um texto publicado na década de 1970 e ao qual ele não recorreu novamente ao longo da sua obra⁷.

Ainda assim, é preciso reconhecer que um grupo de pesquisadores que se filiam ou se aproximam da corrente deliberativa reconheceu a validade de parte das críticas proferidas contra a deliberação. A reflexão sobre o papel do poder na política e a sua aproximação com a

cercam a vida social contemporânea (ver, por ex. GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 60).

⁵ Com algumas amarras institucionais, mesmo na tradição liberal da deliberação, Gutmann e Thompson (1996) defendiam a necessidade de se pensar a deliberação ocorrendo em comitês hospitalares, organizações cívicas, associações profissionais etc.

⁶ A esse respeito, ver também Wessler, 2018.

⁷ Dryzek e Niemeyer (2010) constroem uma tipologia calcada em três conceitos de consenso: "i) o normativo (ou axiológico), que se refere a valores que conduzem a processos de tomada de decisão; ii) o epistêmico, que se refere ao aspecto de julgamento da formação de preferências; iii) o de preferência, que se refere ao grau de concordância com aquilo que deve ser feito" - e a partir daí constroem três contrapartes, metaconsensuais, que poderiam ser apropriadas para se pensar a deliberação.

deliberação é feita, por exemplo, por Mansbridge e colaboradores (2009), que advogam a importância de incorporação de práticas como a barganha e a negociação, desde que justificadas e expostas ao escrutínio público. Dryzek (2000) e Mendonça (2009) reforçarão que a deliberação não se propõe a fomentar “encontros de cavalheiros” ou “comunidades de ursinhos carinhosos”, apontando que ela não pressupõe imparcialidade, mas uma postura de consideração do outro — o que não quer dizer o apagamento da divergência. E, ainda que num arranjo argumentativo um pouco confuso, Dryzek e Niemeyer (2010) afirmarão que a ideia de consenso pode ser substituída pela de metaconsenso — conceito que estabelece que os envolvidos em um processo deliberativo não devem se preocupar com a construção de uma decisão final consensual, mas sim considerar a legitimidade das posições e das falas uns dos outros, bem como o direito de cada um se expressar.⁸

Essas discussões ocorreram, muitas vezes, sobrepostas a um processo de grande expansão de experimentos empíricos baseados na teoria deliberativa. Alguns deles eram anteriores à própria teoria e, ancorados em pressupostos participacionistas, passaram a justificar sua existência, ao menos em parte, pelo deliberacionismo. A realização de assembleias de cidadãos (Warren e Pearse, 2009), *deliberative polls* (FISHKIN, 1988, 2018) e outras formas de minipúblicos em países do Norte Global passou a ser vista como meio de “testar e validar” pressupostos teóricos deliberativos. De um modo geral, muitos dos resultados dessas pesquisas defenderam a capacidade dos cidadãos comuns envolvidos nos desenhos participativos em se apropriarem criticamente das informações apresentadas para a formulação de decisões consideradas adequadas para os contextos nos quais os experimentos aconteciam (FISCHER, 2018; FISHKIN, 2018; WARREN e PEARSE, 2009). Outros estudos buscaram aplicar parte dos ideais deliberativos na compreensão do funcionamento de debates parlamentares — estando, dentre os mais influentes, os que propuseram a construção de um índice de qualidade discursiva (DQI, na sigla em inglês) para avaliar a qualidade da deliberação (STEENBERGEN et al. 2003).

Com resultados frutíferos, essa gama de estudos apontou para a capacidade argumentativa, de aprendizado e engajamento de sujeitos ordinários na resolução de questões públicas de natureza controversa, deslocando velhos preconceitos de elitistas democráticos diante dos potenciais cognitivos de pessoas comuns, e apontando para o potencial de transformação de preferências diante de informações e discussões qualificadas por informações, espaço físico e tempo adequados. E, como já pontuado, nessa leva de pesquisas-

⁸ Contribuiu para isso o forte investimento político e financeiro que o poder Executivo federal brasileiro fez na ampliação de instrumentos de participação institucionalizada durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), tendo como ápice a criação da Política Nacional de Participação — que seria revogada em 2019.

experimento, inovações institucionais pensadas antes do *boom* discursivo, como os orçamentos participativos e os conselhos de políticas públicas, também passaram a ter suas práticas refletidas e aprimoradas a partir da corrente deliberativa.

Esse movimento empirista também se fez observar no Brasil, onde análises sobre o funcionamento de desenhos institucionais, como o orçamento participativo e as conferências de políticas públicas, tanto em nível presencial, quanto online, tanto em nível local, quanto regional e nacional, foram amplamente estudados, contribuindo para uma visada abrangente para além dos contextos afluentes do Norte Global (AVRITZER, 2012a, 2012b; FARIA e CUNHA, 2014; FARIA, SILVA E LINS, 2012; ALMEIDA E CUNHA, 2016).⁹ Pesquisadores chegaram a propor que a melhor forma de amplificar a qualidade política dos países seria pela ampliação da presença de minipúblicos das democracias ocidentais (NIEMEYER, 2014), funcionando esses instrumentos como irradiadores de debates sobre questões diversas nas sociedades.

Entretanto, casos como os analisados por pesquisadores brasileiros¹⁰, de alguma forma, se configuram como exceção. O caminho empírico percorrido pela teoria deliberativa dos anos 2000 em muitas ocasiões privilegiou de forma exacerbada espaços excessivamente controlados e artificialmente elaborados. Se, por um lado, esse movimento evidenciou as potencialidades da deliberação para a compreensão de relações micropolíticas e intersubjetivas de formação e apresentação de vontades, de outro, a afastou da teoria democrática e da democracia de massas de uma forma mais ampla, como advertiu Simone Chambers (2009). O foco nos minipúblicos restringiu a capacidade dos pesquisadores em debater pontos importantes das formulações iniciais do deliberacionismo, como os processos de reflexividade dos cidadãos, o lugar e o papel dos atores da sociedade civil, bem como as maneiras com que a comunicação entre atores situados em diferentes locais se estabelece ou não. Chega-se a questionar se não haveria uma ênfase excessiva no âmbito institucional formal nos estudos sobre minipúblicos, diante da condição necessária da deliberação acontecer transbordando os contornos do Estado para existir e ser chamada de tal (BÖKER [HAMMOND], 2016).

A principal resposta às limitações apontadas na ênfase aos minipúblicos segue sendo o aprofundamento do conceito de sistema deliberativo, esboçado por Mansbridge (1999), maturado lentamente ao longo dos anos 2000 (Parkinson, 2003; Hendriks, 2006a, 2006b;

⁹ Retomaremos essas contribuições adiante, neste capítulo.

¹⁰ Os acoplamentos são defendidos por Hendriks (2016) como ações ou regras que determinam a união ou alimentação entre diferentes arenas discursivas. Na pesquisa da autora ela discute o caso de alimentação de um corpo legislativo por um minipúblico que deliberativa sobre questões ambientais numa região da Austrália.

Goodin, 2005) e colocado em evidência, nos anos 2010, a partir de livro coordenado por Parkinson e Mansbridge (2012) — ainda que seja fundamental reconhecer que outros pesquisadores apontavam para este caminho de pesquisa de forma madura, naquele mesmo momento, como Dryzek (2010), Miola (2011), Mendonça e Maia (2012), Mendonça (2009) e Marques (2007). Iremos nos deter nos principais pontos desse conceito na sequência, na medida em que ele traz colocações importantes para pensar nossa apropriação da deliberação para a compreensão dos problemas a serem analisados nesta pesquisa.

1.4. As formulações de sistemas deliberativos

A retomada do conceito de sistemas deliberativos talvez seja o principal marco da teoria deliberativa desde a sua aparição, num movimento que busca imprimir à corrente uma discussão mais ampla sobre democracia, embora no momento político atual essa inflexão por vezes pareça insuficiente para dar conta dos desafios que a organização da vida política no Ocidente tem enfrentado.

Embora seja possível encontrar elementos de uma ideia de sistema deliberativo na obra de Habermas (que dialoga com as formulações sociológicas clássicas de Parsons e Luhmann na estruturação do seu pensamento), o modelo de circulação de discursos presente em seus textos era mais esquemático e fechado do que este discutido nos últimos anos¹¹. Os deliberacionistas sistêmicos projetam a ocorrência de deliberação sobre várias temáticas ocorrendo em uma série de arenas de características distintas, institucionalizadas ou não, sobrepostas em alguns momentos, e dispersas temporal e espacialmente. Graficamente, ao invés de se pensar numa série de círculos concêntricos — representando de fora para dentro —, teríamos, nas palavras de Parkinson (2015), uma pintura do surrealista Joan Miró, com inúmeros traços, quadriláteros, pontos e formas circulares, que representam arenas e fluxos de debates com densidades, texturas, forças e cores diferentes. Formas que em alguns casos se interseccionam; em outros, não. Mas que, fundamentalmente, apontam para uma dimensão contingente e dinâmica das interações políticas que constituem o debate público e as interações entre os seus diferentes atores. Essa visão traz um desafio metodológico e analítico imenso para pesquisadores e implementadores de políticas públicas, e reforça aos deliberacionistas a necessidade de articular o seu modelo a outras gramáticas políticas — ponto que retomaremos adiante.

¹¹ Que por sua vez é bastante influenciado por Fairclough, como reconhecido em outras obras (DRYZEK, 2013).

Como já antecipado, o conceito de sistema deliberativo aparece pela primeira vez em Mansbridge (1999). Refletindo sobre a atuação de grupos e discursos feministas, ela apontou o papel das conversações cotidianas na construção de demandas que se tornam públicas, bem como a interconexão entre a atuação da imprensa e dos atores da sociedade civil na promoção da costura discursiva capaz tanto de captar essas questões sensíveis no mundo ordinário e projetá-las para um público mais amplo, quanto em retroalimentá-lo com novos argumentos e questões. Ao mesmo tempo, Mansbridge reforçou como, ao ganhar lugar na esfera pública, questões controversas podem ser colocadas em choque com outras, conquistar adesões, gerar debates e convocar a apreciação de políticos profissionais.

Na formulação da ideia de sistema, ainda são fundamentais as contribuições de Hendriks (2006a e 2006b) que complexifica a perspectiva, ao apontar para a dinâmica entre arenas macro, micro e híbridas, bem como as de Goodin (2005) que ressalta a dimensão temporal do encadeamento discursivo ao observar processos de debate parlamentar e propor a compreensão de sequências de momentos deliberativos — apontando para a possibilidade de uma espécie de divisão do trabalho discursivo. Influenciados por Dobson (2014)¹², Bächtiger e Parkinson (2019) advogam ser preciso considerar a manifestação do provimento de razões, e de *escuta* das mesmas, ocorrendo em locais distintos e não como algo fixo — assim como as manifestações da deliberação pela ação humana estão sujeitas à criatividade da agência dos sujeitos e às suas diferentes performatividades — sendo, inclusive, a troca de locais em que essas manifestações deliberativas acontece o que possibilita a realização da deliberação (BÄCHTIGER e PARKINSON, 2019, p. 19-20).

Em *Deliberative Systems*, Mansbridge e colaboradores (2012) reforçam como a lógica de sobreposição temporal e espacial de arenas deliberativas permite uma ampliação das suas possibilidades analíticas, mas também pontuam os problemas existentes no contexto político que podem prejudicar o funcionamento dos sistemas. Os autores apresentam *três funções* a serem desempenhadas pelos sistemas deliberativos, que permitiriam analisá-los como um todo, pensando na complementaridade entre as partes que os compõe: i) *a epistêmica*, que permitiria a formação de preferências dos cidadãos a partir de informação qualificada e diversificada; ii) *a ética*, relacionada à promoção do respeito mútuo entre cidadãos; iii) e a função *democrática*, ligada à inclusão e a valorização de uma pluralidade de vozes, discursos, interesses e demandas (MANSBRIDGE et al., 2012). A proposta também pondera problemas que podem limitar o funcionamento dos sistemas, alguns deles bastante evidentes para a teoria

¹² Mendonça inclusive chama a atenção para como a duração de um sistema deliberativo pode servir para dispersar discursos sobre um tópico em discussão e permitir com que atores com mais recursos “ganhem tempo” (MENDONÇA, 2016, p. 6)

democrática: o excesso de proximidade entre as arenas que os compõe — o que pode levar a dominação de uma arena sobre a outra, prejudicando a capacidade de autocorreção do sistema; ou o excesso de distância entre as partes, prejudicando a conectividade discursiva; bem como o risco do controle de parte de um sistema por uma classe social ou interesse específico (MANSBRIDGE et al., 2012). Na medida em que buscamos compreender os entraves para o florescimento e permanência do debate público sobre mineração, essas questões são relevantes para o nosso trabalho.

De modos mais ou menos elaborados, esses desafios aparecem em outros trabalhos. Além de advertir para o fato de que o processo de conexão entre diferentes arenas discursivas não é orgânico/natural, estabelecido passivamente, mas fruto da agência de atores e/ou conformações institucionais, Hendriks (2016, p. 46) aponta para os riscos de dominação desses espaços por elites e de formação de enclaves. Riscos semelhantes são apontados por Mendonça (2016), que sugere a capacidade da mídia, da burocracia e dos ativistas em induzirem a conectividade de sistemas deliberativos, mas reconhece, criticamente, a ambivalência do papel desempenhado por esses atores.

Nesse caminho de reconhecimento da relação entre agência dos atores e estrutura institucional, Boswell, Hendriks e Ercan (2016) apontam que a conexão entre as diferentes arenas de um sistema deliberativo depende de três pontos: i) a presença de atores com valores compartilhados espalhados pelo sistema, possibilitando a conexão entre as pessoas e os espaços — o que os autores chamam de *middle democracy*; ii) a existência de inovações institucionais democráticas, como minipúblicos (ou orçamento participativos, conselhos e conferências, para ficarmos em exemplos brasileiros) e de mecanismos de acoplamento¹³ — dois pontos definidos como inovações democráticas; iii) e *discursos*, na acepção de Dryzek (2009)¹⁴, entendidos enquanto conjuntos de formas de interpretação do mundo, que fomentam e constroem ações e possibilitam o compartilhamento de recursos argumentativos entre os atores políticos de um sistema.

Com algumas sobreposições e complementaridades, a questão da conexão entre os espaços dos sistemas deliberativos também aparece em Neblo e White (2018, p. 449-451), que apontam para quatro critérios a serem observados para a análise da interação entre arenas:

¹³ Pensando a cultura deliberativa não na chave da cultura política, escola ortodoxa da Ciência Política, mas na chave não-individualista, “etnográfica”, nas palavras dos autores, que tanto permite um diagnóstico empírico do funcionamento da democracia como projeções normativas de normas que podem ser cultivadas (*fairness, equality and the right to justification*) (BÖKER [HAMMOND], 2016; DRYZEK, 2017).

¹⁴ A busca por encontrar a deliberação em um ou outro espaço específico dentro da esfera pública, manifesta por vários pesquisadores da corrente, fez com que se perdesse o entendimento de que ela é algo que se manifesta/existe pelo atravessamento discursivo de/entre diferentes espaços, adverte Dryzek.

i) *consciência (awareness)*: a capacidade de um espaço perceber/saber da existência do outro, o que, por sua vez, dependeria da capacidade das arenas tornarem públicos os seus *outputs*; ii) *tradutibilidade (translatability)*, que diz da capacidade da informação se deslocar entre diferentes espaços sem distorção — o que, por sua vez, exigiria clareza e certa simplicidade nos *outputs*, de modo a se evitar distorções ou o problema do “telefone sem fio”; iii) *receptividade*, que diz da habilidade de um arena reconhecer com “seriedade” as informações vindas de outras, mas também do discernimento e equilíbrio de identificar o que deve ser acolhido naquele espaço ou não — há questões que são de competência de outras arenas, há questões que são ruído e precisam ser descartadas para que prioridades sejam tratadas de forma adequada; e iv) a *flexibilidade*, que diz da capacidade de uma arena não somente lidar com as informações recebidas de outras, mas produzir resultados que sejam utilizados em outros espaços. Esses aspectos serão cruciais para a leitura analítica que desenvolveremos principalmente no capítulo 5.

1.4.1. Algumas ponderações e críticas

Apesar de uma recepção calorosa dos seus argumentos, alguns pesquisadores têm levantado a incapacidade da perspectiva sistêmica em lidar com os problemas decorrentes do alargamento do processo deliberativo, tanto por estiramento conceitual, quanto por dificuldades de o sistema fomentar, de fato, inclusão política e deliberação pública (OWEN e SMITH, 2015). Ou seja, haveria deliberação num recorte espacial e temporalmente ampliado? Dada a dificuldade de se compreender e analisar os sistemas, Owen e Smith propõe que os pesquisadores busquem pela presença de posturas deliberativas (*deliberative stance*) dos cidadãos no interior dos sistemas como caminhos para compreendê-los. Mendonça (2016) aponta o risco de a perspectiva sistêmica fomentar a criação de assimetrias políticas¹⁵, ampliar os poderes discricionários de tomadores de decisão, e negligenciar a incompatibilidade entre dinâmicas discursivas distintas. Boswell (2014) teme que atores com mais recursos façam a transmissão de conteúdos autointeressados nos sistemas, minando-os por completo.

Em caminho parecido, Faria (2017, p. 6) assinala que práticas discursivas menos democráticas podem se sobrepor no interior de um sistema. Ainda que a proposta inicial do alargamento da deliberação fosse o de permitir maior pluralidade de discursos, fazendo com que a combinação entre arenas levasse a práticas que minimizassem patologias, muitas vezes,

¹⁵ A postura deliberativa também é central em Niemeyer e Jennstal (2018).

isso não é o que se observa, argumenta a pesquisadora (FARIA, 2017). Nesse processo de ponderações e refinamento conceitual, algumas adaptações ou reformulações têm aparecido.

Dryzek (2017), por exemplo, fala da necessidade de se pensar, para além da ideia de fóruns (minipúblicos) e sistemas, em regimes (*polity*) deliberativos. Seu argumento é de que a deliberatividade não pode ser criada e fomentada apenas por meio da construção de institucionalidades deliberativas ou pela integração entre diferentes espaços de debate. A partir da ideia de cultura deliberativa (BÖKER [HAMMOND], 2016), o pesquisador defende que é preciso aprofundar a reflexão sobre a maneira pela qual a deliberação perpassa i) a manifestação das posturas e interações intersubjetivas¹⁶ dos atores e ii) como isso se dá na esfera pública — conceito que, afirma, merece ser recuperado e pensado da forma abrangente como era exposto nas suas formulações iniciais, antes de se perder.¹⁷ Assim como outros analistas deliberativos contemporâneos, Dryzek também vê com interesse a ideia de postura deliberativa de Owen e Smith (2015)¹⁸, mas acredita que é preciso superar a base individualista que ela carrega, o que poderia ser feito somando-a à visão intersubjetiva de cultura deliberativa de Böker [Hammond], além da retomada de uma visão abrangente de esfera pública. Esses três elementos seriam capazes de ampliar a avaliação de sistemas deliberativos, compondo a base de um entendimento da deliberação enquanto regime político.

A ideia de um regime deliberativo permite, assim, a avaliação de sistemas deliberativos, que podem ser julgados em termos do grau pelo qual eles facilitam ou obstruem uma ação comunicativa competente, crítica, inclusiva e igualitária no desenvolvimento de normas integrativas. Normas integrativas permeiam um corpo político quer a deliberação esteja presente ou não; [mas] é a deliberação que pode expor essas normas ao escrutínio crítico (DRYZEK, 2017, p. 630).¹⁹

O pesquisador também nos alerta para o fato de que uma política deliberativa não pode ser facilmente “desenhada” (*deliberative polities cannot easily be designed*), “dado que as normas [sociais] integrativas residem numa esfera informal, além do alcance direto dos *designers* constitucionais” (DRYZEK, 2017, p. 630). E sugere que, ainda que fóruns deliberativos possam ser criados com alguma facilidade, o *design de sistemas* é difícil e raro — visível apenas em ocasiões complexas, como processos constituintes (constitucionais).

¹⁶ No original em inglês: “The idea of a deliberative polity does, then, enable evaluation of deliberative systems, which can be judged in terms of the degree to which they facilitate or obstruct competent, critical, inclusive, and egalitarian communicative action in the development of integrative norms. Integrative norms pervade a polity whether deliberation is present or absent; it is deliberation that can expose these norms to critical scrutiny”.

¹⁷ Utilizado no sentido de apontar para a capacidade de escolha, quanto da existência de competição entre grupos - que possibilitem a escolha de alguém em sair de um grupo para entrar em outro, por exemplo (WARREN, 2017, p. 50).

¹⁸ Apontada por Owen e Smith (2015) e Niemeyer e Jennstal (2018).

¹⁹ Conceitos identificados pelos autores a partir de Thompson (2008) e Bohman (1996).

Outra crítica contundente vinda da própria corrente é a de Warren (2017). Após discorrer sobre as inúmeras contribuições que o modelo deu à agenda de pesquisa sobre democracia nas últimas décadas, principalmente a partir do atrito com outras correntes de pensamento, ele aponta que a pesquisa deliberativa apresenta sinais de esgotamento analítico-explicativo. Warren defende que a saída passa por reconhecer a contribuição de uma ideia não funcionalista de sistema, aprofundando uma agenda de pesquisa *problem-oriented* e acentuando o diálogo da deliberação com outras abordagens teóricas — seguiremos esta recomendação do autor ao proceder as análises dos próximos capítulos, lançando mão de outras correntes teóricas para a compreensão da questão da mineração em Minas Gerais. Warren recupera a crítica de Habermas à razão funcionalista para defender uma leitura não-esquemática do conceito de sistema deliberativo, que rejeite fixações. Se sistemas político-democráticos englobam três funções — que envolvem i) um processo de inclusão empoderada dos cidadãos, ii) a formação de vontades e de agendas coletivas, e iii) a capacidade de organização das decisões coletivas —, a deliberação não daria conta de todas as práticas necessárias para que esses sistemas operem de forma adequada, afirma. Ele enumera sete dessas práticas: i) reconhecimento (*recognizing*); ii) resistência (*resisting*); iii) deliberação (*deliberating*); iv) representação (*representing*); v) voto (*vote*); vi) reunião (*joining*); vii) saída (*exiting*²⁰) (WARREN, 2017).

De algum modo, Warren tem paralelo com Smith (2009, p. 11), para quem *o perigo de se ir tão fundo numa única posição teórica é que vários aspectos da prática democrática e da institucionalidade podem ser mal compreendidos e mal avaliados*. Warren adverte que, ao se lançar mão do modelo deliberativo isoladamente, principalmente as funções de inclusão empoderada e de *collective decision making* não operam satisfatoriamente. “A deliberação não é, por si mesma, um modo de empoderamento, não é um mecanismo de distribuição de poder com inclinações para a inclusão”, afirma (WARREN, 2017, p. 48). “Se falharmos nesta distinção, fica difícil explicar o porquê de a deliberação em contextos de empoderamento enviesado (um contexto, por exemplo, em que riqueza pode comprar mais voz ou deliberação entre as elites) poder minar a democracia”, prossegue (p. 48). Este ponto é muito importante para a compreensão dos capítulos analíticos, a seguir.

E sobre as decisões coletivas, ele ainda pondera que elas precisam ter rápida efetividade/implementação nos casos em que se busca a construção de uma coletividade. O tempo da deliberação muitas vezes não dá conta disso. Ele pode ser lento, afirma Warren

²⁰ Eles reconhecem que isso pode ser inclusive opressor, no caso de um público subalterno que tenha que ouvir os argumentos de outro grupo, que o oprime (BÄTCHIGER e PARKINSON, 2019, p. 24).

(2017, p. 48), ancorando-se em Goodin (2005) e a discussão que este teórico faz sobre a serialidade temporal deliberativa.

1.4.2. Discussões contemporâneas: contexto e poder

Bätchiger e Parkinson (2019), de algum modo, tentam responder às colocações formuladas por Warren, levando em conta, mais uma vez, a ideia de postura deliberativa (*deliberative stance*)²¹. Assim como o pesquisador canadense, eles acreditam que é necessário que a corrente deliberativa atue com uma abordagem *problem-oriented*, e concordam com as funções democráticas de *inclusão empoderada*, *formação coletiva da vontade* e *capacidade de tomada de decisão coletiva*, apontadas pelo autor. Contudo, ao contrário de Warren, que avalia que a deliberação nem sempre é necessária para o bom funcionamento do sistema democrático, eles defendem que ela é sempre fundamental, sendo necessária para manter esse sistema bem informado, para fomentar *accountability* e responsividade, por meio de um processo de *reasoning* diferenciado (BÄTCHIGER e PARKINSON, 2019). Nesse caminho, dois movimentos são importantes de serem destacados nas formulações dos autores.

Por um lado, eles dizem que o conceito de deliberação tem sido inflacionado e que é necessário distinguir o seu núcleo duro, formado pelo provimento mútuo de razões (*mutual reason-giving*) e uma escuta engajada ou ativa (*listening*)²², de outras formas de comunicação. Por outro, apontam a necessidade de se compreender como acontece a combinação dessas formas de comunicação com outras (*barganha*, *storytelling*, formas não verbais de comunicação, silêncio etc.), reconhecendo-as como essenciais para que se alcancem os objetivos da deliberação. Mais uma vez, as razões (*reasons*), contestações (*claims*) e escutas (*listening*) não precisam ocorrer num mesmo lugar do sistema, dizem. O que importa é que os cidadãos tenham a possibilidade de conectar as suas razões àquelas circulando no sistema, de forma mais abrangente, como defendido por Chambers (2003).

O que os autores entendem por deliberação não é tão restrito assim: o provimento de razões (*reason-giving*) pode se manifestar por diversas formas, como narrativas e histórias de

21 Uma limitação significativa da argumentação dos autores, ao nosso ver, é a crença na capacidade de considerar a inclusão a partir da lógica da inclusão de perspectivas (BÄTCHIGER e PARKINSON 2019, p. 9 e 10) e não necessariamente de corpos, como posto, por exemplo, por críticas feministas à corrente. Nesse caminho, concordamos com Curato et al. (2018, p. 101), para os quais “political discourses have a corporeal quality. Bodies are bearers of privilege, status, and inequality that shape configurations of power in the deliberative system”.

22 Teórico crítico, Forst defende uma concepção de poder fortemente relacionada às capacidades humanas de *justificação* para quaisquer atos tomados, por isso fortemente cognitiva e reflexiva; mas que também explicita o reconhecimento do poder enquanto força normativa - principalmente no que se refere à *capacidade de contestação*, *questionamento* e *disputa* que todas normatividades possibilitam. Para um panorama do conceito de poder numenal em Forst, ver Susen (2018).

vida — não apenas a partir do tradicional “porque”; e eles também reconhecem que não é o caso de se pensar que todos os atores envolvidos devem ter a mesma escuta atenta em todas as etapas de um processo²³. O importante, afirmam, é que haja uma escuta que possibilite a emergência de contra-argumentos e que as razões sejam conectadas com demandas coletivas, afirmam (BÄTCHIGER e PARKINSON, 2019, p. 24)²⁴. Mendonça, Ercan e Asenbaum (2020), por sua vez, defendem que esse aprofundamento da agenda deliberativa só é possível caso haja a incorporação e consideração de formas não-verbais de comunicação, que possibilita incrementos em trocas de razão, mas também a inclusão de um volume maior de atores.

Ainda em Bätchiger e Parkinson (2019), as principais propostas dos autores passam pela *defesa enfática da dimensão contextual* na compreensão da deliberação (o que torna difícil ou quase impossível se fazer generalizações sobre resultados de análises deliberativas) e por uma separação entre o que consideram deliberação de fato e aquilo que chamam de deliberatividade — que seriam resultados de natureza deliberativa fruto de práticas não-deliberativas.

Na leva de novos estudos, com uma perspectiva ancorada na teoria crítica, Curato, Min e Hammond (2019), por sua vez, defendem uma abordagem da deliberação que considere *o poder como um elemento constitutivo da política* — um poder ancorado em processos de justificação, e que não tem necessariamente uma valência positiva ou negativa, conforme as formulações de poder numenal de Rainer Forst (2015)²⁵. Nessa leitura, os autores propõem duas calibragens. Caberia aos deliberacionistas tomar cuidado com as aproximações com as ideias de patologia sistêmica que o funcionalismo de Talcott Parsons enseja (advertência também colocada por Warren, como já visto), e uma postura diante das formulações de sistemas que não apenas identifique formas de poder que "obstruem discursos razoáveis inclusivos", mas que aponte para possibilidades de "redistribuição do poder numenal, pela criação de espaços nos quais argumentos possam ser feitos" (p. 97), rompendo visões de mundo opressivas. Reforçam, dessa forma, um caminho em que a ideia de sistema

23 Optamos por separar burocracia e ciência, por entender que esses dois grupos aparecem de forma relativamente independente no cenário que nos propomos a analisar, mas reconhecemos que, como exposto em Fischer (2009), há um atravessamento grande entre as decisões e ações burocráticas e as técnico-científicas.

24 É preciso ponderar que a atuação da sociedade civil não é sempre, necessariamente, “positiva” para a democracia. É possível que atores se organizem para a disseminação de informações falsas, promoção de perseguição de minorias, desestabilização do quadro institucional, como já havia sido alertado por Kopstein e Chambers (2001), e também é motivo de atenção de diversos pesquisadores preocupados com o crescimento de movimentos xenofóbicos, sexistas e de extrema direita nos últimos anos.

25 Reconhecemos a importância da argumentação de Hendriks quando a separação entre micro e macro deliberação foi cunhada, na medida em que deslocou o debate, à época centrado de forma excessivas em arenas fechadas.

deliberativo não apenas descreve as interações político-discursivas do paradigma liberal, mas tensiona e critica as suas conformações (CURATO, HAMMOND e MIN, 2019).

Nesse movimento, a avaliação feita pelos autores é de que as análises sistêmicas que têm sido desenvolvidas vêm focando demasiadamente nas *trocas linguísticas* e nas avaliações subjetivas das experiências deliberativas dos envolvidos, sendo insuficientes para dar conta das *estruturas que constroem ou facilitam a troca de argumentos que perpetuam ou controlam formas hegemônicas de poder* (CURATO, HAMMOND e MIN, 2019, p. 112). Daí a necessidade — como pretendemos desenvolver neste trabalho — de se observar as questões estruturais que interferem em processos de formação da vontade e de formação da opinião, como propõem as autoras.

1.5. Questões para o debate

Dado esse panorama geral sobre a corrente deliberativa e sobre a ideia de sistema, apresentaremos, na sequência, alguns eixos relevantes para o desenvolvimento da nossa pesquisa sobre a compreensão dos constrangimentos à estruturação do debate público sobre a mineração no estado de Minas Gerais. Enfocaremos as relações entre deliberação e: mídia, movimentos sociais, espaços de participação institucionalizada, poder legislativo, ciência, e o sistema de justiça²⁶. Não se trata de uma revisão exaustiva, dada a complexidade dos temas, mas da pontuação de questões que acreditamos relevantes para a avaliação do contexto que será apresentado no capítulo seguinte. Acreditamos que esses eixos nos auxiliam a identificar questões das análises a serem desenvolvidas ao longo do trabalho, alguns deles de forma central.

1.5.1. Deliberação, sociedade civil e ação coletiva

A já mencionada ênfase dada pela teoria deliberativa aos espaços de participação institucionalizada, principalmente a partir dos estudos de minipúblicos, parece ter colocado em segundo plano um ator de extrema importância para o funcionamento dos sistemas democráticos e nas formulações de teoria deliberativa, que são os movimentos sociais e outras formas de ação coletiva. Como ponderamos, o entendimento de uma sociedade civil com fluxos discursivos anárquicos e disruptivos, causadora do embate de ideias na esfera pública, é constitutivo do deliberacionismo (HABERMAS, 1992; DRYZEK, 1990, 2003; HENDRIKS, 2011). Nesse caminho, os movimentos sociais e outras formas de ação coletiva

26 O estudo comparado é focado em movimentos sociais e políticas públicas ambientais.

têm papel central na vida política. Eles são capazes de organizar demandas por justiça, tematizá-las e sustentá-las publicamente a partir do acionamento da mídia, de políticos profissionais e de cidadãos ordinários. Podem criar condições materiais e discursivas para que pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade possam se fazer representados e ouvidos. Conseguem apontar problemas invisibilizados ou silenciados, mas também apresentar novas interpretações sobre leituras hegemônicas sobre modos de vida, e novos posicionamentos diante do mundo (HENDRIKS, 2006; DODGE, 2012, 2015; MENDONÇA e ERCAN, 2016).

Dessa forma, esses atores da sociedade civil podem fomentar debates em espaços institucionalizados, provendo insumos discursivos e tensionando a atuação do Estado, bem como em arenas não institucionais, agendando a imprensa, atores do sistema de justiça e representantes políticos sobre variadas temáticas. Movimentos sociais e outros atores da sociedade civil também podem alimentar transformações de entendimentos de cidadãos comuns sobre questões que dizem respeito aos seus posicionamentos no mundo, às suas várias identidades, às relações intersubjetivas que mantêm ou aos diferentes espaços dos quais fazem parte, lutando por reconhecimento ou retroalimentando demandas públicas por direitos (MENDONÇA, 2009; MAIA, 2014; BABER e BARTLETT, 2007).²⁷

Assim, mais do que pensar em eventuais processos deliberativos internos dos movimentos sociais e outras formas de ação coletiva, suas organizações e práticas de mobilização (della PORTA, 2013), é preciso considerar as contribuições desses atores no universo político de uma forma abrangente. Simplesmente porque é improvável que exista um sistema político democrático sadio sem uma esfera pública vibrante. É fato que uma suposta incompatibilidade da natureza confrontacional dos movimentos com os preceitos deliberativos tem sido tematizada de forma recorrente na teoria política (p. ex.: YOUNG, 2001; MIGUEL, 2017; PEREIRA, 2012; MOUFFE, 2006; TRINDADE, 2018). O que pesquisas empíricas têm demonstrado, contudo, é não apenas a capacidade dos movimentos e outras formas de ação coletiva em fomentar processos deliberativos abrangentes (MENDONÇA e ERCAN, 2016), como de atuarem como conectores de sistemas deliberativos, forçando a abertura de novas arenas onde questões de interesse público possam ser debatidas, articulando diferentes atores políticos para que possam dar atenção para as temáticas sobre as quais atuam, ou mantendo

²⁷ Essa ferramenta acaba reduzindo o acesso de vários atores a alguns espaços, restringindo a participação de grupos que atuam em redes mais frouxas, levando ao envelhecimento e falta de rotatividade dos membros, numa construção de castas de conselheiros, perda de capacidade de oxigenação por demandas vindas de uma parcela mais abrangente da sociedade. No limite, há um quase “sequestro” de determinados espaços institucionalizados por segmentos que aprenderam a operar dentro das normativas existentes: representantes de igrejas evangélicas e católicas em Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, da indústria extrativa nos conselhos de Meio Ambiente etc.

temáticas em evidência, atuando contra silenciamentos, por meio de processos de mobilização (MOTTA, 2016; FELICETTI, 2017; FELICETTI e della PORTA, 2017; DODGE, 2012, 2015; CURATO, 2019).

É preciso considerar o diálogo da teoria deliberativa com conceitos clássicos de ação coletiva e em como eles nos auxiliam no entendimento da emergência (ou não) de processos deliberativos envolvendo atores da sociedade civil. O conceito de enquadramento, principalmente, é interessante para a compreensão de como questões são identificadas como problemas por atores sociais (*diagnostic frames*), de como soluções a esses problemas são apresentados (*prognostic frames*), e também para a compreensão das formas de manter a mobilização acesa (*motivational frames*) (FELICETTI e DELLA PORTA, 2018, p. 6; SNOW e BENFORD, 1988). Delimitar um problema, apontar suas soluções e manter o engajamento dos cidadãos em torno do debate público sobre essas questões são pontos-chave para a deliberação. Outro subconceito de enquadramento (*master frame*) é importante para compreender como, numa situação adversa, grupos são capazes de articular com sucesso um significativo mobilizador capaz de aglutinar sujeitos mesmo diante de uma estrutura desfavorável de oportunidades políticas — muitas vezes promovendo a convergência de atores políticos com agendas heterogêneas (BENFORD, 2013; FELICETTI e DELLA PORTA, 2018). Essas questões são importantes para considerar o ponto da sequência.

Para Dodge (2012, 2015), os movimentos sociais desempenham uma função discursiva na deliberação pública, um "processo contínuo e mutante de formação, disseminação e contestação de *frames*" e de reflexividade pública (DODGE, 2015, p. 261). Nesse caminho, esses grupos promovem um *reasoning* estrutural, capaz de questionar não apenas argumentos, mas perspectivas amplas, contribuindo para as metas da deliberação advogadas por Mansbridge e colaboradores (2012): metas éticas (os movimentos convocam respeito), metas democráticas (eles promovem inclusão e o apoio a minorias) e epistêmicas (eles ampliam a quantidade e a qualidade de informação disponível) (DODGE, 2015). Esse argumento acaba por tencionar os limites entre deliberação e deliberatividade, presentes na fala de Parkinson e Niemeyer (2019), por exemplo. Ao considerar que atuação dos movimentos não apenas interfere na forma como questões abrangentes são colocadas e enfrentadas publicamente, mas também no entendimento que cidadãos têm sobre questões que os afligem cotidianamente, a divisão estrita entre micro e macro deliberação defendida por Hendriks (2011)²⁸ e outros autores fica comprometida, já que os movimentos sociais são

²⁸ O impacto do trabalho de Lafont pode ser medido pela publicação de uma edição especial do *Journal of Deliberative Democracy* (volume 16, issue 2, de 2020) dedicada exclusivamente à avaliações, críticas e respostas ao seu último livro, *Democracy without shortcuts* (2020). O número traz textos dos principais nomes

capazes de costurar a sua atuação entre essas várias frentes (DODGE, 2015, p. 181; MOTTA, 2016; MENDONÇA, 2009).

Entretanto é preciso ponderar outras tensões que se colocam na relação entre movimentos sociais, organizações da sociedade civil e Estado. Além de reconhecer que a atuação desses grupos não necessariamente segue sempre uma orientação emancipatória — as pessoas também se organizam para constituição de grupos supremacistas, racistas, sexistas etc. —, é preciso dizer que as formas como a interação entre Estado e movimentos sociais e organização de movimentos sociais se estabelece variam bastante e têm implicações distintas para a maneira como o debate público se estrutura. Auyero (2007), por exemplo, fala das zonas cinzentas na coordenação entre atores do executivo federal argentino, de meados dos anos 2000, e alguns movimentos sociais locais na realização de grandes protestos massivos que tensionavam o Estado. Dryzek et al (2003), por sua vez, apontaram para os riscos tanto de Estados excessivamente repressivos (como no Reino Unido de Margaret Thatcher), quanto excessivamente porosos à atuação de movimento sociais (a Noruega social-democrata corporativista dos anos 1970 a 1990). Em ambos os casos, o resultado foi o esvaziamento do debate público sobre as questões defendidas pelos atores da sociedade civil. E ainda que no caso norueguês a aproximação entre os atores e o Estado tenha promovido a adoção de várias políticas públicas “verdes”²⁹, do ponto de vista normativo e pragmático, a médio e longo prazos, as experiências onde alguma tensão entre Estado e sociedade civil se manteve foram mais ricas (conflitos na esfera pública mantiveram a questão em evidência) e também foram capazes de se transformar em políticas públicas — como evidenciaria o caso alemão (DRYZEK et. al, 2003). A atuação de alguns atores da sociedade civil no segundo escalão do Ministério do Meio Ambiente, no início do governo Lula (PT), corrobora a tensão (LOSEKANN, 2014). Os novos burocratas aceitaram o convite para compor aquele novo governo porque acreditavam serem capazes de acelerar agendas do setor, e diante de ações do governo que iam contra a pauta ambiental, inicialmente, optaram por silenciar-se com a expectativa de que aquilo seria passageiro ou reversível — o que a médio prazo não se confirmaria.

deliberacionistas, como Mark Warren, Jane Mansbridge, Simone Chambers, James Fishkin, Robert Goodin e até mesmo Jürgen Habermas.

²⁹ Também inspirados pelo conceito de campo, de Bourdieu, os trabalhos desenvolvidos por Eder Jurandir Carneiro (2005) sobre a atuação do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais aprofunda o argumento de elitização e fechamento dessas arenas para argumentos externos, respondendo aos interesses de elites empresariais. Retomaremos a questão em outra etapa deste trabalho.

1.5.2. Deliberação e participação institucionalizada

A participação institucionalizada é uma das áreas mais frutíferas de estudos da corrente deliberativa, com o fomento e a observação de processos como orçamento participativo, *citizens juries*, conferências públicas e ferramentas digitais de participação política — como o orçamento participativo digital. Como lembrado por alguns autores, esta não se trata de uma agenda, em princípio, deliberacionistas. Há, inclusive, várias tensões entre deliberacionistas e participacionistas. No entanto, nota-se que o desenvolvimento dela nas duas últimas décadas se deve muito à deliberação (AVRITZER e RAMOS, 2016; POGREBINSCHI, 2014, 2018). Os espaços de participação institucionalizada se apresentam como pontes para a alimentação do sistema político de demandas vindas da esfera pública. Dão, dessa forma, contribuições normativas e práticas concretas ao quadro deliberativo, sendo necessários tanto do ponto de vista epistêmico quanto de inclusão.

A vasta literatura produzida sobre fóruns e minipúblicos reforça que esses espaços podem ser extremamente importantes para o Estado e para o debate público ao produzir julgamentos políticos “que refletem tanto informações relevantes [presentes na sociedade], quanto uma variedade de argumentos e perspectivas”, apontam Smith e Stetåla (2018, p. 304). Ademais, os estudos sobre fóruns e minipúblicos assinalam que esses experimentos têm impacto no conhecimento, na atuação política, na satisfação, na confiança e no engajamento cívico individuais dos participantes (SMITH e STETÅLA, 2018, p. 305).

Sintetizando essas e outras contribuições, incluindo o contexto brasileiro, os inúmeros estudos sobre participação institucionalizada realizados apontam que a construção e manutenção desses espaços podem: i) estimular uma postura cívica dos cidadãos, na medida em que valorizam o engajamento público para a resolução de questões de interesse coletivo (AVRITZER, 2002); ii) promover o aprendizado dos envolvidos sobre a complexidade do funcionamento das políticas públicas, sobre a organização da máquina pública, sobre a definição de prioridades e entendimento da execução orçamentária (AVRITZER, 2002; FARIA, 2014); iii) contribuir para melhorar a transparência do Estado — na medida em que iniciativas como orçamento participativo exigem que a prestação de contas das ações realizadas dos anos anteriores seja disponibilizada aos cidadãos para que eles continuem engajados nas ações; iv) possibilitar a criação de atalhos para a captura de demandas sobre políticas públicas do nível local para o nível nacional — no caso das conferências de políticas públicas (*scale up*) (AVRITZER e RAMOS, 2016; POGREBINSCHI, 2018); v) fomentar o diálogo entre burocratas, gestores de políticas públicas, usuários dessas mesmas políticas e o

legislativo — em inovações institucionais como conselhos e conferências de políticas públicas (FARIA, 2017; ALMEIDA, CUNHA, 2016); vi) contribuir para o estabelecimento de conexões entre atores da sociedade civil e o sistema político formal, com possível contribuição na produção legislativa (VICK e GURZA LAVALLE, 2020); e vii) ampliar a porosidade do Estado à demandas e conhecimentos produzidos pela sociedade civil (p. ex.: ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Se é notável, por um lado, o quanto todas as inovações institucionais participativas tensionam as inúmeras limitações da democracia representativa liberal, instaurando novos espaços de *accountability* e de construção de políticas públicas, por outro, uma série de críticas e limitações vêm sendo expostas. No caso brasileiro, por exemplo, o engessamento de alguns desses espaços — como a exigência de muitos conselhos setoriais e de políticas para que seus integrantes sejam representantes de pessoas jurídicas³⁰ — acabam minando a capacidade de inclusão e representatividade, reproduzindo limitações existentes em outras esferas institucionais formais. No caso das inovações democráticas operadas no Brasil, uma observação fundamental foi levantada por Lüchmann (2020), que aponta o problema de desarticulação entre diferentes fóruns criados. Esse ponto, avaliamos, se conecta com o contexto mais global de implementação de inovações democráticas. “Diferente de se constituírem em sistemas integrados que articulam participação, deliberação e representação, [essas inovações] são criadas e funcionam, em boa medida, de forma desarticulada e obedecendo a propósitos e objetivos de acordo com os interesses, estratégias e alianças políticas, e de acordo com os contextos e dinâmicas institucionais”, ela aponta (LÜCHMANN, 2020, p. 43).

No âmbito global, a maior crítica às inovações democráticas deliberacionistas, no entanto, e a que tem recebido maior atenção por analistas do campo, é a elaborada por Cristina Lafont (2015, 2019, 2020)³¹. Ela afirma que a ideia de inclusão deve ser o eixo estruturador de qualquer ideal de democracia, mas parece ser parcialmente desconsiderada em várias formulações contemporâneas de teorias e abordagens democráticas, dentre elas as formulações deliberacionistas que têm dado ênfase aos mini-públicos enquanto saída para a crise enfrentada pelas democracias atuais (LAFONT, 2019, p. 355-356). Lafont vê esse movimento da teoria e das inovações democráticas enquanto uma "tentação de atalhos" para

30 O que remete à urgência de se pensar a existência de sistemas de comunicação públicos robustos — autônomos e independentes de mudanças de governos — enquanto fundamentais para a manutenção das democracias ocidentais.

31 Os outros dois são inovações democráticas e discursos compartilhados. Autores reforçam elementos colocados por Mendonça (2016) e Dryzek (2009).

enfrentar a crise democrática atual. O principal argumento da filósofa é o de que, ao se criar atalhos para resolver problemas específicos, essas formulações ignoram a ideia de autogoverno enquanto a base da experiência democrática. Ignorar a ideia de autogoverno, que funda a legitimidade das democracias, cria uma ausência de identificação entre os cidadãos e as leis e as políticas construídas, solapando a sustentação democrática, argumenta.

Voltando no Brasil, e ainda pegando como exemplo os casos dos conselhos de políticas públicas, a exigência de reprodução dos mesmos modelos participativos em municípios de portes completamente distintos, enquanto necessidade para o recebimento de repasses orçamentários federais em algumas áreas, é outro exemplo de inadequação da aplicação dessas que seriam formas de “radicalização democrática”. Sem entrar nos detalhes de implementação dos modelos, Miguel (2017), a partir de uma crítica calcada no conceito de campo, de Bourdieu, afirma que a implementação desses espaços não é suficiente para o aprimoramento democrático, na medida em que eles estão inseridos no campo político mais amplo e acabam por incorporar práticas presentes no habitus desse campo abrangente³². A dificuldade de garantir a permanência desses mecanismos com as mudanças ideológicas dos gestores que conduzem o poder Executivo, com os poderes Judiciário e Legislativo não compreendendo a importância desses espaços, dificulta a avaliação do impacto dos mesmos a longo prazo e o seu impacto na qualidade da democracia, como também apontado por outras pesquisadoras (p. ex.: ZHOURI, 2005; A. F. SANTOS et al., 2017).

Para além dos riscos de descolamento da deliberação da democracia de massas, ao se dedicar demasiadamente aos mini-públicos (CHAMBERS, 2009), no interior da corrente outras questões aparecem. Para Dryzek (2017), ainda que uma série de pesquisas apontem o potencial de reciprocidade, respeito, reflexividade e mudança de preferência nesses espaços, a dificuldade de justificação — um elemento central na sua leitura da teoria deliberativa — em minipúblicos é grande. "Respect, reciprocity, and dialogical responsiveness are instrumental to reflection, because all involve taking seriously a position that is different from one's own" (DRYZEK, 2017, p. 614). Ele prossegue argumentando, que, no entanto, “o mero fato de as preferências mudarem [entre os participantes desses instrumentos] significa pouco: isso pode ser por más razões (como pressão social)", complementa (DRYZEK, 2017, p. 615).

Nesta pesquisa, todos esses aspectos se tornam necessários para avaliarmos não apenas a atuação de espaços como o Conselho Estadual de Meio Ambiente, que tem atuação central para a definição da atuação de empresas de mineração em Minas Gerais, ou medidas

³² Fisher também dialoga com Max Weber e sua preocupação com a racionalização da vida e da economia modernas.

de participação criadas pelo Ministério Público, mas também como eles se conectam com atores e espaços externos.

1.5.3. Mídia e deliberação

Outra arena fundamental para compreender processos de visibilização, invisibilização e debate de questões referentes à mineração é a mídia. A postura de parte significativa de teóricos deliberacionistas com a mídia, assim como dos pesquisadores das ciências humanas de uma forma geral, é de uma tensão permanente. Uma aproximação que por vezes resvala numa simplificação problemática da relação entre os cidadãos e os diferentes artefatos de enquadramento, produção e difusão de informações existentes (MAIA, 2018, p. 349). Da visão idealizada dos primórdios do jornalismo, visto no Habermas de *Mudança Estrutural...* (1992), à ideia sedutora de manipulação de mentes por donos de jornais e emissoras de TV sedentos de poder, a mídia muitas vezes se torna uma válvula de escape para justificar fenômenos políticos problemáticos cuja compreensão carece de elementos evidentes (RINKE, 2016; WESSLER, 2018; MAIA, 2018). Por outro lado, uma produção importante no campo de pesquisa da Comunicação, observada principalmente nos anos 1990 e 2000, ao valorizar com justiça a dimensão contextual dos processos de significação dos sentidos dos cidadãos ordinários diante da mídia, parece ter se esquecido ou negligenciado a força das relações de poder incrustadas na definição de diretrizes editoriais desses veículos — e que contribuem para os jogos de visibilidade, invisibilidade e enquadramento da realidade, para como determinadas questões se tornam públicas ou não.

Há, assim, vários desafios relacionados à forma como podemos lidar com a mídia no sistema democrático, que partem do fato de ela ser, ao mesmo tempo, arena e ator (MAIA, 2012, p. 78). A saída talvez não passe por buscar um equilíbrio entre essas duas abordagens do problema, mas por tratá-las de forma integrada. É imperativo considerar de que forma fatores como as dinâmicas do mercado publicitário, a compra de publicidade oficial em veículos privados, a ausência ou presença de redes públicas de comunicação e a distribuição de concessões de radiodifusão interferem na maneira com que cidadãos, ao menos até o início da década de 2010, construíam suas avaliações sobre questões públicas e formavam suas preferências. Ignorar ou subestimar que dinheiro, circulação de informação e formas hegemônicas de poder se relacionam é perigoso para a leitura do quadro social. Por outro lado, é importante compreender as diferentes maneiras pelas quais os cidadãos processam as informações recebidas, colocam-nas em perspectiva com o contexto no qual vivem e formam suas opiniões. Ademais, é preciso considerar as relações tensas dos processos de produção da

informação nos quais repórteres, editores e redatores enquadram, negociam e configuram as versões finais dos conteúdos produzidos — algumas vezes subvertendo ou encontrando brechas diante de barreiras institucionais colocadas pelos controladores (donos) da mídia.

Parkinson (2005), por exemplo, vê como problemática a forma como a TV dramatiza e enquadra questões de interesse público antes de transmiti-las, e avalia que esse não é um problema de formação dos jornalistas, mas da própria estrutura da mídia, das questões de concorrência e pressões estruturais. Isso o leva a ponderar que, ainda que as mídias sejam um elemento importante para dar visibilidade a determinadas questões, não se pode depositar toda a fé na ampliação de debates públicos sobre elas.

Reconhecendo as ambivalências existentes, com relação à conectividade dos sistemas deliberativos, Mendonça (2016, p. 13) pondera três fatores que merecem atenção na presença da mídia no sistema deliberativo: i) os órgãos de comunicação podem dar atenção para questões que permaneceriam invisíveis e desconsideradas pelos atores públicos caso não ganhassem visibilidade na mídia — podendo minimizar assimetrias na acolhida de certos discursos; ii) com seu grande potencial de visibilidade, a mídia forçam processos de justificação de atores públicos que são por eles expostos; iii) ao buscar traduzir questões relacionadas a arenas específicas a audiências mais amplas, a mídia podem revelar incompatibilidades dessas arenas.

Apontando outras questões relacionados ao escopo deste trabalho, Curato, Hammond e Min (2019), chamam a atenção para a maneira como o poder da mídia se manifesta nos momentos de não-decisão e não-deliberação — quando determinadas questões são silenciadas explicitamente pelos veículos. O trio de pesquisadores se baseia em Keane (2018) e no estudo clássico de Bachrach e Baratz (1962) sobre a segunda face do poder, considerando que este é exercido também por “valores políticos e práticas institucionais que reduzam o escopo do processo político à consideração pública” (BACHRACH e BARATZ, 1962, p. 918). É este conjunto de práticas e valores que contribui para que questões como o comércio de armas, a extinção das espécies e a dimensão desastrosa do capitalismo não ganhem reverberação pública, dizem. “A recusa para se prestar atenção é agencial” (CURATO, HAMMOND e MIN, 2019, p. 114), e pode-se dar a partir da produção de campanhas intensas, que blindam estruturas de poder do escrutínio público, prosseguem, agora em diálogo com Keane (2018).

Se o sistema deliberativo é contingente no sentido de se constituir à medida que as questões emergem (DRYZEK, 2010), então precisamos questionar que questões sempre falham em aparecer e configurar-se enquanto um processo deliberativo. Que questões são tão banais, tão insignificantes, tão indignas de deliberação pública? (CURATO, HAMMOND e MIN, 2019, p. 114).

Nesse caminho, acreditamos ser preciso pensar como as condições materiais de manutenção da imprensa têm relação com a maneira pela qual ela tematiza ou não determinadas questões políticas. Processos de produção de informação são caros, exigem uma série de profissionais com dedicação e conhecimento cumulativo. As transformações conjuntas do mercado publicitário e da forma de veiculação de informações, advindas da mudança das plataformas analógicas para a internet, provocaram um empobrecimento das mídias hegemônicas que interferiram gravemente na “independência” editorial relativa que muitos veículos detinham. Ao lutar pelas migalhas que restam no mercado publicitário, muitos veículos parecem modular sua produção editorial aos interesses dos anunciantes, enquanto chefes de Executivo e parte do mercado parecem ter aprendido a jogar com isso, condicionando a existência dos anúncios — e a sobrevivência dos veículos — ao silenciamento sobre determinadas questões.³³ Isso interfere fortemente no quadro por nós analisado, em que os veículos de comunicação de médio porte existentes em Minas Gerais definham a olhos vistos, nos últimos anos, ao mesmo tempo em que dele seria esperado uma cobertura minimamente crítica em relação à forma como a mineração se expandia desenfreadamente. Retomaremos essas questões num capítulo à parte, adiante.

1.5.4. Deliberação e poder legislativo

Outros espaços que parece contribuir fortemente para os desdobramentos ou não do debate público sobre mineração são as casas parlamentares. Como já levantamos, o legislativo encontra um papel central na teoria normativa deliberativa, na medida em que, nas democracias liberais, ele se configura como o espaço capaz da transformação das vontades em normas, na formulação de leis, por via de processos de deliberação internos e a partir de demandas advindas de fora do centro de poder (HABERMAS, 1996). O que uma vasta literatura na Ciência Política reforça, por outro lado, é de que maneira disputas por dinheiro — principalmente o financiamento de campanhas e a alocação de recursos nas bases parlamentares — interferem na dinâmica de funcionamento desses espaços, como fica evidente em diversos estudos sobre o parlamento brasileiro (CARAZZA, 2018; MANCUSO et al., 2018; SPECK, 2016; REIS et al., 2015; M. SANTOS et al., 2015; SILVA e CERVI, 2017). Essas dinâmicas, no entanto, não anulam o lugar do parlamento enquanto um eixo convergente do debate público, mas nos impõem cautelas. E é preciso considerar que, mesmo

³³ O que de alguma forma já se manifesta em agências reguladoras nacionais e internacionais, bem como em órgãos de controle de política econômica, como o Banco Central, de cuja diretoria é exigida, por parte do mercado, autonomia e blindagem de “ingerências da política”. A questão é tratada por Yascha Mounk (2019), dentre outros.

nesses cenários, a literatura empírica do campo de deliberação tem encontrado revelações interessantes sobre a capacidade de troca argumentativa e transformações de entendimento a partir do embate discursivo, sempre moduladas pelas dinâmicas do contexto político do país onde o parlamento se situa, como apontam os vários estudos desenvolvidos por Steiner e colaboradores (STEENBERGEN et al., 2003; STEINER et al., 2003; BÄCHTIGER, 2014).

Para além do plenário, é preciso considerar de que maneira uma série de arenas discursivas suplementares, permanentes ou provisórias, criadas pelas casas legislativas, podem ser capazes de oxigenar o corpo legislativo com demandas ou posições em circulação na esfera pública, tendo resultados variados. Instrumentos como audiências públicas, comissões parlamentares de inquérito, comissões de participação popular e seminários permitem que grupos organizados da sociedade civil, cidadãos empoderados, experts e atores do mercado se posicionem em relação a questões críticas frente aos parlamentares (p. ex. MENDONÇA, CUNHA, 2016; QUINTÃO, 2020). Em alguns casos, inclusive, esses processos ganham visibilidade midiática, projetando a discussão para outros cidadãos e com potencial de retroalimentação discursiva de um sistema deliberativo sobre determinada questão. Nesse sentido, é interessante considerar como a capacidade institucional dos legislativos — a presença de uma burocracia organizada e a existência de dispositivos institucionalizados para acolher demandas externas — interfere na forma como os parlamentos atuam no sistema deliberativo.

Por outro lado, mais uma vez, faz-se necessário refletir em que medida outras dinâmicas próprias do funcionamento do parlamento — como a formação de coalizões de governo, os acordos para a concessão da condução de comissões legislativas e o lobby de setores empresariais, como parece no caso da mineração — são mais efetivas na implementação ou no travamento de pautas nessas casas (M. SANTOS et al., 2017). E também é fundamental considerar como a composição ideológica das casas legislativas e a filiação partidária dos legisladores interfere no acolhimento das demandas de determinados setores da sociedade.

Por fim, um ponto não observado na literatura sobre deliberação, e que parece merecer um olhar mais atento, é saber de que maneira o ciclo dos mandatos legislativos (e também dos poderes Executivos) interfere no início e na continuidade de debates públicos importantes — trocas de parlamentares, a necessidade de retomada de tramitações de projetos de lei (muitas vezes do zero) e as flutuações na abertura das casas legislativas às demandas populares estão marcados pelo início e o fim de legislaturas. Esses aspectos impactam fluxos discursivos significativamente. Retomaremos esse último ponto no último capítulo da tese.

1.5.5. Deliberação e burocracia

A presença da burocracia na acolhida de demandas públicas, na avaliação dessas demandas, no encaminhamento de questões sensíveis para análise dos gestores (inclusive para a tomada de decisões), e na atuação na manutenção de arenas institucionalizadas de debate público fazem deste um dos atores fundamentais para a compreensão de sistemas democráticos contemporâneos e, inevitavelmente, de abordagens deliberativas (MENDONÇA, 2016; FARIA, 2017; BÄCHTIGER, PARKINSON, 2019). Como já dito, Boswell et al. (2016), observando a agência individual e as estruturas institucionais, apontam a *middle democracy*, que diz respeito a atores espalhados pelo sistema com interesses compartilhados, como um dos três elementos³⁴ fundamentais para a transmissão de questões num sistema deliberativo.

Uma das principais contribuições para a compreensão da relação entre ciência e política está na obra de Frank Fischer. Ele parte de Dewey³⁵, para quem, ao mesmo tempo que as democracias contemporâneas viram crescer o papel dos cidadãos na esfera pública, viram aumentar o tamanho e o poder de grandes corporações e burocracias governamentais conduzidas por uma expertise técnico-gerencial (FISCHER, 2009, p. 4-5). Na saída apontada por Dewey, caberia aos experts das ciências sociais e aos jornalistas o papel de decifrar, aos cidadãos e outros atores políticos, o mundo tecnoindustrial, permitindo-lhes formular democraticamente julgamentos políticos inteligentes e criar agendas para lidar com os problemas de forma participativa (FISCHER, 2009, p. 5 e p. 28-29).

Em nosso trabalho anterior (MOTTA, 2016), apontamos para o papel desempenhado por alguns atores da burocracia estatal enquanto elementos necessários para fazer com que o debate público sobre um caso específico no âmbito da mineração — a implementação do Parque Nacional da Serra do Gandarela e do projeto Apolo, de extração de ferro, da mineradora Vale — tivesse encaminhamentos. Naquela ocasião, observou-se que alguns movimentos significativos no andamento do caso, como a realização de audiências públicas adicionais para debater o licenciamento ambiental do projeto Apolo (que ampliou a visibilidade daquele problema no território), a formação de um grupo de trabalho com a participação do mercado e da sociedade civil para debater o impasse, e a identificação da necessidade de refletir sobre a situação dos moradores que viviam nas margens do projeto da unidade de conservação, tiveram relação com a agência das burocracias — no caso, funcionários do ICMBio e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais.

³⁴ ROM - Run of Mine, no jargão da área.

³⁵ No Brasil, houve crescimento de 213 milhões de toneladas para 431 entre 2000 e 2015.

Dessa forma, mais do que a existência de regras sobre a necessidade de implementação e manutenção de espaços de porosidade do Estado frente à sociedade civil — como as que determinam audiências públicas sobre empreendimentos de grande porte, como as minas de ferro —, em algumas circunstâncias, a capacidade interpretativa da burocracia frente às contingências sociopolíticas com as quais se depara, bem como a agência (ou negligência) diante das situações, interfere na forma como o desenlace de uma situação discursiva acontece. É claro que essa agência é tensionada pela atuação de outros atores — movimentos sociais, atores do mercado, da justiça, gestores de órgãos e autarquias —, o que faz com que o resultado do trabalho "técnico" oscile diante da conjuntura no qual ele acontece. Nesse caminho, a garantia de autonomia e a blindagem do corpo técnico diante das pressões do mercado, por parte do comando da instituição (pelos secretários de governo, ministros de estado, ou chefes de Executivo) parece ser indispensável.

É preciso ponderar que as burocracias exercem papéis extremamente delicados, capazes não apenas de fundamentar as decisões da própria burocracia (por vezes, de natureza vinculante) e dos chefes do poder Executivo, como, conforme já dito, também produzem e fornecem informações que balizam debates realizados em arenas formais e informais (MENDONÇA, CUNHA, 2017). No nosso caso, por exemplo, as deliberações do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais para aprovação de normativas, para autorização ou veto a empreendimentos passa pelas informações fornecidas pela tecnocracia do Sistema Estadual de Meio Ambiente aos conselheiros. Ciência, técnica, gestão da máquina estatal e deliberação pública, dessa forma, compartilham vários pontos de interseção e fronteira.

Diante deste quadro, alguns desafios se apresentam. Além da já citada necessidade de blindagem da burocracia diante do assédio do mercado (o que passa, dentre vários pontos, pelo pagamento de remunerações justas e da exigência de janelas temporais para profissionais que trocam empregos no Estado por outros em áreas similares em empresas), outras questões se colocam para a deliberação: i) a possibilidade de sequestro da agenda pública por questões sugeridas por burocratas (como problematizado por Dryzek, 2013; e reconhecido criticamente por Mendonça, 2016); ii) o risco da intradutibilidade de questões técnico-burocrática para um público mais amplo (como levantado por Dewey e também por Fischer, 2009); e, no limite, iii) a substituição mesmo da política democrática por uma epistocracia, regida pela falsa ideia de uma ciência “pura”, mas “eficaz” para resolver os problemas complexos com os quais convivemos (aos moldes do desejado por BRENNAN, 2016).³⁶

36 Os números eram ainda menores nas décadas de 1970 e 1980, mas sem crescimentos abruptos.

Diante das situações-limite com as quais nos deparamos — resolução de desafios colocados globalmente como o aquecimento do planeta, a crise econômica continuada e a robotização do trabalho — a possibilidade das três questões colocadas no parágrafo anterior se avolumarem é grande, minando debates públicos ampliados e reduzindo a existência da política enquanto possibilidade de transformação na realidade. A consolidação e a força de regimes políticos com essas características, como o capitalismo de Estado (ou “comunismo de mercado”) chinês, comandado por forças burocráticas forjadas no partido único, servem-nos de alerta. No quadro das democracias liberais no qual nos encontramos, faz-se necessário aprofundar o entendimento sobre a forma como a burocracia atua no constrangimento e aceleração de fluxos discursivos sobre questões de relevância pública, como a temática da mineração que aqui buscamos analisar.

1.5.6. Deliberação e Ciência

Ecossistema semi-autônomo, cujo acesso é marcado pelas distinções, como títulos acadêmicos e publicações em periódicos qualificados, adquiridas pelos seus atores ao longo da carreira (BOURDIEU, 1976), o campo científico coloca uma série de desafios para a compreensão da deliberação pública. Por um lado, os seus modos de reprodução, com a produção de conhecimentos validados a partir da exposição, avaliação dos pares e revisões, propõe-se à seleção dos melhores argumentos que contribuem para a explicação dos fenômenos analisados em determinado campo — o que, em tese, garantiria a qualidade epistêmica dos resultados e uma troca argumentativa consistente durante o processo. E, numa perspectiva positivista, a existência de processos metodológicos abertos e capazes de serem replicados por outros atores da área, garantiria a legitimidade e transparência dos resultados.

Um problema colocado por pesquisadores de humanidades é a dimensão interpretativa envolvida na leitura dos resultados produzidos. Isso revela a instabilidade e a contingência de muitas das verdades produzidas pelas ciências. O que se torna mais delicado na medida em que estas ciências podem ser produzidas a partir do financiamento *de* ou *por* atores interessados em determinados resultados. A forma como esses resultados são projetados publicamente pela academia ou outros atores técnico-científicos, alimentando determinadas esferas discursivas, tem implicações agudas no debate público, na formação da vontade dos cidadãos e na tomada de decisão por parte dos gestores públicos. Principalmente porque carregam argumentos que, muitas vezes, não são capazes de serem contrapostos a não ser por peritos com a distinção específica para operar no campo de onde aquele argumento partiu. E que, por interesses distintos, também envolve regimes de visibilidade e de invisibilidade, onde

interpretações dissonantes podem ser apagadas, negligenciadas ou subestimadas dentro do próprio campo.

Tome-se o exemplo das barragens de rejeitos das minerações de ferro, que retomaremos adiante nesta pesquisa: por um período significativo de tempo, entre meados do século XX, quando os modelos construtivos utilizados no Brasil passaram a ser disseminados, até as tragédias de Mariana, em 2015, e Brumadinho, em 2019, o discurso corrente de empresas e burocratas do Estado era da quase infalibilidade da técnica e dos processos de segurança utilizados. Temores levantados por ambientalistas e moradores de áreas à jusante dessas construções eram atacados como desprovidos de justificativas válidas. Com a ocorrência das catástrofes, uma série de colocações quanto à natureza "coloidal" dos fluidos no interior das barragens e sobre instabilidade das interações físicas dos compostos que formam os rejeitos, por exemplo, passaram a ser expressas pelos especialistas e a ganhar visibilidade pública.

Faz-se necessário reforçar a capacidade dos atores e dos discursos técnico-científicos de se imporem na arena pública, criando assimetrias difíceis de serem resolvidas diante de outros atores com acesso mais restrito a informações que balizam o debate, principalmente em situações complexas como aquelas que constituem os casos aqui em análise, em que a necessidade de discussão de questões extremamente elaboradas é colocada diante de populações com conhecimentos e formas de apropriação da realidade por vezes muito distintos daqueles do registro científico, no qual operam outros atores. Alternativas, como processos de assessoria por contrapares — grupos de pesquisa da academia ou da sociedade civil dando suporte a atingidos por projetos de mineração, para dar um exemplo — existem, mas parecem ser sempre arranjos insuficientes, na medida em que quase sempre operam de forma reativa, chegando quando o caldo se encontra prestes a entornar.

Numa outra ponta, um contraponto indesejado para processos deliberativos e que tem se tornado preocupante para a teoria democrática, são processos políticos que minimizam ou negam a capacidade do conhecimento científico apontar soluções para questões complexas — o negacionismo climático, a contestação à existência de desmatamento na Amazônia e sobre a eficácia da vacinação etc. —, fruto, em parte, da própria dificuldade da ciência e seus mediadores (jornalistas, cientistas sociais) dialogarem com o restante da população e promover processos de justificação sobre as suas práticas e decisões com implicações coletivas (FISCHER, 2009).

Alguns pesquisadores apontam certa tensão entre a prerrogativa democrática de incluir as pessoas afetadas por determinada questão, a necessidade de se tomar decisões rápidas para

a resolução do problema e de se traduzir determinadas questões complexas para que esse público abrangente interaja da melhor forma. Como incorporar cidadãos comuns e saberes tradicionais, fazê-los dialogar com saberes científicos ocidentais e construir decisões conjuntas com desdobramentos efetivos? Apenas a separação e integração de diferentes arenas deliberativas, com papéis e atores diferentes, como teóricos dos sistemas deliberativos advogam, é suficiente? (FISCHER, 2018).

A profusão de questões de interesse público mediadas pela ciência que precisam ser debatidas e solucionadas no curto prazo, como as já mencionadas mudanças climáticas, a datificação sem precedentes de elementos das nossas vidas, e a projetada ampliação da mecanização do trabalho (RUNCIMAN, 2018), fazem desse um eixo fundamental para o aprofundamento dos debates sobre teoria deliberativa e para teoria democrática de uma forma mais ampla. A capacidade da ciência em produzir evidências e acontecimentos, bem como em legitimar e deslegitimar posições, faz dela um eixo muito relevante deste trabalho.

1.5.7. Operadores do direito e deliberação pública

Outro ponto que ajuda na compreensão da nossa de constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais é o papel do sistema de justiça e dos operadores de direito — não apenas juízes, mas Ministério Público, defensores públicos e advogados — nas dinâmicas de um sistema deliberativo.

Losekann e Bissoli (2017) apontam para a produção quase inexistente de pesquisas sobre a relação entre o direito e a ação de atores da sociedade civil no contexto brasileiro. Atuando numa perspectiva da teoria dos movimentos sociais, elas se filiam a uma abordagem que reconhece o campo do direito como "fonte de recursos estratégicos que oportunizam e/ou constroem a ação, definidos como 'estruturas de suporte' (EPP, 1998) ou 'oportunidades legais' (Kitschelt, 1986)", possibilitando, dessa forma, que leis e o mundo jurídico sejam mobilizados de modos estratégicos em lutas sociais. Mais do que usar a lei estrategicamente, elas afirmam ser necessário refletir sobre como atores da sociedade civil interagem com os atores do campo jurídico e incorporam essas maneiras de agir ao repertório de ação de confrontos (LOSEKANN e BISSOLI, 2017, p. 4).

Nos estudos de conflitos ambientais na Ciência Política, o papel do judiciário e o do Ministério Público vem sendo debatido por Losekann (2016) e por pesquisadores das áreas de Antropologia e Geografia (ZHOURI et al, 2014, 2018). Como já levantamos em outro trabalho, o Ministério Público, muitas vezes, tem sido acionado com a capacidade de aumentar a vocalização das demandas dos movimentos sociais e exigir que o poder público se

posicione em relação a questões controversas, tendo a possibilidade de deslocar o debate público sobre uma questão para novas arenas ou mantê-lo ativo nas arenas onde já acontece (MOTTA, 2016). Além disso, ele tem sido um ator muito ativo em tentativas de resolução de conflitos ambientais, a partir da formulação de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e outros modelos de negociação de controvérsias — muitas vezes, em processos lidos como problemáticos, na medida em que envolveriam a negociação de direitos estabelecidos (Zhourri et al. 2014; 2018).

Outro fator visto com precaução por pesquisadores da área de conflitos ambientais, tornando o quadro ainda mais complexo, é o risco dos seus integrantes ofuscarem ou substituírem a vocalização e a capacidade de agência daqueles para os quais atuam — um excesso de protagonismo que reduz a possibilidade dos diretamente afetados se posicionarem por si mesmos.

É preciso reforçar que, na prática, esses conjuntos de atores e instituições levantados até aqui atuam em sobreposições, cooperações e disputas. Atores da ciência, mídia, burocracia do legislativo e sociedade civil se encontram (ou deveriam se encontrar) em diferentes arenas formais e informais num sistema político complexo.

1.6. Considerações

Vimos, neste breve panorama, como se deu a constituição da teoria deliberativa e o seu posicionamento no interior da teoria democrática, as contribuições das formulações de Habermas para o amadurecimento da corrente e o desenvolvimento do conceito de sistema deliberativo, que serve de referência para a estruturação desta pesquisa. Na sequência, fizemos o detalhamento de alguns atores e espaços que, no nosso entendimento, são importantes para entendermos de que maneira constrangimentos se impõem ao debate público sobre mineração em Minas Gerais. No próximo capítulo, discutiremos nossa proposta metodológica, alinhada a uma perspectiva interpretativa, e amparada em propostas de análise deliberativas sistêmicas a partir desta perspectiva.

Antes de avançarmos, fica uma pergunta: como a deliberação dá conta dos problemas enfrentados pela democracia hoje e dos problemas que se colocam para a prática e a teoria democrática a médio prazo? Essa colocação pode ser injusta com uma parcela de pesquisadores, mas enquanto teóricos e adeptos da deliberação construíam espaços artificiais para o debate público nos países do norte global, aceitando com naturalidade as práticas da

democracia liberal e apontando apenas algumas possibilidades de reformismo lento e incremental em seu funcionamento, uma escalada de ameaças e práticas regressivas ganhou espaço em redes sociais, conversações cotidianas e espaços midiáticos negligenciados por intelectuais, jornalistas *mainstream* e academia (NORRIS e INGLEHART, 2019; LEVITSKI e ZIBLATT, 2018; RUNCIMAN, 2018). A desigualdade de renda se avoluma e soluções a ela parecem fora da centralidade dos debates políticos. E a euforia (quase deslumbramento) com que internet foi proclamada por seu potencial de difusão de informações, democratização da comunicação ou fomento de fóruns de debate cidadão cedeu lugar a um ceticismo sobre como conter a besta-fera formada por *fake news*, bolhas de discussões e *bots* (MOUNK, 2018; BRENNAN, 2016). O quadro é desolador, mas cabe, a uma teoria que pretenda ser crítica, buscar projetar saídas possíveis ou reconhecer as suas limitações e se manter aberta às saídas apontadas por outras correntes.

A capacidade da corrente ser empregada na análise de fenômenos complexos, que atravessam um período de tempo razoável e engloba uma série de atores diversos, como nos propomos nesta pesquisa, parece ser um indicador da vitalidade da deliberação diante de fenômenos abrangentes. Na sequência, em diálogo com as questões apresentadas neste capítulo introdutório sobre deliberação, apresentamos nossa metodologia de pesquisa e apontamos como pretendemos proceder a análise dos fenômenos que constroem o debate público sobre mineração em Minas Gerais.

2. Metodologia da pesquisa

Apresentamos aqui a nossa metodologia de pesquisa. Para responder a pergunta de pesquisa anteriormente colocada - **como se estruturam os constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais?** - pretendemos fazer três movimentos.

Primeiramente, a partir da literatura sobre conflitos ambientais existentes em Minas Gerais, buscamos identificar casos de conflitos ambientais, arenas e atores envolvidos com a temática. De saída, a partir do nosso conhecimento prévio do contexto, foram considerados alguns casos emblemáticos como referência deste mapeamento:

- Conceição do Mato Dentro - MMX-Anglo American/Mina do Sapo (2008 - Presente): envolve a implementação de um dos maiores complexos minerários do Brasil, com condicionantes não cumpridas, populações em áreas de auto-salvamento da barragem de rejeito não realocada e processos de licenciamento ambiental fracionado, assim como perseguição a lideranças e moradores que se colocaram contrários.
- Serra do Gandarela - Vale/Mina Apolo (2007 - 2014): após proposta da Vale em minerar a Serra do Gandarela, ambientalistas propuseram criação de um Parque Nacional no mesmo território, na região central de Minas. Num processo complexo, envolvendo governos federal e estadual, além de administrações locais e moradores rurais do entorno da Serra, também foi aventada a implementação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, que conciliasse a preservação do território e os modos de vida local. O parque foi criado em 2014, mas num tamanho reduzido, o que ainda abre brecha para a mineração.
- Congonhas - Barragem de Casa de Pedra/CSN (2007- Presente): conflito ambiental relacionado a barragem de rejeitos de uma mina da Companhia Siderúrgica Nacional em área urbana, na cidade de Congonhas. Trata-se de uma das maiores barragens de rejeitos de Minas, quase cinco vezes maior do que a que rompeu em Córrego do Feijão. O risco vem sendo colocado pelos moradores locais nos últimos anos, muitos vivendo em bairros que ficam a poucos metros da estrutura.

- SOS Serra da Piedade (2001 - Presente): ambientalistas buscam o cumprimento do dispositivo da Constituição do Estado de Minas Gerais que declara a Serra da Piedade patrimônio imaterial do estado. A restrição da atividade mineradora foi alcançada nos anos 2000, mas, em 2019 o Conselho Estadual de Meio Ambiente deu novo impulso às atividades. O movimento deu suporte a outras resistências, como o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, já mencionado.

Consideramos ainda o processo de tramitação de duas questões legais na Assembleia Legislativa de Minas com implicações no cenário:

- Projeto de Lei Mar de Lama Nunca Mais: proposto por iniciativa popular e pelo Ministério Público, após o rompimento da Samarco/Fundão, buscou acabar com a construção de barragens com tecnologia à montante, limitar a construção de barragens próximas a áreas habitadas, dentre outros pontos; havia sido arquivado, a partir de articulação entre empresas mineradoras e políticos, na legislatura passada, mas foi retomado e aprovado pouco após o rompimento da barragem da Vale em Brumadinho, em 2019;
- Flexibilização da legislação ambiental em MG 1 e 2: aprovadas em 2016 e 2017, série de mudanças na legislação ambiental de Minas Gerais buscou acelerar o licenciamento ambiental no estado. Uma das alterações ocorreu poucos meses após o rompimento da Samarco/Fundão, em 2015

A partir do mapeamento desses casos, foram identificados seis grandes grupos de atores: i) movimentos sociais e outros atores da sociedade civil; ii) jornalistas; iii) burocratas da área ambiental; iv) políticos (prefeitos e deputados); v) integrantes do ministério público; vi) funcionários e representantes de mineradoras. O objetivo foi o de realizar entrevistas em profundidade que permitam tanto reconstruir um panorama mais amplo das disputas políticas envolvendo a expansão da mineração no estado, nas duas últimas décadas, como a busca por questões que auxiliem na identificação dos constrangimentos ao debate público. Foram realizadas 16 entrevistas em profundidade de forma presencial entre julho e setembro de 2019 e outras duas por meios virtuais entre outubro de 2019 e agosto de 2020. Uma lista dos entrevistados (com nomes ocultados para preservar a identidade) encontra-se nos Anexos deste volume.

É importante ressaltar que a realização dessas entrevistas e seus roteiros, bem como seus objetivos, foram submetidos à análise e autorizados pelo do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (COEP-UFMG) em julho de 2019. Todas as entrevistas foram realizadas em condição de anonimato dos participantes, que assinaram cartas convite em que autorizam o uso do material nesta pesquisa e em seus desdobramentos. As entrevistas foram gravadas e o conteúdo das gravações será armazenado, em dispositivo eletrônico, sem conexão com qualquer rede ou outra forma de conexão, por um período máximo de dez anos. Além disso, os entrevistados têm o direito de, até o final da realização deste trabalho, desistir que o uso do conteúdo das suas falas aconteça.

Além das entrevistas, essa fase contou com observações não sistemáticas de diversos eventos públicos sobre o tema, como audiências públicas, reuniões do Conselho Estadual de Meio Ambiente, manifestações realizadas por movimentos sociais e debates promovidos por atores da sociedade civil. Também é importante notar que as observações e registros feitos na pesquisa do meu mestrado em Ciência Política, defendida na UFMG em 2016, — sobre o conflito envolvendo a implantação de um empreendimento de mineração (Projeto Apolo) e de uma unidade de conservação na Serra do Gandarela —, contribuíram para a compreensão do contexto. Além da análise documental, aquele trabalho incluiu 24 entrevistas em profundidade, muitas delas com atores comuns à pesquisa atual.

Num segundo momento, a partir das entrevistas realizadas, trabalhamos na elaboração de dois exercícios de análise preliminares, de natureza descritiva, buscando estruturar padrões de interpretação sobre o problema. Um desses exercícios teve como foco as entrevistas com quatro jornalistas e buscou identificar os padrões de compreensão da forma como a imprensa mineira lida com a temática da mineração. O outro foi feito a partir da primeira rodada de entrevista com atores da sociedade civil (11 entrevistas), abordando a interação dos mesmos com outros atores envolvidos e nas arenas em que a temática da mineração é debatida. As transcrições de entrevistas feitas com dois servidores da Fundação Estadual de Meio Ambiente, com um gerente da Vale, e com um representante setorial das mineradoras também foram significativas para o primeiro desenho.

Assim, no terceiro momento, a partir desses padrões interpretativos, e em diálogo com a literatura sobre teoria deliberativa, sobre mineração e conflitos ambientais em Minas Gerais, chegamos a quatro eixos analíticos que acreditamos serem capazes de auxiliar na compreensão de como se estruturam os constrangimentos ao debate público sobre mineração. Alguns deles retomam aspectos já discutidos por outros pesquisadores em estudos sobre a temática da mineração no estado, mas não no conjunto de aspectos aqui apontados, o que

acreditamos ser capaz de apresentar novos significados para a problemática estudada. Entendemos que esses quatro eixos interpretativos podem ser lidos como uma série de fatores operando de forma modular — ou seja, não há uma ordem definida de hierarquia entre eles — na composição de um cenário em que o debate público é sufocado. São eles: i) os constrangimentos econômicos, relativos ao financiamento da imprensa local por mineradoras; ii) os constrangimentos econômicos e institucionais, referentes (a) à atuação ambivalente do Ministério Público em relação à temática e (b) aos problemas no desenho institucional de arenas de participação política da área ambiental; iii) a fragmentação da sociedade civil ambientalista no estado; iv) e a tentativa de controle do tempo dos conflitos ambientais envolvendo a mineração, por parte dos atores envolvidos. Detalharemos cada um desses eixos adiante, desdobrando-os nos quatro capítulos restantes desta tese. Documentos públicos e outras pesquisas empíricas eventualmente serão mobilizados para complementar a análise.

Antes disso, todavia, é necessário frisar, brevemente, nosso olhar metodológico. Este trabalho se filia a uma abordagem de análise interpretativista na Ciência Política. A pesquisa interpretativa tem cinco características básicas: i) a pluralidade das análises (a perspectiva interpretativa é conformada por quem é o pesquisador); ii) a centralidade à construção do significado (marcado pela experiência e conhecimento teórico desse pesquisador); iii) a reflexividade; iv) uma visão específica para cada contexto estudado (o que nega a possibilidade da construção de generalizações universais, dando ênfase à possibilidade de múltiplas interpretações para um mesmo caso); e v) é uma pesquisa que dá valor à apreciação de ambiguidades (MARSH, FURLONG, 2002; YANOW 2007).

Como afirmam Boswell e Corbett (2017), dada a complexidade, porosidade e natureza cambiante dos sistemas deliberativos, eles não podem ser mensurados e analisados por ferramentas tradicionais de análise deliberativa (de fóruns). Além disso, como posto por Boswell e Corbett (2017) e Bevir and Ansari (2012), “pesquisadores que adotam uma abordagem conscientemente interpretativa estão melhor posicionados para conciliar o empírico e o normativo” (BOSWELL, CORBETT, 2017, p. 808).

Dessa forma, seguimos as orientações de Boswell e Corbett (2017) e de Ercan et al. (2015), para os quais a compreensão sobre os sistemas deliberativos dependerão de análises densas. Para os autores “com um olho para as sobreposições e interações entre os espaços que possibilitam e sustentam, ou minam e desafiam, as normas e bens mais amplos associados à democracia deliberativa” (BOSWELL, CORBETT, 2017, p. 802). “A essência deste ponto é que os sistemas deliberativos também devem ser estudados ricamente no contexto” (BOSWELL, CORBETT, 2017, p. 802).

Nesse sentido, o próximo capítulo (Capítulo 3) faz uma descrição densa do contexto no qual os conflitos sobre a mineração emergem, apontando dimensões político-econômicas envolvidas, os atores e processos de resistência, apontando, ao fim, formas de organização da sociedade civil sobre a temática, observando eventuais tensões e interações entre grupos existentes. O Capítulo 4 discute constrangimentos na configuração do debate sobre a mineração na imprensa de Minas Gerais. O capítulo 5 aponta entraves ao debate a partir de arenas e atores do Estado, também com alguma ênfase em dimensões econômicas que contribuem para esses constrangimentos. E o sexto, retoma alguns casos de conflitos ambientais minerários para apontar processos de constrangimentos temporais dos conflitos.

Antes de avançar, é preciso dizer que algumas limitações do contexto da pandemia do novo coronavírus afetaram o trabalho de campo e a possibilidade de aproximação com alguns atores para um volume maior de entrevistas com a sociedade civil. Entrevistas complementares estavam previstas em nosso cronograma para o fim do primeiro e começo do segundo semestres de 2020 — após meu retorno de período sanduíche na Universidade de Canberra. Essas entrevistas não aconteceram diante de recusas ou ausência de respostas de alguns atores contatados para conversas por telefone ou em plataformas digitais. Na primeira série de entrevistas, em 2019, e também na experiência do mestrado, devido ao caráter sensível de parte dos temas, vários entrevistados só aceitaram a conversar presencialmente, após algumas tentativas de contato e, por vezes, depois de aproximações presenciais em eventos e manifestações, com a intermediação de conhecidos em comum. Além de falhas em contatos com integrantes da sociedade civil, houve várias recusas de entrevistas de pessoas ligadas ao Ministério Público Estadual no segundo semestre de 2020.

3. A mineração em Minas Gerais no século XXI: contexto político-econômico, atores e resistências

O fio que precede e liga a crise *explicitada* pela ruptura da barragem da Samarco, em Mariana, em 2015, com a da Vale, em Brumadinho, em 2019, é espesso. E a sua dimensão extrapola em muito o que a visibilidade desses dois casos dão a ver. A proposta deste capítulo é apresentar o contexto da emergência da crise ambiental fruto da expansão da extração de minério de ferro em Minas Gerais, nas últimas duas décadas. Procuramos apontar como ela se conecta a um contexto mais amplo de produção global de *commodities*, observamos as violações de direitos humanos e ecossistemas a ela relacionados, chamando atenção tanto aos processos de resistência como às tentativas de silenciamentos a essas violações. Refazer esse caminho é fundamental para se alcançar a proposta final desta pesquisa, de compreender como se estruturam os constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais.

Assim, este capítulo está dividido em quatro partes fortemente interconectadas. Num primeiro momento, traçamos brevemente o histórico da atividade da mineração em Minas Gerais, focando principalmente a constituição do seu principal ator, a Companhia Vale do Rio Doce (Vale) e o seu processo de expansão na década de 2000. Isso sem ignorar a presença ou a entrada de outros atores que contribuíram para o incremento contemporâneo da extração de minério de ferro na região, como a CSN, a MMX e a Anglo American. Nesse caminho, buscamos enfatizar como a conjuntura e a ação política institucionalizada, bem como o contexto econômico balizaram essas dinâmicas.

No segundo momento, discutimos como essa expansão da chamada *indústria* extrativa se desdobrou em violências diversas e processos de resistências envolvendo pessoas atingidas, movimentos sociais e outros atores da sociedade civil, mobilizando repertórios de ação e discursos ambientais diversos. Na sequência, apresentamos interpretações que buscam compreender de que maneira, apesar das violações observadas, apesar da existência de um *processo contínuo de produção de desastres* (ZHOURI, 2019) ou de *violências lentas* (Nixon, 2013), estabelecem-se processos de silenciamento dos conflitos ambientais que permeiam o contexto em que as grandes catástrofes de Mariana e Brumadinho são observadas - interpretações que contribuem para a construção dos argumentos feitos nos capítulos seguintes do trabalho. Ao final elencamos processos e grupos de resistência à mineração no estado, a partir do início dos anos 2000 até meados da década de 2010.

De saída, reconhecemos que a nossa relação com o campo de pesquisas sobre ambientalismo, desenvolvimentismo e mineração em Minas Gerais e no Brasil é mais um diálogo e aproximação do que uma revisão profunda de idéias, análises e conceitos, dada a riqueza e a diversidade de abordagens desse campo, em áreas distintas como Geografia, Sociologia e Antropologia.

3.1. A expansão da mineração no Brasil e MG no século XXI

A extração de minério de ferro passou por forte expansão em Minas Gerais entre 2002 e 2012, principalmente, mas com reflexos até 2015, ano da catástrofe da eclosão das barragens da Samarco em Bento Rodrigues, Mariana. Nesse período, as retiradas brutas³⁷ no estado saltaram de 160 milhões para 294 milhões de toneladas ao ano (DNPM, 2003; ANM, 2019)³⁸. Um dos principais responsáveis por esse aumento foi o crescimento da demanda da China pelo produto. Com um processo de expansão da economia na casa do 9% ao ano entre 2002 e 2013, motivado por uma acelerada urbanização, pela abertura comercial e o aumento da atividade metalúrgica, os chineses contribuíram para que ao final de 2015, apenas 12% do minério de ferro retirado do subsolo brasileiro fosse destinado ao consumo interno - 366,2 milhões de toneladas, de um total de 418,4 milhões que foram exportados pelo país (BRASIL, 2018, p. 29). A extração de minério de ferro representava 7% das exportações do Brasil em 2016 (US\$ 13,29 bilhões vendidos), sendo um dos principais responsáveis pelo superávit da balança comercial nos anos 2000 e 2010. Entre 2009 e 2013, inclusive, o minério foi a *commodity* mais exportada pelo país, superando a soja, o petróleo e o açúcar (BRASIL, 2018, p. 32-36), contribuindo fortemente para a estabilidade econômica observada à época, mesmo diante da crise mundial de 2008.

O gráfico abaixo dá um panorama do lugar de Minas Gerais na produção de minério de ferro no Brasil em 2015, quando o estado ainda liderava a extração do mineral no país, à frente do Pará. Esse padrão de extração mineral pode ser considerado como referência também para os anos anteriores.

³⁷ A questão da propriedade das lavras no Brasil — se deve ser pertencente ao país, ao proprietário da terra onde a lavra se encontra ou passível de concessão à terceiros — é motivo de controvérsia desde o período colonial, tendo capítulos à parte no Império, na Nova República e na Era Vargas. Um apanhado de parte dessa discussão pode ser visto em minuciosa monografia de José Murilo de Carvalho sobre a história da Escola de Minas de Ouro Preto (CARVALHO, 1976 [2003]).

³⁸ Houve um impacto considerável na economia dos estados produtores. Ainda que a lei preveja compensação da União aos demais entes federados, a forma como essa compensação vinha sendo feita foi questionada por governadores no Supremo Tribunal Federal. Em 2019, por exemplo, a gestão estadual de Minas Gerais afirmava que o estado deixara de arrecadar R\$ 135 bilhões com a Lei Kandir. https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/08/05/internas_economia.775585/lei-kandir-mg-tenta-acordo-no-stf-para-receber-r-135-bilhoes.shtml

Gráfico 1 - Detalhamento dos Volumes de Minério de Ferro (2015).



Fonte: DNPM-MME; IBRAM/SINFERBASE; AliceWeb/MDIC / Elaboração: SPI-MTPA

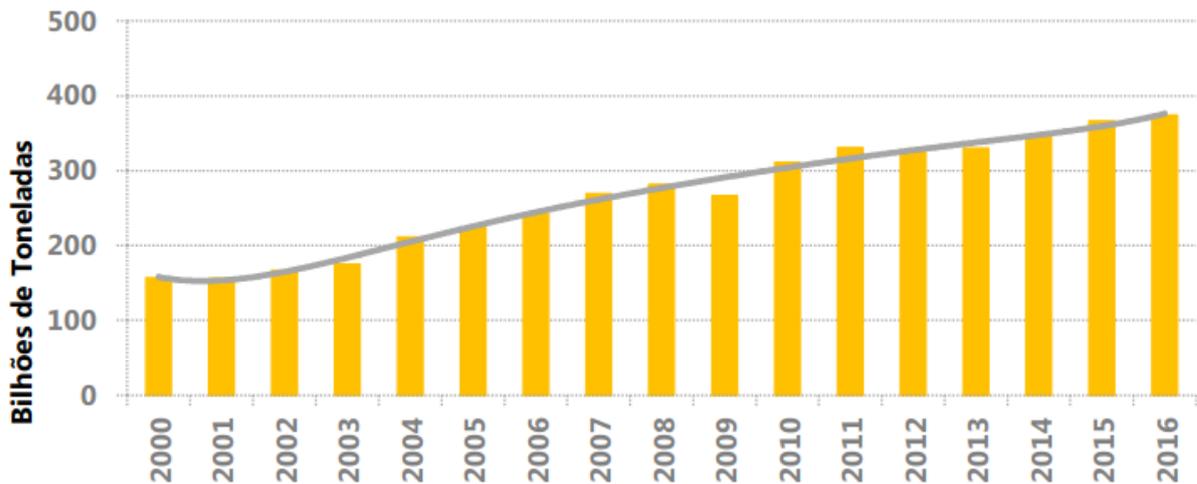
Reprodução: Ministério dos Transportes, 2018

R

Já o gráfico a seguir, aponta a expansão no volume de minério de ferro exportado pelo do país, ao longo dos anos 2000 até meados dos anos 2010. As exportações saltaram de pouco mais de 150 milhões de toneladas, em 2000³⁹, para quase 400 milhões, em 2016.

Gráfico 2 - Exportações Brasileiras de Minério de Ferro entre 2000 e 2016 (em milhões de toneladas).

Reprodução (Ministério dos Transportes, 2018)



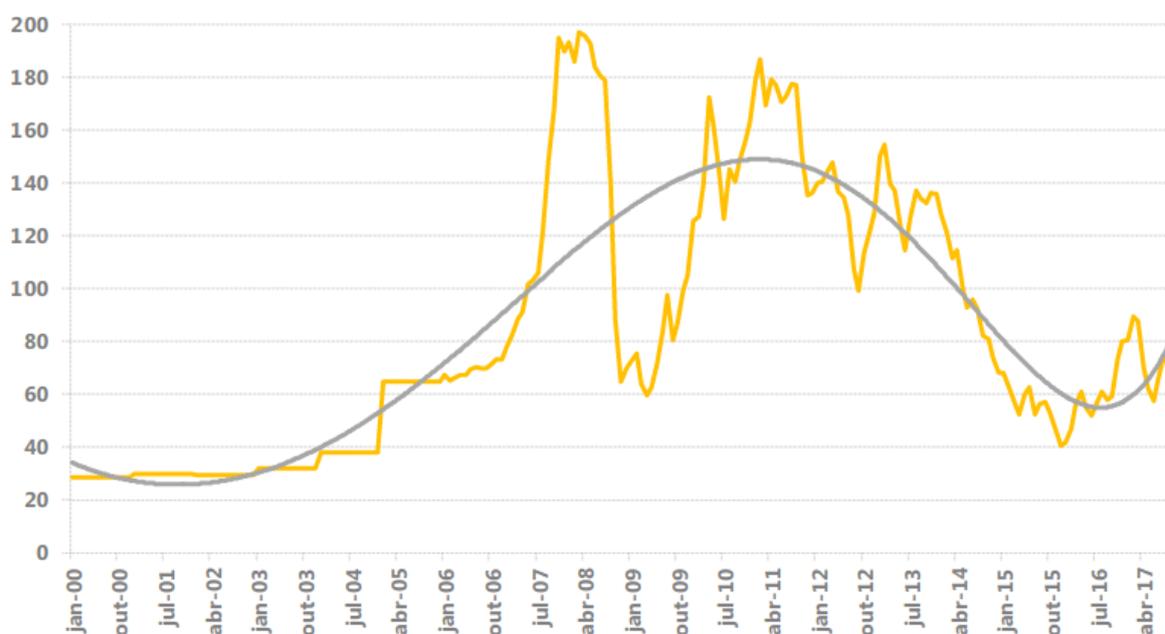
Fonte: AliceWeb/MDIC

O que chama a atenção, como já adiantado, é que o Brasil manteve a alta extração de minério de ferro mesmo com a queda dos preços do produto no mercado externo, após a crise

³⁹ Os fundos de pensão das estatais formaram uma associação, a partir da Litel, para a atuação na Vale. A época da privatização, a Litel tinha cerca de 20% das ações da companhia privatizada.

de 2008. As empresas ampliaram a produção para manter a lucratividade, após a queda do preço. Depois do *boom* das *commodities* — que fez com que o valor do produto saltasse de menos de 40 dólares a tonelada, na China, em 2004, para mais de 180 dólares a tonelada, em 2008 — o produto cairia para cerca de 60 dólares a tonelada, após a crise de 2008, com alguma recuperação entre 2010 e 2012 e novas quedas a partir de então — a maior parte dos analistas cravam em 2012 como o fim do superciclo (MILANEZ e RODRIGUES, 2019). O gráfico 3 aponta o processo de flutuação dos preços e merece ser analisado tendo em conta o aumento da produção visto no gráfico anterior.

Gráfico 3 - Preço do Minério de Ferro SPOT (CFR China) (US\$/t).
Reprodução (Ministério dos Transportes, 2018)



Fonte: Dados básicos World Bank (2017) /Elaboração: SPI/ MTPA

Para avançarmos na compreensão desse processo neoextrativista, é preciso entender rapidamente os antecedentes deste *boom*, tendo como foco o papel desempenhado por um ator: a mineradora Vale, antiga CVRD, principal protagonista do processo.

3.1.1. Antecedentes

A expansão da extração de minério de ferro no Brasil se deu após alguns períodos de turbulência na atividade. Um processo de fraude no mercado de ouro, envolvendo uma mineradora canadense no final da década de 1990, havia derrubado parte da credibilidade do

setor minerador. Junto à crise econômica asiática, em 1997/1998, o processo havia minguado a produção global de minério e a reputação do setor. Por outro lado, no Brasil, duas grandes mudanças ocorridas ainda nos anos 1990 foram fundamentais para a forma como essa expansão extrativa ocorreria na década seguinte. Na onda de reformas de liberalização da economia conduzidas durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o Congresso Nacional aprovou uma emenda à constituição (nº. 6 de 1995), permitindo a participação de estrangeiros na exploração mineral⁴⁰. E, em 1996, a Lei Federal Complementar 87, conhecida como Lei Kandir, retirou a tributação de ICMS, o principal tributo dos estados, sobre a “produção” de qualquer ativo destinado às exportações — tendo grande impacto nas cadeias produtivas do agronegócio e da mineração, o que viria a reduzir os seus custos de operação, mas principalmente nos estados onde essas empresas atuam, que tiveram perdas significativas em suas arrecadações⁴¹.

Além disso, em 1997, em meio à enorme resistência de sindicatos e partidos políticos de esquerda, como o PT, a Companhia Vale do Rio Doce, maior empresa de mineração nacional, foi privatizada. Curiosamente, a privatização só foi possível mediante financiamento público, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e a empresa passou a ser controlada, dentre outros atores, por fundos de previdência privada dos funcionários de outras estatais (como Petros, da Petrobras; Previ, do Banco do Brasil; e Funcef, da Caixa Econômica Federal⁴²). O processo de privatização ainda deu prerrogativas ao presidente da República na indicação da presidência da empresa e na tomada de decisões estratégicas, já que a União prosseguiu com ações com poder de veto (*golden shares*), mesmo após a desestatização (Vale, 2012). Ou seja, com a privatização, a União deixou de capitalizar os lucros e prejuízos da Vale como antes, mas o governo federal continuou a manter uma grande e estratégica capacidade de coordenação da empresa. Fato é que a condução dos fundos de pensão das estatais passa, de algum modo, pela influência do governo federal e que a indicação dos presidentes da Vale em boa parte dos últimos governos foram balizadas, de algum modo, pelos presidentes da República brasileiros: Fábio Schwartzman, por Michel

40 Bruno Milanez e Rodrigo dos Santos (2018) falam numa mudança na capacidade de interferência do governo federal na condução da companhia a partir do governo Temer. E a venda de ações dos fundos de pensão, que se acentua a partir do governo Jair Bolsonaro (2019-), sinaliza uma redução da interferência do Executivo federal na empresa.

41 Que chegou ao comando sob indicação do Bradesco, outro grande acionista da empresa, onde foi funcionário de carreira. É preciso ponderar, no entanto, que essa interferência do Executivo na Vale sempre foi acompanhada de certa tensão, com resistências — como diante do movimento do grupo EBX para comprar a participação acionária do Bradesco, após sinal positivo de Lula, que seria refutada pelo banco (GASPAR, 2014)

42 A Caemi/MBR foi um conglomerado de mineração privado, fundada pelo empresário conservador Augusto Trajano de Azevedo Antunes (fundador do IPES), ainda nos anos 1940. Por décadas foi a principal concorrente da Vale, e contou com a participação acionária de grupos siderúrgicos americanos (REGINATTO, 2019).

Temer (MDB); Murilo Ferreira, por Dilma Rousseff (PT) — que derrubou o anterior, Roger Agnelli, após pressão de Luís Inácio Lula da Silva (PT) diante de demissões feitas pela empresa na esteira da crise econômica mundial de 2008.⁴³ Esse modelo só passa a ser transformado a partir das reformas neoliberais do governo Temer, aprofundadas pelo governo Jair Bolsonaro, com a União intensificando a venda dos seus ativos, dos ativos do BNDES e de fundos de pensão para atores do mercado.

3.1.2. A atuação da Vale

Já no início dos anos 2000, sob o comando de Agnelli⁴⁴, a Vale adotou uma estratégia de mercado extremamente agressiva, com a incorporação de concorrentes não só no Brasil como no exterior, transformando-a numa empresa global e entrando na disputa de maior mineradora do mundo com as anglo-australianas Rio Tinto e a BHP-Billiton. No Brasil, foram incorporadas pela Vale, dentre outras, Caemi/MBR⁴⁵, Socoimex⁴⁶ e Samitri/Samarco, todas produtoras de minério de ferro na região do quadrilátero ferrífero. No Canadá, a Inco, então maior produtora mundial de níquel, passou a fazer parte do portfólio da ex-estatal. Na África, dentre outros negócios mundiais, a empresa ainda adquiriu reservas em Simandou, na Guiné, considerado um dos maiores depósitos de ferro do mundo⁴⁷, e implementou um megalomaniaco e problemático complexo de extração e exportação de carvão para siderurgia em Moçambique⁴⁸. No campo da siderurgia, a empresa formou parcerias com empresas chinesas operando na China, o que acelerou ainda mais o fornecimento de minério de ferro da brasileira à potência asiática (VALE, 2012).

43 Localizada em Barão de Cocais, tinha uma mina (do Gongo) com capacidade de produção de 7 milhões de toneladas/ano, quando adquirida pela Vale, em maio de 2000. Em 2019, logo após a ruptura das barragens em Brumadinho, uma barragem de rejeitos da mina do Gongo, já inoperante, foi considerada sob risco de ruptura, levando à evacuação da comunidade do Socorro. Até março de 2021 os moradores do Socorro continuavam sem poder retornar às suas casas.

44 A Vale desistiria do negócio em 2015, após acusações envolvendo propinas para a aquisição dos direitos minerários, além de uma disputa com a concorrente Rio Tinto pela propriedade dos direitos de lavra. Para uma explicação minuciosa do caso antes da desistência da Vale, ver reportagens de Dieguez (2014) e Keefe (2014) na revista “piauí”.

45 Inclui a mina de Moatize e uma estrada de ferro de mais de 900 quilômetros que corta Moçambique e parte do Malauí - o corredor Nacala. O projeto envolve uma série de questões sociais graves, como o reassentamento de mais de 1.200 famílias (GARCIA e KATO, 2016).

46 Outros exemplos de “campeãs nacionais” foram a JBS, a Marfrig e a Brasil Foods (fusão da Sadia e Perdigão), no setor proteína animal, a Oi, nas telecomunicações, o Grupo X, do empresário Eike Batista, nos setores de óleo, gás, portos e mineração, e a Fibria, resultante da fusão da Aracruz e da Votorantim, na área de celulose. A maior parte do financiamento, como se vê, dizia respeito a empresas envolvidas com produtos primários.

47 A Namisa foi extinta para a formação da CNS Mineração.

48 O centro da cidade, conhecida pelos profetas entalhados no entorno da sua igreja matriz, possui o título de patrimônio mundial da humanidade e tem um dos mais importantes conjuntos arquitetônicos e artísticos de arte sacra projetado por Antônio Francisco Lisboa, no século XVIII.

Fato é que a Vale talvez tenha sido um dos principais laboratórios da política das “campeãs nacionais”, grandes conglomerados empresariais brasileiros, gestados em parte com o financiamento do BNDES ou participação acionária do BNDES, além da presença de fundos de pensão, que foram criados a partir de fusões ou aquisições, fomentados pela política econômica desenvolvimentista existente no Brasil durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (2003-2015)⁴⁹. Em 2002, a Vale possuía 59,82% da participação na comercialização de minério de ferro no Brasil — seguida por MBR, com 19,86%, e Samarco, 9,12%. Já em 2017, após a expansão, a fatia da Vale era de 79,17% (DNPM, 2003; ANM 2019). Em Minas Gerais, em 2002, a Vale tinha 34,02% da produção de todos os minérios extraídos (em valor comercializado) (DNPM, 2003). Em 2016, esse percentual foi para 49,76% (ANM, 2019). No processo de expansão no Brasil, a empresa ainda abriu ou tentou abrir novas minas em Minas Gerais, como Brucutu, em São Gonçalo do Rio Abaixo, considerada à época da sua inauguração, em 2006, “a maior em capacidade inicial de operação do mundo”, e a mina Apolo, de porte semelhante, numa área entre Raposos, Santa Bárbara e Caeté, cuja implementação foi barrada após intensa mobilização de ambientalistas — retomaremos os casos adiante.

Por fim, consolidando seu processo de expansão, em 2017, a mineradora inaugurou no Pará uma nova fase de extração no complexo de Carajás. Denominado S11D, ele prometia adicionar à produção da empresa 90 milhões de toneladas por ano até 2020, e provocou uma inflexão na balança de produção de minério de ferro no Brasil, deslocando parcialmente o peso do estado de Minas Gerais para o Pará.

3.1.3. Outras empresas relevantes

Além da Vale, é preciso considerar a presença de outros atores relevantes na cadeia econômica da mineração em Minas Gerais que, assim como ela, se viram modificadas pela demanda chinesa, como Samarco, CSN, MMX e Anglo American.

Reconhecida mundialmente após a ruptura de barragens de rejeito que resultou na destruição do subdistrito de Bento Rodrigues, em Mariana, em 2015, e de parte considerável da bacia do rio Doce, em 2015, a Samarco é uma *joint venture* entre a Vale e uma das suas principais concorrentes, a anglo-australiana BHP-Billiton, cada qual com 50% das ações. A Samarco opera desde 1977, com a proposta de exportação de pelotas de minério, retirado nas

⁴⁹ Original em inglês: In the hybrid paradigm, political actors combine continued strong state intervention in strategic sectors with a focus on liberalization of markets, internationalization of ‘national champions’ (especially in sectors extracting natural resources) and an increasing integration of emerging economies (such as Brazil) into global production and finance networks.

minas de Germano e Alegria, em Mariana, levadas por correias transportadoras até Anchieta, no Espírito Santo, onde o material é processado e enviado para o exterior a partir de um terminal marítimo próprio.

Outro ator importante para a compreensão do fenômeno neoextrativista em Minas Gerais é a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que nos últimos anos operou no estado com o nome Congonhas Minérios. Um dos principais grupos de siderurgia do Brasil, o conglomerado CSN possui um complexo de extração de ferro em Congonhas desde 1946 - quando uma mina, em operação naquela cidade desde a década de 1910, foi estatizada para garantir estabilidade no fornecimento de matéria-prima à usina da CSN em Volta Redonda. Entre 2007 e 2006, diante do aumento da demanda global por minério de ferro, o grupo CSN, por meio da subsidiária Namisa⁵⁰ e em sociedade com grupos empresariais asiáticos, passou a também exportar o minério retirado de Congonhas, que deixou de ter como prioridade exclusiva o fornecimento da siderúrgica. Desde então, a CSN briga pelo posto de segunda maior exportadora da commodity, atrás da Vale, e em “competição” com a Anglo American e a Samarco. O complexo minerário da CSN em Congonhas, município cuja área central é patrimônio mundial da humanidade⁵¹, tem uma das maiores reservas de minério de ferro de Minas, com estimativas de cerca de 1 bilhão de toneladas. Como visto em outros casos envolvendo as suas concorrentes, e conforme retomaremos adiante, a sua expansão se deu de forma bastante agressiva sobre a população da cidade que vive nas proximidades do complexo minerário. Em 2016, a CSN era a segunda maior produtora de minérios do estado, atrás da Vale, com 9,74% do valor comercializado no ano (ANM, 2019).

Já a Anglo American, mineradora inglesa responsável pelo problemático complexo Minas-Rio, baseado em Dom Joaquim e Conceição do Mato Dentro, entrou no mercado das *commodities* brasileiro após assumir o controle de uma planta em operação no Amapá e do projeto operacional, gestado pela MMX do empresário Eike Batista, em Minas Gerais. A empresa inglesa não tinha expertise na extração de minério de ferro quando comprou boa parte da MMX, em 2008, por US\$ 5,5 bilhões — valor inflado num controverso processo de

⁵⁰ Embora outros aspectos, como a responsabilidade pela condução da política de redução de desmatamentos na Amazônia, que havia sido gestada no Ministério de Meio Ambiente, mas transposta para outra pasta, também tenham pesado na decisão.

⁵¹ A expansão da Vale enquanto grande mineradora, nos anos 1960, durante o governo João Goulart, se deu a partir da criação de um modelo que envolvia o controle de ferrovias, de terminais portuários e de navios cargueiros de grande porte — construídos a partir da demanda da empresa e que tornavam viável o envio de minério retirado em Minas Gerais para siderúrgicas no Japão. Navios esses que retornavam ao Brasil com petróleo de países do Oriente Médio. O então presidente da empresa Eliezer Batista, que seria demitido após o golpe militar, mas recontratado adiante, é tido como o elaborador desse modelo mina-ferrovia-porto, que seria replicado por ele na Caemi/MBR, no intervalo da sua atuação na Vale, e no projeto Carajás, no Pará, nos 1980, dentre outros complexos (GASPAR, 2014).

especulação financeira (GASPAR, 2014). A empresa buscava se recolocar na cadeia global de *commodities* e comprou os ativos da brasileira mesmo sem que nenhum dos envolvidos soubesse com exatidão a quantidade de minério presente na região a ser minerada. O complexo Minas-Rio foi gestado pelo avesso. Foi pensado antes como um corredor logístico, envolvendo um futuro porto em São João da Barra (RJ), por onde o minério seria exportado, e um mineroduto, do que como um projeto de mineração em si. Tanto que o lugar para se abrir a mina, que deveria produzir mais de 20 milhões de toneladas por ano, foi escolhido depois do lugar do porto (GASPAR, 2014). Isso ajuda a entender (mas não justifica) os inúmeros erros cometidos no relacionamento das duas empresas com as comunidades na apresentação do projeto, no licenciamento ambiental e nos processos de desapropriação, como veremos adiante.

Além desses grandes atores do minério de ferro, a região central de Minas ainda é rasgada por mineradores de ouro, como Jaguar/MSol e Anglo Gold Ashanti. Com atuação mais ou menos perene desde o final dos anos 1980, dada a flutuação distinta da cotação do ouro, ainda que com trocas de gestão, muitas vezes elas operam em áreas auríferas que remontam ao ciclo do ouro do século 18. Além delas, em momentos de flutuação dos preços, como e meados dos anos 2000, e agora, a partir de 2019, novas mineradoras, muitas vezes formadas por ex-funcionários de Vale e MBR, pululam com aberturas de sequências de pequenas cavas que, por vezes de modo precário, acabam criando grandes estragos antes de serem fagocitadas pelas grandes.

Dado esse panorama das empresas mineradoras envolvidas, é preciso considerar como a atuação delas nas últimas duas décadas se encaixou com um processo mais amplo da dinâmica econômica do país, acelerado, por um período significativo, por uma lógica desenvolvimentista e por uma série de violências contra populações e ecossistemas.

3.2. Desenvolvimentismo e conflitos ambientais no Brasil

O crescimento da produção de minério se deu dentro de uma lógica mais ampla, desenvolvimentista, que é preciso ser considerada, marcada profundamente pelos conflitos ambientais que afloraram no passado recente.

Seguindo a dinâmica de expansão desenvolvimentista, o Brasil vivenciou, ao longo do século XX e no início do século XXI, uma série quase permanente de conflitos ambientais. Um processo de expansão de fronteiras territoriais, que começou a ser formatado durante a modernização do país, com Getúlio Vargas, ganhou contornos de grandiosidade à época da

Ditadura Militar e manteve parte das suas lógicas operacionais violentas presentes ainda no recente período democrático. A extração de minério de ferro, a monocultura da soja e do eucalipto, a pecuária bovina extensiva para exportação, e a construção de grandes obras de infraestrutura - como hidrelétricas, ferrovias e rodovias que facilitem o beneficiamento e o escoamento das *commodities* - se tornaram marcas do projeto desenvolvimentista brasileiro. Trata-se de um processo simbiótico, em que Estado e mercado trabalharam em conjunto, ainda que essa proximidade, por vezes, seja omitida por esses dois atores.

A partir de meados do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), do Partido dos Trabalhadores, na Presidência da República, o governo federal intensificou a implementação de programas sociais que valorizam a distribuição de renda e o reconhecimento de grupos desprivilegiados, impulsionando a economia a partir da intervenção do Estado (NOBRE, 2013, p. 102; DOMINGUES, 2016). Ao mesmo tempo, também acelerou o modelo de crescimento econômico neodesenvolvimentista, que tinha como motor grandes obras de infraestrutura e a produção e exportação de *commodities*. Lançado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo Lula intensificou a retomada de projetos estruturados no período militar, como usinas nos rios Tapajós e Xingu, a transposição das águas do Rio São Francisco e a expansão da fronteira agrícola dentro do Cerrado e da Amazônia – lógica já presente, em menor força, no Programa Avança Brasil, do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (LASCHEFSKI, 2014).

Döring, dos Santos e Pocher (2017) discorrem sobre a importância dos setores de minério (via Vale), óleo (via Petrobras) e metal (via atores como a CSN) nesse modelo neodesenvolvimentista, um paradigma híbrido que conseguiu acoplar intervenção do estado à inserção do país nas cadeias globais de comércio de natureza liberal:

No paradigma híbrido, os atores políticos combinam uma forte e contínua intervenção estatal em setores estratégicos com foco na liberalização dos mercados, internacionalização dos "campeões nacionais" (especialmente em setores que extraem recursos naturais) e uma crescente integração das economias emergentes (como o Brasil) em redes globais de produção e finanças (DÖRING, DOS SANTOS e POCHER, 2017, p. 2)⁵².

Aliado ao estímulo do consumo interno por parte das famílias como medida de proteção diante da crise financeira de 2008, esse modelo neodesenvolvimentista seria alvo de intensas críticas. Na avaliação de José Maurício Domingues (2016), no início de novo século,

52 No original em inglês: “logistic infrastructure becomes central in the GPN for iron ore [cadeias globais para minério de ferro]. Within the iron ore industry, the drive to reduce transportation-related costs and increasing market concentration and centralization largely explain the process of vertical integration following the privatization of state-owned mining companies and steel mills in the 1990s. Given this, the quasi-monopolistic dominance of these actors in segments of the national railway system, as well as the considerable degree to which they control some major ports and private terminals in Brazil, become understandable”.

abriu-se um quase abismo “na esquerda latino-americana, o Brasil fazendo parte disso, entre o neodesenvolvimentismo – necessário, mas por vezes duro e pouco atento aos problemas ambientais e os dos povos originários e de populações ditas tradicionais, quilombolas, por exemplo – e uma esquerda que aposta em um pós-desenvolvimento – por vezes de maneira ingênua – e na defesa daquelas populações” (Domingues, 2013, p. 22).

No entanto, é preciso observar no quadro do ambientalismo nos governos petistas algumas nuances, principalmente no primeiro mandato. Além da nomeação da então senadora Marina Silva, conhecida seguidora do seringueiro Chico Mendes, como ministra da área, diversos representantes de organizações não governamentais (ONGs) com atuação na agenda do meio ambiente, como o Instituto Socioambiental (ISA), o INESC e a AGAPAN ocuparam posições estratégicas no Ministério de Meio Ambiente (LOSEKANN, 2014). Esses novos quadros da administração pública vinham, em sua maioria, de organizações de perfil socioambientalista e foram responsáveis pela implementação de algumas medidas caras ao movimento ambientalista naquele momento: conferências setoriais de meio ambiente, elaboração de projetos de controle do desmatamento na Amazônia e modernização do quadro de servidores.

A presença de ambientalistas dentro do governo também criou impasses: entre o Ministério de Meio Ambiente e outras pastas e entre ambientalistas e o próprio governo. Esses casos ficaram evidentes na regulamentação dos alimentos geneticamente modificados e no licenciamento das obras de transposição do São Francisco. A partir da escuta de parte dos ambientalistas que estiveram no governo Lula, Cristiana Losekann (2014) apontou a tensão dentro do movimento, que atuava para que críticas na esfera pública sobre grandes questões ambientais fossem minimizadas, diante da expectativa de que os problemas pudessem ser revertidos internamente, dentro do governo. Com a chegada de Marina Silva ao posto de ministra, afirma Losekann, pela primeira vez, a pasta de Meio Ambiente ganhava peso na articulação da política de governo e, pela primeira vez, o comando de postos de primeiro escalão estava nas mãos de pessoas que estiveram à frente de movimentos sociais e ONGs do setor. Dessa forma, o movimento ambientalista hegemônico, num primeiro momento, arrefeceu sua combatividade diante do governo na esfera pública, dada a expectativa de que problemas pudessem ser resolvidos no interior do centro do sistema político. A chegada do PT à presidência da República fez com que uma série de experiências “criativas” ocorressem no interior do governo, a partir da ampliação da presença de movimentos sociais do centro do poder Executivo brasileiro, com alterações na dinâmica de comunicação entre governo e sociedade civil, que se tornaram mais próximos, num primeiro momento (ABERS et al.,

2014).

No entanto, diversos reveses surgiriam no entorno da pasta de meio Ambiente: a transposição do São Francisco foi aprovada sem levar em conta apontamentos dos ambientalistas; a fronteira agrícola avançou rapidamente sobre o Cerrado e a Amazônia; tensões dentro do governo federal sobre o licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas nos rios Madeira e Xingu se tornariam evidentes, a ponto de Marina se desligar do Ministério do Meio Ambiente, em 2008⁵³.

Além disso, como já dito, a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo dinamizou a implementação de obras de infraestrutura (estradas, portos e ferrovias) que facilitassem o escoamento da produção crescente de *commodities* voltadas para a exportação.

Do ponto de vista das obras de infraestrutura, é fundamental considerar o quanto elas foram centrais para a inserção das empresas nacionais de forma competitiva nas cadeias globais de produção de minério de ferro, o que explica o controle de empresas como a Vale de boa parte do sistema de transporte ferroviário do país, assim como de vários terminais portuários, como posto por Santos e Milanez (2015)⁵⁴. A compressão do espaço-tempo para fazer como que as *commodities* cheguem ao seu destino torna-se vital:

A infraestrutura logística torna-se central nas cadeias globais para o minério de ferro. Dentro da indústria de minério de ferro, o impulso para reduzir os custos relacionados ao transporte e aumentar a concentração e a centralização do mercado explica, em grande parte, o processo de integração vertical, após a privatização das empresas estatais de mineração e das usinas siderúrgicas, nos anos 90. Diante disto, torna-se compreensível o domínio quase monopolístico destes atores em segmentos do sistema ferroviário nacional, bem como o considerável grau em que controlam alguns grandes portos e terminais privados no Brasil (SANTOS E MILANEZ, 2015, p. 763).⁵⁵

As obras de infraestrutura que buscaram dinamizar esse aparato logístico foram

⁵³ A tramitação do PL da mineração em terras indígenas está relacionado à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215/2000, que repassa do Executivo para o Legislativo a competência para criação e ratificação de reservas indígenas. Ver *Ruralistas retomam tramitação de projeto sobre mineração em Terras Indígenas*, Instituto Socioambiental, 18 de junho de 2015:

<http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ruralistas-retomam-tramitacao-de-projeto-sobre-mineracao-em-terras-indigenas>.

⁵⁴ R\$ 2 milhões (42% do total) da arrecadação da campanha eleitoral de Leonardo Quintão veio de mineradoras, em 2014. Em 2010, quando o código ainda não estava em tramitação, havia sido R\$ 400 mil. Já Gabriel Guimarães recebeu cerca de R\$ 240 mil (20% do total de arrecadação) de empresas do setor, em 2014. *Mineradoras financiam políticos*, Estado de Minas, 15 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/11/15/interna_gerais.708080/mineradoras-financiam-politicos.shtml>.

⁵⁵ A lei foi motivo de profunda discussão envolvendo sociedade civil e ruralistas. Depois de ser aprovada, uma mobilização – o “Veta, Dilma” – foi levada a cabo por movimentos sociais, com atos públicos e ativismo em mídias sociais, exigindo que Dilma Rousseff vetasse pontos que beneficiavam ou incentivavam o desmatamento. Na sanção da lei, em maio de 2012, 12 pontos foram vetados, num meio termo entre os anseios dos movimentos sociais e os grandes proprietários rurais, mas afrouxando regras vigentes no antigo código, de 1965.

responsáveis por capítulos à parte nos conflitos que eclodiram. Escrevendo no calor do momento, Fortes e French assim sintetizaram o quadro encontrado no começo da década de 2010:

O Brasil assiste (...) à multiplicação de grandes projetos de construção civil numa escala que não era vista desde o “milagre econômico” (1968-1974) durante a ditadura militar. Os trabalhadores empregados nessas obras – assim como as comunidades e o meio ambiente impactados por elas – são tratados pelas empreiteiras responsáveis com brutalidade e desdém. Velhos padrões persistem, especialmente nas regiões mais remotas: emprego precário, baixa remuneração, tratamento autoritário, acidentes de trabalho e descaso pela saúde e segurança, somados a grandes danos ambientais e destruição de redes sociais locais (FORTES e FRENCH, 2012, p. 220).

Somam-se a esse modelo econômico, várias alterações na legislação brasileira que tiveram como objetivo facilitar as atividades do capital produtivo.⁵⁶ A grande quantidade de projetos que flexibilizam a legislação brasileira para favorecer a produção de *commodities* acabam por reforçar o fosso entre a esquerda governista e a esquerda ambientalista, apontado por José Maurício Domingues (2013), principalmente quando se leva em conta o protagonismo de aliados do governo na aprovação das medidas, como foi o caso dos deputados federais Aldo Rebelo (à época no PCdoB-SP), na relatoria do Código Florestal, e Gabriel Guimarães (PT-MG) e Leonardo Quintão (MDB-MG), respectivamente na presidência da comissão especial e na relatoria do projeto do Código da Mineração em tramitação na Câmara, em 2014-2015.⁵⁷

Dentre as alterações legais com implicações ambientais tivemos a Lei Nacional de Biossegurança (Lei Federal 11.105), que permitiu o plantio de alimentos geneticamente modificados no país a partir de 2005, viabilizando o incremento, sobretudo, da produção de soja; e o novo Código Florestal (Lei Federal 12.651 de 2012), que anistiou produtores e desmatadores que deveriam recompor áreas de proteção permanente até aquele momento e, dentre outros pontos polêmicos, permitindo a recomposição de área desmatada com espécies exóticas, como o eucalipto⁵⁸ (Ipam, 2016). Além disso houve a tramitação da proposta do novo Código da Mineração (PL 5807/2013), que viria a ser parcialmente aprovado a partir de Medidas Provisórias editadas por Michel Temer, em 2017. E segue em análise, desde então,

⁵⁶ Brasil lidera ranking de relatório de ONG com 57 mortes de ativistas ambientais. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2018/07/24/brasil-lidera-ranking-de-relatorio-de-ong-com-57-mortes-de-ativistas-ambientais.ghtml>

⁵⁷ É preciso ponderar que, neste ponto específico, uma prática do Estado - a criação de Unidades de Proteção Integral - também afeta modos de vida de pessoas que habitam seu entorno, com consequências graves para as vidas econômicas e psicológicas dos sujeitos prejudicados.

⁵⁸ Ainda que a construção da usina de Belo Monte e a atual política federal de meio ambiente façam dessa afirmação um pouco frágil.

com idas e vindas, um projeto que permite a mineração em terras indígenas (PL 1.610/1996) — tido como prioritário pelo atual presidente Jair Bolsonaro (PSL).

Para além dessas dimensões mais amplas do processo de expansão extrativista, é preciso aprofundar como ela se desdobra em violências nos territórios onde ela se concretiza. Abordaremos esses pontos a seguir.

3.3. Violências e violações

Analistas desse período histórico recente, descrevem uma série de problemas nas relações entre mercado, estados e sociedade no processo desenvolvimentista.

Por meio da *chantagem locacional*, os capitais pressionaram os poderes locais e os atores sociais para conseguir condições sociais e ambientais mais vantajosas para a sua rentabilização, condições que barateassem a produção, às custas do recolhimento de impostos existentes ou de brechas para o não cumprimento de direitos - como manifesto na guerra fiscal entre estados para atrair empresas. Dialogando com o economista marxista Michał Kalecki, Acselrad (2010, p. 94) aponta que, com a chantagem locacional, a força econômica foi transformada em força política, tornando latente (ou presente) o controle indireto do capital sobre as políticas governamentais. Essa lógica, segue Acselrad, levou à produção de uma servidão voluntária que, "através das desregulações fez dos detentores do poder de investir quase-sujeitos das políticas urbanísticas, ambientais e, em alguma medida, científicas" (ACSELRAD, 2010, p. 94). Nesse caminho, os empreendedores, tornaram-se “quase-sujeitos’ dos limites de aceitabilidade dos riscos sociais e ambientais para a própria população”, reforça.

Ademais, é necessário considerar o chamado *duplo padrão* (que afeta humanos e entes não-humanos). O duplo padrão é uma expressão da já mencionada *chantagem locacional* (ACSELRAD, 2010, P. 113; ACSELRAD e BEZERRA, 2010), e diz respeito à adoção de critérios ambientais distintos por uma mesma empresa em diferentes pontos do planeta. Reflete-se, por exemplo, na adoção de práticas de segurança ou disposição de resíduos flutuantes, de acordo com os padrões culturais e socioeconômicos da população, bem como das pressões ambientais locais. É ele que faz com que uma mesma mineradora, por exemplo, adote práticas mais nocivas em um país do Sul Global do que na Austrália ou no Canadá.

Além disso, temos uma prática de autoritarismo ligado ao saber. Em conjunto com os órgãos ambientais de licenciamento e monitoramento ambiental, houve uma tendência de atores do mercado em ignorar o conhecimento de populações rurais sobre o território em que

vivem, deslegitimando discursos dessas pessoas comuns sobre as implicações de intervenções propostas sobre o futuro dos lugares e das suas próprias vidas. Retomaremos essas questões adiante.

Temos, ainda, quatro formas de violência física que se escancararam na análise desses conflitos ambientais brasileiros contemporâneos: ameaças físicas e de morte; assassinatos; restrições nos direitos de ir e vir; e restrições aos usos e ocupações dos territórios. Os números sobre mortes de ativistas ambientais, indígenas, camponeses e quilombolas do país são gritantes e muito maiores do que o exposto por casos famosos e igualmente tristes envolvendo figuras como o líder seringueiro Chico Mendes, assassinado em 1988 no Acre, e a missionária Dorothy Stang, no Pará em 2005. Foram 57 assassinatos no país somente em 2017, de acordo com a Global Witness⁵⁹, o que faz do Brasil líder global nessa triste estatística — as Filipinas, governadas pelo autoritário Rodrigo Duterte vinham em segundo lugar, com 48 mortes, sendo um total de 207 mortes identificadas em 27 países do mundo. A maior parte desses casos estava relacionada a resistências ao avanço do agronegócio e da mineração. É necessário questionar se essas práticas acontecem quando um outro modelo de autoritarismo — via cooptação ou silenciamento de vozes na esfera pública — não obtém êxito.

Ainda com relação ao uso da força, é preciso salientar o uso exacerbado e desproporcional do aparato policial por parte do Estado para garantir a expansão do projeto desenvolvimentista. A presença de força policial extensiva para constranger pessoas contrárias a esse projeto, em audiências e consultas públicas — como nos casos do licenciamento do Projeto Apolo, da Vale, na região da Serra do Gandarela, em Minas Gerais, em 2010, e do Projeto Minas-Rio, da Anglo American, em audiência Diamantina, em 2014 (A. F. SANTOS et al., 2017; MOTTA, 2020) — é ilustrativa dessa prática. Somam-se a isso os processos de remoções forçadas de famílias e comunidades inteiras para a construção de hidrelétricas, minerodutos e ferrovias, como presenciado na duplicação da estrada de ferro de Carajás na década de 2010, pela Vale, na construção do mineroduto do Projeto-Minas Rio/Mina do Sapo e do porto de Açú, da Anglo American/MMX, ou nos projetos de novas barragens conduzidos pela Cemig nas últimas décadas (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005; SANTOS et al., 2017; MOTTA, 2016).

⁵⁹ Também é preciso ponderar que dentro dos próprios discursos ambientais que floresceram no Ocidente a partir dos anos 1960 é possível encontrar traços autoritários. Derivações neomalthusiano nos discursos de fronteiras e limites globais (DRYZEK, 2013; ROBBINS, 2012), desenvolvido a partir das modelagens climáticas patrocinadas pelo Clube de Roma, colocaram o draconiano controle populacional (dos pobres) enquanto eixo a ser perseguido. E dentro da lógica da modernização ecológica e da ecoeficiência (ROBBINS, 2012; MARTINEZ-ALLIER, 2003; DRYZEK, 2013), a solução para os problemas ambientais passa pelo saber acadêmico e técnico da ciência, da burocracia estatal e ou do mercado - inferiorizando outras formas de conhecimento e saberes sobre os ambientes e territórios.

Ampliando o conceito de Laschefski (2014), outras práticas de *autoritarismo difuso* físico dizem respeito à restrição do direito de ir e vir e de uso dos territórios, por parte das populações no entorno de grandes empreendimentos de infraestrutura, agrícolas ou de extração mineral. A implementação de grandes plantações de eucalipto, de cavas para retirada de minério, de pilhas de estéril e barragens de rejeito, de lagos de usinas hidrelétricas são exemplos de empreendimentos que limitam a circulação de pessoas nos seus entornos. A violação dos limites impostos pelas empresas muitas vezes coloca os circundantes sujeitos às sanções físicas e a ameaças à vida. Além disso, muitas vezes esses empreendimentos põem fim ao uso comum de territórios para uma série de práticas constitutivas dos modos de vida, subsistências e manutenções econômicas de várias comunidades - pesca, caça, coleta de vegetais, musgos etc.⁶⁰

3.3.2. As ambiguidades do Estado

Antes de avançarmos, é preciso fazer uma observação para que nossa análise não soe maniqueísta. Como posto, é preciso reconhecer que no interior do próprio Estado existem contradições em relação ao projeto desenvolvimentista. Chefes de ministérios, técnicos e analistas de políticas públicas, atores do Ministério Público e do legislativo, por vezes, buscam formas de restringir possibilidades de violação de direitos humanos e destruição de ecossistemas, rejeitando a priorização dos imperativos econômicos sobre outros pressupostos de funcionamento do Estado.

Além disso, é fundamental reconhecer que a restituição do Estado democrático de Direito, nos anos 1980, trouxe inúmeros ganhos para o monitoramento e a punição de práticas que ameaçam vidas humanas e não-humanas. Seja por pressão internacional, seja pela agência de atores locais, ações como a criação do Ministério do Meio Ambiente, a implementação de processos de licenciamento ambiental e de conselhos de políticas públicas no setor propiciou maior acompanhamento dos casos. Dessa forma, é pouco provável que obras faraônicas da ditadura militar, projetos como a abertura da rodovia Transamazônica (BR 230) e a construção da hidrelétrica de Itaipu (com mais de 40 mil desapropriados e inundações de mais de 1.500 km² de terras), sejam hoje implementados num curto espaço de tempo, como à época⁶¹. Àquele tempo, o uso *sistemático* da força pelo regime autoritário era co-partícipe do

60 O Ministério Público, vítimas e movimentos ambientalistas consideram o processo de rompimento da barragem como crime ambiental. A Samarco e as suas controladoras argumentam que foi acidente. Até novembro de 2019 nem uma condenação criminal havia sido feita.

61 Coincidentemente, no mesmo dia da ruptura, o Fórum Empresarial Lide, comandado pelo atual governador de São Paulo João Dória (PSDB), promovia em Belo Horizonte um evento sobre a indústria da mineração em Minas Gerais, com a presença dos principais empresários e gestores do setor, bem como de secretários, ministro

projeto desenvolvimentista.

Porém, a permanência de atos de intimidação de pessoas que se colocam contrários a grandes empreendimentos, o assassinato de lideranças, os atos de acomodação da legislação aos interesses desenvolvimentistas e a cooptação de políticos e atores da sociedade civil apontam que traços do autoritarismo continuam presentes em inúmeros conflitos ambientais vivenciados no Brasil democrático. Um autoritarismo perpetrado pelo Estado e por atores privados com a conivência ou apoio de atores estatais (LASCHEFSKI, 2014).⁶²

De todo modo, a atuação do Estado brasileiro em relação aos conflitos ambientais tem sido ambivalente. Dentro do poder Executivo, por exemplo, parte da burocracia de órgãos ligados à área ambiental trabalham com o claro objetivo de proteção de modos de vida, pessoas e ecossistemas ante a sina desenvolvimentista (MOTTA, 2016). Do mesmo modo, é possível encontrar membros do Ministério Público e parlamentares que atuem com esses propósitos. Por outro lado, inúmeras formas de atuação de atores do Estado têm implicações para a materialização do autoritarismo difuso no campo ambiental. Processos de flexibilização da legislação do licenciamento de empreendimentos, de retirada de poder de espaços de participação, e de esgarçamento temporal na resposta aos afetados pelos casos, dentre outras questões, têm favorecido, na maior parte das vezes, a atuação do capital e minando o potencial de manifestação e de populações atingidas.

As gestões recentes do poder Executivo em Minas Gerais são exemplos clássicos de flexibilização da lei para atender aos interesses de atores do mercado. Nos anos 2000, durante o governo Aécio Neves (PSDB), a aprovação das Autorizações Ambientais de Funcionamento (AAF), para empreendimentos de classe 1 e 2 (considerados de menor porte e menor potencial de poluição) foi uma maneira de burlar a análise e o debate sobre os mesmos nos órgãos colegiados de meio ambiente. Durante a gestão Fernando Pimentel (PT), a medida foi substituída junto a um pacote de desregulamentação da legislação que levou ao esvaziamento do poder dos órgãos colegiados de meio ambiente e do Ministério Público nos processos de licenciamento, com aumento da concentração de poder nas mãos do poder Executivo - que passou a ser responsável por empreendimentos ditos prioritários. Todo esse processo se deu em meio a intensificação da exploração de minério de ferro - e num intervalo de tempo em

de estado e deputados alinhados. Avisados da ocorrência da catástrofe, os painelistas continuariam suas falas como se nada houvesse ocorrido - exceto um pedido de silêncio constrangedor, solicitado por um dos participantes. O evento prosseguiria normalmente no dia seguinte, com a declaração de um secretário de estado de que a atividade da mineração não poderia ser prejudicada por associação com o ocorrido (RAGAZZI e ROCHA, 2019).

⁶² Fábio Schwartzman, que viraria presidente da Vale por indicação do presidente Michel Temer (MDB), assumiu a direção da empresa afirmando que o seu lema na empresa seria "Mariana nunca mais".

que o crime ambiental⁶³ da barragem da Samarco, em Mariana, devastou boa parte da bacia do Rio Doce no ano de 2015.

Ainda em relação ao Ministério Público, é preciso considerar o quanto, ao atuar na lógica da resolução negociada de conflitos, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, o órgão contribui para "a geração de promessas" não realizáveis por parte das empresas - substituindo o processo jurídico tradicional, que tem maior poder de *enforcement* - e reforçando, indiretamente, a impunidade e a falta de responsividade dos empreendedores em relação às comunidades. A nosso ver, isso reforça a possibilidade de atuação violenta desses grupos, que passam a ser capazes de qualquer ato nos territórios em que atuam sem que, muitas vezes, sejam juridicamente responsabilizados por eles. Como posto por Laschefski (2014), ao invés de atuar no controle dos mecanismos de licenciamento, o MP acaba promovendo quase outro licenciamento paralelo, sem controle social, atua dentro da lógica hegemônica do licenciamento e sem garantia de que as propostas serão realizadas pelas empresas (Laschefski, 2014; Zucarelli, 2018). Retomaremos essa questão adiante.

Ainda do ponto de vista discursivo, é preciso considerar a ausência de responsividade ou justificação do Estado em relação aos cidadãos em casos envolvendo conflitos ambientais. A necessidade de apresentação de justificação dos atores do Estado aos cidadãos em relação a questões que lhes dizem respeito é apontada por uma série de teóricos políticos como um dos pilares fundamentais da maturidade democrática (p. ex.: Gutmann e Thompson, 2004; Forst, 2013). Ainda que procedimentos de apresentação de questões, debate e escuta da população se realizem - como audiências e consultas públicas - o que se assiste, na maior parte das vezes, no entanto, é a um silenciamento por parte do poder Executivo sobre as razões das decisões tomadas após essas escutas acontecerem. "Por que a abertura de determinada mina foi liberada?", "Por que o parque criado avançou sobre áreas de usos comuns da comunidade?", "Por que foi liberada a captação de água pela produtora de refrigerantes numa área com ausência de recursos hídricos para atender à população?". Ao se negar a justificar ou omitir a justificação das suas decisões, o Estado renega a segundo plano a experiência democrática dos seus cidadãos e flerta com o autoritarismo, ao mesmo tempo em que solapa as bases de legitimidade sobre o qual se estrutura.

⁶³ Maria Teresa Corujo, a Teca, é um dos principais nomes na resistência à mineração em Minas Gerais, tendo participado de articulações contra a mineração nas serras da Piedade, em Caeté, e do Gandarela (via Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela), na criação do Movimento Pelas Serras e Águas de Minas e no suporte a resistências em outros territórios, como Conceição do Mato Dentro. O voto contrário do Ibama foi dado pelo então superintendente do órgão em Minas, Júlio Grilo, que seria exonerado pouco tempo depois.

3.4. As catástrofes

É neste cenário, marcado por um contexto prévio de expansão da atividade mineradora, de estímulo e permissividade de partes do Estado para que ela se desse, acarretando uma série de violações de direitos e resistências, que as catástrofes dos rompimentos de barragem da Samarco, em Mariana, e da Vale, em Brumadinho, acontecem, em novembro de 2015 e janeiro de 2019. Retomemos brevemente os acontecimentos, necessários para a compreensão do que pretendemos observar com o trabalho.

3.4.1. Samarco na bacia do Rio Doce - Mariana

Com impactos socioambientais inestimáveis para uma parte significativa da bacia do Rio Doce, em Minas Gerais e no Espírito Santo, (38 municípios) mas impactando também localidades no litoral do estado vizinho, a ruptura de duas barragens de rejeito (Fundão e Santarém) no complexo de Samarco, em Mariana, se deu em 4 de novembro de 2015. O esfacelamento dos diques de contenção na mina despejaram 34 milhões de metros cúbicos de rejeito no ambiente, matando 19 pessoas, entre mineiros e moradores do subdistrito de Bento Rodrigues, localizado a poucos quilômetros abaixo de onde o complexo minerador fora construído. A maior parte da população se salvou devido à ação de uma moradora que, ciente da ruptura, correu de moto por entre as ruas, clamando para que as pessoas evacuem o lugar. A lama chegaria rapidamente ao pequeno município de Barra Longa, e seguiria devastando outras comunidades até a foz, matando animais de criação e silvestres, revolvendo metais pesados assentados na calha do rio, arrasando o abastecimento de água de municípios de vários portes, impactando os modos de vida de parte do povo Krenak, destruindo pastos, plantações e remanescentes de mata atlântica existentes nos arredores.

O Estado e as mineradoras operariam conjuntamente para a chamada reparação da catástrofe⁶⁴ — e para a quase ausência de responsabilização dos envolvidos. Esse processo aparece principalmente na decisão de que a recuperação ambiental e os cuidados sociais da população atingida dar-se-ia a partir de uma organização privada, estruturada pela própria Samarco, a Fundação Renova. A lentidão na reparação — exemplificada pelo fato de a população de Bento Rodrigues não ter sido reassentada mais de quatro anos após o ocorrido

⁶⁴ No original: “This debate – that is, its problematization from the perspective of affected populations – was the major absentee during the period of the export commodities model based on large projects of investment in infrastructure installations and networks required for the acceleration of the circulation of goods oriented to the international market. In particular, spokespeople of groups of affected populations had little visibility in their own local spheres to voice their perspectives on the problematization of such projects, those we can call ‘alert launchers’”.

—, as dificuldades enfrentadas por atingidos para se fazerem reconhecidos enquanto tal, e a ausência de responsabilização do crime, dentre inúmeros problemas, apontam para um cenário de descaso. Falhas humanas na gestão das barragens do complexo da Samarco, que atravessava fase de hiper-extração, levaram a um processo de liquefação e são apontadas como a causa do rompimento (SERRA, 2018).

Passados alguns meses da catástrofe, entorpecidos por outros acontecimentos graves, mas de proporções distintas – o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff (PT) — a opinião pública se esquecerá rapidamente do ocorrido, na avaliação de Acselrad (2018). De todo modo, a avaliação no mercado da mineração era de que tragédia daquelas proporções não aconteceriam novamente, já que muitas empresas, incluindo a Vale, haviam criado órgãos específicos para monitoramento de barragens – contribuindo para um movimento de alta das ações, associado à uma nova alta do minério que se veria entre 2016 e 2017⁶⁵. Atores da sociedade civil, no entanto, clamavam por leis que zelassem para pessoas que viviam em zonas de alto-salvamento, regras mais rígidas para a autorização na construção de barragens – principalmente no método à alteamento montante, como as que se romperam. Nada seria aprovado até 2019.

3.4.2. Vale na bacia do rio Piracicaba - Brumadinho

A barragem de rejeitos B1, da Vale, em Brumadinho, pertencente às minas de Córrego do Feijão e Jangada, se liquefez pouco depois do meio dia de 25 de janeiro de 2019. Um volume de 11 milhões de toneladas de lama atingiu rapidamente o refeitório e os escritórios dos trabalhadores da empresa, matando mais de 270 pessoas que se encontravam pela frente, retorcendo estruturas de extração e retirada de minério, como tratores e trens de ferro, e destruindo rapidamente uma grande porção do rio Paraopeba, importante afluente do rio São Francisco. Uma parcela dos trabalhadores da empresa e de empresas terceirizadas conseguiu se salvar com vida. Muitos, hospitalizados. De forma mais intensa que no caso da Samarco, cenas dramáticas de resgates de pessoas pelo corpo de bombeiros rapidamente começaram a tomar conta dos canais de TV, de redes sociais e nos portais noticiosos do país e do exterior, repetindo o sofrimento e a dor à exaustão, durante semanas.

Inativa, a barragem do Feijão havia passado por uma série de procedimentos durante o ano de 2018 para conter problemas de drenagem interna que ameaçavam a sua estabilidade, apontam as investigações da Polícia Federal sobre o rompimento (Ragazzi e Rocha, 2019). Disputas entre consultores sobre os métodos de cálculo e os indicadores mais adequados sobre

⁶⁵ A atuação do Grupo Hanna/MBR foi alvo de CPI na ALMG em 1975.

essa estabilidade, procedimentos técnicos para se de alcançá-la e, assim, assegurar os documentos necessários para renovar a operação da mina, vinham acontecendo ao menos desde 2017 (RAGAZZI e ROCHA, 2019). Além disso, pouco antes da catástrofe, em dezembro de 2018, a ampliação das atividades do complexo minerador em que a barragem se encontra passaria por uma deliberação na Câmara Técnica de Mineração do Conselho Estadual de Meio Ambiente — reunião que acompanhei presencialmente. O projeto de expansão, também envolvia intervenções de desmanche (descomissionamento) da barragem B1 — alternativa discutida internamente, pela mineradora, justamente pelo fato de a estrutura apresentar riscos caso permanecesse de pé, conforme as investigações da Polícia Federal (RAGAZZI e ROCHA, 2019). Na reunião, apenas uma conselheira, Maria Teresa Corujo, representante do Fórum Nacional das Entidades da Sociedade Civil nos Comitês de Bacia Hidrográfica (Fonasc) e ativista do Movimento Pelas Serras e Águas de Minas, votou contrário ao projeto de expansão, e um, representante do Ibama, se absteve⁶⁶.

A busca pelos corpos ainda não havia se encerrado em janeiro de 2021, quase dois anos após o desastre. O processo de avaliação dos impactos da catástrofe segue sendo feito pelo Ministério Público estadual, incluindo o suporte de assessorias técnicas, conduzidas por organizações da sociedade civil, para mapeamento dos problemas encontrados e suporte dos atingidos.

3.5. Catástrofes explícitas e catástrofes lentas?

Dada a construção do argumento até aqui, um ponto que acreditamos ser possível desenvolver adiante, nesta pesquisa, é o de entender que — sem diminuir o sofrimento, as perdas, violações de direito e a força deslocadora envolvida nessas duas catástrofes — elas compõem um quadro maior de uma sequência de outros desastres sobre mineração (ou um grande desastre) existentes em Minas Gerais. Não se trata de um argumento original, mas que diz muito da lógica de existência dos conflitos ambientais existentes. Num certo limite, talvez seja preciso considerar, inclusive, se a divisão entre conflitos ambientais e desastres ambientais faz sentido - são todas formas de desastres, num certo limite. A divisão pode ajudar analiticamente, até certo ponto, mas por outro, principalmente nesse contexto mais amplo, obscurece os efeitos não visibilizados da expansão do extrativismo mineral.

Nesse caminho, a relação entre temporalidades de disputas entre os atores envolvidos nesses fenômenos, a relação entre temporalidades e (tentativas) controles das narrativas, e a

⁶⁶ Para a redação da lei, ver: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=9083>

disputa sobre a velocidade de condução dos eventos merece ser analisada. É preciso reconhecer a temporalidade presente nas dinâmicas do momento da eclosão dos conflitos, mas também a relação que esses conflitos estabelecem com as transformações sociais mais lentas ocorridas nos anos anteriores e que contribuem para o entendimento desses ciclos, apontam McAdam e Swell (2001). É preciso considerar que os diferentes atores envolvidos nos conflitos a serem estudados (ambientalistas, camponeses, trabalhadores rurais, poder público, mercado etc) têm percepções distintas sobre o tempo.

Dando atenção a outro aspecto — mas na direção do nosso raciocínio mais amplo —, buscando compreender os conflitos ambientais do Sul Global, Nixon (2011) desenvolve o conceito de *slow violence* para explicar muitos dos processos de violação de direitos cometidos por empresas e Estados, boa parte das vezes envolvendo atividades de extrativismo. O pesquisador sul-africano radicado nos Estados Unidos se refere a processos nos quais a violência "ocorre de forma gradual e fora da visão [da grande mídia, da opinião pública], uma violência de destruição lenta, dispersa pelo tempo e espaço, uma violência desgastante, mas que não é comumente vista como violência de forma alguma", ainda que diversos atores tentem visibilizá-la (NIXON, 2011, p. 2).

Ao analisar contextos de localidades afetadas recorrentemente por furacões e tempestades nas Filipinas, Curato (2018), por sua vez, busca fazer a articulação do conceito de *slow violence* com as teorias deliberativas, apontando para processos de invisibilização de lutas — naquele caso, contra mudanças climáticas e por políticas públicas que minimizem os riscos das comunidades em relação a elas —, tanto por parte da mídia quanto dos próprios governantes. No caso filipino, o problema só aparece de fato como uma preocupação pública quando um grande tufão, de nome Haiyan, matou mais de 6 mil moradores das ilhas, em 2013.

Essas definições se conectam com o argumento defendido por Zhouri (2019) de que vivenciamos, em Minas Gerais, um processo contínuo de produção de catástrofes, quando observadas a sistematicidade de violações de direitos humanos e danos ambientais produzidas no processo extrativista existente no estado.

Acreditamos que essas conceituações podem ser úteis para compreender os casos de conflitos ambientais sobre mineração em Minas Gerais, onde tentativas de tematização pública de problemas de funcionamento da mina de Feijão, em Brumadinho, vinham sendo buscadas há anos por atores da sociedade civil, mas só ganharam visibilidade com o tragédia de janeiro de 2019; onde os problemas decorrentes da recuperação da bacia do Rio Doce, após a catástrofe da Samarco em Bento Rodrigues, foram quase inviabilizados após os meses de

comoção inicial com o caso; onde o sofrimento da população de Conceição do Mato Dentro com a implementação da mina da Anglo American — com desapropriações, ausências do cumprimento de condicionantes, casos de suicídio de depressão profunda dos afetados, dentre inúmeros problemas (SANTOS et al. 2017; ZUCARELLI, 2018) —, são pouco ou nada observados, ainda que atores da sociedade civil tentem fazê-lo. Retomaremos estes pontos a respeito da dimensão temporal dos conflitos, no último capítulo do trabalho.

Ao propor uma genealogia da tragédia da Samarco em Mariana, Acselrad (2017) aponta a desconsideração dos alertas feitos pela sociedade civil (*alert launchers*), de forma sistemática, ao longo das últimas duas décadas, sobre os riscos envolvidos na forma como a atividade mineradora vinha sendo conduzida em Minas Gerais, como uma das explicações centrais do desastre. Trata-se, ao seu ver, de um processo que envolve a naturalização da expansão extrativista, por parte da sociedade, aliada a uma negação, por parte dos tomadores de decisão dos alertas feitos pela sociedade civil. No entendimento do autor, além disso, o debate só poderia ser considerado como existente na medida em que envolvesse as populações afetadas:

Este debate – ou seja, a problematização a partir da perspectiva das populações afetadas – foi o grande ausente durante o período do modelo de exportação de *commodities*, [modelo] baseado em grandes projetos de investimento em instalações de infra-estrutura e em redes necessárias para a aceleração da circulação de mercadorias orientadas para o mercado internacional. Em particular, os porta-vozes dos grupos de populações afetadas, aqueles que podemos chamar de "alert launchers" (lançadores de alerta), tinham pouca visibilidade em suas próprias esferas locais para expressarem as suas perspectivas sobre a problematização de tais projetos (ACSELRAD, 2017, p. 5)⁶⁷.

O autor elenca, enquanto elementos que dificultam a escuta, alguns dos elementos já levantados por nós e que serão detalhados adiante, como a dificuldade da mídia em se ater a esse tipo de problema. Vejamos, então, com um pouco mais de detalhes, quem são esses *alert launchers* apontados por Acselrad, observando com um pouco mais de atenção a forma como a sociedade civil tem se estruturado em Minas Gerais diante das ameaças da mineração.

3.3.1. Resistências

A expansão da agenda desenvolvimentista e mineradora não se deu sem resistência. Quilombolas, indígenas, camponeses e setores das classes médias, muitas vezes por meio de coletivos ou organizações da sociedade civil, questionam o modelo de apropriação do

⁶⁷ Em Minas Gerais, a antropóloga Maria Júlia Zanon, no caso do MAM, e o ativista Joceli Andreoli, no caso do MAB.

território, os sentidos atribuídos para as áreas exploradas, assim como a possibilidade de subjugar modos de vida e os entes não-humanos que esse projeto propôs.

Fato é que os conflitos ambientais nascidos dessas resistências mobilizaram principalmente populações “atingidas” por esse modelo de crescimento econômico, configurando um novo campo dentro do ambientalismo brasileiro, identificado principalmente com o discurso pela Justiça Ambiental (ACSELRAD, 2010; ZHOURI, 2014). Surgido nos Estados Unidos nos anos 1980, o conceito de justiça ambiental busca desconstituir a ideia de que as lutas ambientais são supraclassistas e recolocou, num primeiro momento, a questão da desigualdade da distribuição dos problemas ambientais (SCHLOSBERG, 2007). Em 1998, representantes da rede de Movimentos de Justiça Ambiental dos Estados Unidos estiveram no Brasil com a proposta de compartilhar formas de atuação com grupos ambientalistas e acadêmicos locais dispostos “a resistir a processos de exportação da injustiça ambiental” (ACSELRAD, 2010, p. 111). Além disso, em diferentes edições do Fórum Social Mundial, a mesma rede realizou oficinas sobre a temática. Em 2001, movimentos sociais, ONGs e pesquisadores brasileiros e estadunidenses se reuniram em Niterói (RJ), no Seminário Internacional Justiça Ambiental e Cidadania, onde foi criada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, que viria a ganhar força a partir de meados dos anos 2000.

Com uma declaração de princípios que expandiu a categoria de injustiça ambiental para muito além da questão racial e do lixo tóxico (que dera origem ao movimento dos Estados Unidos), a Rede Brasileira passou a abarcar problemas como a grilagem de terra na Amazônia, desmatamento e agricultura extensiva e cultivo de soja – “uma articulação singular entre formas modernas e globalizadas de produção com formas primitivas de exploração do trabalho e extração de riqueza” (ACSELRAD, 2010, p. 112). É possível dizer, dessa forma, que a demanda por justiça ambiental tem sua gramática ampliada ao ser colocada em contato com a realidade local.

As resistências e os conflitos que emergem têm vários significados possíveis. Eles tencionam formas hegemônicas de ocupação do espaço, exprimindo “as contradições internas aos modelos de desenvolvimento, isto é, à combinação de atividades privilegiadas pelo país (e, em particular, pelos governos), a sua disposição espacial, a destinação social da produção e o modelo pelo qual ela é efetuada” (ACSELRAD, 2005, p. 8). Além disso, essas resistências colocam em evidência e questionam a maneira como o mercado e o aparato burocrático jurídico veem o mundo e atuam na reprodução do desenvolvimento econômico. A eclosão dos conflitos também promove a contestação da visão do meio ambiente apenas enquanto recurso material e simbólico, alterando a percepção, o reconhecimento e a circulação de sentidos

sobre o que ele seria (ACSELRAD, 2005; FUKS, 2002). Outro ponto importante é que os conflitos ambientais acabam por exprimir demandas diversas, como por equidade de distribuição de problemas ambientais, por reconhecimento, pelo direito à participação, bem como por condições ambientais para o florescimento das capacidades — no sentido cunhado por Amartya Sen (SCHLOSBERG, 2007).

Ao mesmo tempo em que os grupos de resistência se apresentam e se constituem como atores coletivos na disputa política, há um processo de ressignificação e reconstrução do território apresentado como “lugar” (AUGÉ, 2003 apud: ZHOURI e OLIVEIRA, 2005). Por meio de exercícios de memória coletiva, há uma reinvenção do passado no presente do conflito, ampliando a possibilidade de o território congregar e unir coletividades, afirmam. É enquanto “lugar” que o território assume importância e vitalidade para as comunidades. Muitas vezes, isso é um processo que emerge na luta, apontam as pesquisadoras (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005).

Por outro lado, ao mesmo tempo que é necessário valorizar a potência da luta e da participação, também é preciso ponderar a violência que muitas vezes permeia a implicação de sujeitos envolvidos nesses conflitos (e desastres) na resolução dos problemas que se colocam diante deles. Sem buscar essencializar suas figuras, é necessário ter em mente como camponeses, quilombolas, ribeirinhos, indígenas e moradores de periferias, socializados em contextos muito particulares, marcados por padrões de construção do conhecimento próprios, são forçados a interagir com situações, padrões de fornecimento de informações e discursos técnico-científicos típicos da modernidade desenvolvimentista. Interações das quais precisam participar para garantir a manutenção dos seus direitos básicos ou na tentativa de conseguir reparações para os casos de direitos violados, mas cujos quadros interpretativos primários lhes são muitas vezes alheios. Diante do susto, da dor, do medo dessas pessoas são esperados a participação e o engajamento para resolver problemas pelos quais não esperavam ter que passar no curso de suas vidas. Problemas esses que se relacionam à forma de reprodução do capital e pelas quais elas não serão provavelmente beneficiadas. Diante do susto, da dor, do medo, dessas pessoas é esperado o uso de gramáticas de descrição das paisagens e territórios, de modos de vida e de práticas econômicas que se encaixem em registros de compreensão da realidade muito diferentes daqueles em que elas se acostumaram a construir os seus cotidianos (ZHOURI et al., 2017; OLIVEIRA, 2018).

Oliveira (2018), tematiza a *necessidade* dos sujeitos em se envolverem, a exposição e a essencialização a que são submetidos ao serem encaixados na categoria de atingido ou afetado:

os regimes da burocracia e da organização política intervêm em pelo menos em três domínios da experiência [dessas pessoas]: (1) rotina: nova gestão de seu tempo, agora referenciado pelas sequências de reuniões, assembleias e audiências; (2) narrativas: necessidade de adotar novas modalidades discursivas e vocabulários; (3) relações intersubjetivas e controle expressivo sobre a apresentação de si: o que compreende a construção de novas identidades, processos de estigmatização e os ajustamentos tornados necessários a partir da experiência de relocação compulsória (OLIVEIRA, 2018, p. 86).

Esses processos de sofrimento individual e comunitário envolvidos com o contexto da mineração reforçam a dimensão totalizante da atividade – no sentido em que afeta fortemente os níveis mais profundos das relações intersubjetivas dos sujeitos às cadeias globais de produção industrial, marcados por uma presença profunda da forma pela qual o Estado, nos níveis local e nacional, se posiciona em relação aos processos envolvidos. Inclusive nos momentos de dor.

A seguir, avançamos um pouco mais na compreensão de quem são os atores da sociedade civil envolvidos com as resistências à agenda mineradora, elencando alguns grupos específicos.

3.6. Caracterização da sociedade civil

Como já ponderado até aqui, o escopo geral desta pesquisa está ancorado no entendimento de que a participação de movimentos sociais e de outras formas de organização coletiva é fundamental para o encadeamento de processos discursivos na esfera pública. Ela também aponta a centralidade do conflito para a construção da cena democrática, não vendo oposição — ao contrário — entre conflito e deliberação pública. Nesse sentido, reconhecemos que um esforço considerável tem sido empreendido por coletivos de cidadãos, em configurações distintas, para disputar o significado da expansão da atividade mineradora e buscar mantê-la, mesmo diante de um cenário de desproporcionalidade de forças entre as partes, e ainda que haja diferenças significativas na leitura do problema dentro da própria sociedade civil.

Como já dissemos, a atuação da sociedade civil é central para a estruturação de um debate público minimamente organizado, já que ela é capaz de reconhecer demandas dos cidadãos, organizá-las, enquadrá-las e endereçá-las a outros atores situados em posições distintas do universo político. A capacidade de articulação desses atores políticos entre si, desses atores com as diferentes instâncias do Estado e desses atores com os cidadãos ordinários, tem, desse modo, uma importância grande para a compreensão do contexto ao qual nos propomos analisar. Mais do que existir, é preciso que esses atores da sociedade civil

tenham força para expressar suas demandas publicamente, fazê-las compreensíveis para imprensa, políticos e outros atores que desempenham papel semelhante, assim como é preciso sustentar suas disputas discursivas.

É fato que uma parcela de atores da sociedade civil no estado tem atuado de forma articulada desde o início dos anos 2000. Prova disso é que algumas vitórias parciais foram alcançadas, como algumas suspensões de atividades de mineração na Serra da Piedade, a paralisação temporária do Projeto Apolo, da Vale na Serra do Gandarela, e a conquista da proteção de parte expressiva da Serra da Moeda.

De uma maneira geral, ao menos três grandes eixos de posicionamento diante do Estado e de atores do mercado parecem ser capazes de ser identificados: i) o de ONGs consolidadas nos anos 1980 e 1990 no escopo do ambientalismo mineiro; ii) o de grupos de laços mais frouxos e maior radicalidade, que emergem em reação à projetos de grandes empreendimentos minerários surgidos nos anos 2000; e iii) o de movimentos sociais mais coesos, alinhados a identidades e discursos de uma esquerda hegemônica, que consolidam a sua atuação principalmente após a ruptura da Samarco no Rio Doce, em 2015.

3.6.1. O lugar das ONGs tradicionais: AMDA e Projeto Manuelzão

Uma ONG, a AMDA, das mais antigas organizações ambientalistas do estado, opera numa lógica que mescla conservacionismo e o discurso de modernidade ecológica/desenvolvimento sustentável, atuando em parceria com as mineradoras inclusive na prestação de serviços (a partir de mediação do Ministério Público via TACs). Formada no final dos anos 1970, a AMDA foi fundamental para a disseminação da pauta ambientalista em Minas Gerais nos anos 1980 e 1990, abordando um leque amplo de questões, que vão da poluição urbana aos inúmeros problemas criados por práticas agrícolas. Seu principal rosto, desde a fundação, é a economista Maria Dalce Ricas. A AMDA ficou conhecida nas suas primeiras décadas por uma postura combativa. Inclusive por publicar a famosa lista suja das empresas poluidoras de Minas. Isso lhe valeu abertura com a imprensa e diálogo com grandes organizações nacionais ligadas ao socioambientalismo.

Mas especificamente na questão da mineração, principalmente a partir dos anos 2000, a AMDA tem se mantido mais afastada do confronto, optando, como já dito, por uma postura de proximidade com as empresas, o que é motivo de crítica de outros coletivos, como veremos adiante. De alguma forma, a organização segue a linha de algumas outras instituições de referência no ambientalismo brasileiros, como SOS Mata Atlântica, no sudeste, e IPAM, na Amazônia, de trabalho conjunto com o setor produtivo na construção de saídas para os

problemas por elas enfrentados. Curiosamente, assim como a AMDA, nenhum grande ator da sociedade civil organizada brasileira – tampouco as contrapartes nacionais das organizações internacionais – apontam o problema da mineração em Minas Gerais enquanto um problema ambiental de relevância nacional.

Outro ator relevante no ambientalismo da região central de Minas é o Projeto Manuelzão, um híbrido de projeto de pesquisa e de extensão universitária, criado na Faculdade de Medicina da UFMG, e de ONG (via sua contraparte com CNPJ, o Instituto Guaicuy). O Manuelzão, por boa parte dos anos 2000, teve uma atuação próxima de uma lógica corporativista, de tentativa de saídas para os impasses vivenciados a partir da negociação com o governo do estado e com as grandes empresas que impactavam comunidades e o meio ambiente. Essa lógica foi reforçada principalmente pela sua atuação nos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) do Rio das Velhas e do rio São Francisco, nos quais teve papel central para a estruturação institucional, ocupando as presidências por vários mandatos. Mas as articulações diretas como chefes de executivo municipais e estadual, principalmente durante o governo Aécio Neves (PSDB) em Minas Gerais, também precisam ser considerados, ainda que tentativas de projetar independência tenham sido constantes.

A postura de certo modo favorável do Manuelzão diante da abertura da mina de Capão Xavier no Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, no início dos anos 2000, por exemplo, ilustra essa postura ambígua. Por outro lado, a partir do final de década de 2000 e início da de 2010, o Manuelzão inicia uma aproximação com outros grupos mais combativos, sendo importante ator na costura de uma solução para o caso da Serra do Gandarela, posicionando-se de forma crítica contra a Samarco e na análise da destruição do rio Doce, na resposta imediata que ocorre após a ruptura de Fundão, e também no caso Brumadinho. A presença de lideranças carismáticas, como os professores Apolo Heringer e Marcus Vinícius Polignano, associada a algumas ações de mobilização com grande visibilidade, e legitimidade institucional da pesquisa acadêmica contribuíram para o posicionamento do Manuelzão em relação à temática, inclusive impulsionando a atuação de parceiros, como o MovSAM.

3.6.2. De Capão Xavier à Conceição: MovSAM e outros “novos” atores

Os grupos que compunham o núcleo do ambientalismo institucionalizado de Minas Gerais, como Manuelzão e AMDA⁶⁸, não foram capazes de reagir ou dimensionar aos primeiros conflitos que apareceram no começo dos anos 2000 — período marcado por casos como os

⁶⁸ MAM - Quem Somos. Disponível em <https://mamnacional.org.br/mam/quem-somos/> Acesso em 10 de janeiro de 2021.

projetos Minas-Rio (MMX/Anglo American) e Apolo (Vale). Isso explica, em parte, o aparecimento do Movimento pelas Serras e Águas de Minas (MovSam), com um discurso mais próximo do registro da justiça ambiental (mas não apenas), e que acaba servindo de referência para parte significativa das lutas observadas em diversas localidades. Ainda que algumas de suas lideranças se destaquem à frente do grupo, como a artesã e educadora Maria Teresa Corujo, a Teca, e o jornalista Gustavo Gazzinelli, o MovSAM se estrutura como uma rede de cidadãos, ativistas e de outros movimentos secundários.

O movimento é marcado por laços frouxos, por vezes efêmeros, mediados por interações virtuais, mas capazes de articular ações rápidas de intervenção em contextos de conflitos. Dessa forma, ele mobiliza tanto aqueles que Henrik Bang (1999, 2005) chama de *everyday makers* — cidadãos comuns, não necessariamente marcados pelo engajamento em disputas políticas, mas preocupados com questões críticas que aparecem nos seus entornos —, quanto especialistas em áreas como direito, geologia e biologia, o que lhe garante capacidade de resposta às formulações tecnocientíficas do Estado e dos seus adversários. Nesse sentido, embora importante, a ligação desse coletivo com o discurso da justiça ambiental se justifica menos por um questionamento à distribuição desigual de males ambientais e à reivindicação de inclusão de atores desfavorecidos — como advogado por nomes dedicados a estudar a temática no Brasil, como Acselrad (2007) —, e mais pela capacidade de articular uma pluralidade de perspectivas e valores sobre o entendimento das questões ambientais, como observado por Schlosberg (1999).

Quatro processos de resistência ajudam a compreender a formação do grupo: os casos de Capão Xavier, quando o MovSAM ainda não estava constituído, o SOS Serra da Piedade, também na mesma época, mas que se desdobra até o presente, assim como Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela e, de alguma forma, processos de resistência à então MMX em Conceição do Mato Dentro. Vejamos o primeiro e o segundo processo em detalhes, na medida em que trazem elementos importantes para compreender o contexto de aparição e interação entre os grupos da sociedade civil, assim como as práticas de resistência que surgiriam.

3.6.2.1. Capão Xavier Vivo - contra a MBR/Vale

O caso da implementação da extração de ferro da Mina de Capão Xavier é um dos mais emblemáticos do processo de expansão da mineração em Minas Gerais, no início dos anos 2000. A implementação do projeto vinha sendo avaliada pela mineradora MBR desde ao menos 1998, quando o primeiro pedido de licenciamento ambiental foi apresentado, mas a

licença de instalação só seria concedida em 2004, após novo pedido feito em 2003. Ou seja, o empreendimento é um dos primeiros a se viabilizarem na esteira do boom do minério dos anos 2000. Atores importantes no cenário das lutas sociais da região central de Minas, como o integrante da Comissão Pastoral da Terra Frei Gilvander Moreira, que impulsiona a resistência, e o jornalista Gustavo Gazzinelli, que se tornaria um dos principais articuladores do Movimento Pelas Serras e Águas de Minas (MovSAM), protagonizaram a disputa contra a MBR (depois incorporada pela Vale), a partir do *Movimento Capão Xavier Vivo*⁶⁹.

Um dos argumentos centrais contra a mina, instalada na região do bairro Jardim Canadá, no município de Nova Lima, é a interferência da cava em aquíferos importantes para o abastecimento de água da grande Belo Horizonte – os sistemas Fechos, Mutuca, Catarina e Barreiro, responsáveis por atender cerca de 320 mil pessoas à época das discussões. Ainda que o projeto também interfira paisagisticamente e na qualidade do ar de áreas de bairros de classe média e classe média alta da região metropolitana, o enquadramento do movimento sempre privilegiou centralmente a afetação dos aquíferos, entendidos como bem comum dos moradores da grande Belo Horizonte. Esse gesto se repetiria em outros enfrentamentos futuros contra a mineração, como o caso da Serra do Gandarela. A favor do Movimento estava a legislação - a lei estadual 10.793/1992 veda a instalação de empreendimento extrativos em mananciais de abastecimento da população e o decreto estadual 21.372/81 define a bacia do córrego do Mutuca, localizada na região, como de interesse especial, assim como a vegetação do seu entorno.

Além do enquadramento que dá centralidade à água, esse conflito ambiental também expôs outros elementos do repertório de ação das lutas anti mineração que se propagaria pela região central de Minas nos anos seguintes: a judicialização do caso (com tentativas de suspensão de licenças ambientais) a partir de ações civis públicas e com o acionamento do Ministério Público; o uso estratégico dos espaços de participação institucionalizada para a aquisição de informações e o posicionamento do movimento diante dos adversários - ainda que reconhecendo a limitação dessas arenas; a realização de atividades ao ar livre, como trilhas e caminhadas nas áreas afetadas, como forma de angariar apoio de simpatizantes. O Movimento ainda trabalhou com a memória afetiva das intervenções anteriores da MBR na região metropolitana de Belo Horizonte, que afetou de forma substantiva a paisagem da Serra do Curral, nos anos 1970, com a Mina de Águas Claras (MAC) - responsável por alterações climáticas na capital, pela destruição de aquíferos na mesma serra e pelo desmatamento em

⁶⁹ Desde meados de 2019, após convite de uma liderança, acompanho o grupo virtual do Gabinete. Na minha entrada, informei aos participantes sobre quem eu era, os objetos e objetivos da minha pesquisa de doutorado.

áreas como a mata do Jambreiro (ALMG CPI, 1975)⁷⁰ —, bem como a descaracterização, por parte da mineradora, do entorno do pico de Itabirito, em Itabirito, umas das paisagens mais singulares de Minas Gerais.

O caso Capão Xavier ainda foi controverso dentro da sociedade civil ambientalista. Como já adiantado, a partir de análises técnicas, representantes do Projeto Manuelzão que atuavam no Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, concordaram em aprovar a outorga necessária para a implementação do projeto, indo de encontro às movimentações do Movimento Capão Xavier Vivo. Após a liberação da licença, pelo governo de Minas, o processo de reabertura chegaria a ser barrado temporariamente pela Justiça. E a ALMG abriria uma CPI para analisar o caso, em 2005 - a única CPI instalada para analisar um projeto ambiental minerador em Minas Gerais durante o boom das commodities. Importante frisar que em 2007 a Vale, que já vinha assumindo pouco a pouco ações da empresa, conquistou o controle acionário total da MBR.

De todo modo — além da mineradora, e junto da estrutura disfuncional e distorcida do COPAM, da COPASA, que também concordou com a atividade da mina, e da Fundação Estadual de Meio Ambiente — um dos alvos de ataque do Movimento era a AMDA, que compunha o COPAM e, já naquela época tinha relações de proximidade com o setor produtivo. Na “Lista Suja” do Movimento Capão Xavier Vivo, parte do material de comunicação do grupo, a AMDA é assim denunciada: “É financiada por empresas poluidoras; // Defende o consumo e não o meio ambiente; // Não representa a sociedade civil organizada”. Curiosamente, como pontuado, uma das ações mais fortes da AMDA, que ajudou a ONG a se tornar conhecida nos anos 1990, foi a lista suja da AMDA de empresas poluidoras.

⁷⁰ Para ver a rede de parceiros da Articulação fora do Brasil, veja a página do coletivo: <https://atingidosvale.com/articulacao/estrutura-organizativa/>

Foto 1 - Faixa em Manifestação do Capão Xavier Vivo, em 2004.
Marcha de Belo Horizonte a Capão Xavier



Crédito: Reprodução Capão Xavier Vivo.

3.6.2.2. SOS Serra da Piedade e a Brumafer/AVG

No caso da Serra da Piedade, localizada em Caeté e Sabará, também na região metropolitana de Belo Horizonte, o SOS Serra da Piedade conseguiu barrar, ainda que de forma temporária, o funcionamento da Brumafer, mineradora de pequeno porte. O caso é ilustrativo de várias questões. Do papel que certa atuação junto ao Ministério Público ocupará nas tentativas de barrar a mineração, bem como das articulações das mineradoras junto ao Legislativo e ao poder Executivo, na tentativa de manter suas atuações - questões que serão retomadas adiante.

O movimento surgiu em 2001, formado principalmente a partir de integrantes do MACACA - Movimento Artístico, Cultural e Ambiental de Caeté, associação que tem entre seus integrantes a educadora ambiental e artesã Maria Teresa Corujo, a Teca. O envolvimento no grupo de integrantes da Igreja Católica, que tem na serra o Santuário de Nossa Senhora da Piedade, também foi importante. A Brumafer havia recebido uma licença para extração na Serra da Piedade em 1998, sob o argumento de que a lavra se localizava na serra do Brumado — uma manobra feita com base em nomes alternativos dado a trechos da serra da Piedade em algumas cartas geográficas existentes. Isso porque Serra da Piedade é tombada como patrimônio histórico nacional desde 1956, além de ser reconhecida como monumento natural

de Minas pela Constituição estadual de 1989. Esses aspectos impediriam qualquer atividade extrativa no local. As articulações do SOS Serra da Piedade se deram principalmente em torno da tentativa de fazer com o que o governo de Minas regulamentasse os limites da proteção estabelecida pela Constituição mineira — o que deveria ter sido feito logo após a sanção da carta, como aponta a própria constituição — e que, caso estivessem estabelecidos inviabilizaria a mineração no local.

Em junho de 2006, o governo de Minas sancionou a lei regulamentando os limites da área a ser protegida (Lei Estadual 15.178/04). Mas em agosto do mesmo ano, o Instituto Estadual de Florestas (IEF), órgão da Secretaria de Meio Ambiente, apresentou uma proposta de criar uma área de proteção ambiental na Serra que liberava o espaço ocupado inicialmente pela Brumafer. Com a reação de moradores, a iniciativa seria barrada. Mas, na sequência, em 2005, a Assembleia Legislativa inseriu um *jabuti*⁷¹ numa lei estadual que cedia um imóvel do estado ao Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) de Rio Pomba⁷². A lei foi sancionada sem vetos pelo governador Aécio Neves como a lei 16.133, de 26 de maio de 2006. O jabuti da normativa estabelecia alterações nas coordenadas geográficas da área reconhecida como o monumento natural, permitindo a atuação da mineração na Serra⁷³. Após uma ação civil pública, envolvendo Macaca, integrantes do SOS Serra da Piedade e Santuário, a lei seria considerada nula por vícios de origem, em 2007, barrando a atuação da Brumafer. A Brumafer, que seria adquirida pela AVG Mineração, apelaria e tem tentado retomar as atividades desde então. E em janeiro de 2021, duas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), de propriedade da Igreja Católica, foram criadas, como tentativa de reduzir a pressão da mineração sobre a área.

Importante observar que mesmo num território marcado por grande interesse social — Nossa Senhora da Piedade, cujo santuário se encontra na serra é padroeira de Minas Gerais, um estado profundamente marcado pelo catolicismo —, a atuação das mineradoras encontrou apoio da elite política, inclusive de comerciantes e empresários locais.

De todo modo, a bagagem acumulada da luta na Serra da Piedade é apontada como escola para confrontos maiores que surgiram a partir de 2007, notadamente os relativos à serra do Gandarela, contra a Vale, e o enfrentamento contra a MMX e a Anglo American em

71 Um amplo balanço crítico da estratégia de atuação dos acionistas críticos brasileiros na Vale pode ser lido no relatório do grupo:

https://justicanostrilhos.org/web/wp-content/uploads/2020/11/relatorio_acionistas_criticos_completo1.pdf
Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

72 Premiação concedida pelas ONGs Public Eye e Greenpeace em evento paralelo ao Fórum Econômico Mundial de Davos.

73 Que remete a Mead e Dewey e que difere do pluralismo canônico mainstream de Dahl e Truman.

Conceição do Mato Dentro. É num encontro ocorrido na Serra da Piedade, em 2008, a partir da articulação entre membros do SOS Serra da Piedade, de ex-integrantes do Capão Xavier Vivo, e já com o problema Gandarela sendo debatido, que nasce o Movimento Pelas Serras e Águas de Minas. Ele passa a atuar como *broker* de várias lutas, como as ocorridas em Conceição do Mato Dentro, Congonhas, Serra da Moeda e Brumadinho, ainda que atores locais tenham protagonismo próprios nesses territórios. E inclusive na medida em que há aumento da velocidade da expansão da mineração sobre novos territórios a partir daquele momento. Vejamos um pouco dos detalhes de dois desses casos, os de Moeda e Congonhas.

2.6.2.3. Abrace a Serra da Moeda

Em Brumadinho, desde 2008, o Abrace a Serra da Moeda, que viria a se constituir formalmente como uma associação, luta contra a operação da mina da Serrinha, comprada pela Ferrous em 2007 e, posteriormente, adquirida pela Vale. O movimento se tornou famoso pelo evento que lhe dá nome, um encontro de pessoas na crista da Moeda, todos os dias 21 de abril, na região conhecida como Topo do Mundo, em que um abraço simbólico da serra acontece. De impacto visual poderoso, garante alguns segundos de telejornais e fotos nas páginas da imprensa regional. Assim como no caso da Serra da Piedade e, como veremos adiante, da Serra do Gandarela, a pressão sobre o poder público para a criação ou, no caso, a ampliação, de uma unidade de conservação municipal foi uma das principais iniciativas para barrar a mina da Serrinha - de propriedade da Ferrous, mineradora comprada pela Vale, em 2019. O grupo obteve vitória parcial em 2013, a partir de uma alteração numa lei local de Brumadinho que limitou as operações da empresa. A Serra da Moeda, porém, segue sendo destruída pela atuação da Gerdau, em Moeda, e pela Vallourec, na mina Pau Branco. O COPAM aprovou em maio de 2020 a alocação de pilhas de estéril da mineradora próximas à área de proteção ambiental - em decisão também suspensa pela Justiça. E, em abril de 2020, um projeto de lei chegou a ser apresentado na Assembleia Legislativa, pelo vice-presidente da casa, Antonio Carlos Arantes (PSDB), para alteração do perímetro do Monumento Estadual da Serra da Moeda, outra normativa que protege a área, com o objetivo de facilitar a atuação de mineradoras na área. Mais uma vez, as estratégias de atuação do mercado, a partir de atuação no legislativo local, se repetem.

Foto 2 - Edição de evento anual de “abraço” à Serra da Moeda



Crédito: Reprodução portal Abrace a Serra da Moeda.

2.6.2.4. UNACCON frente à CSN, em Congonhas

O conflito ambiental fruto da operação da CSN em Congonhas é um dos mais gritantes do cenário analisado, na medida em que a proximidade entre a malha urbana da cidade e toda a monstruosidade física do complexo minerador está na casa das dezenas de metros. Os bairros da cidade de 55 mil habitantes ficam frente às barragens de rejeitos construídas em série, encavaladas, para sustentar o complexo minerador de Casa de Pedra - a maior mina de minério de ferro de Minas Gerais. Os sinais do absurdo são diversos. O temor recorrente da ruptura das barragens, capaz de criar uma catástrofe humana centenas de vezes maior do que as observadas em Mariana e Brumadinho; a poluição do ar em níveis críticos nos meses de seca, provocada pelas partículas de minério em suspensão causada pela extração da commodity; o abastecimento para consumo humano dependente do bombeamento de águas subterrâneas do entorno da área minerada; processos de desapropriações territoriais inconclusos, criando bairros fantasmas desoladores; o fluxo intenso e diário de dezenas de ônibus cortando as ruas da cidade, trazendo a população flutuante para trabalhar nas minas; atropelamentos e mortes em rodovias causadas pela ausência de equipamentos de infraestrutura simples para a proteção de pedestres; creches fechadas às pressas - e nunca

reabertas - sob o risco de crianças serem arrastadas por mais um rio de lama que não vem; testes recorrentes de sirenes, ampliando o medo...

Foto 3 - Manifestação da UNACCON por implantação de passarelas em Congonhas



Crédito: Filipe Motta, 19 de agosto de 2019.

A principal frente de resistência à mineração local é União das Associações Comunitárias de Congonhas (UNACCON), que busca mapear problemas observados nas diferentes regiões da cidade e nos últimos 15 anos tem questionado as atuações das mineradoras na cidade junto ao Ministério Público, em arenas de participação institucionalizada do sistema estadual de meio ambiente, e com intervenções na mídia local, por rádios, e estadual — num um dos raros casos de diálogo mais estável com jornalistas dos principais veículos impressos. A principal liderança do grupo é o técnico em mecânica aposentado Sandoval Filho, que trabalhou por mais de 30 anos na Ferteco (empresa alemã antiga proprietária do complexo de Córrego do Feijão) e na Vale. A UNACCON tem diálogo estreito com o MovSAM, além de boa interlocução com acadêmicos no Brasil e no exterior, o que tem ajudado a amplificar os problemas vivenciados no município. Diferente dos grupos vistos até aqui, no entanto, reivindica menos a identidade “ambientalista” e mais o lugar de defensora de direitos da população local de uma forma mais abrangente. Retomaremos os problemas observados em Congonhas de modo mais sistemático no último capítulo, sobre a questão temporal.

3.6.2.5. REAJA ante a MMX/Anglo American, em Conceição do Mato Dentro

As resistências ao projeto minerador da Anglo American em Conceição do Mato Dentro (que também afeta Dom Joaquim e Alvorada de Minas), tem como componente central a disputa pelas ideias do que significa ser e de quem é *atingido* pelo projeto, como bem observam Ana Flávia Santos e colegas (2017). Como observado em outros casos, como o da serra do Gandarela, várias das comunidades rurais afetadas pela mina do Sapo vivem em territórios onde várias famílias compartilham uma mesma área comum. Muitas vezes em propriedades familiares, em que os processos de divisão da terra são informais. Nem os procedimentos legais de mensuração dos impactos ambientais dão conta dessas nuances, nem houve esforço inicial, por parte das empresas e do Estado, para lidar com esses arranjos — que mais do que formas de ocupação do território, constituem sociabilidades específicas, forjam práticas de manejo da terra e redes de troca que foram desfeitos ou impactados pelo empreendimento (A. F. Santos et al., 2017; Zucarelli, 2018).

A REAJA - Rede de Articulação e Justiça Ambiental dos Atingidos pelo Projeto Minas-Rio estabelece-se como um dos principais coletivos no confronto jurídico, na exposição dos problemas nas arenas institucionalizadas construídas pelo Ministério Público para a busca por um “consenso” sobre as questões, e na publicização das mesmas. Curiosamente, ela nasce do questionamento a um fórum, a REASA, criada pelo Ministério Público para a mediação dos conflitos dos atingidos com a empresa - mas que, no entendimento da população era demasiadamente controlado pela própria intermediação do MP. Trata-se, assim, de um grupo que surge da tentativa da sociedade civil ter as próprias rédeas sobre a sua organização da luta, ante uma resistência intermediada pelo Estado, como bem argumentado por Zucarelli (2018).

Nesse movimento, também contou com trocas com integrantes do MovSAM e apoio destes. Mas outros atores, como o Grupo de Estudos sobre Temáticas Ambientais (GESTA), núcleo de pesquisa e extensão acadêmica formado por pesquisadores dos departamentos de Antropologia, Sociologia e Geografia da UFMG. É necessário observar que, como visto em outros contextos de conflitos ambientais, a forma como o Estado e empresa conduziram o processo de reconhecimento dos afetados acabou por criar fissuras entre os próprios grupos de atingidos, o que amplia processos de sofrimento - além da perda territorial e ameaça a modos de vida, as pessoas passam a conviver com inimizades e antagonismos de novas naturezas.

Retomaremos o caso em outros momentos do trabalho.

3.6.3. Protagonismo pós-rupturas? MAB e MAM

A atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e do Movimento Pela Soberania Popular na Mineração (MAM), em Minas Gerais, precedem as rupturas das barragens da Samarco, em 2015, e da Vale, em 2019. No caso do MAB, sua luta inclusive não nasce ligada à agenda da mineração. No entanto, é inegável o quanto esses dois grupos conquistam protagonismo na cena pública a partir desses dois acontecimentos - tanto a partir do posicionamento diante dos meios de comunicação, seja pela realização de manifestações com grandes volumes de pessoas, seja pela maior facilidade com que estabeleciam diálogos com atores do Estado, principalmente o governo de Minas e o Ministério Público. Trata-se de movimentos sociais clássicos, ligados à Via Campesina, com lideranças⁷⁴ e programas bem definidos, laços fortes no estabelecimento de vínculos entre seus integrantes, símbolos que evocam a iconografia de esquerda, interlocução mais robusta com sindicatos e partidos políticos (notadamente o PT) do que os demais atores vistos até aqui.

Nos termos postos por Laclau (2003), os dois grupos constroem uma hegemonia discursiva sobre a agenda da mineração, centralizando a disputa sobre os significados de atingido, dando relevância aos impactos sociais da ruptura, assim como à natureza contraditória da expansão capitalista envolvida com o crescimento da mineração no estado. Ao mesmo tempo, em comparação ao MovSAM e parceiros, ao Projeto Manuelzão e à AMDA, os dois grupos mobilizam menos aspectos ecossistêmicos envolvidos com a atividade. Este ponto, aliado à proximidade com o governo de Minas à época do governo Fernando Pimentel (PT), é um dos motivos de ataque dos demais atores, ainda que essas críticas não sejam permanentes e interlocuções eventuais ocorram. Essa disputa por protagonismo também acaba por colocar os dois grupos - MAM e MAB - em choque entre si, eventualmente. A apresentação do MAM, em sua página na internet ajuda a compreender melhor o discurso do grupo:

Somos um movimento que junto às massas espoliadas e organizadas da mineração, poderemos discutir o ritmo de extração mineral, onde se pode ou não minerar e, além de lutar pela soberania popular na mineração. Nos pautamos em organizar o povo que está em conflito com a mineração (seja na beira da cava, na ferrovia, no mineroduto, na estrada ou no porto) e debater na sociedade o modelo mineral, primário exportador, em que vivemos no país contribuindo na construção do Projeto Popular para o Brasil⁷⁵.

74 Decreto 44844 de 25 de junho de 2008. Texto integral disponível em

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Dec&num=44844&comp=&ano=2008&texto=original> Acesso em 2 de setembro de 2020.

75 A Anglo Gold Ashanti recorria a quatro AAFs para extrair 1,2 milhões de toneladas de minério na sua extração de ouro em Santa Bárbara.

O MAM surge no Pará em 2012, a partir de integrantes de Via Campesina articulados em processo de resistência à ampliação da mineração naquele estado da região Norte — afetado principalmente pelos projetos de duplicação da estrada de ferro Carajás-Maranhão, da Vale, bem como do projeto S11D a ela relacionada, dentre outros. Em Minas, se estabelece a partir de processos de resistência a um mineroduto da Ferrous na Zona da Mata, que precede a formação oficial do grupo⁷⁶. Nesse sentido, já como MAM, atua defendendo posicionamentos contra a mineração principalmente em territórios onde a presença de outros grupos não se fazia presente, como no Serro e na região da Zona da Mata, ainda que também seja figura na composição de resistências em Conceição do Mato Dentro, por exemplo. E após a série de ameaças de ruptura de barragens (não ocorridas) que seguem o desastre de Brumadinho, em 2019, terá papel importante na acolhida e na organização de resistências em territórios ameaçados, como Socorro e São José do Brumadinho, em Barão de Cocais. Assim como o MAB, ao se articular com outros grupos de esquerda, ligados à defesa dos direitos de mulheres e a movimentos estudantis, por exemplo, amplia a sua capilaridade territorial, mas também agrega perfis de militantes mais jovens do que outros atores da sociedade civil. E assim como o MAB, tem em seu repertório de ação o uso de performances de ação de direta, com bloqueio de estradas e ferrovias, construção de barricadas de pneus em chamas, que não se fazem tão presentes nos demais grupos⁷⁷.

76 No sentido de darem direcionamento a políticas públicas prioritárias.

77 Original em inglês: “It is constituted by a shared belief system (...) which is characterized by core (policy) beliefs defining the general direction in which a coalition seeks to push policy programs. Coalition allies agree on such core beliefs (which are very hard to change) whereas variation occurs as regards the secondary strategic aspects, that is, the instrumental decisions and framings surrounding these core beliefs. (...) The ideological core of such coalitions is underpinned by (...) a non-trivial degree of internal coordination and by (...) some stability over time (Adam et al. 2020, p. 3)”.

Foto 4 - Integrantes do MAM e do MAB em manifestação após ruptura da Vale, em Brumadinho, às portas da Assembleia Legislativa de MG



Foto: Filipe Motta, 31 de janeiro de 2019.

O MAB, por sua vez, tem uma atuação focada nos territórios atingidos (ou ameaçados de forma mais explícita) pelas rupturas de barragens. Tem sua origem nos anos 1980, em resistências a projetos de implementação de barragens de usinas hidrelétricas, ampliando a sua presença por vários estados, desde então. Em Minas Gerais, por exemplo, atuou na articulação da população afetada pela barragem de Irapé, construída pela CEMIG entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Nos anos seguintes à ruptura em Mariana, o grupo, com alguma resistência e desconfiança inicial das comunidades, foi importante na intermediação das demandas dos atingidos nas audiências de conciliação com a empresa (ZUCARELI, 2018; ROSA, 2019). Teve papel importante também na manutenção da projeção pública do problema, realizando, por exemplo, grandes marchas entre Minas e o Espírito Santo (marcha de Regência a Mariana), ao longo do rio Doce, e realizando encontros com outros atores da sociedade civil no território impactado. E, na articulação da assessoria técnica dos atingidos, é apontado como importante na escolha da Cáritas, organização da Igreja Católica, pelo Ministério Público. Após a ruptura da Barragem da Vale Brumadinho, também será ator fundamental na realização de atos de publicização do problema e na articulação junto ao Ministério Público para a intermediação dos atingidos junto à Vale e outros atores do Sistema de Justiça. A Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas), também próxima ao MAB, foi a entidade escolhida para a Assessoria Técnica Independente do trecho 1

(Brumadinho) e 2 (Mário Campos, São Joaquim de Bicas, Betim, Juatuba e Igarapé) da bacia do rio Paraopeba afetados pela ruptura da barragem.

MAM e MAB rompem com dificuldade de aglutinar e mobilizar moradores locais que alguns grupos de perfil local ainda têm. Uma liderança local, de outro grupo, costuma dizer que muitos cidadãos da sua comunidade operam na lógica do “*tem que*”. Nela, os “demandantes” atribuem a responsabilidade de posicionamento diante dos problemas observados às pessoas que historicamente já se engajam na tentativa de resolução de problemas locais, restringindo a capacidade de agência a poucos e se auto-excluindo de antemão. Da primeira vez que ouvi a expressão me assustei. “*Tem que?*”, perguntei. “Sim. Eles viram para mim e dizem: ‘Ô [suprimido - nome do ativista], *tem que* procurar a prefeitura para resolver o problema da barragem, hein!’; ‘*Tem que* ir ao Ministério Público reclamar das detonações!’; ‘*Tem que* ligar na Copasa reclamar da falta d’água!’”. O tom imperativo com que essas pessoas dirigem a necessidade de realização das demandas às poucas lideranças locais, uma ordem que embute a terceirização da cidadania, torna a constatação do nosso informante ainda mais arrasadora. Essa dificuldade de engajamento, ainda que diante de problemas gritando da janela de casa, é tida como um entrave importante para as lutas. E, de alguma forma, esses novos atores, MAM e MAB, contribuem para a construção de um sentido de coletividade das lutas nos territórios onde atuam, a partir de suas estratégias de atuação.

Assim como é marcante a proximidade entre o GESTA, a REAJA e o MovSAM, também é preciso ponderar o papel desempenhado pela academia no acompanhamento das ações desenvolvidas pelo MAM, principalmente a partir do PoEMAS - Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade, da Universidade Federal de Juiz de Fora, que conta também com acadêmicos das Universidades Federais de Viçosa, Fluminense e do Rio de Janeiro. Para os grupos, esses suportes acadêmicos facilitam a realização de debates em ambientes universitários no Brasil e no exterior, a produção de cartilhas técnicas de suporte aos atingidos, na construção de argumentos jurídicos e na construção de legitimidade diante de públicos mais distantes.

3.6.4. Novas articulações

É importante ainda ponderar que, principalmente após os desastres, há uma presença cada vez maior de ações dos grupos listados até aqui em parceria com coletivos envolvidos com outras lutas sociais no estado, como as Brigadas Populares — organização socialista envolvida em lutas por moradia de população periférica — , e o Margarida Alves — grupo de

advocacia popular. As Brigadas Populares, por exemplo, têm se engajado na produção de campanhas de comunicação que alertam para a atividade, a partir de articulações com integrantes do MovSAM. E o Coletivo Margarida Alves deu suporte a processos de intervenção jurídica em contextos como os de Conceição do Mato Dentro.

Talvez o ápice desse movimento de atuação mais conjunta entre os grupos seja a constituição do Gabinete de Crise da Sociedade Civil. O gabinete funciona como espaço de troca de informações, busca de orientações e sugestões de intervenção, e organização de ações de mobilização (com a realização de alguns eventos de debate). Iniciativa do Projeto Manuelzão, ele se formou rapidamente após a ruptura da barragem da Vale em Brumadinho, em 2019, e reúne integrantes de MovSAM, MAM e atores de diferentes municípios afetados pela mineração, como Congonhas, Brumadinho e Itabira, grupos de pesquisa como GESTA e PoEMAS, e representantes de algumas parlamentares do PSol. Com a Pandemia do novo coronavírus, o Gabinete tem operado principalmente a partir de interações virtuais⁷⁸.

Essa articulação junto às Brigadas Populares, o Margarida Alves e o Gabinete de Crise é um movimento que se intensifica nos últimos anos e não pode ser tomado como sinal de engajamento conjunto entre os múltiplos atores da sociedade civil local contra a atividade mineradora durante todo esse último grande ciclo da mineração que, como vimos, se estende desde o início dos anos 2000. Na verdade, o que se observa é o contrário, com o predomínio de atuação isolada de atores da agenda contra a mineração em parte significativa do tempo.

78 “[T]he media agenda — of any given news outlet, as well as across a nation’s media system — tends to move in fits and starts, fluctuating between periods of relative stasis, when news outlets fixate on a (usually common) hot issue or event, and very brief periods of dramatic change, when news outlets lurch (usually together) to a new hot item” (Boydston, Hardy, e Walgrave, 2014, p. 514).

Foto 5 - Integrantes do Gabinete de Crise da Sociedade Civil e moradores de comunidades atingidas em audiência da ALMG sobre ações da Vale em territórios sob risco de ruptura de barragens



Crédito: Filipe Motta, 13 de agosto de 2019.

De todo modo, para além das articulações locais, alguns grupos há algum tempo têm buscado construir pontes com lutas anti-mineração de outros países já há alguns anos, principalmente a partir de resistências contra a forma de atuação da Vale.

3.6.4. Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale

A Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale surge em 2009, a partir de uma iniciativa da antiga Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Nasce da tentativa de diálogo entre integrantes de grupos de resistência contra a mineradora em Minas Gerais (principalmente a partir das resistências de Brumadinho, do MovSAM, e do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela), Pará e Maranhão (afetado pela ferrovia Carajás e pelo porto de onde o minério é exportado), com atingidos pela empresa em outros países, como Canadá (devido à incorporação da Inco), Moçambique (corredor Nacala), Chile, Peru e Argentina, além da Indonésia⁷⁹.

A Articulação Internacional, dessa forma, reúne grupos distintos tendo como foco uma empresa comum. O atual núcleo brasileiro do coletivo envolve Brigadas Populares, Coletivo Margaridas Alves, FASE, Instituto PACS, Justiça Global, Justiça nos Trilhos, MAM,

⁷⁹ Além do transporte de veículos para empresas automotivas, o grupo Sada tem atuação na fabricação de autopeças, biocombustíveis, concessionárias de veículos e esportes (equipes de vôlei e futebol). <https://www.gruposada.com.br/nossas-empresas/> Acesso em 19 de outubro de 2020.

Sindicato Metabase Inconfidentes, e Sindicato dos Trabalhadores das Petroquímicas do Paraná.

Além de seminários e algumas campanhas internacionais — após a ruptura da barragem de Brumadinho, por exemplo, houve manifestações na Alemanha e na Suíça, tanto em organismos internacionais como diante de empresas com laços como a Vale, como a TÜV Süd —, uma das intervenções mais interessantes da Articulação é a incidência corporativa dentro da Vale. Os ativistas compraram ações preferenciais com acesso à assembleia geral da Vale e, anualmente, em abril, nessa reunião dos acionistas da empresa, sentam-se ao lado dos outros “donos” da empresa para tentar expor situações de vulnerabilidade social e ambiental que a empresa tem causado. A proposta, mais que criar constrangimentos, é de expor aos proprietários da empresa o que ela tem causado na “ponta”, mas não é exposto pelos relatórios de responsabilidade social enviados pela diretoria. Essa performance de ação coletiva tem sido empregada há mais de dez anos pelo grupo. A inspiração vem principalmente da Associação de Acionistas Críticos na Alemanha (*Dachverband Kritische Aktionäre*), que conquistou reconhecimento para exposição na maior parte das empresas onde intervém. Obviamente, no Brasil, a visibilidade externa desses atos, por parte da mídia, é nula. E, internamente, a Vale opera de modo a silenciar ou constranger o tempo de fala dos acionistas críticos na sua Assembleia⁸⁰. Outros tipos de ação, como denúncias à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e campanhas para o reconhecimento da Vale como pior empresa do Mundo (via o “prêmio” *Public Eye Awards*⁸¹, em 2012), compõem o rol de práticas do coletivo.

Em outro sinal de divergência no interior da sociedade civil, atores ligados ao MovSAM, que integravam a Articulação, acabaram por abandoná-la por entender que a discussão ecossistêmica-ambiental das resistências estava sendo preterida diante de outros aspectos igualmente importantes da luta.

Temos, desta forma, um cenário marcado por uma diversidade de atores ambientalistas, articulados em movimentos sociais, ONGs, redes mais ou menos perenes, mas também engajamentos pontuais de cidadãos. Esses grupos se estruturam diante da questão da mineração em momentos distintos, ao longo dos últimos 20 anos (alguns deles, para além).

⁸⁰ Essas iniciativas de expansão parecem ter sido tentativas de reação à mudança no modelo de negócios e no mercado publicitário, que vem desde o começo dos anos 2000 e parece não ter sido concluída até hoje.

⁸¹ O Tempo: *Vale inaugura Brucutu e bate recorde*. Disponível em <https://www.otempo.com.br/economia/vale-inaugura-brucutu-e-bate-recorde-1.300981> Acesso em 26 de outubro de 2020.

Em alguns desses momentos, eles surgiram complementando a atuação ou preenchendo ausências dos grupos que atuavam na cena ambientalista até então. Em alguns momentos, tem havido divergências sobre como se portar diante de situações e atores do Estado e do mercado. Fato é que, na maior parte das vezes, eles operaram diante de estruturas de oportunidades políticas desfavoráveis — elites políticas e econômicas, assim como a imprensa, operando de forma favorável aos interesses da mineração, como veremos. A falta de uma unidade entre os grupos, por um lado, pode ter comprometido a formação de um *master frame* (Benford, 2013), um discurso conjunto mais forte contra a atividade mineradora. Por outro, a falta de centralidade pode ter favorecido o florescimento de resistências em diversas localidades, como observado, assim como uma diversidade de entendimentos sobre como encarar os problemas relacionados à mineração — na linha do pluralismo crítico valorizado por Schlosberg (1999) para compreender a emergência do discurso da justiça ambiental⁸², mas com as particularidades próprias do contexto brasileiro.

3.7. Considerações

O capítulo apontou brevemente o crescimento da atividade mineradora em Minas Gerais, a partir do início dos anos 1990, o papel do Estado no incremento dessa atividade, e que processos de resistência apareceram nesse percurso. Com relação à expansão da atividade mineradora, chama a atenção o entrelaçamento entre o complexo minerador e o Estado. O Estado tanto enquanto ator responsável por criar e, depois de privatizada, injetar capital na principal mineradora do país, quanto capaz de estimular e construir aparatos logísticos que facilitem o modelo de produção neoextrativista — com graves impactos por uma série de populações e ecossistemas.

Com relação à atuação da sociedade civil, vimos como diferentes grupos têm se posicionado diante da expansão da atividade mineração, com posturas diante do Estado e do mercado, articulações entre outros atores e cidadãos, e performances políticas variados.

Para o objetivo desta pesquisa, de se compreender **como se estabelecem os constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais**, ter em mente dimensão contextual é muito importante, assim como trazer referências de teóricos que problematizam a relação entre dinâmicas temporais e de silenciamentos e a questão ambiental.

⁸² Hoje em Dia: *Complexo Minas-Rio deve atingir 26,5 milhões de toneladas em 20 meses*. Disponível em <https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/complexo-minas-rio-deve-atingir-26-5-milh%C3%B5es-de-toneladas-em-20-meses-1.282964> Acesso em 26 de outubro de 2020.

Na sequência, avançamos na análise, observando de que maneira o posicionamento da imprensa em relação à questão da mineração contribui para o constrangimento ao debate.

4. Constrangimentos na imprensa

Em meados de 2010, um repórter de um jornal de Belo Horizonte foi incumbido com a produção de uma reportagem sobre irregularidades de uma mineradora de pequeno porte que buscava surfar na onda dos preços inflados do minério de ferro daqueles anos. A mineradora operava por meio de uma Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF), mecanismo de licenciamento ambiental simplificado. Criadas por decreto pelo então governador Aécio Neves (PSDB), em junho de 2008⁸³, as AAFs permitiam à qualquer mineradora a extração de até 300 mil toneladas de minério de ferro por ano por cava e, por isso, dispensava as empresas de passar pelos procedimentos de análise de projetos no Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), de procedimentos técnicos como a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima) – bem como eventuais realizações de audiências públicas e debates sobre os processos nos órgãos de participação institucionalizada. Durante a apuração da reportagem, o repórter se deparou com um problema maior, que já era de conhecimento de parte expressiva dos ambientalistas do estado nos últimos anos, mas não ganhava reverberação fora daquela bolha: não só empresas de pequeno porte, mas também os chamadas grandes *players* do mercado, como Gerdau e Anglo Gold Ashanti⁸⁴, vinham recorrendo à emissão de várias AAFs em áreas contíguas para criar grandes minas sem passar pela exposição e discussão criadas pelo processo de licenciamento ambiental padrão. Após uma série de reportagens sobre esses casos, que deu força para que ambientalistas e o Ministério Público se posicionassem contra o procedimento, ao final de 2010, a Secretaria de Meio Ambiente de Minas encaminhou ao Conselho de Meio Ambiente uma proposta para acabar com a emissão de AAFs a empreendimentos de mineração, dando um prazo para que as empresas se enquadrassem aos procedimentos de regularização de operação padrão.

O caso é um exemplo clássico daquilo que alguns chamam de jornalismo cão de guarda. No entanto, é uma exceção no debate público precário sobre a mineração em Minas Gerais e seu desdobramento foi quase fruto do acaso, como aponta o jornalista que conduziu

⁸³ Cidade histórica da região central de Minas, conta com intensa atuação do braço de mineração da CSN. Um dos principais problemas locais é que a barragem de rejeitos do complexo Casa de Pedra, que fica rente à área urbana da cidade. Um processo de alteração do Plano Diretor da cidade permitiria ampliar ainda mais os limites da mineração, mas foi barrado em 2011 após intensa mobilização da sociedade civil local.

⁸⁴ Entman (2010) lembra que as elites políticas utilizam a cobertura midiática como “proxy para os sentimentos públicos, uma base para captar a presentes e futuras prioridades e preferências dos cidadãos (p. 107)”, já que a imprensa permite acessar uma sensibilidade distinta das ofertadas por pesquisas de opinião.

as reportagens. A pauta – a sugestão de produção da reportagem – só foi emplacada na editoria porque, inicialmente, ela se dispunha a discutir um assunto secundário, de uma mineradora de pequeno porte. O jornalista trabalhou na apuração do material sem alarde e quando os editores se depararam com a dimensão do problema levantado – muito maior do que pensado anteriormente – não tiveram como evitar a publicação, que se desdobrou em uma série de capas e manchetes principais do veículo nos dias seguintes (Entrevista 17, outubro de 2019).

Os modos de funcionamento da imprensa em Minas Gerais parecem ser um dos elementos centrais para a compreensão dos limites ao debate público sobre mineração no estado, no período analisado neste trabalho que, como já dito, vai de meados dos anos 2000 às vésperas do desastre da Vale em Brumadinho. O jornalismo pode desempenhar um papel central na articulação de discursos de atores que se encontram em pontos distintos na esfera pública, pode contribuir na publicização de questões que merecem ser debatidas e também no provimento de razões que garantam o início e a manutenção de debates (Mendonça e Maia, 2012; Mendonça 2016; Wessler 2008; Ettema 2007; Habermas, 2009). O que a análise que realizamos aponta é que essas possibilidades estão longe de serem alcançadas no contexto estudado, embora ganhe alguns lampejos de existência. Uma interferência permanente dos atores econômicos diretamente interessados na expansão da mineração – tanto o mercado, quanto o Estado – parecem balizar a atuação da imprensa, levando a situações extremas de subordinação do jornalismo. No período analisado nesta pesquisa, o que se observa é um alinhamento entre a imprensa de referência de Minas Gerais e as empresas de mineração quanto à apresentação pública de discursos que dizem respeito à atividade. É o que apontam profissionais da área que vivenciaram o período, mas também atores da sociedade civil que buscaram incidir sobre a imprensa. E mesmo profissionais articuladores do setor da mineração deixam entrever a proximidade empresarial entre os grupos de mídia e as corporações.

Mais uma vez, a ideia aqui não é compreender a cobertura midiática do desastre de Brumadinho, assim como o que o precede, ocorrido em Mariana e no Rio Doce, em 2015, mas apontar fatores que contribuem para uma atenção reduzida dos veículos de imprensa comercial do estado na cobertura de conflitos ambientais, alterações normativas, violações ecossistêmicas e de direitos humanos, bem como outras questões críticas, envolvendo dinâmicas de expansão da atividade minerária observada naqueles anos. Como ponderado por Maia (2018), é preciso cuidado para não compreender o papel da mídia em processos deliberativos e políticos, de forma geral, de maneira anedótica. Não é incomum na ciência política e na própria pesquisa sobre deliberação tomá-los como capazes de manipulação de

mentos e comportamentos, assim como rotulá-los como principais culpados das mazelas enfrentadas pelas democracias. No contexto estudado, esse tipo de crítica apareceu algumas vezes, dentre os muitos entrevistados. Porém, ampla literatura que passa por estudos de *newsmaking*, de recepção, passando pelos estudos culturais e na própria abordagem deliberativa apontam que estrutura organizacional da produção das notícias, relações interpessoais das audiências, assim como percepções de relações sociais e econômicas interferem na forma como as notícias são construídas e também processadas, numa postura ativa, por quem as lê, o que torna processos comunicacionais marcados por diversos atravessamentos e tensões (Maia, 2018; Rinke, 2016).

Por outro lado, é fundamental considerar as dinâmicas econômicas que criam filtros e outras formas de modulação dessa produção midiática, principalmente por reconhecermos que essa produção contribui para o processo de informação de atores políticos e dos demais cidadãos sobre aquilo que é prioridade e merece ser tematizado de forma substantiva em arenas formais, como o parlamento, mas também em conversações cotidianas e outras práticas de socialização. Tendo essas questões como referência, o capítulo i) retoma a discussão sobre mídia e deliberação; ii) aponta algumas contribuições da mídia à tematização dos problemas vinculados à expansão da mineração na esfera pública no estado; iii) pondera que esses casos foram exceção a um padrão de cobertura que privilegia o enquadramento dos benefícios econômicos relacionados à atividade e quase negligencia aspectos socioambientais; iv) aponta limitações de ordem econômica que parecem contribuir para esses constrangimentos se estabelecerem; v) pondera alterações observadas com a emergência dos desastres em Brumadinho e Mariana, nas bacias dos rios Paraopeba e Doce; vi) e, por fim, retoma a discussão de como todos esses pontos contribuem para a não configuração de um sistema deliberativo substantivo sobre a mineração em Minas Gerais.

4.1. Imprensa, esfera pública e poder

Retomando argumentos aqui já levantados, a mídia e, mais especificamente, os veículos de imprensa têm grande centralidade para sistemas democráticos. Eles proveem informações necessárias para que os demais atores possam compreender e se situar diante do mundo e no espaço público. Atuam como arena em que atores têm a possibilidade de vocalizar seus posicionamentos diante dos demais. Além de, eles mesmos, a mídia, se posicionarem - emitindo opiniões -, promoverem articulações discursivas capazes de aglutinar enquadramentos e posicionamentos por vezes dispersos, criando encadeamentos e produções e sentidos para acontecimentos e fatos por vezes vistos como confusos por parte dos cidadãos

(Maia 2012; Mendonça 2016; Wessler 2008; Curato et al 2019; Ettema, 2007; Habermas 2006; Wessler 2018). Dessa forma, a imprensa é fundamental para a discussão sobre conectividade deliberativa, na medida em que tem a capacidade: de identificar demandas colocadas por atores da sociedade civil e dar-lhes projeção; de promover o encontro entre argumentos dissonantes sobre determinada temática em jogo e contrastá-los tanto para os cidadãos quanto para os atores envolvidos em tomadas de decisão; de oferecer enquadramentos alternativos para visões de mundo cristalizadas – visões por vezes opressivas e promotoras de desigualdades. Recorrentemente, atores políticos fazem uso da mídia para se informarem e para projetar seus posicionamentos. E recorrentemente, atores políticos fazem uso da mídia para justificarem suas falas e ações nas mais variadas arenas discursivas, valendo-se deles para a transposição de posicionamentos, de discursos e de decisões tomadas em outras arenas formais e informais (Mendonça e Maia, 2012; Mendonça 2016; Hauber e Motta, 2020). Entender o funcionamento da mídia, assim como da burocracia estatal e dos movimentos sociais é base importante para entender a possibilidade de conexão, mas também o que leva às disfuncionalidades que impedem a conexão de potenciais sistemas deliberativos.

A postura de boa parte do campo deliberacionista sempre foi de desconfiança e ceticismo em relação ao potencial dos meios de comunicação em fomentar circulações discursivas com posicionamentos diversos sobre as questões críticas na sociedade. Isso coloca em xeque a própria ideia de sistema deliberativo - ou qualquer outra abordagem abrangente de deliberação -, na medida em que dificilmente apenas os atores do Estado e da sociedade civil seriam capazes de capturar e endereçar discursos, pontos de vista e justificações para um público tão abrangente quanto a mídia massivos podem fazer (Rinke, 2016; Maia, 2018). Nesse sentido, é curioso que mesmo diante de esforços mais robustos de formulações normativas sobre a deliberação, como em Mansbridge et al (2012), no qual contribuições importantes, como as funções epistêmica, ética e de inclusão da mídia são consideradas, em alguns momentos eles são vistos apenas como instrumentos capazes (ou incapazes) de projetar discussões realizadas dentro de inovações democráticas, como minipúblicos e assembleias cidadãs, para públicos externos (como em Mansbridge et al, 2012, p. 22, ou Parkinson, 2006).

O ponto, como colocado por uma vasta literatura na Ciência Política e no campo da Comunicação, é que os acessos à mídia para o posicionamento dos atores é muito desigual - o que se amplifica em sistemas de mídia controlados por atores privados (Wessler et al 2008), como é o caso do brasileiro.

Há o entendimento de que diversos grupos atuam em disputa por atenção no espaço público - o que inclui a atenção da mídia. Mas os enquadramentos das coalizões dominantes dificilmente são colocados em jogo, criando um monopólio político (*policy monopoly*) (Baugartner e Jones, 1993), em que na maior parte das vezes, contestações forjadas por outros são ignoradas (Adam, 2007; Bennett, 1990). Numa visão em a mídia é entendida não apenas como arena, mas como ator, Adam et al (2019), em diálogo com Sabatier (1988), afirmam que a imprensa está sempre entre os possíveis atores na composição de coalizões discursivas dominantes⁸⁵, ao lado de lobistas, consultores privados, algumas organizações não-governamentais e de outros atores políticos:

[Uma coalizão discursiva dominante] é constituída por um sistema de crenças compartilhadas, (...) que é caracterizado por crenças (políticas) chave que definem uma direção geral – direção para a qual a coalizão busca impulsionar programas de políticas. Aliados das coalizões concordam com essas crenças chave (que são muito difíceis de serem alteradas), enquanto variações ocorrem em relação a aspectos estratégicos secundários – ou seja, as decisões instrumentais e enquadramentos no entorno dessas crenças-chave. (...) O núcleo ideológico dessas coalizões é sustentado por (...) um grau não trivial de coordenação interna e por (...) alguma estabilidade ao longo do tempo (Adam et al, 2019, p. 3).⁸⁶

Com uma visão um pouco mais ponderada das relações entre elites políticas e a mídia, Van Aelst e Walgrave (2016) apontam o fato de que, muitas vezes, há também uma adaptação da forma como essas elites políticas se posicionam para conseguirem pautar e agendar a mídia. Haveria um processo de adaptação seletiva da ação, por parte da elite política, modulando seus posicionamentos, de modo a garantir que seus interesses sejam representados na mídia (Van Aelst e Walgrave, 2016, p. 497 e 498). A consideração dessas nuances ajuda a entender os pontos que discutiremos na sequência.

Também com uma postura mais ponderada em relação a forma como a mídia atuam, mas que não necessariamente se opõe aos argumentos de Adam e colegas (2020), Boydston et al (2014) apontam, dentre outros pontos, que a cobertura noticiosa diária tende a se concentrar em poucos aspectos da vida cotidiana, sendo uma cobertura de acomodação – que é quebrada eventualmente pelas tempestades midiáticas, como a cobertura de desastres, ou alguns furos de reportagem capazes de contaminar outros veículos e diferentes categorias de *media* (rádio, TV, web), por um período relativamente estendido de tempo⁸⁷. Nesse sentido, é preciso

⁸⁵ Numa longa pesquisa empírica, os autores apontam como a mídia hegemônica de direita e as elites financeira americanas conseguiram insular a elite financeira de ser vista enquanto elite tanto na percepção do público, como na forma como ela é tratada pela mídia nos Estados Unidos (Bahador, Entman e Knüpfer, 2019).

⁸⁶ Importante ponderar que prefeituras têm impacto relativo na compra de conteúdo publicitário em jornais, principalmente com publicação de editais, que obrigatoriamente precisam sair em veículos de grande circulação, mas também de propaganda de suas ações.

⁸⁷ Embora chamada dessa forma, a CFEM não é um royalty, mas uma contribuição. Ela foi pensada como fonte de recurso para amenizar os impactos da mineração nos municípios (que ficam com 75% do recolhido) e estados

reforçar que os veículos imitam uns aos outros, seguindo padrões de cobertura (p. ex.: Vliegthart & Walgrave, 2008), não apenas no que decidem dar destaque, mas também no que silenciam.

Acreditamos que a decisão aqui tomada, de ouvir jornalistas dos jornais de referência de Minas Gerais, permite-nos compreender, de uma forma geral, o comportamento da imprensa da região central do estado em relação às discussões sobre mineração. Seguimos, assim, a orientação de Maia (2018) de que é preciso compreender o sistema sociopolítico, econômico e cultural onde a mídia opera para avaliar as suas limitações e contribuições ao sistema democrático.

4.2. Os atores em cena

Consideramos na análise relatos da atuação profissional de jornalistas de três veículos de imprensa de Belo Horizonte, capital do estado, considerados jornais de referência na cidade. Como já mencionado, consideramos a capacidade de os jornais pautarem outros veículos – como rádio e TV – e o fato de os três, além de edições impressas, contarem com portais. Os veículos são os seguintes:

- *O Tempo*: fundado em 1996 por um empresário da área de logística⁸⁸ e político, é tido como o principal jornal e site de notícias de Minas Gerais. Também publica um tablóide, o Super Notícia - que chegou a ter a maior tiragem impressa do Brasil nos anos 2000 e 2010, com mais 315 mil exemplares diários - e possui uma emissora radiofônica (a Rádio Super). É tido, dentre jornalistas, como um grupo de mídia com relativa liberdade editorial, embora seu proprietário seja um político de centro-direita, que foi deputado federal pelo PSDB e é prefeito de Betim (2016-2020), município industrial da região Metropolitana de Belo Horizonte, pelo Podemos.

mineradores, e servir de base para implementação de projetos de desenvolvimento dos municípios após o término da atividade mineradora nos territórios. Pela legislação, o recurso não pode ser utilizado para pagamento de pessoal, mas na prática não há fiscalização que garanta a destinação adequada. Longas discussões sobre alterações na alíquota da CFEM foram travadas no Congresso nos últimos anos. A principal crítica dos prefeitos de municípios mineradores era a baixa alíquota se comparada com medidas fiscais similares aplicadas em outros países mineradores. No Brasil retirava-se, por exemplo, 2% do lucro líquido de CFEM para a extração de minério de ferro, até o ano de 2016, ante cerca de 7% do lucro bruto no Canadá e na Austrália. Uma mini-reforma da mineração (Lei Federal 13,540 de 2017), aprovada no governo Michel Temer, e discutida entre 2016 e 2017 a partir de medida provisória, dentre outros pontos, elevou a alíquota de vários minérios – a CFEM do minério de ferro, por exemplo, passou a variar de 2% a 3,5% do lucro líquido. Houve reação do setor extrativo-mineral, mas as articulações de prefeitos junto a deputados federais das bancadas do Pará e de Minas Gerais foram mais fortes e asseguraram a mudança.

⁸⁸ Vale lembrar que os donos das empresas jornalísticas atuam em outras frentes de negócios, como já pontuamos.

- *Estado de Minas*: jornal impresso mais tradicional de Minas, fundado em 1928, integrante de um conglomerado de mídia nacional, os Diários Associados, que já foi um dos maiores do Brasil entre os anos 1940 e 1970, mas encontra-se decadente. O grupo tende a manter um alinhamento editorial com os governos estaduais, principalmente os de centro-direita e direita. Além do Estado de Minas, os Diários Associados contam, no estado, com uma afiliada do SBT, a TV Alterosa, e teve, por quase três décadas, uma rádio direcionada às classe A e B (Guarani FM). Durante décadas, os Associados também imprimiram um jornal vespertino (Diário da Tarde) e, nos últimos 20 anos, concorreu com o Super Notícias com um tablóide popular de nome Aqui.
- *Hoje em Dia*: fundado no final dos anos 1980 pelo político conservador Newton Cardoso (MDB), como contraponto ao Estado de Minas. Teve como proprietário, até 2013, o bispo Edir Macedo, do grupo Record e fundador da Igreja Universal do Reino de Deus. Nessa fase, era tido como relativamente autônomo e tinha como público principal as classes média e média baixa. Desde 2013, trocou de proprietário duas vezes, entrou em crise financeira e sofreu grande redução no número de jornalistas. Desde 2016 é controlado por um casal de políticos de centro-direita – Rui Muniz e Raquel Muniz -, proprietários de hospitais e de um grupo educacional de ensino superior que engloba marcas como Faculdade Promove e Faculdade Kennedy.

Temos, dessa forma, os grupos de referência na produção de jornalismo local ligados a conglomerados midiáticos e empresariais mais amplos, que estabelecem conexões entre seus proprietários e outras figuras dos mundos político-econômico para além da cobertura feita pelos veículos.

Além disso, é preciso considerar que, dentro do ecossistema midiático da região central de Minas Gerais, onde a maior parte dos conflitos ambientais sobre mineração aqui analisados se desdobra, conta também, dentre outros atores, com a presença do sistema Globo – com afiliada de TV, portal G1, afiliada da rádio CBN e, por algum tempo, Rádio Globo –, da Bandeirantes – afiliada de TV, rádio Band News e jornal impresso Metro –, e com a rádio Itatiaia, com programação noticiosa (jornalismo de política, cidades e policial) e esportiva (principalmente futebol) e grande audiência entre as classes C e D. E um veículo impresso importante para a agenda da mineração é o Diário do Comércio, fundado no início do século

20, de tiragem modesta, mas especializado em jornalismo econômico e distribuído nos círculos empresariais.

Acreditamos, no entanto, que devido à retroalimentação do conteúdo produzido pelos diferentes media, pelo fato de todos esses veículos terem assento no mesmo sindicato patronal e pela rotatividade de profissionais entre as redações, os depoimentos dos jornalistas que fundamentam esse capítulo ajudam a traçar um panorama abrangente da produção noticiosa sobre problemas envolvendo a mineração em Minas Gerais, nos últimos 20 anos.

É preciso ponderar que o cenário estudado se refere a um momento de transformação no jornalismo. No geral, é marcado pela crise do número de assinantes e pela tormenta ligada à aceleração da migração do leitor do jornal impresso para a internet. Mas dois dos três veículos estudados chegaram a ter aumento de investimentos em alguns dos momentos analisados, em meio ao crescimento econômico vivenciado pelo Brasil nos anos 2000. O Tempo expandiu as suas atividades, em meados da década de 2010 com a implementação de uma rádio - além disso se manteve na dianteira da venda de edições impressas no país com o tabloide Super Notícias, que, por anos foi o jornal brasileiro de maior tiragem, superando Folha de S.Paulo e o O Globo. E o Hoje em Dia, no começo dos anos 2010 teve forte investimento do grupo Record, que o tomou como referência para produção jornalística do grupo e tinha a possibilidade de se transformar numa plataforma para expansão da produção de notícias do conglomerado ligado ao bispo Edir Macedo – projeto que seria abandonado adiante.⁸⁹

Para proteger os entrevistados, evitaremos mencionar os nomes dos veículos sempre que possível, mas na maior parte das vezes os jornalistas se referem aos três primeiros levantados nesta sessão.

4.2. Falar pouco

É um erro afirmar que a mineração não esteve presente no noticiário da imprensa mineira durante o boom das *commodities*. Ela sempre esteve muito bem representada nas editorias de economia, seguindo a cobertura cotidiana padrão dos jornais. E lá continua. A questão é o enquadramento dado na maior parte do tempo: a de uma atividade essencial, responsável pela geração de novos postos de trabalho, capaz de incrementar os valores positivos da balança comercial do país, de reverter recursos para os municípios a partir da

⁸⁹ Em outro momento da entrevista o jornalista pontua que, além de mineração, questões críticas a atores como redes de supermercados, de drogarias, de móveis e eletrodomésticos – também eles, grandes anunciantes – raramente são pautadas.

compensação financeira de exploração mineral (a CFEM), de incrementar o setor de serviços a partir das inúmeras empresas terceirizadas contratadas nos municípios mineradores para dar suporte nas plantas de extração. A cobertura padrão do jornalismo mineiro, com a acomodação típica apontada por Boydston et al (2014), foi de valorização da dimensão econômica da atividade sobre os demais aspectos envolvidos, por vezes exaltando as dimensões épicas dos empreendimentos, como no exemplo a seguir, publicado pelo jornal O Tempo em outubro de 2006, quando da reinauguração da mina de Brucutu, pela Vale, em São Gonçalo do Rio Abaixo, com seus 30 milhões de toneladas de minério extraídos por ano e 1.500 empregos fixos diretos, de acordo como o texto.

O diretor-presidente da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Roger Agnelli, vem hoje a Minas para inaugurar a mina de Brucutu, a maior do mundo em capacidade produtiva inicial. Da mina em São Gonçalo do Rio Abaixo, a 84 km de Belo Horizonte, sairão inicialmente 30 milhões de toneladas por ano a partir de 2007. // Para se ter uma ideia da dimensão do empreendimento, Carajás, no Pará, a maior unidade produtiva da Vale, produz hoje cerca de 80 milhões de toneladas/ano, mas começou com 15 milhões de toneladas. // Na fase de obras de Brucutu, para extração e beneficiamento do minério de ferro, a Vale e suas empreiteiras chegaram a contratar seis mil pessoas e a expectativa agora é que sejam geradas 1.500 empregos fixos diretos na pequena cidade de 8.500 habitantes. // "É um momento histórico para São Gonçalo e fico honrado de participar como cidadão e como político", disse ontem o prefeito da cidade Raimundo Nonato Barcelos, o Nozinho. Antes da mina, a cidade vivia praticamente de agropecuária e pequenos comércios [...] (O Tempo, 05/10/2006)⁹⁰.

O texto segue com o detalhamento das obras de engenharia do complexo, que conta com rodoviária, refeitórios etc., fala do tamanho da reserva da mina e do histórico de produção anterior à ampliação. Não há na reportagem nenhuma linha sobre os fatores críticos envolvidos com a abertura da nova Brucutu, como a possibilidade de desapropriação de uma comunidade rural inteira nas proximidades de Cocais para a construção de uma barragem de rejeitos, incluindo aí o soterramento de um cemitério – motivo de enorme apreensão principalmente entre os moradores idosos –; nem das escaladas dos índices de violência em geral, de estupros, de gravidez na adolescência e até mesmo a ruptura das redes de esgoto de Barão de Cocais, cidade vizinha à São Gonçalo, de pouco mais de 25 mil moradores, que

⁹⁰ Como contraponto, um funcionário graduado de um sindicato patronal da área de mineração avalia que a imprensa não têm mais o poder que as pessoas acreditam ter e que as relações entre o setor e empresas de mídias são institucionais. Ele pondera, no entanto, que empresas de mídia e de mineração compartilham o mesmo espaço, enquanto indústrias, na Fiemg. “A imprensa não tem mais o poder que tinha antes. Não é verdade [que ela pode interferir no debate público]. A gente vê inclusive a dificuldade que os órgãos de imprensa atravessam. E a emergência das redes sociais como um grande instrumento de comunicação em geral. (...) Eu acho que os minérios não têm a capacidade [de financiamento da imprensa via publicidade] que têm os produtos de consumo, nos volumes publicitários. É residual. Se você apurar o que as empresas de mineração investem em publicidade, comunicação, você vai ver que é muito pouco, em relação aos outros setores. Nós fazemos relações com a imprensa. Atendemos os jornalistas, conversamos com os donos dos veículos. Nós precisamos ter a nossa opinião declarada. Fazemos isso. São conversas institucionais. A gente vai, visita e conversa” (Entrevista 14, agosto de 2019).

recebeu um contingente de 5 mil homens das empreiteiras responsáveis por fazer a obra da mina acontecer, entre os anos de 2003 e 2006.

Um tom similar ao da matéria do Tempo é encontrado em reportagem do Hoje em Dia, de novembro de 2014, referente ao primeiro embarque de minério do complexo Minas-Rio, da Anglo American, com extração em Conceição do Mato Dentro. Os impactos das obras, as disputas sobre as desapropriações ocorridas para viabilizar o empreendimento, a construção do mineroduto e seus impactos são motivo de disputa até hoje. Mais uma vez, nenhuma linha sobre os problemas, e ênfase à grandiosidade econômica do projeto. Os primeiros parágrafos do texto dão a dimensão da reportagem:

A Anglo American prepara dois embarques de minério de ferro, somando 160 mil toneladas, por meio do sistema Minas-Rio, ainda para dezembro deste ano. (...) No mês passado, a companhia realizou a primeira remessa de minério extraído em Conceição do Mato Dentro e enviado por mineroduto ao Porto de Açú, no Rio de Janeiro. O complexo é considerado o maior do mundo. // Na oportunidade, um navio Panamax com 80 mil toneladas (capacidade máxima deste tipo de embarcação) foi carregado no Porto de Açú com destino à China. A partir de janeiro, os envios para o exterior serão feitos com navios capesize, cargueiros com capacidade de 150 mil toneladas. // Em 2014, o Minas-Rio vai produzir cerca de 560 mil toneladas de minério de ferro. Para o ano que vem, a expectativa é atingir entre 11 milhões de toneladas e 14 milhões de toneladas. // O projeto, que envolve mina, beneficiamento, mineroduto de 529 quilômetros de extensão, terminal de minério de ferro e porto, foi iniciado em 2008 com previsão de aportes de US\$ 5 bilhões [...]. (Hoje em Dia, 04/11/2014)⁹¹.

Para os jornalistas entrevistados para esta pesquisa, alguns fatores interconectados explicariam esse padrão de produção jornalística: i) a comodidade da rotina de produção diária de mineração a partir da abordagem industrial e dos benefícios econômicos da atividade; ii) os padrões de barganha entre a imprensa e os anunciantes para a não publicação de conteúdo crítico que lhes dissessem respeito; iii) práticas de assédio das mineradoras diante de eventuais produções de conteúdo crítico; e iv) autocensura dos jornalistas – com o consequente afastamento de fontes que poderiam fornecer informações a respeito da temática.

Quanto à comodidade da rotina de produção, cujos exemplos aparecem nos trechos de matérias publicadas acima, um repórter a sintetiza com o argumento de que é muito mais fácil produzir conteúdo sobre mineração dentro de enquadramentos que valorizam os benefícios econômicos mais imediatos das lavras, na medida em que todas as partes beneficiadas têm interesse em se manifestar. Num quadro de precariedade material para produção da notícia –

⁹¹ Nos dias e semanas seguintes à ruptura da barragem da Vale em Brumadinho, a Vale e a Defesa Civil declararam a instabilidade de uma série de outras barragens de rejeito, de outras minas, em municípios como Barão de Cocais, Nova Lima e Ouro Preto. Com essa declaração de instabilidade, moradores dos arredores foram removidos de suas casas, como nas comunidades de Socorro (Barão de Cocais) e Macacos (Nova Lima). Apesar da preocupação com a estabilidade das barragens, jornalistas e atores da sociedade civil veem esse movimento, em parte, como cortina de fumaça para o caso de Brumadinho, além de tentativa de aumento do controle da Vale sobre os territórios no entorno de suas minas, já que muitas áreas até hoje se encontram sob domínio da empresa.

grande parte dos jornalistas com jornadas reduzidas a cinco horas, com salários baixos, falta de recursos para viagens para apuração locais, e exigência de produção de múltiplas pautas por semana por repórter, alimentando simultaneamente tanto as versões impressas quanto online dos veículos –, aventurar-se na produção de pautas que exigem maior investimento em pesquisa e apuração, sob o risco de escutar diversos não e o silêncio das elites político-econômicas envolvidas nos problemas escarafunchados (prefeitos, governo do estado, mineradores) se torna desestimulante – considerando ainda o baixo apelo de capa e leitura desse tipo de conteúdo.

Muitas vezes [publicavam-se poucas reportagens sobre a temática no jornal] porque faltava alguém ali [na redação] que entendesse, que pesquisasse sobre aqueles códigos e publicasse de uma forma palatável, que todo mundo fosse entender. A experiência no [suprimido - jornal em que o repórter havia trabalhado no início da carreira] tinha me dado essa bagagem. As vezes, dentro do jornal, poucas pessoas se "interessam" em se especializar em trabalhar com mineração. Por vários motivos. Um [deles é] porque normalmente a pegada de mineração em jornal é geralmente de economia industrial - e acaba que isso raramente vai te levar para manchete do jornal, é algo muito... E porque é difícil, você tem que sair ali do dia-a-dia. Não é diminuindo, mas para fazer uma matéria sobre o comércio e o varejo, as fontes estão todas ali, querendo falar. Mas se você vai falar de mineração, e você pega o conflito ambiental de qualquer mineradora em qualquer lugar, o diretor da empresa não vai falar com você. Você tem que descobrir o evento em que ele está [para tentar abordá-lo e entrevistá-lo], falar com o assessor... (Entrevista 17, novembro de 2019).

A dificuldade técnico-científica envolvida com as discussões da temática, a falta de tempo para conseguir entender e traduzi-las para um público leigo e uma certa cobrança para que a sociedade civil seja capaz de traduzir as questões de forma mais precisa, de modo a facilitar o trabalho dos jornalistas num contexto precário, aparecem em outros depoimentos. Esses primeiros pontos, no entanto, não parecem suficientes para explicar o problema de quase silenciamento dos jornais para grande parte dos problemas vivenciados em municípios onde houve expansão da mineração, como reconhecem todos os entrevistados jornalistas. É preciso reconhecer que, diante de situações críticas, essa lógica de acomodação precisa ser quebrada e pode ser, inclusive, uma saída para as crises vividas pelos jornais. Entman (2010) afirma que a saída para a democracia e para o jornalismo, no ambiente econômico instável que este vivencia, passa pela maior produção de notícias de qualidade, de forma a quebrar o círculo vicioso de calmária em que muitos veículos têm se lançado. Entman lida, empiricamente, com uma situação semelhante à nossa. No caso, a falha da mídia em traduzir os problemas científicos envolvidos nas mudanças climáticas. E ele argumenta como uma boa tradução poderia impactar tanto nas escolhas feitas pelas elites políticas quanto no posicionamento dos cidadãos a respeito do problema. Sua defesa é de que jornalistas precisam

mudar a forma como constroem narrativas para que “elas se assemelhem à forma como os cientistas constroem e comunicam narrativas científicas. (...) A mídia precisa fazer algo ‘além’, ela precisa tratar o aquecimento global como notícias bombásticas (*breaking news*), notícias de crise, de ‘parar as rotativas’” (p. 107). Para o pesquisador, muito além de relatar o problema das mudanças climáticas ou da mineração, os jornais deveriam oferecer às pessoas mais do que elas demandam e acreditam ser preciso saber. Quanto mais os jornais se afastam da função de fortalecer a democracia, mais os cidadãos deixam de ter interesse em gastar seu tempo com eles, reforçando a circularidade da crise em que os veículos e nós, cidadãos, nos encontramos (Entman, 2010, 105).

Mas o problema do contexto estudado vai além. Chegamos, agora, ao ponto crítico, que são as relações de barganha estabelecidas entre jornais e anunciantes. Os jogos de barganha entre as mineradoras e os jornais de referência mineiros consiste basicamente na não publicação de conteúdo crítico que explicita os problemas relacionados à expansão da atividade mineradora, em troca da compra de conteúdo publicitário - que pode ser feito tanto pelas mineradoras quanto por suas representantes, como a Federação das Indústrias. Além da compra de anúncios, essa prática pode envolver a compra de conteúdo editorial patrocinado – os informes publicitários em sites e nas edições impressas – e a produção de cadernos especiais comprados. Quando a compra desses anúncios e de outras práticas publicitárias são reduzidas, abrem-se janelas de oportunidades, nas quais algumas questões são tematizadas pelos jornalistas. Mas esses atos reestabelecem o ciclo de novos anúncios comprados e novos silenciamentos nos veículos. As duas falas a seguir, feitas pelos jornalistas entrevistados, relatam episódios em que houve produção de reportagens e o pedido de suspensão temporária do assunto, após respostas das empresas manifestadas na compra de publicidade ou de conteúdo editorial patrocinado. Após os anúncios, mesmo com tentativas dos jornalistas em tentar pautar a questão novamente, a possibilidade de produzir conteúdo sobre mineração foi inviabilizada:

Geralmente, nessas questões sobre mineração nunca teve uma interferência [durante] a produção da matéria. A interferência que acontece é quando o jornal começa a bater demais [produzir reportagens críticas ao setor]. Não [há interferência] na produção da matéria, [mas depois que algo é feito] a gente escuta ‘tá bom, vamos passar um tempo sem falar de mineração’. Porque a pressão que eles fazem é no anúncio. Os anunciantes... O setor de mineração anuncia muito. Então, quando havia... [alguma produção de conteúdo, havia uma resposta]. Nesse caso do mineroduto da Anglo American, [o jornal] bateu, bateu, bateu... então chegou um momento que [os editores falaram] 'deixa isso aqui de lado por um tempo', que acho que foi a pressão do [departamento] Comercial: ‘olha, agora é hora de segurar, senão a gente vai perder o anúncio tal’ (Entrevista 08, agosto de 2019).

a gente fez [uma série de reportagens sobre a situação de Congonhas⁹²] e foi tipo uma campanha do jornal. O jornal foi pra cima. Aí, passou um mês e a CSN bancou um caderno especial sobre mineração e nunca mais eu consegui bancar o assunto. Um mês, dois meses depois... Não sei precisamente. Mas tá lá um caderno especial [sobre a importância] da mineração bancado pela CSN. Depois [do caderno especial] o assunto sumiu da pauta. Sumiu da pauta. [Pergunta: Como era quando você tentava pautar o problema novamente?] "Ah, você tem que fazer isso!" "Não, vai lá na Câmara Municipal cobrir tal coisa". [Eu dizia que] Tem que fazer! "Não, faz isso aqui que é mais urgente". Aí você começa a não ter tempo de pautar aquilo..." [...] O poder econômico está ali. O anúncio da Fiemg é inosso, é uma página de jornal. Mas pra quê que a Fiemg quer anunciar uma página no jornal falando que a Fiemg é foda? Que retorno a Fiemg pode ter? Agora, qual a conversa que tá por trás de uma página de jornal da Fiemg? "Esse setor aqui tá precisando de atenção". (Entrevista 10).

É até uma coisa interessante - por que mineradora anuncia em jornal? Mineradora não vende produto final pro leitor. Qual o interesse deles [em] colocar anúncio no Hoje em Dia? Eles não estão vendendo nada para os leitores. Qual interesse deles em fazer essa publicidade? (Entrevista 17, outubro de 2019).

O que as falas sugerem é a relação entre o poder econômico e as elites político-econômicas que o representam e o jornalismo. Van Aeslst e Walgrave (2016) consideram que houve pouca atenção dada à relação entre a mídia noticiosos e as elites políticas até há pouco tempo, ainda que uma vasta literatura venha buscado, há décadas, compreender o papel da imprensa na constituição da opinião pública (p. 496). O ponto deles é que há uma relação na forma como o jornalismo cobre política e as elites no desenho de políticas públicas e isso tem sido negligenciado⁹³. No entanto, para além das elites políticas, é preciso considerar o peso das elites econômicas que parecem tensionar ainda mais os limites da prática democrática. Em diálogo com Schattschneider (1960) e focando na atuação da imprensa, Bahador, Entman e Knüpfer (2019) apontam que "uma meta para muitas elites de interesse [econômicas] é reduzir o conhecimento público de suas atividades e de sua influência; quanto menos cidadãos compreendem [essas atividades e poder de influência], mais facilmente as *interest elites* se entendem com os políticos" (Bahador et al, 2019, p. 2). No entanto, prosseguem, cidadãos precisam e, muitas vezes, buscam saber/entender quem são os responsáveis por seus problemas. Haveria, assim, um risco ou uma ameaça permanente à configuração de uma esfera pública razoável, que tem sido amplificado pelas distorções de poder dado aos grupos econômicos diante da ascensão da gramática neoliberal, poderíamos dizer. O argumento dos autores é de que as elites não apenas sabem do interesse dos cidadãos pelas relações entre elas, elites econômicas, e as elites políticas, como buscam criar mecanismos que compitam

92 São eles: inclusão de atores; inclusão de ideias; capacidade de respostas (responsividade); justificação; civilidade e metadeliberação.

93 A Repórter Brasil até tem um jornalista em MG, mas não atua como setorista do estado, apurando reportagens e viajando por todo o país.

com a atenção dos cidadãos ou que jogam a responsabilidade dos problemas para seus oponentes⁹⁴. No caso analisado na nossa pesquisa, o que se observa é construção de um mecanismo em que as elites interessadas dialogam com a mídia – que de algum modo compõem essas elites, como vimos – para criar opacidade sobre os problemas que lhes dizem respeito.

Um dos jornalistas exemplifica o tipo de conteúdo vetado nos jornais, quando ele buscou explicitar essa relação entre elites políticas e econômicas por meio da discussão do financiamento de campanhas eleitorais por mineradoras. O entrevistado se refere a uma matéria barrada no contexto da ruptura da barragem da Samarco, no rio Doce:

a gente [estava] fazendo matéria de Mariana, na época do acidente [desastre da Samarco no rio Doce, em 2015]. O secretário estadual de Meio Ambiente era o Sávio Souza Cruz (PMDB), que é um engenheiro ambiental, teve empresa de consultoria, prestou muito serviço pra empresa de mineração. E fiz um levantamento de quanto ele recebeu de mineradoras pra a campanha dele (...). Cerca de 30% era de mineradoras e siderúrgicas. Ele é um cara que nunca apareceu em Mariana. Eu escrevi uma matéria contando sobre o ausente secretário de Meio Ambiente que não tinha aparecido em Mariana e que nas últimas campanhas tinha recebido dinheiro de mineradoras e siderúrgicas. A matéria não foi publicada por decisão do jornal. Nunca saiu. Matéria que, do meu ponto de vista, é relevante. (...). Essa matéria não saiu em lugar nenhum. (...). [O jornal] era pró-tucanos, o governo era petista, e mesmo assim não publicaram (Entrevista 10).

Outro jornalista, aponta que a direção do jornal onde atuava, em alguns momentos, abria brechas para a publicação de conteúdo crítico às mineradoras, devido a esse jogo de barganha comercial existente. Ele desenvolve o entendimento das relações de barganha a partir dos jornais e ainda questiona o interesse das mineradoras e de entidades empresariais às quais estão ligadas, como a já citada Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG), em anunciar sobre os benefícios da atividade mineral em veículos de mídia de grande circulação, já que o público direto da comunicação institucional desses atores não é um público massivo.

Eles [meus editores] sabiam que se eles tivessem uma informação importante que prejudicaria uma empresa grande, era um poder de barganha muito maior do que não falar nada e ficar aceitando só um anúncio, do que a mineradora fazia, ali, todo mês. [...] Mas dentro do jornal, existia momentos que havia uma janela aberta para a publicação dessas matérias, mas essas janelas fechavam. Tinha que ser estratégico para cantar esse tipo de pauta na reunião. Era mais comum não passar do que passar. Quando era um assunto mais delicado, era mais comum não passar do que passar. Quando você pega na veia, põe o dedo na ferida, quando envolve uma coisa realmente importante, é difícil passar (Entrevista 17).

94 No original: “Most promising approaches for assessing the constitution of public debates are those that shift attention away from media-centered perspectives towards broader models of explanation that include national economic and political factors, civic cultures, and whether a country has active social movements dedicated to the issue. This helps create a sophisticated understanding of how individual speakers (with institutionally-defined roles) express opinions and advance discourses in the mass media environment, while responding to and influencing others in public”.

Para além das janelas de oportunidade criadas pela ausência de anúncios pelas mineradoras, algumas brechas para a produção de reportagens existiriam. Elas envolveriam, não necessariamente de forma conjunta: i) a presença de atores menos poderosos do setor da mineração envolvidos com problemas; ii) situações-limite de violação de problemas sociais e ambientais; iii) a presença de interesses de outros atores tão ou mais poderosos quanto as mineradoras se contrapondo aos interesses delas. Assim, quanto ao primeiro ponto, foram publicadas, por exemplo, a já mencionada série de reportagens no Hoje em Dia sobre os riscos do uso de licenças ambientais simplificadas (AAFs), porque as matérias, inicialmente, focariam em pequenos players do setor mineral; quanto ao segundo ponto, das situações-limite, houve algumas reportagens sobre os problemas sociais envolvidos na implementação da mina e do Mineroduto da Anglo-American em Conceição do Mato Dentro, nos jornais O Tempo e no Estado de Minas, e sobre a mineração em Congonhas, a partir do momento em que ficou visível a interferência da atividade numa cidade que é patrimônio mundial da humanidade, pela UNESCO; quanto ao terceiro ponto, do interesse de atores tão ou mais poderosos, houve matérias sobre as baixas alíquotas da Contribuição Financeira sobre Exploração Mineração (CFEM) pagos pelas mineradoras, a partir do momento em que os prefeitos⁹⁵ dos municípios com atividade de mineração passaram a pressionar o Congresso para o aumento das alíquotas da contribuição, conhecida como os *royalties* da mineração⁹⁶. O depoimento a seguir ilustra essa suspensão causada pelo embate entre poderes, como caracteriza um dos jornalistas:

A gente começou a fazer cobertura sobre mineração quando começaram as discussões sobre alterações nos *royalties* da mineração [CFEM]. Isso era uma assunto que interessava aos governos [municipais], todos que passavam, porque os *royalties* revertiam pouco pros cofres do estado e dos municípios, e havia muitos municípios interessados nisso. (...). Não tinha como escapar do assunto, os maiores estados mineradores são Minas Gerais e o Pará, e não tem como escapar dessa pauta. Nessa pressão aí, também, por outro lado, as prefeituras interessadas em discutir o código e conseguir mais receitas (...). **Quando um outro poder, o poder político, se contrapôs ao poder econômico... nessa disputa, o assunto entrou mais na crista da onda.** (Entrevista 12).

95. Além da câmara técnica a) de mineração, existem as de b) atividades industriais, c) agrossilvopastoris e d) de infraestrutura de energia, transporte, saneamento e urbanização - todas com poder de realizar licenciamentos ambientais. Há ainda as câmaras técnicas de “Proteção à Biodiversidade e de Áreas Protegidas” e “de Políticas de Energia e Mudanças Climáticas”, de caráter normativo.

96. Antes as deliberações ocorriam predominantemente em unidades regionais colegiadas (URCs) espalhadas pelo estado.

O caso reforça o entendimento de Val Aelst e Walgrave (2016, p. 498) de que muito longe de serem atores que eventualmente se colocam *contra as* elites políticas, a mídia podem ter um impacto na luta de poder *entre* diferentes elites políticas.

Outro caso emblemático de conflito ambiental envolvendo a mineração em Minas Gerais, como já adiantado, a construção do complexo Minas-Rio, entre Conceição do Mato Dentro e o porto do Açú (RJ), foi motivo de um volume considerável de reportagens em veículos como Estado de Minas e O Tempo. Curioso observar, porém, que logo após a publicação de uma série dessas reportagens, a jornalista responsável pelo material seria contratada como assessora de imprensa da mineradora denunciada nos textos que haviam sido escritos. Essa prática, conhecida como porta giratória, muito observada pelo trânsito entre funcionários da burocracia estatal de meio ambiente e as empresas de mineração – sempre com o vetor apontado do Estado para o mercado, levando-se junto do novo funcionário um conjunto considerável de informações – passou a ser observada também na imprensa. A porta giratória reforça o poder do setor econômico sobre práticas que lhes constrangeriam.

E no limite, matérias que se colocam como fonte de pressão às mineradoras, mesmo quando produzidas dentro das janelas de oportunidade, são motivo para cobrança das mineradoras sobre os jornalistas, incluindo aí pedidos de demissão.

Pergunta: Em algum momento já ligaram pro jornal pedindo a sua cabeça?

Entrevistado: Já, já. Quando eu estava no [suprimido, nome do jornal] isso aconteceu uma vez. E no [suprimido, nome de jornal 2] aconteceram duas vezes. No [...] foi a [nome empresa] e no [...], foi a [outra empresa]. Um assessor de imprensa da [...], que chama [suprimido], ele foi lá no jornal. No caso do [suprimido, nome de jornal] foi assim: ele pediu indiretamente. Não falou com todas as letras "manda esse cara embora". Mas porra, o jornal [...], o jornal tem uma tiragem de bairro. Se vai o diretor de uma multinacional reclamar num "jornal de bairro", reclamar de uma matéria, é porque ele quer a cabeça do repórter. No caso do [nome do jornal], esse [suprimido - nome de funcionário de outra mineradora], que era assessor da [...], falou com todas as letras: a [...] não ia mais atender ao [nome do jornal] se o repórter que cobrisse a empresa fosse eu. E nessa época eu tinha pouco tempo de jornal ainda, mas o jornal segurou a bronca. Os chefes na época eram [nomes suprimidos]. (...) Aí eles [chefes] chegaram aqui e bancaram. Nem foi uma questão de serem os caras mais corretos do mundo... [Foi uma questão de] entender que eles tinham muito mais poder de barganhar com a [empresa] [se me mantivessem] do que se eles perdessem um repórter que entendia do assunto. Acho que é mais essa pegada. Eu sei que para um jornal vale muito mais qualquer anúncio da Vale do que um repórter lá. Mas esse anúncio pode ter um preço diferente se você tiver um repórter ali que pode incomodar a [nome da empresa]. O jogo é mais por aí. (Entrevista 17, setembro de 2019).

A questão, como adiantado, é que as relações entre os jornais e as mineradoras vão além da troca de publicidade. O sindicato patronal das mineradoras, o SindiExtra, compartilha

com o sindicato patronal da imprensa⁹⁷ o mesmo espaço na Federação das Indústrias de Minas Gerais – ponto ressaltado pelos jornalistas nas entrevistas. O SindiExtra, que ocupava a vice-presidência da Fiemg à época do desastre da Vale em Brumadinho, foi porta-voz da entidade diante daqueles acontecimentos. A questão é que essas proximidades abrem interlocuções fortes entre os donos da mídia e os representantes das mineradoras. Atalhos discursivos informacionais que as empresas mineradoras também compartilham com políticos. Ainda que legais, não estão disponíveis da mesma forma para outros atores envolvidos no contexto analisado. Na longa fala exposta a seguir, um representante institucional do setor minerador comenta a questão. Ele minimiza a capacidade de interferência do poder econômico das mineradoras – afirma que os valores de publicidade são baixos –, mas reconhece o diálogo entre representantes de jornais e das mineradoras e pondera que a imprensa, livre, está sujeita a sanções judiciais caso não respeite a verdade sobre o setor:

a imprensa tem o seu papel e tem a sua regra própria de trabalhar. E eu sempre acho que **a imprensa tem a sua responsabilidade. E a responsabilidade que a imprensa tem ela pode ser cobrada no judiciário.** Então, você não vai ver uma linha do sindicato cobrando uma linha da imprensa. A imprensa é livre para poder apurar e divulgar o que ela achar. O que acontece. Eu acho que do lado das empresas e do lado das instituições de representação de classe, você deve ter argumentos para levar aos órgãos de comunicação a visão do outro lado. E os órgãos recebem a visão e publicam o que bem entendem. Agora, **quando fazem coisa que não deve, tem o judiciário para poder resolver os conflitos.** O papel da imprensa é esse mesmo: apurar e divulgar o que lhe parece ser a verdade das coisas. E o papel das instituições é fazer presente a sua visão das coisas, que às vezes não é a mesma da imprensa. É do jogo democrático.

Pergunta: O fato do setor ser um grande anunciante dos jornais não acaba constringendo a forma como eles se posicionam?

R: Sabe o que eu acho: acho que hoje, esse negócio de imprensa e redes sociais tá mudando muito. A imprensa não tem mais o poder que tinha antes. Não é verdade. A gente vê inclusive a dificuldade que os órgãos de imprensa atravessam. E a emergência das redes sociais como um grande instrumento de comunicação em geral. Nós estamos no meio desse negócio, vendo o que vai acontecer. Eu acho que os minérios não têm a capacidade que têm os produtos de consumo nos volumes publicitários. É residual. Se você apurar o que as empresas de mineração investem em publicidade, comunicação, você vai ver que é muito pouco, em relação aos outros setores. Nós fazemos relações com a imprensa. **Atendemos os jornalistas, conversamos com os donos dos veículos. Nós precisamos ter a nossa opinião declarada. Fazemos isso. São conversas institucionais. A gente vai, visita e conversa.**

P: [E] O Sindicato dos jornais [também] está aqui [na FIEMG, onde o sindicato das mineradoras está sediado e tem cadeira no conselho].

R: Está junto aqui, da seguinte forma: na frente do sindicato da comunicação aqui [na FIEMG], tá o pessoal do interior. Não tá o pessoal da capital. Então é diferente. O Cara da Globo não tá aqui, o cara do Tempo... (entrevista 14, agosto de 2019).

97. Antes da mudança, as licenças prévias (LP), licenças de instalação (LI) e licenças de operação (LO) deveriam ser analisadas em deliberações específicas para cada fase de implementação dos empreendimentos.

Esse depoimento traz inúmeros pontos importantes para a discussão. O entrevistado, como adiantado, reforça a facilidade de acesso de representantes do setor minerador à cúpula dos grandes veículos de imprensa — algo impensável para atores da sociedade civil; alerta para a possibilidade de responsabilização judicial de jornalistas que, no entender dos representantes do setor, possam vir a cometer erros em coberturas sobre questões que os envolvam — o que aumenta a pressão contra a produção de conteúdo crítico, já que custos judiciais de processos contra jornalistas em serviço tendem a ser honrados pelas empresas. Isso aponta que a pressão se estabelece além das simples relações de barganha estabelecidas entre as mineradoras e os jornais. Algumas questões colocadas na fala do entrevistado, no entanto, merecem contraponto: i) A imprensa tradicional talvez não tivesse mais tanto poder no momento em que entrevista foi concedida, mas o período coberto pela tese também envolve uma fase anterior à crise do modelo de negócios da imprensa no estado -- tanto que, como colocado no início do capítulo, houve tentativas de expansão dos jornais de referência até início dos anos 2010; ii) é preciso cuidado para não cairmos em anacronismo e considerarmos a cobertura e o acesso de internet atual dos municípios mineradores como referência para a análise do período analisado pela tese (de 2003 a 2019), principalmente considerando municípios do interior - mídias tradicionais eram muito importantes enquanto fontes de informação na maior parte deles, em boa parte do período coberto pela pesquisa. Muitas comunidades rurais afetadas por projetos mineradores, por exemplo, sequer tinham sinal de celular no começo dos anos 2010, e o rádio e a TV (ainda relativamente agendados pela cobertura noticiosa dos jornais) ainda desempenham papel relevante para informação nesses territórios; iii) por outro lado, as dificuldades financeiras que os órgãos atravessam nos últimos anos, colocada pelo entrevistado, os tornam ainda mais vulneráveis às investidas dos anunciantes.

Outra questão secundária apontada por três dos jornalistas, que se conecta à crise de interferência econômica observada em outros momentos, é de que haveria um viés forte nas principais fontes capazes de explicar questões técnico-científicas sobre mineração (engenheiros, professores de universidades, pesquisadores), devido ao relacionamento forte entre elas e as empresas - seja por meio de prestação de serviços, seja pelo financiamento de pesquisas. Um dos jornalistas afirma que logo após o rompimento da barragem de rejeitos da Samarco, em Mariana, não conseguia achar cientistas que pudessem avaliar a situação, porque a maior parte dos professores e pesquisadores da Universidade de Ouro Preto, referência no

setor, mantinham alguma relação com a Samarco e não queriam ou podiam se pronunciar. Em outra situação, relativa às barragens de rejeitos de Congonhas, outro jornalista se lembra que a Fundação Gorcex, também ligada à Universidade Federal de Ouro Preto, havia sido contratada pela prefeitura do município para elaborar uma avaliação. A Fundação, por outro lado, tinha como presidente do seu conselho curador o presidente da CSN, empresa dona da barragem a ser avaliada.

A maioria das fontes que poderiam explicar termos técnicos, 90% dos engenheiros de minas prestam serviços para essas empresas. Então você vê muito poucas fontes que são isentas. Se você pensar no caso da Samarco, as fontes da UFOP todas têm uma ligação, fazem alguma pesquisa pra Samarco. Você tem uma dificuldade... você vai achar [fontes especializadas], mas tem uma dificuldade (Entrevistado 8).

Eu lembro que quando a barragem de Mariana rompeu, a gente procurou todo mundo, principalmente de Ouro Preto [Universidade Federal de Ouro Preto]. Ninguém podia. Todo mundo tinha contrato com mineradora. Ou uma consultoria aqui e ali. No fim, ninguém falava, sabe? Falava um professor que falava com todo mundo [imprensa]. Principalmente Ouro Preto, é todo mundo ligado à mineração. Os caras... "não, os alunos aqui vão fazer estágio na Samarco, e não sei o que..." Eu senti muita dificuldade de conseguir informação técnica da academia. (Entrevistado 10).

Diante deste cenário de constrangimento político-econômico mais amplo, visto até aqui, o resultado é também de autocensura por parte dos jornalistas – não se trata de uma autocensura exclusiva sobre a questão da mineração, mas que nela ganha um forte eco:

Existe no meio jornalístico [em Belo Horizonte], em geral, uma autocensura. Se você sabe que o jornal não quer, muita gente [repórter] nem oferece [a pauta para o editor], nem tenta fazer, não perde tempo. Existiu muito durante o governo Aécio Neves (2003-2010), esse tipo de autocensura. De antemão: "isso aqui não vai sair, então nem vamos mexer". Porque a gente não sabe como é que funciona, *lá de cima*, esse tipo de relacionamento. A gente não sabe se a mineradora liga e manda não fazer essa matéria. Ou se as empresas [de mídia], por medo de perder algum apoio da mineradora, não deixam fazer. Isso a gente não sabe, depende de relação com o comando do jornal - a chefia que deve receber essa informação. Não sabemos. É uma coisa ou outra. Mas *existe sim, dentro das redações uma autocensura sobre todos os assuntos [econômicos]*⁹⁸ - se mexer, melhor não sair. É uma constante. [...] Estabeleceu-se um controle que deixou uma cicatriz na imprensa, em geral (Entrevista 12).

98. Houve retirada do regime de urgência no dia 09 de dezembro de 2015, uma semana antes do projeto ser aprovado em plenário. As informações sobre a tramitação estão disponíveis em no portal da Assembleia Legislativa https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2015&n=2946&t=PL&aba=js_tabTramitacao Acesso em 21 de janeiro de 2020.

Outros entraves, no entanto, aparecem na fala dos jornalistas: como já levantamos, a falta de estrutura das equipes de redação para apurarem questões complexas; a dificuldade de uma parte dos atores da sociedade civil em traduzir o debate para uma linguagem direta – compreendendo as restrições de tempo, de estrutura e de pessoal das redações para produção das reportagens; e mesmo a inexistência de *experts* para análise de questões sobre a mineração que não tivessem ligação direta com empresas de mineração – dando como exemplo inúmeros professores das faculdades de engenharia e geologia de universidades públicas que mantinham projetos de pesquisa e consultoria em parceria com mineradoras. Mas a avaliação entre os jornalistas é de que a ingerência das mineradoras sobre a linha editorial é o problema mais grave e que isso prejudicou o debate público como um todo:

Houve o *boom* das commodities. Se essas denúncias de riscos de estruturas tivessem sido feitas durante o boom das commodities, talvez a pressão da sociedade, daquela matéria, faria com que as mineradoras passassem a gastar para não acontecer a merda. Talvez naquele momento fosse mais fácil [para] as mineradoras gastarem para não acontecer a merda - 'olha, nós estamos ganhando muito dinheiro, dá pra reforçar as estruturas...' Talvez naquele momento fosse mais fácil as mineradoras toparem uma alteração no modelo de mineração, teriam margem para investimento para mudar sistemas de barragens, que agora... [...] Mas, realmente, se houvesse uma postura mais forte de denúncia [por parte da imprensa], sobre os riscos reais dessas barragens, talvez essa decisão da Vale, tomada agora [de não mais construir barragens de rejeito alteadas a jusante], teria ocorrido antes - se houvesse uma pressão do jornalismo, da imprensa, que poderia provocar uma pressão da sociedade, poderia provocar uma pressão política. (...) Isso pode acontecer. O jogo é muito complexo, de criar ambiente na sociedade que crie pressão. Envolve muita coisa para *gerar uma opinião pública* (Entrevista 8, agosto de 2019).

O reflexo desse processo é a descrença de atores da sociedade civil em relação à imprensa. “Chamamos a Globo News, numa ação de mobilização enorme [sobre impacto da mineradora na oferta de água da comunidade], mas normalmente eles [imprensa] não se importam com isso (Entrevista 16, Agosto de 2019)”. Ou “Tenho o contato de vários jornalistas aqui. Tenho o contato e passo coisas direto para eles... mas é raro ter algo publicado” (Entrevista 7, agosto de 2019). “Conheço vários jornalistas.... Muitos que hoje estão nas redações trabalharam comigo, foram estagiários de comunicação no projeto onde eu atuava, mas as pessoas se acomodam, têm que pagar as suas contas, se apegam ao emprego...” (Entrevista 2, julho de 2019).⁹⁹ Esse processo corta possibilidades de interação e

99. As zonas de autossalvamento são áreas abaixo de uma barragem de rejeito em que, em caso de ruptura, não há garantia de suporte imediato às pessoas nelas localizadas, tanto por parte das empresas, quanto das autoridades de Estado. Alguns ativistas as chamam de áreas de risco evidente de morte. A Lei Mar de Lama Nunca mais aponta a ZAS como o maior trecho atingido pela lama nos 30 minutos seguidos de uma eventual ruptura, num dado território, ou 10 quilômetros abaixo da barragem de rejeitos – sendo extensível a 25 quilômetros.

vínculos entre dois conjuntos de atores fundamentais no quadro democrático. E os jornalistas reconhecem o problema.

as fontes sabem que é raro essas matérias saírem — as fontes que tinham essas informações. Elas também não tinham... O que acontece é de as fontes te passarem uma informação, você apurar, redigir, a matéria estar pronta e a matéria não sair. É frustrante para você enquanto jornalista, mas é frustrante também para fonte, que às vezes até se arriscou para conseguir aquela informação — muito mais do que eu, enquanto jornalista (Entrevista 17).

É preciso ponderar tentativas de organizações da sociedade civil em produzir sua própria comunicação — principalmente via plataformas online, como páginas no Facebook. MAM e MAB o fazem, o Movimento pelas Serras e águas de Minas também, bem como o Projeto Manuelzão. E não apenas online, mas também por meio de publicações impressas. Mas é preciso considerar que o impacto dessa produção é muito reduzido. Ainda que sejam instrumentos relevantes para mobilização de bases, conquista e manutenção de aliados, não alcança a maior parte dos cidadãos e as elites políticas da mesma forma que a mídia convencional, tampouco tem a capacidade de reverberar em outras arenas como as mídias tradicionais o fazem. De todo modo, é preciso considerar como grupos da sociedade civil foram capazes de reenquadrar e propor novas interpretações para os padrões de produção da mídia hegemônica, tomando por base a capacidade de partes distintas do sistema corrigirem distorções, interpretações equivocadas e outras falhas presentes nas demais. Retomamos essa questão no Capítulo 5.

Para além da produção de comunicação da sociedade civil, a avaliação dos entrevistados é de que a imprensa melhorou a forma como cobriu os desastres, na comparação entre Mariana e Brumadinho, mas que alguns aspectos importantes, que receberam atenção no primeiro caso, deixaram de ser observados no segundo. No caso de Mariana, ainda que no primeiro momento a maior parte dos jornalistas não soubesse como se portar diante da tragédia, teria havido um aprendizado durante a cobertura e uma atenção dada às famílias atingidas diretamente, bem como aos danos ambientais observados ao longo da bacia do rio Doce. Em Brumadinho, ainda que tenha havido um maior conhecimento dos jornalistas sobre como se portar diante da dimensão técnico-científica que fez a tragédia eclodir e da dor humana por trás do conflito, o entendimento é que se deu pouca atenção aos impactos socioambientais ao longo da bacia hidrográfica do rio Paraopeba, onde a barragem se encontra localizada, bem como foi frágil o acompanhamento das famílias dos mortos e dos afetados pela lama. Além disso, a avaliação é que, passado um primeiro momento, a cobertura

da tragédia de Brumadinho passou a ser pautada pela Vale e pela Defesa Civil, principalmente a partir do momento em que, poucos dias após aquela ruptura, ameaças de rompimento das barragens de Barão de Cocais e Macacos foram colocadas — deslocando parte da atenção sobre o que vinha ocorrendo em Brumadinho para essas outras localidades (Entrevistas 10 e 17).¹⁰⁰

4.3. Discussão

O resultado do que vimos até aqui é não apenas um quadro em que o debate sobre os problemas envolvendo a atividade mineradora não acontece ou acontece de forma restrita, dado o papel fundamental que a mídia desempenham. O que a análise sugere é uma sinalização de deficiência democrática mais ampla, à qual a atuação da mídia se conecta, e que parece vir se manifestando na esfera pública brasileira muito antes do que começamos a perceber, nos anos recentes. Há alguns anos, em uma de suas várias e últimas intervenções sobre o assunto, Habermas foi categórico, ante o temor da deterioração da autonomia econômica dos jornais europeus que ele observava desde 2002. "E se alguns desses jornais estivessem sob pressão de investidores financeiros com uma perspectiva inapropriada de curto prazo, em busca de um rápido lucro?", perguntou (Habermas, 2009, p. 134). Esse tipo de atitude poderia atingir o coração da esfera pública, disse, numa resposta que englobava toda a dimensão técnico-política envolvida na atividade jornalística. "Sem o influxo de informação alcançado por meio de pesquisa extensiva [propiciada pelo jornalismo], e sem o estímulo de argumentos baseados numa expertise que não se alcança de graça, a comunicação política perderia sua vitalidade discursiva. A esfera pública não ofereceria nenhuma resistência a tendências populistas e seria incapaz de performar suas funções características numa democracia constitucional" (Habermas, 2009, p. 134).

De forma complementar, é fundamental considerar as reticências em relação ao olhar sobre a mídia e sobre a pesquisa de comunicação e política que vinham sendo conduzidas. Davis (2019) parte do questionamento de que talvez a comunicação e política vinha trabalhando com abordagens e premissas erradas nas últimas décadas — como uma certa fé nas instituições políticas, nos experts e elites — resultando numa série de furos, não sendo capaz de compreender os problemas que levaram a questões como a emergência de Trump, Bolsonaro e o BREXIT. De minha parte, pergunto se, talvez, não viéssemos dando atenção

¹⁰⁰ Como já levantado, não houve abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), após a ruptura ocorrida em Mariana, mas uma comissão especial de barragens, como poder simbólico e legislativo muito menores. A comissão operou entre novembro de 2015 e julho de 2016.

suficiente às distorções que operam no interior dos sistemas midiáticos e que contribuíram para a ruína democrática que se acelerou nos últimos cinco anos. Esse alerta já havia sido feito por Blumler (2013), para quem estaríamos operando numa nova ecologia midiática, em que as elites econômicas e políticas já não estariam mais acima do público geral na condução da produção comunicativa, acelerando processos observados desde o início do século. Processos marcados, dentre outros pontos, pela profissionalização partidária e empresarial em relação às competências comunicativas, ressalta. Mais preocupados, Bennett e Pfetsch (2018) ponderam para a possibilidade de estarmos diante de uma ameaça mais ampla à esfera pública, via deterioração midiática, a partir do avanço do neoliberalismo, da financeirização, das desigualdades extremas, da devastação ambiental e da instabilidade das instituições do Estado liberal.

No caminho desse conjunto de contribuições, Davis (2019) retoma a ideia de uma quarta era da comunicação política em que, além da cristalização da ruptura do modelo de negócios da mídia impressos, dentre vários pontos, estaria o:

enfraquecimento significativo das habilidades das instituições do Estado em realizar políticas e operar *accountability*, na medida em que a globalização e a financeirização dificultam trabalho dos governantes e burocratas em gerenciar economia, questões ambientais e outras áreas (...) [e pelo] desenvolvimento de grandes e complexas áreas de políticas públicas - e riscos - que estão além do entendimento da maior parte dos políticos: políticas chave, como aquelas cobrindo finanças, novas tecnologias, saúde e meio ambiente se tornaram tão complexas que poucos, incluindo aqueles nos cargos, as compreendem e compreendem os riscos com elas envolvidos (Davis, 2019, p. 14-13/241).

Esses aspectos dialogam fortemente com o contexto no qual operamos. O que vemos no caso dos veículos analisados seriam sinais do processo de deterioração material que eles vêm atravessando nos últimos anos - chegando à quase irrelevância (no caso do Hoje em Dia, que deixou de circular como impresso), com o Estado de Minas tendo dificuldades de honrar salários e o O Tempo só sobrevivendo devido aos aportes do seu proprietário.

A questão que nos coloca e que não tratamos até aqui é como esse modelo midiático de Minas Gerais, que analisamos, poderia ser. O que a teoria deliberativa, afinal, aponta normativamente para a compreensão do problema? Em diálogo com o conceito de desacordo interno justificado (*internal reasoned dissent*), de Wessler (2008), Rinke (2016) aponta seis critérios¹⁰¹ para a compreensão dos potenciais deliberativos dos *news media* enquanto fóruns integrantes de sistemas deliberativos. O *internal reasoned dissent*, como expresso pelo nome, não espera a resolução de questões públicas controversas na mídia. A ideia, na verdade, é que

101. Em 2020, o limite de doação total por pessoa física era de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior às eleições vigentes, de acordo com a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral.

haja a proliferação de exposição de ideias, argumentos e opiniões disponíveis ao público, esclarecendo as diferentes perspectivas e pontos de vista sobre as questões em jogo, possibilitando que o público reconheça os diferentes pontos de vista. Isso permitiria aos cidadãos tomar decisões com maior qualidade e importância, às elites políticas, a exigência de justificativas mais bem fundamentadas para suas decisões.

Esses critérios, no entanto, parecem ser importantes, mas não dão conta de outras dimensões da análise sistêmica que buscamos fazer aqui. É preciso considerar de que maneira os mídia deixam de fazer remissão a acontecimentos, eventos e outras formas de expressão sobre os problemas que se manifestam em outras arenas que dizem respeito ao problema. De algum modo, como já ponderado, os problemas da mineração se fizeram sentir em algumas manifestações, audiências públicas e outros encontros realizados na Assembleia Legislativa, em várias reuniões do COPAM. Pensar na capacidade da mídia em detectar, interagir e reportar esses pontos nos parece ser central numa tentativa de análise sistêmica.

Por outro lado, ecoando as preocupações expressas por Mendonça (2016), Hauber e Motta (2020) lembram ainda que a mídia possam funcionar como conectores do sistema, mas nem sempre isso ocorre de uma maneira justa e equilibrada. Eles podem distorcer o debate, ao privilegiar o posicionamento de determinados atores e seus respectivos enquadramentos. Ao privilegiar o enquadramento econômico da questão minerária, a imprensa pode alimentar e legitimar discussões e discursos em outras arenas, como o parlamento, que também operam com essa visão.

4.4. Prescrições e saídas futuras: comunicação pública e outros modelos de financiamento?

Antes de avançarmos para a conclusão, talvez seja interessante refletir possibilidades prescritivas para solução dos problemas aqui apresentados. Diante da preocupação já apontada sobre a deterioração econômica dos jornais europeus e americanos, Habermas (2009), realça o papel diferenciado que modelos de comunicação híbridos, onde sistemas de jornalismo público são relevantes, como o alemão, têm em comparação àqueles em que a natureza privada da mídia é preponderante. Mais especificamente em relação aos jornais, Habermas chega a sugerir que fundos públicos sejam criados para a garantia da operação dos jornais de referência, os quais ele considera serviços tão essenciais quanto a oferta de água e luz, por parte do Estado.

O mesmo argumento sobre mídias públicas é feito por Rinke (2016) e Wessler e Rinke (2014), que ponderam que sistemas políticos e presença e redes públicas de comunicação interferem na qualidade deliberativa dos sistemas de mídia. No caso dos serviços públicos, vários fatores contribuem para a melhoria do debate: as responsabilidades estatutárias e legais, a cultura profissional e fornecimento de debate público de alta qualidade e não apenas a relativa ausência de pressão econômica - que "levam ao abandono desses comprometimentos profissionais e legais" (Rinke, 2016, p. 8).

Minas Gerais conta com uma empresa de comunicação estatal, formada por uma TV, a Rede Minas, e uma rádio, a Inconfidência, com grandes contribuições ao debate cultural no estado, mas pouca capilaridade na produção jornalística, baixa autonomia do conselho diretor em relação ao governo do estado, e estrutura material relativamente precária – ainda que nova sede tenha sido inaugurada nos últimos anos. E a cobertura da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) sempre foi bastante restrita no estado, contando com um único repórter, na maior parte do tempo, para cobertura dos acontecimentos da região central. A ausência de autonomia político-econômica do órgão só se fez aumentar desde 2016.

Esse debate, dessa forma, ainda que pareça ligado a certo anacronismo de esquerda, merece ser considerado para a discussão de sistemas deliberativos deficitários, principalmente em contextos de pouca diversidade de atores capazes de produção de informação. É verdade que a partir da década de 2010, com a facilidade de abertura de portais de notícias online, novos atores de produção de conteúdo jornalístico independente tenham surgido no país, inclusive produzindo reportagens sobre temáticas ligadas à mineração, com a Agência Pública e o Repórter Brasil. No entanto, a estrutura dessas iniciativas é pequena, a capacidade de produção de conteúdo sobre a temática é reduzida, dada a ausência de redações e correspondentes fora dos grandes centros¹⁰², e a audiência ainda é restrita a pequenos nichos. Mesmo que o conteúdo desses veículos seja de uso gratuito para as grandes e pequenas redes comerciais, não há reprodução do conteúdo nos portais de notícias dos veículos de imprensa mineiros. E no caso da mineração, raras são as reportagens reproduzidas, inclusive, pelos jornais de referência nacionais, o que reforça a dimensão do problema com o qual estamos lidando. A questão crucial, mais uma vez, é reconhecer que o processo de produção de notícia de qualidade e de forma sistemática é caro, exige profissionais minimamente experientes, tempo e independência político-econômica. Isso é central para a sustentação da democracia. E

102. Guimarães et al. (2019) e Santos et al. (2020) utilizam metodologias distintas para identificação de atores do setor de mineração. Os segundos se baseiam na CNAE. Os primeiros, reconhecem empresas de grupos ligados à mineração que atuam em outras frentes.

em determinados contextos, fora dos grandes centros mundiais, a deterioração da produção informacional é muito maior do que eventuais benefícios e facilidade de produção comunicativa que “novas” mídias eventualmente propiciam. Vazios de produção comunicacional proliferam do interior de Minas, onde os jornais de referência do estado há muito não têm correspondentes, às zonas rurais dos EUA, onde pequenos jornais e emissoras de rádio fecham, sendo substituídas por emissoras evangélicas e o acesso à internet é precário ou inexistente (Rahman e Russon Gilman, 2019).

4.5. Considerações

Neste capítulo demos um panorama da atuação dos principais atores envolvidos na produção de conteúdo jornalístico em Minas Gerais com relação à temática da mineração. Apontamos como constrangimentos para a produção de conteúdo crítico sobre o assunto se estruturam nas redações, a partir de relações de barganha entre veículos e anunciantes, relações de autocensura por parte dos jornalistas, assim como, de forma secundária, dificuldades de estrutura material e de engajamento com a temática por parte dos profissionais. Também ponderamos a avaliação do próprio setor da mineração sobre a temática. Nesse percurso, buscamos, dentre outros aspectos, dialogar nossa análise com contribuições da literatura sobre comunicação e política de forma mais ampla, considerando relações entre elites econômicas e políticas com a mídia.

Para além de todos os pontos vistos até agora, é preciso ponderar que só o midiacentrismo não resolve o entendimento das limitações ao debate (ou não-debate) observado nesta pesquisa. A *culpa* pode perpassar a ecologia midiática, mas não vem só daí. É preciso ir além e considerar outras configurações e interações políticas, como a presença de movimentos sociais e o funcionamento de aberturas do Estado para o recebimento de demandas da esfera pública. Como ponderado por Maia (2018):

As abordagens mais promissoras para avaliar a constituição dos debates públicos são aquelas que desviam a atenção das perspectivas centradas na mídia para modelos mais amplos de explicação que incluem fatores econômicos e políticos nacionais, culturas cívicas, e se um país tem movimentos sociais ativos dedicados ao tema. Isto ajuda a criar uma compreensão sofisticada de como interlocutores individuais (com papéis definidos institucionalmente) expressam opiniões e fazem avançar os discursos no ambiente da mídia de massa, enquanto respondem e influenciam outros em público (Maia, 2018, p. 353)¹⁰³.

103. Segundo a CODEMIG, a CBMM é responsável pela produção de 75% do nióbio utilizado anualmente no mundo. <http://www.codemig.com.br/atuacao/mineracao/mineracao-de-niobio/> Acesso em 15 de janeiro de 2020.

São alguns desses aspectos diversos para a compreensão do debate público sobre mineração que pretendemos abordar nos capítulos seguintes e também já havíamos ponderado no anterior.

5. Constrangimentos no Estado

Inovações democráticas, fóruns participativos e outros desenhos institucionais, que buscam dar porosidade ao Estado para o recebimento de demandas de públicos externos e para o estabelecimento de diálogo com a sociedade civil, são centrais não apenas para a teoria deliberativa, mas para a literatura sobre construção de saídas para a crise ambiental de um modo geral (Fisher, 2001, 2017; Dryzek e Pickering, 2018). Trata-se de um debate abrangente, que vai desde as formulações de Habermas sobre a necessidade de existência de comportas no Estado para o acolhimento e filtragem de demandas oriundas da sociedade civil, até debates correntes sobre a implementação de minipúblicos, assembleias cidadãs e outros fóruns em países do Norte Global. Porém, argumentamos, é preciso ponderar que a existência desses espaços não necessariamente resulta em processos políticos mais inclusivos, reflexivos e legítimos. Essas arenas, inclusive, podem levar a situações em que desigualdades são reforçadas. E quando sujeitas a arranjos precários, podem ainda desencadear processos de legitimação de decisões que têm implicações não-democráticas. Isso tem sido amplamente discutido por uma parte da literatura sobre conflitos ambientais no Brasil que observa tanto processos de negociação implementados pelo Ministério Público, quanto o funcionamento de arenas como o Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (Zhourri et al., 2005; Carneiro, 2005; Acelrad, 2017; Oliveira, 2017). Retomamos a discussão sobre essas duas instituições, aqui, junto ao debate sobre instrumentos capazes de acolher demandas sobre a questão minerária na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Assim, este capítulo busca analisar as limitações do funcionamento de (ou constrangimentos para o funcionamento em) três instituições centrais para a compreensão da conformação de um debate público limitado sobre a mineração em Minas Gerais: i) as estruturas de participação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais; ii) o Ministério Público estadual; e iii) o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e as suas câmaras técnicas. O Copam apresenta uma série de limitações estruturais que, principalmente, resultam numa sobrerrepresentação de atores alinhados à indústria da mineração, suas pautas e agendas. O Ministério Público desempenha papel ambivalente. Ora é capaz de amplificar demandas da sociedade civil em direção ao Estado, ora busca acomodar interesses do Estado e do mercado, ora privilegia a presença e as reivindicações feitas por determinados atores da sociedade civil em detrimento de outros. Tem ainda grande relevância para a conformação de articulações políticas quando se encontra ausente de forma intencional. Já a Assembleia Legislativa alterna momentos de escuta pro-forma (realização de audiências públicas, comissões especiais, CPIs), com poucos encaminhamentos internos e externos, com outros de

quase negação da questão minerária, quando esta é colocada pela sociedade civil, e situações em que projetos são avaliados de forma rápida e açodada, caso privilegiem o setor minerador.

Antes de avançarmos, uma ressalva. Como já adiantado, há uma forte preocupação por parte da literatura deliberacionista e participacionista no fomento de arenas de debate público institucionalizadas, que permitam a oxigenação e a expansão do sentido da democracia, por meio da ampliação do número de atores capazes de formular diretrizes, produzir embates de ideias e tomar decisões sobre questões públicas. De antemão, é necessário ponderar, contudo, que há um fosso enorme entre as práticas participativas observadas no Brasil e a lógica de sorteio e de intervenções pontuais que permeiam a maior parte das inovações democráticas priorizadas pela corrente (mini-públicos em geral, assembleias de cidadãos e *deliberative polls*). Aqui, os fóruns são, em princípio, mais “frouxos”, na medida em que o acesso dos participantes é, de partida, aberto para todos que de alguma forma tenham interesse em participar. Por outro, temos um histórico maior de incorporação dessas ferramentas na engrenagem política, o que exacerba vícios e limitações desses desenhos institucionais e parece jogar luz sobre cuidados a serem tomados quando da ampliação e adoção dessas práticas de forma contínua (MENDONÇA, 2013). No nível local, brasileiro, esses problemas nos convocam a aplicar reformas urgentes. Inclusive para mantermos a capacidade de invocar o uso das inovações democráticas para a oxigenação da democracia.

5.1. Constrangimentos ao debate público no legislativo estadual

Assim como a imprensa, o legislativo estadual é uma arena com presença tímida no debate sobre mineração, com parte expressiva dos seus atores (deputados) atuando, na maior parte das vezes, de forma favorável à atuação das mineradoras. A esse respeito, em debates sobre o contexto da mineração em Minas Gerais, quase sempre se pontuam os repasses feitos pelas mineradoras para o financiamento de campanhas eleitorais de políticos, prática legal no Brasil até o ano de 2015 – mesmo que uma relação de causalidade entre financiamento de campanha e atuação em defesa dos interesses das mineradoras não seja clara (M. Santos et al., 2020).

Ainda assim, algumas questões substantivas eventualmente foram tematizadas na casa legislativa estadual nas últimas duas décadas. As violações de direitos humanos ocorridos na abertura da mina da Anglo American/MMX na região de Conceição do Mato Dentro, e do seu mineroduto até o Rio de Janeiro, por exemplo, foram objeto de debate na Comissão de Direitos Humanos. Audiências Públicas esporádicas para debater o caso de Conceição do

Mato Dentro ou do conflito ambiental da Serra do Gandarela (Projeto Apolo vs. Parque Nacional do Gandarela) ocorreram ao longo dos anos 2000 e 2010. E alguns deputados de partidos esquerda, principalmente do Partido dos Trabalhadores, atuaram como canais para a vocalização de questões quando eram oposição às gestões do PSDB de Aécio Neves (2003-2010) e Antonio Anastasia (2011-2014), promovendo reuniões e convocando ambientalistas para expor seus argumentos. A Assembleia também realizou, em 2008, um seminário legislativo temático, o Minas de Minas, inclusive com sessões regionais em municípios impactados pela atividade. E após as rupturas das barragens da Samarco, no Rio Doce, em 2015, e da Vale, na bacia do Paraopeba, em 2019, realizou audiências públicas sobre o risco de novas rupturas e sobre a situação dos atingidos, bem como, no segundo caso, uma CPI para debater a questão, no segundo rompimento.

Curiosamente, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo de Minas, em 2015, com a vitória de Fernando Pimentel, parte das lideranças de esquerda na Casa que contribuíram para a acolhida de demandas da sociedade civil durante os governos tucanos (2003-2014) e durante o auge do boom da mineração no estado, tornaram-se lideranças importantes na agenda governista. E, no novo papel, tornaram-se protagonistas de ações de flexibilização do licenciamento ambiental (o mais abrangente foi a Lei 21.972/2016) e das tentativas de conter um projeto de lei que impunha limites à construção, segurança e operação de barragens de rejeito (o Mar de Lama Nunca Mais). Esses dois casos são tidos como emblemáticos da correlação de forças entre defensores e opositores de projetos de mineração em Minas Gerais e que tiveram o legislativo estadual como arena de debate. Veremos cada um deles com mais atenção, seguidos de uma avaliação sobre o financiamento empresarial de campanhas dos parlamentares.

Antes disso, é preciso ponderar que a análise recai sobre atuações dentro de uma das assembleias legislativas consideradas como referência no Brasil, tanto por seu corpo técnico altamente qualificado, quanto pela existência de experiências inovadoras de participação (como parlamento jovem, a comissão de participação popular) e comunicação (com a TV Assembleia). Várias dessas experiências e processos têm sido objeto de uma série de pesquisas da Ciência Política brasileira nas últimas décadas (p. ex.: Fuks, 2014; Mendonça e Cunha, 2014; Barreto, 2017; Santos e Anastasia, 2015; Rocha, 2011; Quintão, 2020). Dentre as inovações institucionais participativas, implementadas a partir de 1990, os seminários legislativos são considerados o carro-chefe da agenda participativa da ALMG, devido, dentre outros pontos, a sua dinâmica regionalização de encontros pelo estado e ao fato de resultarem em implementação de propostas pela casa (Mendonça e Cunha, 2014, p. 79). Além deles, a

casa conta com ciclos de debate (onde questões específicas são apresentadas por experts); fóruns técnicos (focados em questões técnicas, com debates entre experts e integrantes de organizações relacionadas ao tema); e audiências públicas sobre o ciclo orçamentário estadual. Entre 1990 e 2011, a ALMG realizou 524 eventos participativos, com destaque para 112 seminários legislativos e 103 audiências de revisão orçamentária (Mendonça e Cunha, 2014, p. 79-80), o que atesta uma postura forte da instituição na implementação e manutenção de espaços de participação. Ou seja, ao menos procedimentalmente, não estamos falando de um espaço fechado à adoção de inovações democráticas.

5.1.1. Flexibilização da legislação – a lei 21.972 de 2016

Como dito, o primeiro caso a ser considerado diz respeito a um projeto de lei (PL 2946 de 2015) que buscou facilitar a obtenção de licenças de instalação e operação de empreendimentos com impactos ambientais e sociais. Ele foi apresentado pelo governador Fernando Pimentel poucos meses após a sua posse, em abril de 2015. Em linhas gerais, a nova lei retirou a participação do Ministério Público e da Polícia Ambiental nos espaços de deliberação do COPAM sobre licenciamentos de médio e grande porte, centralizou decisões sobre esses licenciamentos em câmaras técnicas¹⁰⁴ do Conselho, com funcionamento em Belo Horizonte¹⁰⁵, e criou uma Superintendência de Projetos Prioritários (SUPPRI), ligada diretamente ao gabinete do governador, que recebeu a atribuição de agilizar a análise de empreendimentos considerados estratégicos pelo governo estadual. A nova lei também permitiu que as licenças prévias (LP), de instalação (LI) e de operação (LO) sejam concedidas de forma concomitante, facilitando e acelerando o processo para o empreendedor¹⁰⁶. Anteriormente, isso só poderia acontecer em algumas situações muito específicas.

Durante a tramitação do projeto, dada a gravidade dos temas envolvidos, houve um processo de articulação considerado inédito, entre atores da sociedade civil com visões e estratégias de ação completamente distintas, como os que orbitam no entorno do Movimento pelas Serras e Águas de Minas (MovSAM), de perfil mais confrontacional, e a Associação Mineira de Defesa de Meio Ambiente (AMDA), cuja atuação nos últimos anos, como vimos,

¹⁰⁴ É preciso ponderar o fato de a FIEMG se dedicar a outras temáticas discutidas na comissão, como as relacionadas à geração de energia.

¹⁰⁵ Dentre outros atores da sociedade civil, mas com interações mais tímidas, estavam a AMDA, a Federação dos Trabalhadores da Agricultura e a Rede Nacional dos Advogados Populares (uma participação e potencial de relacionamento de 19 atores, cada), além da Ass. de Pescadores de Conselheiro Pena (2 participações e *degree* 16).

¹⁰⁶ A reportagem foi produzida e publicada pela Repórter Brasil:

<https://reporterbrasil.org.br/2019/04/o-baile-da-lama-as-relacoes-entre-politicos-e-mineradoras-em-uma-festa-de-casamento-e-fora-dela/> Acesso em 18 de janeiro de 2021.

é tida como conciliadora, de diálogo estreito com as mineradoras e portadora um discurso mais próximo do conservacionismo e da modernização ecológica. A articulação, no entanto, não foi suficiente para convencer parlamentares e o governo a arquivar o projeto. Aprovada em 17 de dezembro de 2015, a lei viria a ser sancionada no início do ano de 2016, no dia 21 de janeiro, poucas semanas após o rompimento da barragem de rejeitos da Samarco na bacia do rio Doce, ocorrido em novembro de 2015. A aprovação foi considerada um duro golpe para a sociedade civil, num momento em que a população do estado ainda sofria o luto do desastre, em que vários atores buscavam amparar os diretamente afetados, bem como ainda tomavam ciência da dimensão dos impactos da ruptura. O relato a seguir, feito por um ambientalista, sintetiza o processo de discussão da flexibilização da legislação:

Naquela época houve inclusive uma articulação de ONGs e movimentos que nem conversam, porque têm ideias distintas, contra aquele PL 2946 de 2015. Precisamente, naquela ocasião a gente viu o que seria um desmantelamento grave naquilo que ainda havia em Minas Gerais, que havia sido construído a duras penas ao longo dos últimos 20 anos. Uma das coisas que havia no novo formato é que as decisões dos empreendimentos de grande impacto no potencial poluidor não seriam mais nas Unidades Regionais Colegiadas (URC), que estão espalhadas no território, que ficam mais perto dos impactos, dos atores, da própria sociedade, que tem uma composição maior, com maior diversidade de atores - inclusive tem o Ministério Público e a Polícia Ambiental. Nessa alteração, não seriam mais as Unidades Regionais Colegiadas [as responsáveis pela análise dos projetos]. E se criou as Câmaras Técnicas [do COPAM], entre elas a da mineração. Em 2016, apesar do crime da Samarco, o governador não tirou [o projeto de lei] de regime de urgência.¹⁰⁷ Em dezembro, a Assembleia então votou, e em janeiro estava publicada a lei oriunda deste desmantelamento, que é a 21972/2016. A partir daí vieram todos os outros atos para regulamentar (Entrevista 04, agosto de 2019).

Importante reforçar a manutenção do regime de urgência do projeto de lei, por parte da mesa diretora da Assembleia, mesmo após a ruptura da barragem da Samarco, em Mariana. Cabe observar, também, o papel do Legislativo, a partir de iniciativa do Executivo, na formulação da engenharia institucional participativa da área ambiental (houve mudança no funcionamento do Conselho de Meio Ambiente e nas Unidades Regionais Colegiadas), e a ausência de aconselhamento ou qualquer tipo de consulta popular que referendasse essa alteração do desenho institucional do processo de participação – que se tornou mais favorável aos atores do mercado, mais centralizado, mais distante dos locais diretamente afetados pelos empreendimentos e, logo, menos inclusivo. Tudo isso sob a gestão de um partido historicamente reconhecido por seu papel de protagonismo em práticas de revigoração

¹⁰⁷ Os outros dois catalisadores de sistemas apontados pela pesquisadora são os *pacotes deliberativos* (produtos culturais como filmes, poesias e matérias de jornal que trazem elementos sobre a questão em debate) e os *acontecimentos desencadeadores*. Importante frisar que a abordagem de Barvosa não foca só no nível institucional, como boa parte das pesquisas em deliberação o fazem, e projeta a importância da circulação discursiva sobre os temas em jogo na sociedade de forma mais ampla, o que ressoa o argumento de Dryzek (2018), dentre outros, de que a efetividade deliberativa não se dá apenas em decisões tomadas no Estado, mas em transformações, por exemplo, na forma como as pessoas comuns encaram determinada questão.

democrático, como nos já citados orçamentos participativos e conferências nacionais de políticas públicas.

Durante a tramitação do PL, também houve tentativas de articulação dos movimentos ambientalistas que fizeram resistência ao projeto junto a outros grupos da sociedade civil, como MAM e MAB, bem como junto a sindicatos e outras organizações de esquerda que tinham interlocução mais próxima com o governo Pimentel (Entrevista 03, Entrevista 04). Essas tentativas de articulação não renderam frutos. O texto foi aprovado por 57 votos a 9.

De um modo geral, a tramitação do PL aponta para a alta permeabilidade do legislativo estadual para avaliação de iniciativas de interesses do poder econômico. Mesmo diante de um desastre ambiental e social de grandes proporções, como foi o caso do ocorrido na bacia do rio Doce, de relação direta com a questão, não houve sensibilidade política para que houvesse suspensão da avaliação da matéria. Ainda que demandas da sociedade civil tenham chegado ao centro de poder institucionalizada, elas não foram capazes de criar um contraponto às demandas do poder econômico.

5.1.2. Mar de lama Nunca Mais

Já o segundo caso, o “Projeto Mar de Lama Nunca Mais”, tratava de uma proposta de lei de iniciativa popular, entregue à Assembleia Legislativa com cerca de 56 mil assinaturas que, como já adiantado em outros momentos, buscou reduzir a possibilidade de implementação de barragens de rejeito em Minas Gerais, com a vedação dessas estruturas quando houver pessoas na chamada Zona de Autossalvamento (ZAS)¹⁰⁸, além de dar garantias de segurança aos moradores e ecossistemas de áreas próximas às barragens de rejeito já existentes. O projeto de lei foi elaborado por um conjunto de promotores de justiça que tinham trajetória marcante na área ambiental. Muitos dos quais, nos anos seguintes, com mudanças no comando do Ministério Público Estadual, seriam afastados dessas funções. O Ministério Público Estadual junto aos movimentos ambientalistas, entre eles o MovSAM, realizaram ações de mobilização e a coleta das assinaturas entre a população.

No dia 5 de julho de 2016 o "Projeto Mar de Lama Nunca Mais" foi entregue à ALMG em cerimônia no salão nobre da casa. A iniciativa foi considerada histórica, devido ao curto prazo de tempo para a coleta de assinaturas ser concluída. Além disso, era apenas a terceira vez que um PL de iniciativa popular era apresentado à ALMG.

Houve, no entanto, um embate regimental entre os propositores da iniciativa, governo do estado e os deputados da base aliada. A entrega formal da proposta havia sido informada à

108 https://issuu.com/asscom/docs/mpmg_noticias_201_internet Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

ALMG antes dessa cerimônia. Após essa informação ser recebida, e antes da cerimônia da sociedade civil ocorrer, no entanto, a Comissão Extraordinária de Barragens,¹⁰⁹ criada depois do rompimento da Samarco, deu entrada a um projeto de lei similar, também sobre segurança de barragens. O PL da comissão foi, assim, apresentado na véspera da cerimônia da sociedade civil e dos promotores. O texto desse PL elaborado pelos deputados era mais permissivo e não tratava das questões básicas afeitas à segurança de barragens. Com a manobra, devido à ordem formal de apresentação, o projeto de lei de iniciativa popular foi apensado ao projeto de autoria da Comissão Extraordinária de Barragens da ALMG. Ou seja, o projeto principal deixou de ser o da sociedade civil para se tornar o dos parlamentares. Na avaliação de integrantes dos movimentos sociais, o gesto dos parlamentares foi simbólico, no sentido de reduzir a força da construção coletiva da legislação e de não reconhecer a legitimidade dos atores que a propuseram.

Mesmo com o clamor criado no pós-Mariana, quando a tramitação se iniciou, essa lei sobre segurança de barragens se arrastaria pelos anos seguintes a passos lentos. Ela só viria a ser aprovada na Assembleia Legislativa após o rompimento da barragem de Brumadinho, no começo do ano de 2019, num processo marcado por inúmeros conflitos entre representantes da sociedade civil e deputados em reuniões e audiências públicas sobre a questão. Ao fim, o teor do PL Mar de Lama Nunca Mais sobrepujou o texto pretendido pelo setor de mineração e parlamentares aliados.

A avaliação a seguir, de um ambientalista, aponta a sua percepção de que assim como a imprensa, analisada no capítulo anterior, a lógica de funcionamento do Legislativo em relação às questões sobre mineração tem forte conexão com processos de financiamento por parte do setor empresarial:

Penso [que a Assembleia Legislativa] funciona mais ou menos na mesma lógica que a imprensa. Eles aprovaram com sucesso a lei do Mar de Lama, que estava pendente desde Mariana. Agora, eles aprovaram por causa do calor das mortes de Brumadinho. Você vê que eles funcionam mais ou menos do mesmo jeito [que a imprensa]. Aí a gente sabe que há registro de caixa dois, e diferentes modos de financiamento que vão além do registro de caixa dois. Era legal receber financiamento das companhias mineradoras (Entrevista 01, julho de 2019).

Buscamos detalhar um pouco mais essa discussão sobre o financiamento dos parlamentares a seguir.

109. “Procurador fala sobre o trabalho do MP para evitar a judicialização na área ambiental”, Estado de Minas, 30/08/12. Disponível em https://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 Acesso em 07 de dezembro de 2020.

5.1.3. Financiamento e recepção do mercado e da sociedade civil na ALMG

É preciso considerar como o modelo de financiamento eleitoral cria atalhos discursivos que facilitam o acesso de lobistas e grupos ligados às mineradoras tanto ao poder Executivo quanto ao Legislativo, implicando tomadas de decisões que não são justificadas e debatidas publicamente. Trata-se de processos legais e que integram o funcionamento das democracias liberais há séculos. Até 2014, o financiamento de políticos por pessoas jurídicas era permitido pela legislação eleitoral brasileira. A partir das eleições de 2016, houve a suspensão desse procedimento, a partir de avaliação de que ele induziria posicionamento de atores do sistema político aos financiadores. Mas mantiveram-se brechas, na medida em que pessoas físicas seguem autorizadas a doar sem que haja um teto nominal para os valores repassados – o que facilita a doação de valores elevados por pessoas ricas, como empresários¹¹⁰.

A questão que se coloca é como esses fluxos monetários se amarram a (ou se desdobram em) fluxos discursivos entre financiadores e financiados que historicamente fazem parte das democracias liberais. Fluxos monetários que não podem, de maneira alguma, ser rotulados como ilegais, mas criam atalhos de negociação que escapam ao escrutínio público, ainda que essas negociações digam respeito a parcelas robustas da população. O argumento dos pluralistas *mainstream* era de que certo equilíbrio seria alcançado, numa democracia, na medida em que múltiplos grupos teriam condições de fazer lobby e financiar seus candidatos, criando situações de debate justo, aberto e igualitário na arena parlamentar (Truman, 1960; Dahl, 1967). Entre os deliberacionistas, ainda que atenção substantiva venha sendo dada à qualidade epistêmica das justificações e trocas de argumentos efetuadas nas casas legislativas (Steiner et al., 2009; Goodin, 2005), pouco se considera sobre as distorções que o sistema de financiamento de parlamentares cria na capacidade de seleção de pautas, de formatação dos argumentos e de votação. Até porque, como não poderia deixar de ser, a literatura especializada aponta forte correlação entre financiamento de campanha e a capacidade de se eleger, ainda que a relação causal entre financiamento e o posicionamento parlamentar não seja comprovada (Mancuso et al., 2018; Speck, 2016; Reis et al., 2015; M. Santos et al., 2015; Silva e Cervi, 2017).

Pensando em nosso contexto, as posturas de parlamentares, em diálogo com o poder Executivo estadual, acabam por ter implicações significativas no não encaminhamento de questões que poderiam contribuir para o debate legislativo – com reverberações na esfera

¹¹⁰ Não se trata de falsidade por parte dos realizadores, mas de eles terem parte em uma racionalidade de “esquerda progressista” que opera nesses termos, afirma.

pública –, na negação à escuta e à incorporação de contribuições de posições de atores que se colocam contra a agenda mineradora e, como já apontado, no aparente privilégio à análise de pautas favoráveis ao setor. Como já pontuado, após o primeiro grande rompimento de barragem ocorrer, em Mariana, em 2015, nenhuma CPI foi instaurada, de modo a não se criar implicações criminais para os responsáveis, caso ela acontecesse. Por outro lado, como também já vimos, um projeto que flexibilizou a legislação ambiental foi aprovado poucos meses após o primeiro desastre, logo após a diminuição do clamor inicial causado pela tragédia. O fato de nem mesmo a oposição entre os principais partidos do sistema político brasileiro no período, PT e PSDB, servir de gatilho para sustentar uma discussão parlamentar aprofundada sobre a questão mineral, reforça o problema.

A respeito do financiamento de campanhas para parlamentares, um ator do sindicato patronal do setor de mineração reconhece que a prática foi historicamente estratégica para o setor, mas argumenta que a medida não teria eficácia comprovada - inclusive cita estudos da Ciência Política para se resguardar. Ele reconhece que havia certa coordenação por parte do sindicato patronal da área de mineração no direcionamento dos financiamentos e diz que, a partir do momento em que o financiamento empresarial deixou de ser permitido, essa coordenação institucional cessou.

Nós fazíamos tudo dentro da lei, e fazíamos o que o nosso interesse exigia. Depois disso [do ano de 2014, quando foi proibido o financiamento por pessoa jurídica], não fizemos mais.

Pergunta: Mas você acha que isso poderia distorcer a forma como os parlamentares se posicionavam...

Entrevistado: Depende deles [risos].

Pergunta: Era uma quantia substantiva?

Entrevistado: Depende deles. Sabe o que é? O que acontece: todo mundo fazia isso [financiar]. Não faz mais. Tanto que nós fazíamos, os 'produtores de sardinha' [sic] faziam... Do lado empresarial, todo mundo fazia. E do lado, digamos, que não é empresarial, também fazia. O poder de fogo [dos diferentes atores] é diferente, não é verdade? Mas a gente não tem muitos estudos que dizem o seguinte: 'posso comprovar o comprometimento do financiamento de campanha com a atuação legislativa'. Tem poucos estudos sobre isso. Aqui em Minas eu conheço um só. Era importante fazer isso, para ver se esse negócio funciona ou funcionava no passado.

Pergunta: Existia esse esforço [de financiar]...

Entrevistado: Existia um esforço de ajudar as pessoas que ajudavam a gente, os nossos pleitos. Hoje isso é impossível, porque a lei não permite isso mais.

Pergunta: Mas os proprietários das mineradoras podem doar.

Entrevistado: Os proprietários das mineradoras [podem]. Mas tudo que é [no âmbito] individual nós não entramos. Tudo que não é empresa, a gente não entra. Exatamente porque a gente tem um interesse coletivo para cuidar. A gente não entra nessas questões, não diz "põe dinheiro nisso", ou "põe dinheiro naquilo, vai nessa direção".

P: Quando era legalmente permitido, havia uma coordenação por parte do sindicato?

R: Havia o seguinte: quem podia fazer isso eram as empresas. Se houvesse alguma consulta, a gente atendia às consultas. Se não, a gente não impulsionava. Havendo consulta, a gente falava. (Entrevista 14, agosto de 2019).

O principal canal institucionalizado de observação e diálogo entre o setor minerador e a Assembleia Legislativa é o Conselho de Acompanhamento Legislativo da FIEMG. A partir dele, são acompanhados projetos de lei e outras medidas legislativas que digam respeito à indústria. “Na área da mineração, a gente acompanha via esse conselho. E trabalhamos com o objetivo de levar os nossos pleitos à consideração de quem está relatando as coisas na comissão, nos membros das comissões dos projetos de lei”, aponta o mesmo entrevistado (Entrevista 14, agosto de 2019). Ele reforça que os canais de comunicação entre o setor e a casa legislativa são abertos e a troca de informações é constante. “A gente trabalha de maneira institucional. Toda vez que a Assembleia quer ouvir o setor, nos convida. E nós sempre comparecemos e levamos a nossa contribuição no processo legislativo. Dentro do nosso interesse. Dentro do que interessa à indústria” (Entrevista 14, agosto de 2019). O relato difere do ambiente de animosidade descrito pelos atores da sociedade civil em relação à tramitação de algumas medidas legislativas na casa.

Fato é que o setor mineral, como apontado na primeira fala, teve um papel importante no financiamento empresarial de campanhas eleitorais para o legislativo mineiro. Em 2014, último ano aberto ao financiamento de empresas, o setor foi responsável pelo financiamento de R\$ 8.029.991,00 – o que corresponde a 9,9% do total financiado naquelas eleições para o parlamento mineiro feito por pessoas jurídicas (Santos et al., 2020, p. 79). O setor, desta forma, teve a mesma proporção de financiamento de áreas como construção civil (12,31% das doações), comércio (10,72%) e indústria da transformação (10,08%), apontam os mesmos pesquisadores.

Parte do financiamento do setor de mineração ocorreu de maneira indireta (financiamento oculto), com o recurso sendo direcionado aos partidos, que faziam o rateio entre os candidatos – uma forma de disfarçar a relação direta entre doadores e beneficiados. Em levantamento feito por Guimarães, Milanez e Ribeiro (2019), em 2014, as empresas que mais financiaram campanhas no estado foram as ligadas ao grupo Vale, que fazia uso de suas diversas pessoas jurídicas, como a Minerações Brasileiras Reunidas (MBR), a Vale Energia e a Mineração Corumbaense Reunida para a distribuição dos recursos.

A tabela 1, abaixo, elaborado por Guimarães et al (2019)¹¹¹ aponta as empresas ligadas ao setor de mineração doadoras indiretas nas eleições de 2014:

Tabela 1 – Doações Indiretas às Eleições ao Legislativo MG 2014

Empresa do setor de mineração	Valor doado
Minerações Brasileiras Reunidas S.A. (MBR)*	R\$ 833.916,67
AngloGold Ashanti Córrego do Sítio Mineração S.A.	R\$ 392.436,00
Vale Energia S.A.*	R\$ 374.349,90
Empresa de Mineração Esperança S/A	R\$ 207.415,00
Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM)	R\$ 160.992,03
Gerdau Aços Especiais S.A.	R\$ 142.180,80
Vale Mina do Azul S.A.*	R\$ 73.441,00
Vale Manganês*	R\$ 38.749,38
Vallourec Tubos do Brasil S/A	R\$ 30.000,00
Rima Industrial S.A.	R\$ 20.767,90
Metalsider LTDA	R\$ 20.099,50
Companhia Siderúrgica Vale do Pindaré	R\$ 6.066,00
U&M Mineração e Construção S/A	R\$ 5.449,00
Mineração Corumbaense Reunida S.A.*	R\$ 3.532,50
Vale Engenharia S.A.*	R\$ 2.184,00
ArcelorMittal Brasil S.A.	R\$ 1.576,32

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Adaptado de Guimarães, Milanez e Ribeiro, 2019.

Os nomes com asterisco na tabela acima apontam empresas do grupo Vale com CNPJs distintos. Já a Tabela 2, a seguir, também elaborada por Guimarães et al. (2019), aponta as doações diretas aos candidatos a deputado estadual em Minas Gerais, ocorridas no mesmo ano de 2014. Novamente, os nomes com asterisco na tabela apontam empresas do grupo Vale com CNPJs distintos:

Tabela 2 – Doações Diretas às Eleições ao Legislativo MG 2014

111 “Com presença do governador de Minas, Amagis abre Congresso sobre Exploração Minerária”. <https://amagis.com.br/posts/com-presenca-do-governador-de-minas-amagis-abre-congresso-sobre-exploracao-mineraria> Acesso em 03 de fevereiro de 2021.

Empresa do setor de mineração	Valor doado
Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM)	R\$ 950.000,00
Mineração Corumbaense Reunida S.A.*	R\$ 420.000,00
Salobo Metais S/A	R\$ 200.000,00
Vale Energia S.A.*	R\$ 180.000,00
Phoenix Mineração e Comércio S/A	R\$ 160.700,00
Arcelor Mittal Brasil S/A	R\$ 155.000,00
Companhia Brasileira de Alumínio	R\$ 155.000,00
Minerações Brasileiras Reunidas SA (MBR)	R\$ 120.000,00
Rima Industrial SA	R\$ 100.000,00
Companhia de Mineração Serra Azul*	R\$ 60.000,00
Companhia Ferroligas Minas Gerais	R\$ 50.000,00
Votorantim Cimentos S.A.	R\$ 40.000,00
Vallourec Tubos do Brasil S.A.	R\$ 30.000,00
Gerdau Aços Especiais	R\$ 20.000,00
CEMTAL – Mineração & Transporte LTDA	R\$ 20.000,00
L.M.A. Mineração Ltda – ME	R\$ 5.236,00
Arcelor Mittal Bioenergia Ltda	R\$ 5.000,00

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Adaptado de Guimarães, Milanez e Ribeiro, 2019.

É curioso notar que no topo das doações diretas desagregadas de 2014 aparece a Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), controlada pelo Grupo Moreira Salles, e que é responsável pela extração e processamento de nióbio extraído em Araxá¹¹². Essa retirada se dá em parceria com uma empresa pública de Minas Gerais, a CODEMIG, que é quem detém os registros minerários das jazidas - por sinal, as maiores do mundo. No caso da Vale, chama a atenção o fato de, apesar de ser uma empresa privatizada, ter, à época das doações, o controle acionário feito por fundos de pensão controladas por empresas estatais, com Petros e Previ, via Litel, além de ações de posse do BNDES, como já levantado no capítulo 2. Embora não haja nenhuma ilegalidade nas práticas, não deixa de ser curioso o fato de governantes poderem, por certo tempo, ter capacidade de influência, ainda que indireta, sobre empresas privadas capazes de fazerem doações para campanhas eleitorais.

De acordo com o cruzamento de dados feito por Guimarães et al. (2019), só 19 dos 77 deputados estaduais eleitos para a legislatura 2015-2018 não haviam recebido nenhuma doação de mineradoras e empresas do setor nas eleições de 2014. E dos 22 deputados

¹¹² <https://amagis.com.br/posts/reforma-do-pacto-federativo-e-codigo-de-mineracao-marcam-manha-do-segundo-dia-de-congresso> Acesso em 03 de fevereiro de 2021.

estaduais que compuseram a Comissão Especial de Barragens, criada após a ruptura da Samarco em Mariana, apenas quatro não haviam recebido financiamento de empresas do setor. No caso da Comissão Permanente de Minas e Energia, na segunda parte daquela legislatura (2017-2018), nove dos dez parlamentares integrantes haviam recebido financiamento do setor.

Ainda que não haja correlação estabelecida, a capacidade de estabelecimento de interações em reuniões da comissão de Minas e Energia da Assembleia durante aquela legislatura foi muito maior para atores ligados ao setor mineral do que para atores da sociedade civil. Uma análise de rede de interações em reuniões da ALMG, elaborada por Manoel Santos e colaboradores (2020) sobre aquele período aponta que, entre os 25 atores com atuação mais relevante na Comissão, houve sete atuações do SindiExtra, sete da Fiemg e três atuações do MAB - único ator da sociedade civil ambientalista com destaque. Porém, o mais importante na análise de redes não é o número absoluto de participações, ainda que relevante, mas a capacidade de engajamento e o estabelecimento de relações entre os atores, seja de maneira cooperativa ou confrontacional – o que atesta a relevância daquele ator para os demais integrantes do ambiente. Quanto a esse aspecto, a rede potencial de relacionamento do MAB, por exemplo, foi de 32 atores (*degree*), com capacidade de intermediação (*betweenness*) de 2,00 atores. Ao mesmo tempo, o SindiExtra teve uma rede potencial de relacionamento de 63 atores e intermediação de 898,34 (M. Santos et. al 2020, p. 92-94). Já a FIEMG – que não ganha destaque na avaliação dos pesquisadores, mas, como sabemos, é a casa do SindiExtra –, teve rede potencial de relacionamento de 71 atores e intermediação de incríveis 3.453,42 na Comissão – a maior capacidade de intermediação dentre os atores¹¹³. Os pesquisadores apontam que:

Traduzindo os números, isso significa que, se o MAB quiser formar coalizões com outros atores ou atuar como intermediador de relações entre atores da rede, ele terá muito mais dificuldades do que os empresários. Pior ainda, do que a maioria dos atores mais centrais dessa rede. Esse dado é agravado se verificarmos que, no ambiente, identificamos apenas o Sindicato Intermunicipal dos Trabalhadores na Indústria Energética de MG. Não se identificam organizações da sociedade civil com potencial alinhamento de agenda, o que torna a possibilidade de formação de coalizões de grupos afins muito precária (M. Santos et. al 2020, p. 94).

A mesma análise de redes foi aplicada pelos pesquisadores às atividades da Comissão Extraordinária de Barragens formada, como já dito, após a ruptura ocorrida em Mariana. Nesta segunda comissão, a atuação de atores da sociedade civil foi mais expressiva: cinco

¹¹³ O Conselho Estadual de Recursos Hídricos, além dos Comitês de Bacia Hidrográfica, como os dos Rios das Velhas, Paraopeba e Piracicaba, também compõem o sistema de participação institucionalizada de meio ambiente estadual.

dentre os 25 mais presentes. Dentre elas, o MAB teve o maior número de participações (9), tendo potencial de relacionamento (*degree*) com outros atores de 89 e de intermediação de 171,83. O Movimento dos Atingidos por Barragens foi um dos atores de presença mais expressiva na Comissão, ao lado do Ministério Público estadual (17 participações; *degree* 127; *betweenness* 194), e da Defensoria Pública estadual (9 participações; *degree* 90; *betweenness* 478,35)¹¹⁴. Fiemg e SindiExtra estiveram ausentes dessa arena específica. A avaliação dos autores, com a qual concordamos, é de que, além do calor dos acontecimentos da ruptura, que favoreceu a atuação da sociedade civil na Comissão, a literatura sobre lobby aponta que é desvantajosa a presença de representantes de setores empresariais para *lobbying* em contextos de grande exposição, inclusive midiática – o que dificulta a chamada blindagem. Além disso, o *lobbying* é necessário em momentos de “aprovar leis de seu interesse (*lobbying* ofensivo), mas, principalmente, para barrar iniciativas de legislação contrária (*lobbying* defensivo)” (M. Santos et al., 2020, p. 99). É preciso reforçar, mais uma vez, que houve criação de uma comissão especial e não de uma CPI – que teria poder de investigação, com potencial muito maior de responsabilização – após a ruptura em Mariana.

Dessa forma, é possível observar uma presença marcante do setor da mineração no financiamento de campanhas para parlamentares em momento significativo da atuação da Assembleia Legislativa, ao mesmo tempo em que se observa o posicionamento estratégico de seus representantes nos espaços abertos pelo legislativo para defender os seus interesses – o que é ajudado por convocações e convites feitos (ou não) por parlamentares para atuar nas arenas abertas no interior da Casa. Há estratégia de falar e a estratégia de se manter em silêncio, quando convém.

Além desses aspectos apontados até agora sobre o sistema político formal, nunca é demais considerar a capacidade de socialização, compartilhamento de visões de mundo e formação intelectual semelhante de integrantes das elites políticas e econômicas, como bem exposto e teorizado por C. Wright Mills (1956). Mais do que o mero estabelecimento de pautas e defesa de interesses no parlamento devido ao financiamento de campanhas por parte de atores detentores de recursos econômico, é preciso considerar as afinidades pessoais e afetivas que retroalimentam posicionamentos e articulações observadas no Legislativo. No

¹¹⁴ São nove SUPRAMs e nove URCs: Central (sede em Belo Horizonte), Jequitinhonha (em Diamantina), Norte de Minas (em Montes Claros), Noroeste de Minas (em Unaí), Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (em Uberlândia), Alto São Francisco (Divinópolis), Sul de Minas (em Varginha), Zona da Mata (Ubá), Leste Mineiro (em Governador Valadares).

caso da mineração em Minas Gerais, um episódio que sintetiza esse teia de relações interpessoais é uma festa de casamento da filha de um representante institucional do setor da mineração, relatada pela imprensa, que contou com a presença de prefeitos, deputados federais e estaduais, governadores e ex-governadores (sendo os políticos de partidos da esquerda à direita do espectro político), dentre outros integrantes da elite estadual. Um trecho de uma reportagem sobre a festa de casamento, ocorrida em 2013, é bem elucidativa. Ela foi escrita em 2019, a partir do levantamento de fotos das pessoas presentes que foram publicadas em colunas sociais de jornais e revistas à época da celebração¹¹⁵:

(...) Entre os mil convidados do casamento da filha, estavam o então ministro Fernando Pimentel, depois eleito governador de Minas Gerais, o então presidente da Vale, Murilo Ferreira, e o vice-governador da época, Alberto Pinto Coelho. Também prestigiaram o evento os presidentes da Assembleia Legislativa do Estado, Dinis Pinheiro; do Tribunal de Contas, Mauri Torres e da Federação das Indústrias de Minas Gerais (Fiemg), Olavo Machado. Donos de jornais circulavam pelo salão ao lado de pelo menos 9 deputados federais e 8 deputados estaduais. Entre os 30 figurões identificados nas fotografias publicadas nas colunas sociais da imprensa mineira, estão personagens que seis anos depois seguem protagonistas, com postos chave nos governos do presidente Jair Bolsonaro e do governador Romeu Zema, como Marcos Montes, secretário-executivo do Ministério da Agricultura e Adriano Magalhães, secretário adjunto do governo de Minas. (...) [O coordenador da campanha para presidente de Aécio Neves] Danilo de Castro está ao lado do hoje senador Carlos Viana (PSD) em uma das fotos da festa. Em seu primeiro mandato, o senador conquistou a relatoria da CPI de Brumadinho. A comissão quer apurar as causas do rompimento da barragem da Vale, em Brumadinho (...) (Repórter Brasil/Daniel Camargos, 26/04/2019).

Essas redes de relacionamento interpessoal facilitam a abertura de canais discursivos fechados, aproximam ainda mais atores com afinidades ideológicas e com projetos de futuro parecidos. E ampliam o fosso de acesso de quem está de fora. De alguma forma, consolida a dificuldade de abertura do parlamento para demandas da sociedade civil, ainda que procedimentalmente várias frentes de escuta e troca estejam colocadas, como visto nas subseções anteriores. Na Ciência Política, essa discussão sobre relações interpessoais é pontuada por Miliband (1969, 1989). De encontro ao pluralismo de Dahl, ele desenvolve o argumento marxista de que o Estado reproduz interesse das classes dominantes por meio de relações interpessoais e ocupação de cargos. É preciso não ignorar essas questões. Por outro lado, o restante da nossa análise aponta que fatores estruturais são evidenciados como mais relevantes para a compreensão do problema desta pesquisa.

¹¹⁵ São considerados projetos prioritários empreendimentos privados cancelados pela Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais (Indi) e alguns projetos públicos, como determinadas obras de infraestrutura.

5.2. Constrangimentos ao debate no Ministério Público Estadual

O Ministério Público não é uma arena participativa, tampouco um poder, como o Legislativo e o Executivo. Porém, por sua capacidade institucional de intermediar posicionamentos de atores distintos no debate sobre mineração, inclusive por meio da criação de arenas temporárias, consideramo-lo central para a compreensão do cenário que nos propomos analisar. A postura do Ministério Público estadual diante dos conflitos ambientais sobre mineração observados é fundamental. É uma postura marcada por vários posicionamentos: de cooperação com a sociedade civil, de ausência, de protagonismo questionável ou de pretensa “construção de consensos”.

5.2.1. Amplificador/colaborador

Como posto por Barvosa (2018), para que deliberações em larga escala aconteçam e se sustentem em sociedades complexas, é preciso que conjuntos de catalisadores operem tanto na ignição quanto na sustentação do debate ao longo do tempo, dando novos arranques (*jump-starts*) periódicos no debate. Um desses catalisadores seria o que ela chama de “empreendedores deliberativos”. O conceito parece um pouco problemático pela dimensão individualizante, mas é interessante para pensar algumas questões. Os empreendedores deliberativos são definidos como grupos e indivíduos informados sobre a questão em jogo, “responsáveis tanto por dar a ignição do processo deliberativo, por práticas que deem visibilidade à temática, mas que também estão permanentemente convidando o público para se informar e refletir sobre a temática” (BARVOSA, 2018, p. 79)¹¹⁶. O MP parece operar nessa lógica em alguns casos, junto com alguns atores de movimentos sociais, que discutimos nos capítulos anteriores.

Ainda que esta não seja a sua função primordial, o Ministério Público pode atuar como um amplificador das reivindicações de cidadãos e atores da sociedade civil, estabelecendo conexão entre questões observadas e vivenciadas por esses atores e outros atores do Estado. Nesse sentido, ele tem a capacidade de fazer com que demandas feitas por grupos minoritários sejam reconhecidas em contextos em que os atores presentes apresentam capacidade discursivas e econômicas desiguais. Logicamente, essa escuta tem relação com o poder de coerção que o exercício da função dos integrantes da entidade traz consigo: por meio de recomendações que, implicitamente, trazem o risco da judicialização caso não sejam

¹¹⁶ Decreto Estadual 46.953 de 2016, artigo 14.

cumpridas, ou pela própria judicialização, em si, por meio das ações civis públicas, principalmente.

O Ministério Público pode desempenhar um forte papel de encadeamento de processos discursivos sobre questões públicas sensíveis. E, ao fazê-lo, não apenas pode projetar essas questões para um público mais amplo do que o inicialmente envolvido, como possibilita com que atores e discursos (modos de compreensão dos problemas) invisibilizados ou fragilizados ganhem reconhecimento e projeção. Essa dimensão é explorada por pesquisadores como Losekann (2013, 2016), ao estudar casos de conflitos ambientais sobre mineração no Espírito Santo. Ela pondera que o órgão tem papel fundamental na abertura das instituições participativas e representativas às demandas da sociedade civil, principalmente quando poderes econômicos “fortemente estabelecidos” estão em jogo (Losekann, 2013, p. 312).

Apontamos essa questão em outro trabalho (Motta, 2020), sobre o conflito envolvendo atores da sociedade civil e a mineradora Vale sobre o futuro da serra do Gandarela, na região central de Minas, onde a mineradora propunha a implementação de uma mina e os ambientalistas defenderam a criação de um parque nacional – parcialmente conquistado em 2014 – e de uma reserva de desenvolvimento sustentável. O Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual foram importantes para pressionar o governo do estado a suspender o processo de licenciamento ambiental da mina até que o projeto do parque fosse estudado pela burocracia federal, sugeriram a ampliação de audiências e consultas públicas para discutir a criação da mina e das unidades de conservação e, em momento de indecisão dos executivos estadual e federal, intervieram para que as posições dos órgãos fossem apresentadas com celeridade. A maior parte desses movimentos se deu em diálogo com atores da sociedade civil - no caso, o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, um braço do Movimento pelas Serras e Águas de Minas que buscava barrar o projeto Apolo, da Vale, e criar um parque nacional. Como já pontuamos:

No caso Gandarela, ainda que respaldadas por preceitos jurídicos, as Ações Civis Públicas (ACPs) dos órgãos [Ministério Público Estadual e Federal] amplificaram institucionalmente as vocalizações do Movimento: 1) de que o licenciamento da mina Apolo não deveria ser feito via Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF); 2) de que os licenciamentos na região da Serra fossem suspensos até a conclusão do projeto do parque; e 3) de que o ICMBio fosse mais ágil no andamento do projeto da unidade de conservação. O MP se tornou um canal por meio do qual o movimento social falava com o Poder Executivo, convocando-o a agir diante de determinado tema pelo qual ele deveria se responsabilizar. Agiu, dessa forma, como um ator que abriu as comportas do Estado para discussões oriundas da esfera pública, para usar concepções habermasianas, ou como um conector de um processo deliberativo (entre sociedade e Estado), para usar terminologias contemporâneas (Mendonça, 2016; Boswell et al., 2016; Hendriks, 2016). Os enunciados das Ações Civis Públicas carregavam elementos dos discursos do Movimento, ainda que parcialmente ressignificados (MOTTA, 2020, p. 7).

Do mesmo modo, em outro caso, o impedimento da uma proposta de expansão das atividades do braço de mineração da CSN em Congonhas, já mencionada, que previa que uma área rural da cidade fosse impactada com a criação de uma barragem de rejeito e de um parque industrial, também só foi possível, em parte, porque o Ministério Público interveio (Entrevista 18, outubro de 2021; Entrevista 9, agosto de 2020), atuando em conjunto com as articulações da sociedade civil local, coordenadas pela União das Associações Comunitárias de Congonhas (Unaccon).

5.2.2. O MP construtor de consensos - e hipertrofiado

Outra postura do Ministério Público Estadual no contexto dos conflitos ambientais sobre mineração em Minas Gerais é enquanto um ator que atua na tentativa de construção de consensos e que busca apaziguar a manifestação das divergências envolvidas nesses casos. Como já explorado pela literatura da área de conflitos ambientais, a adesão do Ministério Público de Minas Gerais a um programa do Banco Mundial, nos anos 2000, para implementação de ações de mediação de conflitos explica parte dessas iniciativas. A produção de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), por parte do órgão, mediando acordos entre empresas violadoras de direitos ou que cometem infrações e crimes ambientais e comunidades afetadas é uma das manifestações mais fortes deste tipo de postura.

Ao abrir mão da judicialização dos conflitos, por meio da celebração dos Termos de Ajustamento de Conduta, o MP acaba por, muitas vezes, negociar direitos. O instrumento acaba se mostrando interessante para as empresas, pois além de não passarem pelos custos e desgastes envolvidos com a judicialização dos casos, elas muitas vezes ganham tempo e conseguem postergar a aplicação dos acordos firmados nos TACs. Muitos TACs desrespeitados acabam se desdobrando em novos TACs. De instrumento excepcional, a medida se tornou regra. O argumento por parte de integrantes do MP, no entanto, é de que o uso das medidas de negociação são uma forma de dar celeridade para a resolução de conflitos, reduzindo o desgaste das partes e seguindo diretrizes adotadas em outros sistemas de justiça pelo mundo – tendo como referência, notadamente, o dos Estados Unidos. Essa estratégia está amplamente documentada em publicações do próprio Ministério Público de Minas Gerais (VIEGAS, PINTO e GARZON, 2014; MPMG NOTÍCIAS, 2013¹¹⁷).

117 O assento da FONASC, a partir de acordo entre entidades da sociedade civil, vinha sendo ocupado pelo MovSAM.

Numa entrevista à imprensa, concedida em 2012, o procurador Alceu Torres Marques, ex-coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente (CAOMA) e ex-procurador geral de Minas Gerais, explicou a estratégia de negociação, enfatizando a importância do setor mineral para a economia do estado e a tentativa de construção de processos que evitassem a judicialização de conflitos ambientais, entre o Ministério Público e as grandes empresas, antes da implementação dos projetos:

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. A primeira negociação de maior repercussão foi com a Gerdau. Agora fechamos em Conceição do Mato Dentro com a Anglo Ferrous. O Banco Mundial fez conosco esse convênio para o financiamento de desenvolvimento em duas frentes, uma delas no treinamento de promotores para a mediação de conflitos ambientais. A outra frente foi na área de estruturação administrativa. Na área ambiental estamos cada vez mais resolvendo as questões sem ação. Hoje os promotores trabalham em fase anterior ao projeto das mineradoras. O que pode e o que não pode ser feito fica estabelecido antes. As empresas maiores se preparam para atender isso. As menores não dão conta. Então temos mais trabalho com as mineradoras menores (Alceu Torres Marques - em entrevista a Bertha Maakaroun. Bertha Maakaroun/Estado de Minas, 30/08/2012)¹¹⁸.

Em 2014, Alceu Torres Marques assumiu o cargo de secretário estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais, na gestão de Alberto Pinto Coelho (PP). E com o término do mandato, se tornaria advogado de empresas do setor de mineração.

Essa alteração de posicionamentos do órgão diante das questões minerárias e dos atores envolvidos varia de acordo com a dinâmica do conflito ambiental ou da catástrofe na qual a atuação do MP se insere. Mas parece estar relacionada à forma como o comando do órgão - principalmente no caso do Ministério Público estadual - direciona a atuação de coordenadorias e grupos de trabalho sobre questões específicas, ainda que, em tese, cada promotor seja autônomo em seus trabalhos. Nesse sentido, uma observação feita por atores envolvidos com o debate sobre mineração é a forma como a postura do MP-MG diante de conflitos ambientais foi alterada, por exemplo, a partir da mudança do procurador geral, em 2017, bem como a troca de um grupo de promotores que atuavam a partir do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente (CAOMA) e da Promotoria de Patrimônio que a ela se seguiram.

¹¹⁸ Ou *path dependence*. Conceito do institucionalismo histórico que aponta para a dimensão inercial da política e das estruturas políticas, que operam, no presente, a partir de forte constrangimento de tendências de acomodação e desenho institucional forjados no passado. O que não é necessariamente um problema, já que viabiliza a continuidade de uma série de políticas públicas estruturais das sociedades contemporâneas. Nesse sentido, Pierson, por exemplo, o define como um “processo social baseado na dinâmica de ‘retornos crescentes’” (PIERSON, 2000, p. 235).

De um modo geral, a tentativa de saídas “consensuais” para os problemas observados em Conceição do Mato Dentro, e o protagonismo do órgão na condução da resolução dos problemas pós-Mariana e pós-Brumadinho merecem atenção. Na situação de Conceição do Mato Dentro (caso Anglo American), a avaliação que se tem é que o Ministério Público atuou no sentido de abafar a divergência diante do empreendimento projetado e implementado pela MMX/Anglo American, por meio da construção de um canal de negociação – ainda que parte da sociedade civil avalie que ganhos importantes tenham sido assegurados no processo de reparação. Para ambientalistas críticos, a cidade foi um laboratório de práticas consensualistas que buscariam adotar, futuramente, em Brumadinho e Mariana. Com a criação da REASA (Rede de Acompanhamento Socioambiental), o Ministério Público estadual instaurou um fórum de debate naquela cidade, realizando reuniões entre a empresa mineradora e as comunidades afetadas pelo projeto de mineração. Questões como a definição de quem eram os afetados pelo empreendimento e a forma adequada de reassentamento dessas pessoas passavam por este espaço. No entanto, a postura do Ministério Público de tentativa de negociação dos direitos dos afetados fez com que parte dos atingidos tomasse outro caminho, fora das articulações institucionalizadas, formando um grupo com o sugestivo nome de REAJA - Rede de Articulação e Justiça dos Atingidos do Projeto Minas-Rio.

Esse protagonismo do Ministério Público na condução das negociações - diferente da atuação de suporte à sociedade civil vista nos casos Gandarela e Congonhas -, com a implementação de fóruns e a contratação de assessorias técnicas, seria replicado, com adaptações, no suporte às vítimas dos desastres de Mariana e Brumadinho. Além da Coordenadoria de Meio Ambiente, a Coordenadoria de Direitos Humanos do Ministério Público de Minas Gerais tem centralidade na implementação dessas práticas.

Criado com uma mistura perigosa de autonomia política e autonomia funcional, o MP opera não só construindo boa parte das suas próprias regras como não tem nenhuma supervisão externa - exceto o Conselho Nacional do Ministério Público (Avritzer, 2017). Com baixa *accountability* externa, a instituição, como um todo, foi fundamental para a garantia de direitos indígenas e proteção ambiental, e, em muitos casos, atuou para garantir *enforcement* onde o Poder Executivo foi omissos ou pouco transparente em suas práticas. A questão, prossegue Avritzer, é que o movimento do MP, em muitos casos, foi no sentido de operar onde a atribuição seria dos demais órgãos do poder Executivo. Esse processo não só tem sido aplaudido pela opinião pública, como naturalizado, na medida em que a garantia de *enforcement* e a ação do MP, a partir da tomada de atribuições alheias e *hiperempoderamento*,

é tida como mais benéfica do que a inação e negligência dos demais órgãos públicos (Avritzer, 2017, p. 107-108).

É preciso ponderar que esta leitura que fazemos, compartilhada com alguns pesquisadores (SANTOS ET AL., 2017; ZUCARELLI, 2018; ROSA, 2019) não é a mesma de outros, para os quais o MP tem atuado de forma inovadora, inclusive, na condução de muitas questões, como as já citadas assessorias técnicas independentes (ATIs) implementadas para o suporte de afetados pelas rupturas nas bacias dos rios Doce (Samarco) e Paraopeba (Vale) (LOSEKANN, 2016, 2018). As assessorias técnicas são responsáveis pela construção de diagnósticos, de forma conjunta com as populações, sobre como elas e os seus territórios foram afetados pelas rupturas, bem como na intermediação de demandas junto aos corpos técnicos das empresas e do Estado. De alguma forma, elas atuam como tradutoras dos diferentes conhecimentos envolvidos, mas também como protetoras das populações afetadas diante das diferenças epistêmicas e de poder entre essas comunidades, os grupos mineradores e a burocracia dos aparatos do Estado.

O caso das assessorias técnicas, no entanto, é visto de maneiras distintas entre integrantes da sociedade civil envolvidos com a questão. Entidades próximas ao MAB e ao MAM, como o Nacab e a Aedas, assim como a Cáritas, passaram a assumir posições de assessorias técnicas a partir de articulações do Ministério Público, via Coordenadoria de Direitos Humanos, nos rios Doce e Paraopeba. E em 2019, o Instituto Guaicuy, pessoa jurídica vinculada ao Projeto Manuelzão, também assumiu trabalhos na bacia do rio Paraopeba. Alguns atores da sociedade civil, no entanto, são contrários ao formato de atuação. Avaliam que esse tipo de trabalho se tornou parte do “modelo de negócios” da reparação dos desastres. Os contratos para as assessorias, normalmente, têm duração de dois a quatro anos. Com os recursos repassados pelo Ministério Público, as organizações da sociedade civil que se tornam ATIs passam a contar com um corpo técnico robusto, na casa das dezenas de funcionários, envolvendo cientistas sociais, geógrafos, biólogos, engenheiros e advogados responsáveis para a construção dos diagnósticos e intermediação das comunidades com as demais partes. Cria-se, assim, grandes estruturas articuladas a movimentos sociais, que diferem do modelo voluntário e de poucos recursos de grupos como o Movimento pelas Serras e Águas de Minas, a União das Associações Comunitárias de Congonhas, do Abrace a Serra da Moeda e, mesmo da AMDA e do Projeto Manuelzão, que como ONGs atuavam com estruturas mais profissionalizadas.

Para além da estrutura material, no entanto, a crítica feita por esses grupos externos à proposta, é que o modelo das assessorias também terceiriza atribuições do Estado para a

sociedade civil - caberia a ele ter uma burocracia capaz de lidar com a reparação do desastre. Fundamentalmente, acaba criando uma acomodação dos atores da sociedade civil que se vinculam ao modelo, já que a gestão da assessoria toma tempo e engajamento, apontam os críticos. Além disso, o modelo levaria a uma acomodação do próprio Ministério Público, que passa a ver essa inovação institucional — e não o enfrentamento jurídico — como saída para muitos dos problemas relacionados à pauta da mineração. O relato a seguir ilustra um pouco este último ponto, e de alguma forma condensa a questão das críticas de uma parte da sociedade civil a esse aparato, também apontando que determinados grupos foram privilegiados diante de outros quando da escolha das ATIs. A fala está presente na entrevista 04, mas a questão aparece de alguma forma em várias outras (Entrevistas 01, 03, 16 e 14, por exemplo):

nós fizemos uma reunião [no Ministério Público de Minas Gerais]. (...) Falei com o (nome do procurador do estado) e ele sugeriu falar com a coordenadora do CAO Direitos Humanos. (...). O assunto era [problemas da mineração em] Rio Acima, Raposos e Barão de Cocais. Ali [na reunião] estavam Movimento Gandarela, MOVSAM, que tem uma construção de muito tempo. O MP sabe que a gente existe. (...) O olhinho dele brilhou, quando falou de assessoria técnica. Pensando que o que estávamos levando seria resolvido com mais uma assessoria técnica. Mesmo não tendo tido rompimento, nem tendo tido nenhuma situação... Porque teve uma hora que ele disse "ah, o Ministério Público, nós ainda não temos um caso desse, mas a gente pode pensar, porque isso também tem a ver com violação de direitos humanos". Ele pensou assim "ah, mais um território, assessoria técnica resolve tudo". [O MP] Não vai resolver batendo na Vale... Assessoria técnica é a nova máquina de prestar serviços, arranjar empregos e calar todo mundo que está precisando de emprego. Os ativistas, aí, que são geógrafos, sociólogos, sei lá o que, vão trabalhar lá... A gente tá com um novo ciclo terrível, nesse momento importante que era para estar com cada vez mais pessoas unidas pra bater contra a Vale e a Samarco... E arranjaram uma lógica ótima [ironia]. (...) E o [nome do procurador] falou na nossa cara "Ah, porque tem organizações, aí nos municípios, elas não têm legitimidade pra acompanhar isso como tem o MAM e o MAB que têm toda uma experiência de trabalho de base". Um promotor! Um promotor! Na frente de pessoas que somos nós, que temos uma lógica de peitar a Vale há quantos anos? Apadrinhar [nomes de grupos]. É gravíssimo. Espero que um dia isso venha à tona. Ele tratorou. A forma como foi desconsiderada a atuação [de grupos da sociedade civil] lá de Casa Branca, a forma como foi desconsiderado o Abrace a Serra da Moeda [quando da escolha das ass. técnicas da bacia do Paraopeba]. (...) Não é que não se tenha que cuidar. Tem que se tratar de garantir os direitos, mas o que é que tem feito o Ministério Público e o judiciário? Estão terceirizando. Você negocia, passa o seu papel que era garantir os direitos, terceiriza (Entrevista 4, agosto de 2014).

É preciso ponderar que ações de mobilização do MAM e do MAB, como atos em frente ao prédio do Tribunal de Justiça, de posicionamento contra o acordo financeiro estabelecido pelo MP, a Vale e o governo de Minas, complexificam o entendimento do

processo de interação desses grupos com o Estado. Os grupos não necessariamente se tornaram menos contenciosos por aderirem a práticas construídas pelo Estado. Pelo menos não buscam abrir mão publicamente dessa projeção contenciosa — que de alguma forma ampara a capacidade de representação dos atingidos que eles reivindicam ter.

Uma das críticas recentes mais contundentes à proliferação de arenas participativas "deliberativas", galvanizadas por atores da sociedade civil progressista, vem de Caroline W. Lee (2015). Baseada numa análise que usa elementos etnográficos, sua crítica se detém não apenas sobre os processos deliberativos de participação, mas também nos discursos e personalidades de quem conduz esses processos. Lee aponta para os riscos de construção de arenas de debate em nível local que prometem dar voz aos participantes, ao mesmo tempo que não dão conta de — ou mesmo suspendem — questionamentos a relações de poder mais robustas, que estruturam as desigualdades sobre as quais as questões em disputa se estruturam. A médio prazo, diz, essas limitações podem reforçar ou levar à frustração com o engajamento político. Outro problema, ela diz, é que, na maior parte das vezes, os *practioneers* desses fóruns projetam um discurso de autenticidade, de autorreflexividade crítica ("eu sei que preciso tomar cuidado para não roubar a voz do cidadão da comunidade") e de empatia diante dos cidadãos envolvidos¹¹⁹, posturas que acabam por jogar as expectativas sobre os resultados ainda mais além do que realmente aqueles processos são capazes de entregar (Lee, 2015). Diante do esvaziamento neoliberal, com o Estado com cada vez menos a oferecer, as cobranças são feitas a atores sem estruturas objetivas que permitiriam a entrega das respostas desejadas, reforçando a frustração. O caso da Fundação Renova, criada para a reparação da bacia do rio Doce, arrasta-se e é ilustrativo disso, assim como outros contextos em que o modelo negociado tem proliferado.

Para não perder nosso foco, retomaremos as tensões entre os grupos envolvidos no debate sobre mineração no estado no capítulo seguinte. Mas antes de avançarmos, é preciso ponderar frutos importantes dos trabalhos das Assessorias Técnicas. Na bacia do rio Paraopeba, vários ribeirinhos afetados pela ruptura na mina de Córrego do Feijão, em 2019, não se reconheciam como afetados, principalmente aqueles mais à jusante do curso d'água, e passaram a se entender nessa condição após conversas com funcionários das ATIs. De pequenos proprietários rurais a donos de bares em pequenos balneários às margens do rio. A construção de metodologias de intervenção social específicas para o contexto, por parte das

119 A Vale só iria regularizar seu licenciamento ambiental em Itabira, onde operava desde os anos 1940, ao final dos anos 1990. Audiências públicas realizadas no processo do licenciamento à época, uma das primeiras do sistema ambiental do estado, foram tidas como catárticas — com a população externalizando problemas acumulados ao longo dos anos de mutilação da cidade pela atividade mineradora.

ATIs, com ritmos e linguagens que buscam se adaptar ao contexto da intervenção, agrega sensibilidades que a atuação convencional da burocracia estatal talvez não dê conta de mobilizar. E isso não pode ser ignorado.

Por outro lado, outro ponto é que, de alguma forma, ao conduzir a gestão de diagnósticos e de reparação, o Ministério Público parece se apropriar de atribuições que seriam de responsabilidade de outros órgãos do poder executivo, como as secretarias de Meio Ambiente e Defesa Social, que contém (ou deveriam ter) corpo burocrático especializado nessas funções de escuta e mesmo da organização mitigação. Acaba-se incorrendo num processo de terceirização (privatização?) das ações de mitigação e reparação, sob o argumento perigoso da incapacidade de o Estado desempenhar bem o seu papel. São estranhos não só a condução do processo pelo MP como a omissão do Executivo estadual diante dele. Há uma evidente hipertrofia da instituição em contextos sensíveis, o que nos faz lembrar das preocupações de Avritzer (2017) externalizadas no início dessa sessão — é preciso olhar com cuidado a capacidade de criação de inovações democráticas e de ações de gestão pública por um órgão que opera quase alheio a ações de *accountability* por parte de imprensa, de eleitores, partidos e legislativo. Muitas vezes o órgão realiza ações para as quais não está preparado.

A questão central desta sessão é como todos esses processos de tentativas de construção de consensos e hipertrofia institucional acabam contribuindo para ofuscar problemas latentes, reduzir o posicionamento de atores da sociedade civil ou canalizar insatisfações de atingidos que poderiam ser manifestas em arenas já constituídas ou no espaço público de forma mais explícita. Como defendido por Santos et al (2017), é fato que em alguns momentos, como o observado em Conceição do Mato Dentro, fóruns criados pelo MP contribuíram para que afetados manifestassem suas insatisfações com a Anglo American. Fato é que isso não foi canalizado pelo MP para outras arenas capazes de, de fato, tomarem decisões substantivas sobre os empreendimentos e a vida dos afetados.

5.2.3. Silenciamento

Apesar da coparticipação e protagonismo em algumas frentes (pós-desastres), a avaliação dos atores da sociedade civil é de que o Ministério Público se tornou omissos e pouco presente nos espaços de participação institucionalizada - notadamente as câmara técnica de mineração do Conselho Estadual de Meio Ambiente -, em que a autorização ambiental para a abertura de novos projetos de mineração e a ampliação dos projetos existentes é concedida e avaliada. Não houve posicionamento de membros do MP na Câmara Técnica de Mineração do Copam, por exemplo, na sequência de deliberações e votações em

série, ocorridas em dezembro de 2019, poucas semanas antes da ruptura em Brumadinho, em que o órgão aprovou a ampliação das minas de córrego do Feijão (da Vale, onde houve a ruptura), Brucutu (da Vale, em Barão de Cocais e São Gonçalo do Rio Abaixo) e do Sapo (da Anglo American, em Conceição do Mato Dentro). Todas com grande potencial poluidor e envoltas em conflitos territoriais com as populações locais. É verdade que esse movimento reflete as normativas aprovadas durante o governo Fernando Pimentel que retiraram a presença do MP do COPAM e suas câmaras técnicas.

Mas houve também alterações no comando do Ministério Público de Minas, com o afastamento de promotores historicamente ligados a pautas ambientais para a atuação em comarcas de municípios do interior. Dinâmicas de nomeação de procuradores gerais, de responsáveis pelas coordenadorias técnicas, como as de meio ambiente e de inclusão e mobilizações, afetam as dinâmicas de funcionamento do órgão — aumentando ou reduzindo a capacidade de intervenção em questões críticas colocadas pela sociedade civil. Ou na seleção de quais questões críticas poderão ser acompanhadas ou não.

É preciso considerar, no entanto, que muitas das decisões e ações tomadas pelo ministério público devem ser referendadas pelo poder Judiciário. Nossa pesquisa não se desdobra sobre a análise de decisões judiciais a respeito da temática minerária, mas é preciso reconhecer indicativos de proximidade entre o setor mineral e o mundo jurídico. Talvez um dos exemplos mais explícitos a esse respeito seja a realização de eventos sobre direito e mineração com a presença compartilhada de juízes, promotores e advogados de mineradoras. Assim como a já apontada circulação de integrantes do MP para o quadro jurídico de mineradoras. O discurso do governador Fernando Pimentel na abertura do I Congresso Mineiro de Exploração Minerária, realizado em 2015 pela Associação dos Magistrados Mineiros (AMAGIS), é indicativo dessas relações, que engloba também o poder Executivo.

[O Congresso despertou dois sentimentos:] O primeiro deles é a alegria, por ver aberta essa discussão nesta Casa sobre a organização competente da Amagis e com a participação do Ministério Público, Defensoria e entidades que representam as empresas que participam do mundo minerário. Em segundo lugar, o sentimento de esperança, por ver a harmonia que temos conseguido entre os poderes públicos e a

parceria também com setor privado, o que cria o ambiente necessário para promovermos essa discussão e chegarmos a um bom resultado (Fernando Pimentel/AMAGIS, 24/06/2015)¹²⁰.

Naquele congresso organizado pela entidade de juízes de Minas Gerais, poucos meses antes da ruptura da Samarco em Mariana, houve palestras, sobre direito ambiental proferida por um advogado da FIEMG, oficina de "mediação de conflitos ambientais", conduzida pela promotora Andressa de Oliveira Lanchotti, que se tornaria coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente (CAOMA) do MPMG entre 2018 e 2020. Houve também uma oficina de conflitos sociais na mineração, coordenada pelo diretor de assuntos ambientais do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), Rinaldo César Mancin, dentre outras.¹²¹

5.3. Constrangimentos ao debate no COPAM e suas câmaras técnicas

O último tópico a ser considerado neste capítulo é quanto aos espaços de participação institucionalizada da área de meio ambiente em Minas Gerais, tendo como foco o Conselho Estadual de Política Ambiental¹²². O Copam é um dos órgãos participativos mais antigos do Brasil. Criado em 1977, teve a sua modelagem iniciada durante o período ditatorial, inspirada por experimentos participativos que surgiam na Europa nos anos 1970. Foi fruto, em parte, de uma tentativa de resposta do poder executivo mineiro da época às pressões vindas de uma incipiente sociedade civil ambientalista urbana (Carneiro, 2003, 2005). Sua composição, desde então, foi marcada por alguma acomodação entre um burocracia ambientalista vinda de institutos de pesquisa científica estaduais, alguns poucos atores da sociedade civil ambientalista, representantes das secretarias da área de planejamento e finanças do estado, e representantes do setores extrativista e produtivo da indústria e, com menor ênfase, do agronegócio estatal (Carneiro, 2003, 2005; Zhouri, Laschefski e Paiva, 2005). Inicialmente não havia divisão paritária (“sociedade civil” e Estado) na composição do conselho, o que só ocorreu após uma reforma realizada em 1998 — ainda que a maioria dos órgãos participativos criados no Brasil pós-1988 seguissem o modelo paritário.

Várias reformas foram realizadas no Sistema de Meio Ambiente nas últimas três décadas, impactando o COPAM. Duas se deram no período que é foco nesta pesquisa.

¹²⁰ No inglês: “Indeed, many of the standard frameworks for civil society participation in the administrative process are either not sufficiently powerful to fully balance rival forms of power and influence, or they are themselves easily co-opted by existing loci of political power, exacerbating rather than balancing power disparities”.

¹²¹ Para Eckersley (2007, 2020) o Estado verde (*green state*) se opõe ao estado ambiental (*environmental state*), marcado por um reformismo fraco e incapaz de reverter os problemas observados.

¹²² Com algumas exceções, como as assembleias de cidadãos conduzidas na Irlanda na última década com efeitos em processos constituintes (Farrell e Suiter, 2019).

Durante a gestão Aécio Neves (PSDB), em 2003, num processo de reforma administrativa mais amplo do executivo estadual, foram criadas unidades colegiadas regionais (URCs) e as Superintendências Estaduais de Meio Ambiente (SUPRAMs), que descentralizaram parte das deliberações do COPAM. Avaliações de licenças e procedimentos burocráticos ligados a novos empreendimentos deixaram de ser feitas no Copam para ocorrerem nos nove colegiados e superintendências administrativas regionais, distribuídos pelo estado¹²³. Uma das críticas a esse modelo era de que ele operava com um descolamento entre a gestão de recursos hídricos, baseada em bacias hidrográficas, e a gestão territorial padrão do estado e das demais áreas ambientais, baseada em regiões, que em algumas vezes não coincidem. Por outro lado, havia em parte da sociedade civil alguma valorização do processo de descentralização e proximidade com a população afetada que foi parcialmente suspensa na gestão Pimentel.

Em 2016, um processo de recentralização, resultante de uma reforma conduzida pelo governo Pimentel, já destacada neste capítulo, criou câmaras técnicas dedicadas a temas específicos, como mineração – além de uma superintendência de projetos prioritários (SUPRI), que acelera a análise de processos considerados como de “relevante interesse” pelo executivo¹²⁴ e passam a ser deliberados nessas câmaras, todas sediadas em Belo Horizonte — ou seja, há um claro elemento de minar a inclusão dos diretamente afetados com a mudança. O modelo de Câmaras Técnicas já existia no Copam, antes da reforma de 2016, como câmaras temáticas, mas com caráter de construção de normativas para políticas do COPAM, e não para a deliberação de atos de licenciamento, como passaram a operar desde então. São de responsabilidade das câmaras a análise de projetos de médio porte e grande potencial poluidor; b) de grande porte e médio potencial poluidor; c) de grande porte e grande potencial poluidor¹²⁵.

A vasta literatura produzida sobre fóruns e minipúblicos e outras “inovações democráticas” afirma que esses espaços podem ser extremamente importantes para o Estado e para o debate público ao produzir julgamentos políticos “que refletem tanto informações relevantes [presentes na sociedade], quanto uma variedade de argumentos e perspectivas”, apontam Smith e Stetälä (2018, p. 304). Além disso, os estudos sobre fóruns e minipúblicos assinalam que esses experimentos têm impacto no conhecimento, na atuação política, na

123 Essa não é uma abordagem normativa. Os domínios de agência não são “bons” ou “ruins” de saída. Eles são uma ferramenta analítica.

124 Para comparação, a mina de Brucutu, em São Gonçalo do Rio Abaixo (MG), considerada uma das maiores da empresa em operação no estado tem extração média de cerca de 30 milhões de toneladas de minério por ano.

125 *Mineração em Conceição do Mato Dentro denunciada na assembleia da Anglo American em Londres*, 25/04/2017. Disponível em <http://www.falachico.org/2017/04/mineracao-em-conceicao-do-mato-dentro.html> Acesso em 15 de outubro de 2020.

satisfação, na confiança e no engajamento cívico individuais dos participantes (Smith e Stetälä, 2018, p. 305). Não nos parece, no entanto, que a aplicação de formulações pensadas para a análise de experimentos deliberativos seja capaz de dar conta dos experimentos participativos brasileiros, marcados por seleção não-randomizada e pela presença de atores com fortes interesses diretos nas questões debatidas. No entanto, essas formulações apontam balizas para refletir como esses fóruns poderiam ser caso seus procedimentos de funcionamento fossem revistos. O que parece urgente.

O que a análise aponta é grave. Problemas no desenho institucional dos espaços de participação institucionalizada na área ambiental em Minas Gerais, favorecem a hiperrepresentação dos atores do setor de mineração ou alinhados ao setor de mineração. Além disso, há pressão dessas entidades conectadas aos atores de mineração sobre outras pequenas entidades. Como consequência, há sub-representação da sociedade civil, com a presença de poucas vozes críticas ao modelo de mineração, criando um problema de legitimidade. A situação é ainda mais problemática, na medida em que as decisões do conselho sobre a avaliação de projetos de mineração são vinculativas - elas levam à abertura de minas, criação de normativas que regulamentam as atividades do setor. Além disso, permite o controle da agenda desses conselhos pelo setor de mineração e aliados.

O quadro é de completa negação dos valores democráticos apontados por Smith (2009, p. 12-13) na análise de arenas participativa: i) *transparência*: entendida como a abertura do processo tanto aos participante quanto ao público, de forma mais ampla; ii) *controle popular*: que diz respeito à capacidade das pessoas em influenciar diferentes aspectos do processo de tomada de decisão; iii) *juízo considerado (considered judgment)*: que se relaciona à capacidade dos participantes tanto em compreender os aspectos técnicos do que está em discussão quanto as perspectivas de outros cidadãos; e iv) *inclusão*: resumida na presença física e na vocalização (voz) dos participantes.

A tabela a seguir, aponta a matriz de correlação entre os votos feitos pelos integrantes da Câmara Técnica de Mineração do COPAM, tomando por base as votações ocorridas no órgão. Ela sinaliza a degradação do processo deliberativo do órgão, que faz somente referendar as decisões apontadas pela SUPRI. Há extrema concordância entre a maior parte dos atores em quase a totalidade dos votos, com exceção do representante da sociedade civil (Fonasc/CBH), e algumas divergências por parte do representante do Ibama e, eventualmente, das Universidades (CEFET-MG). A tabela foi elaborada pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE, 2019) para uma auditoria feita na CMI, e toma por base “todas as

pautas sujeitas à CMI entre fevereiro de 2017 (1ª Reunião) até abril de 2019 (43ª Reunião)”, abrangendo um total de 269 pautas (CGE, 2019, p. 15 e 57):

Tabela 3 - Matriz de Correlação entre os Votos das Entidades na CMI/COPAM

	SEDECTES	CREA/MG	FEDERAMINAS	SINDIEXTRA	IBRAM	SEPLAG/SEGOV	SEF/CODEMIG	SECCRI	ANM	CEFET/MG	IBAMA/MG	FONASC/CBH
SEDECTES	100,0%	99,3%	98,5%	98,5%	97,8%	94,9%	93,4%	92,7%	89,4%	82,2%	59,3%	8,8%
CREA/MG	99,3%	100,0%	97,8%	97,8%	97,0%	94,1%	92,6%	93,4%	88,5%	81,2%	58,0%	0,2%
FEDERAMINAS	98,5%	97,8%	100,0%	97,0%	96,3%	93,3%	91,9%	91,1%	87,7%	80,3%	56,7%	8,9%
SINDIEXTRA	98,5%	97,8%	97,0%	100,0%	97,8%	94,9%	93,4%	92,7%	87,9%	80,6%	59,3%	8,8%
IBRAM	97,8%	97,0%	96,3%	97,8%	100,0%	94,1%	94,1%	91,9%	88,5%	79,7%	56,3%	8,9%
SEPLAG/SEGOV	94,9%	94,1%	93,3%	94,9%	94,1%	100,0%	91,1%	88,8%	83,8%	77,7%	52,9%	9,2%
SEF/CODEMIG	93,4%	92,6%	91,9%	93,4%	94,1%	91,1%	100,0%	87,3%	85,1%	78,9%	52,1%	0,6%
SECCRI	92,7%	93,4%	91,1%	92,7%	91,9%	88,8%	87,3%	100,0%	84,3%	76,5%	56,0%	0,7%
ANM	89,4%	88,5%	87,7%	87,9%	88,5%	83,8%	85,1%	84,3%	100,0%	75,0%	57,7%	9,9%
CEFET/MG	82,2%	81,2%	80,3%	80,6%	79,7%	77,7%	78,9%	76,5%	75,0%	100,0%	52,9%	10,7%
IBAMA/MG	59,3%	58,0%	56,7%	59,3%	56,3%	52,9%	52,1%	56,0%	57,7%	52,9%	100,0%	14,9%
FONASCBH	8,8%	0,2%	8,9%	8,8%	8,9%	9,2%	0,6%	0,7%	9,9%	10,7%	14,9%	100,0%

Reproduzido de CGE 2019, p. 18. A cor de cada célula apresenta uma graduação de acordo com a correlação encontrada. Tons de vermelho indicam correlação baixa, de verde alta e de amarelo moderada. As cadeiras são as seguintes: SEDECTES (Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior); CREA/MG (Conselho Regional de Engenharia); Federaminas (Federação das Associações Comerciais e Empresariais de Minas Gerais); SindiExtra (Sindicato da Indústria Mineral do Estado de Minas Gerais); Ibram (Instituto Brasileiro de Mineração); SECCRI (Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais); ANM (Agência Nacional de Mineração); CEFET; IBAMA; FONASC/CBH¹²⁶.

No mesmo documento, a CGE também levantou o percentual de votos favoráveis às propostas analisadas no mesmo período — fevereiro de 2017 (1ª Reunião) até abril de 2019 (43ª Reunião) — na mesma Câmara Técnica de Atividades Minerárias, abrangendo um total de 269 pautas:

Tabela 4 - Votos Favoráveis por Entidade (CMI/COPAM) entre 02/2017 a 04/2019

Setor	Cadeira	% votos favoráveis
Sociedade Civil	FONASC	9,6
Governo Federal	IBAMA	64,48
Universidades	CEFET/MG	85,17
Setor mineral	ANM	91,38
Governo de Minas	SECCRI	93,92
Governo de Minas	SEF/CODEMIG	94,47
Setor Produtivo	FEDERAMINAS	97,6
Setor Produtivo	IBRAM	97,89
Sociedade Civil	CREA/MG	98,33

126 No sentido do período cronológico de tempo abordado.

Setor produtivo	SINDIEXTRA	98,47
Governo de Minas	SEDECTES	99,06

N = 269. Adaptado de CGE (2019), p. 15.

Vê-se, dessa forma, não apenas uma alta taxa de adesão dos conselheiros aos projetos prioritários sobre mineração enviados para análise do CMI, como um alinhamento entre eles, havendo pouco espaço para divergência - presente apenas no posicionamento do FONASC/CBH e em alguns votos do representante do IBAMA e do CEFET. Chama a atenção o fato de os representantes do governo do Estado superarem, inclusive, o setor produtivo empresarial na votação favorável das pautas.

Na fala de um ator que atuou na Câmara por algum tempo enquanto representante de um órgão público, a arena sintetiza os problemas de participação e legitimidade de decisões envolvendo a temática da mineração em Minas Gerais, bem como a hegemonia dos interesses das mineradoras junto aos aparatos burocráticos e de governo nas últimas décadas:

Aquilo ali é um espaço muito voraz. Na realidade (...) se alguém quer conhecer como é a questão da mineração em Minas, é participar daquelas reuniões ou ler as atas dos dois anos. Ali *tá* escancarado como a mineração é realmente hegemônica em Minas Gerais, envolvendo os mais diversos atores aliados a ela. Como eles compuseram essa Câmara para poder garantir que todos os licenciamentos de mineração não corram risco, ali estão o CREA, o setor mineral, o IBRAM e o SindiExtra. Ali está a universidade, que a gente tem a chance de ver que não se posiciona da forma crítica como tinha que ser, (...) não existe uma posicionamento mais amplo em termos do conjunto. E nós estamos, ali, vendo o Estado, principalmente, né? Todos os representantes das secretarias [estaduais] que estão compondo [a câmara técnica], que são três, fora o [representante] que preside, sempre é um voto da direção dada pela cúpula do governo, que é votar a favor. Na maioria das vezes eles [representantes das secretarias] não participam em nada das discussões: entram mudos e saem calados e só votam. Não existe nem uma participação - algumas vezes [sim], mas fica muito *en passant* (Entrevista 04, agosto de 2019).

Parte substantiva dos entrevistados têm uma visão muito crítica à forma como esses espaços têm funcionado, por entenderem que há forte distorção na composição dos mesmos - favoravelmente aos interesses das mineradoras. Porém, como já dito, muitos integrantes da sociedade civil atuam ou atuaram no interior dessas arenas, pois consideram que é estratégico se posicionar diante das questões que são discutidas, apontando as incongruências encontradas nas propostas, além de vê-las enquanto lugares privilegiados para o recebimento de informações a respeito dos movimentos dos atores do mercado e do Estado. Novos projetos de mineração ou outras questões relacionadas, necessariamente, precisam tramitar nessas arenas para serem aprovados. Tanto que, como já levantado anteriormente, quando a possibilidade de alteração da estrutura de parte desses espaços foi colocada pelo governo do

estado - a partir do projeto de lei que visava flexibilizar medidas de licenciamento e o desenho institucional do COPAM - houve convergência entre atores da sociedade civil com visões de mundo muito distintas na tentativa de barrar as mudanças. Além disso, há na atuação no interior desses espaços uma tentativa de deixar rastros - demonstrações de discordância ou avaliações de irregularidades para averiguação futura dos órgãos de controle que ficam visíveis nas atas e nas gravações em vídeo das reuniões. Esses rastros podem estar nos pedidos de vista dos processos analisados nas plenárias, nas manifestações e os pareceres contrários, que apontem para eventuais irregularidades e abusos cometidos pelo Estado e pelo mercado e que não necessariamente são entendidos assim pelos demais integrantes dos colegiados. Rastros esses que podem servir de pista para eventuais responsabilizações futuras por órgãos de controle e pelo sistema de justiça. Há o sentimento que, ainda que não se possa barrar parte das iniciativas pró-mineração, eventuais equívocos possam ser responsabilizados pelas instituições de controle e justiça, futuramente, e que os posicionamentos críticos da sociedade civil registrados nessas arenas possam ajudar a identificar mais facilmente os problemas e nas investigações. Ou seja, há alguma esperança de que, ainda que o debate não ocorra da forma adequada no momento, ele possa ser instaurado ou reaberto adiante.

Outro exemplo da proximidade entre os atores econômicos e outros integrantes do fórum é a realização de reuniões pré-votação dos projetos prioritários em ambientes de atores próximos ao setor de mineração para a apresentação prévia das propostas. Ou seja, há uma antecipação em espaços privados de questões, posicionamentos e construções de entendimentos a serem analisados em arenas públicas.

É preciso ponderar que a postura de subserviência dos governos do estado, do Conselho e das Câmaras técnicas diante das ingerências de atores do mercado não é necessariamente atual, ainda que os últimos 20 anos, com a intensificação de abertura e ampliação de cavas, pareça exacerbar o problema na área da mineração. Nos seus quarenta anos, o processo de institucionalização do conselho é marcado por inúmeros embates que escancaram a dificuldade de ele ser considerado como um espaço legítimo no processo de gestão ambiental. Dificuldades que passam pela postura autoritária das antigas grandes estatais em reconhecer o poder de decisão do órgão e de sua secretaria executiva, assim como pela ausência de aplicação das decisões (*enforcement*) sobre empresas privadas infratoras.

Ainda que não seja determinante, certa dependência de trajetória¹²⁷ ainda faz-se sentir naquilo que o órgão se tornou. A CVRD, sigla como a Vale formalmente se apresentava antes de ser privatizada, a Usiminas e a Petrobras eram consideradas o quarto poder brasileiro por

127 Ou *Facticidade e Validade*, como no original em alemão e na mais recente tradução para português.

ambientalistas e técnicos de carreira da burocracia ambiental no período que vai da formação do COPAM ao final dos anos 1990.

As empresas ampliavam as suas atividades de forma autoritária. Moradores de áreas próximas à Vale chegaram a ser expulsos de madrugada, com uso de força policial, em processos de ampliação da rede ferroviária da empresa em Itabira, por exemplo. Elas negavam a entrada de técnicos de fiscalização ambiental em suas unidades, ao mesmo tempo em que exerciam posturas paternalistas com funcionários, prefeitos e vereadores como forma manter a *licença social* para operar¹²⁸. Um funcionário aposentado do Sistema Estadual de Meio Ambiente, que foi de técnico a presidente de órgãos ambientais do estado, conta em tom anedótico das vezes em que, logo que o COPAM havia sido criado, ele bateu à porta da Refinaria Gabriel Passos, da Petrobras, em Betim, na Usiminas, em Ipatinga. Nos dois casos, para ações de fiscalização a pedido do Conselho. Nos dois, sendo barrado pelos porteiros.

A Vale era o quarto poder no país quando era Vale do Rio Doce, quando era estatal. Ninguém fiscalizava a Vale, ninguém fazia nada com a Vale... Depois ela foi privatizada, mas lá na FEAM a gente não conseguiu controlar a Vale. [...] Não é só a Vale, não. A REGAP e a Usiminas [também]. Quando eu comecei no órgão ambiental, eu fiscalizava. A gente era uma secretaria executiva do COPAM (...) e eu fiscalizava. Eu fui barrado em dois lugares. Na Regap e na Usiminas. Eu fui na Regap [risos] fiscalizar. Aí o porteiro nem chamou ninguém. O porteiro falou assim: "não, o senhor não pode entrar, não". "Mas eu sou do COPAM". "Que COPAM? Aqui só entra gente que é credenciada". Não deixou eu entrar, não. Voltei para trás. Na Usiminas, também. Bati lá em Ipatinga e tive que voltar. Isso em 1979-1980. Não tinha nem a lei [federal de meio ambiente] ainda, mas tinha o COPAM, criado por lei... Eu fui lá e não foi da minha cabeça. As estatais... [...] [À época] convocava-se pro licenciamento ambiental e [a empresa] não aparecia. Você ia fechar? Não ia (Entrevista 13, agosto de 2019).

A leitura do autoritarismo entranhado pelas ex-estatais, que se revela na postura dentro dos órgãos ambientais e no trato com as comunidades é compartilhada por outros entrevistados. Um ambientalista ex-integrante do COPAM, com diálogo mais próximo do setor produtivo, observa:

não há como negar que a Vale melhorou muito. Ainda é arrogante, prepotente... O problema é cultural. Na minha opinião, por conta da ditadura militar, há uma cultura dispersa, não muito explícita, de que "eu produzo riquezas, eu não tenho que dar satisfação a ninguém já que eu produzo riquezas para o país". E, dentro das próprias empresas, isso leva... na minha opinião, por essa arrogância herdada do tempo da estatal. Uma visão de que "já que eu produzo riqueza eu não tenho que ficar discutindo com as comunidades, eu não tenho que ficar conversando com as pessoas". E dentro da própria empresa tinha uma coisa estranhíssima. O setor operacional, que é o setor que "produz a riqueza", entre aspas, não gosta muito da área ambiental, da área social. E eles têm muita força, sabe? (Entrevista 03, agosto de 2019).

Quanto à falta de efetividade das decisões tomadas pelo órgão por parte das empresas privadas, outra anedota nos é contada pelo ex-funcionário do sistema de meio ambiente de Minas Gerais. Durante uma visita de formação à Alemanha, o expositor lhe contava das adaptações que fábricas da antiga Alemanha Oriental tiveram que passar para se encaixar nos padrões de não-poluição praticados na Alemanha Ocidental, após a unificação. O funcionário da FEAM perguntou: “e se elas não fizessem a adaptação?”. “O tradutor *virou* pra mim e disse, ‘ele não entendeu a sua pergunta’. Aí eu expliquei pro tradutor. Ele voltou a falar ‘ele [expositor] não tá entendendo a sua pergunta’”. Então o brasileiro contou um caso verídico de guseiras que foram autuadas pelo COPAM, nos anos 1990: um ano depois, elas continuavam sem instalar os filtros antipoluentes que precisavam para funcionar; no ano seguinte, metade delas continuava sem os filtros. Todas operando. Finalmente, o expositor alemão entendeu e disse: “Olha, na nossa lógica, isso não vai acontecer. Ele [empresário] só vai ter ônus. Primeiro, porque vai ser fechado. E ele vai preso. Então, por que ele faria isso?” (Entrevista 13). A inquietação do ex-burocrata e ex-conselheiro aparece sintetizada no começo da sua fala:

No Conselho Estadual de Política Ambiental, que é o tomador de decisões, lá sempre prevaleceu, com raras exceções, lá sempre prevaleceu o poder econômico. O argumento antigo e que continua é "a empresa não pode parar...", "a geração de emprego...", "a crise econômica...". Isso sempre prevaleceu. Nós não temos aqui a tradição de suspender uma empresa até que ela se *regularizasse* (Entrevista 13, agosto de 2019).

Essa valorização ao argumento econômico fica evidente na leitura da atuação não só da plenária, como das câmaras técnicas. Presente não só na fala dos atores do mercado, como daqueles ligados às secretarias de governo — muitas vezes sendo mais favoráveis aos projetos em pauta que as próprias entidades ligadas ao setor mineral, como vimos. Voltando especificamente à atuação das Câmara Técnica de Mineração, chama atenção a dimensão dos casos que passaram a ser analisados e de forma açodada, nos últimos três anos. A ampliação da mina de Brucutu, da Vale, a maior do estado, entre Barão de Cocais e São Gonçalo do Rio Abaixo, votada em 2018, por exemplo, envolveu uma ampliação significativa do número de direitos minerários envolvidos — e do tamanho da mina — em relação à proposta que havia sido apontada para as comunidades. O que causou grande embate entre representantes da sociedade civil e o restante do colegiado, favorável à pauta.

teve aqueles casos absurdos, que eram tão escrachados e eles não davam a mínima. Aí, quando foi o caso de Brucutu, por exemplo, que foi o primeiro caso que veio da SUPRI. (...) E na pauta constavam 22 direitos minerários - você sabe o que é olhar o licenciamento? A gente tem empreendimento que são dois, três ou quatro [direitos minerários]. Mas 22? Aquilo já me chamou atenção de pronto. Como já tinha tido audiência pública antes (...), nós estávamos muito bem articulados uns com os

outros, e na época [das audiências] eram quatro ou cinco direitos minerários. (...) Isso tudo está no parecer de vista e a reação que veio depois foi incrível. Olha só o que aconteceu: esse caso é o mais forte e acho que fui na jugular da SUPRI. Era o início da SUPRI. Como a gente tem que mandar o parecer de vista antes [da reunião] - eu tinha que mandar numa sexta para a reunião da próxima sexta -, quando eu vi, se você pegar o parecer de vista, no site da reunião você pode baixar, eu fui pondo tudo. Tinha lá: quando eu vi o RIMA, está aqui a prova: os mapas onde estavam o desenho dos 22 [direitos minerários], eles acrescentaram [depois]. Mas quando você via no texto o total de área impactada, era bem menor do que estava ali posto. Então, eu fui pegando elementos do processo, muito graves, para isso. Além disso eu disse, "O que aconteceu com esse processo?" (...). Se a deliberação só foi publicada dia tal, quem determinou que esse processo ia pra SUPRI? "Existem fortes indícios de manipulação do processo físico tal e tal" e requeri que houvesse uma averiguação. Foi histórico - são momentos que vou guardar de luta, de coerência e como foi importante estar lá (ENTREVISTA 04, agosto de 2019).

O projeto foi aprovado, mas o questionamento do conselheiro encontra-se registrado no sistema da Superintendência de Meio Ambiente. Neste processo específico, houve conflito entre os representantes da sociedade civil e a burocracia estatal, que se viu acusada de manipular os dados a pedido dos chefes do executivo estadual para acelerar o processo em favor do interesse das mineradoras. A situação criou um mal-estar que perdurou durante o mandato do conselheiro no órgão, sendo recapitulada em diversas reuniões do órgão. E sugere atenção para as práticas existentes nos órgãos na tentativa de beneficiar as empresas, para além do problema do desenho institucional.

Os problemas observados aqui são graves, mas não necessariamente restritos ao cenário político de Minas Gerais e do Brasil, ainda que tenham suas peculiaridades. Num movimento analítico de valorização de Estados fortes, capazes de enfrentar desigualdades estruturais econômicas, e ao mesmo tempo abertos para o acolhimento de demandas de organizações da sociedade civil também robustas e autônomas, Rahman e Russon Gilman (2019) asseveram que a capacidade da sociedade civil exercer poder está vinculada não só à habilidade de grupos construir e manter movimentos, coalizões e identidades, mas também em como o *policymaking* oferece pontos de entrada para as suas demandas e para a "alavancagem" (*leverage*) dos movimentos (p. 113) — o que dialoga fortemente com a ideia de conectores dos sistemas deliberativos com a qual trabalhamos (Mendonça, 2016; Hendriks, Ercan e Boswell, 2020). Nesse processo, eles reconhecem a importância do Legislativo na construção de portas de entrada, mas ponderam que agências de governo são os lugares mais importantes na linha de frente para tomada de decisões e governança no presente. Até por isso, os autores apontam que o *business lobby* tem atuado fortemente, nas últimas décadas no desmantelamento, flexibilização de regras e enfraquecimento dessas instituições — dando como exemplos os casos de flexibilização de normas na EPA, a Agência de Proteção

Ambiental dos EUA, algo o que poderíamos estender ao Sistema Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais, no nosso caso. "Agências de governo robustas - com autoridade, financiamento e pessoal suficientes - são essenciais para lidar com problemas de desigualdade e exclusão" (Rahman e Russon Gilman, 2019, p. 118). Os autores apontam para a presença recorrente de um discurso, do Estado e de parceiros do mercado, de projeção de interesse por práticas de boa governança, mas que, ao longo das últimas décadas, não deu conta de disparidades de poder profundas, falhando no aprofundamento democrático. Ainda que com discursos de transparência, participação e controle sendo externalizado a todo momento:

Na verdade, muitas das abordagens padrão para participação da sociedade civil em processos administrativos não apenas não detém poder suficiente para contrabalancear plenamente formas adversárias de poder e influência, como eles (sociedade civil) são facilmente cooptados pelos locais de poder político, exacerbando, mais que balanceando disparidades de poder (Rahman e Russon Gilman, 2019, p. 118)¹²⁹.

As formulações casam perfeitamente com o cenário analisado no funcionamento do CMI e outras arenas do COPAM. Poucas ações de mudança à vista parecem emergir, já que alterações dependem de processos legislativos e posição favorável do comando do Executivo estadual. Fato é que, além dos posicionamentos recorrentes de parte da sociedade civil, o Ministério Público Estadual, ao final do ano de 2020, entrou com uma ação civil pública questionando as disfuncionalidades para a participação cidadã no COPAM como um todo, com ênfase ao funcionamento das câmaras técnica de mineração, bem como na super representação dos interesses de mercado em suas arenas (MPMG, 2020).

Foto 6 - Uma das duas reuniões extraordinárias realizadas na Câmara de Atividades Minerárias do COPAM em dezembro de 2018. Conselheiros ao fundo e plateia no primeiro plano.

129 Um teórico do ambientalismo político crítico, não um deliberacionista.



Crédito: Filipe Motta, 20 de dezembro de 2018.

5.4. Discussão

Recapitulando o que vimos até aqui, neste capítulo, temos, em linhas gerais, um Legislativo que dificulta o recebimento de demandas da sociedade civil em relação à temática da mineração; um Ministério Público estadual ambivalente na condução das questões relacionadas à mineração; e um Conselho de Meio Ambiente com distorções operacionais que favorecem demandas do setor empresarial em detrimento das ambientais. Esses pontos reforçam nosso argumento para a existência de constrangimentos ao debate público sobre a mineração em Minas Gerais no nível das instituições formais do Estado - notadamente em instituições que deveriam operar para o acolhimento de demandas de cidadãos comuns e da sociedade civil diante de questões que lhes afetem.

A partir da literatura crítica sobre meio ambiente e política, seria possível traçar algumas explicações para o problema aqui observado que valem a pena ser destacadas. Uma delas reside na ideia de que Estados modernos são forjados para a garantia de diferentes imperativos, como a manutenção da segurança externa, a sua sustentação fiscal, a oferta de políticas sociais e a proteção ambiental (p. ex. Dryzek, 2000). Ainda que esses termos sejam permanentemente negociados e, em tese, a o equilíbrio entre esses imperativos fosse necessário, por vezes os imperativos ambientais são colocados em segundo plano, principalmente em virtude dos imperativos fiscais. Renegar as preocupações com a expansão predatória da mineração em detrimento do fortalecimento da cadeia produtiva de minérios e

possíveis ganhos tributários não é nenhuma novidade no panorama político ocidental contemporâneo. E, de modo geral, o fato de o processo de consolidação do Estado moderno, a partir do século XIX, ter-se dado junto à expansão industrialista corrobora esse problema e cria uma trajetória de dependência (*path dependence*) que reforça práticas burocrático-institucionais que privilegiam o mercado, ainda que forças sociais trabalhem para que o imperativo ambiental seja considerado (Dryzek, 2000; Dobson, 2007; Barry, 2019; Eckersley, 2019 e 2020; Dryzek e Pickering, 2018). Um Estado com instituições mais reflexivas, capazes de projetar publicamente suas decisões e práticas, apontam Pickering e Dryzek, seria a saída para romper com isso. Nesse caminho, a propagação de práticas metadeliberativas, autocríticas institucionais, sobre a forma como práticas discursivas são estruturadas, sobre como integrantes das instituições são selecionados, e sobre como processos são conduzidos poderiam evitar problemas como os vistos no COPAM, no Ministério Público e na Assembleia Legislativa. Com um argumento mais radical, Eckersley (2020) adverte que apenas um reformismo robusto, capaz de formular um Estado *verde* de fato¹³⁰, seria capaz de nos afastar da catástrofe global que estamos construindo. De todo modo, para todos os autores, não há mudança fora do Estado. E compreender as formas de nele interferir para além do processo eleitoral continua sendo crucial.

Nossa base para costurar essa compreensão são as formulações deliberativas. Uma questão substantiva para este capítulo é a de como a literatura sobre democracia deliberativa consegue nos auxiliar a compreender esses problemas de conexão discursiva entre o Estado, a sociedade civil, cidadãos comuns e atores do mercado, vista aqui. Mas alguns problemas relacionados à ausência de respostas quanto ao problema pela corrente se colocam. Ainda que um esforço considerável da teoria nos últimos 20 anos tenha sido na direção de teorizar sobre o funcionamento de sistemas deliberativos, a deliberação avança pouco em abordagens empíricas que deem conta de avaliar as conexões — ou as falhas para que elas se estabeleçam. Como já levantado em outros momentos deste trabalho, já houve esforços na tentativa de apontar atores e arenas que podem contribuir para essa conexão, como a mídia, a burocracia e os movimentos sociais (Mendonça, 2016; Maia 2012; Motta, 2020; Hauber e Motta, 2021), os discursos compartilhados (Dryzek e Stevenson, 2014; Faria, 2017), partidos políticos e a agência cidadã (Hendriks, Ercan e Boswell, 2021). Mas, para além dessas contribuições, como apontado por Hendriks, Ercan e Boswell (2021), na maior parte das vezes o processo

¹³⁰ No primeiro grupo, de ONGs ambientalistas tradicionais, é preciso reconhecer também a existência do Centro para a Conservação da Natureza, hoje inativo, fundado por nomes como Hugo Werneck e Angelo Machado. Acabou se desdobrando na Fundação Biodiversitas, de perfil explicitamente conservacionista, desempenhando papel importante em estudos de mapeamento da biodiversidade do estado.

conectivo é visto a partir de uma crença dos deliberacionistas num “milagre comunicativo” (*communicative miracle*). “Milagre” que seria capaz de promover a “transmissão” discursiva entre arenas espacialmente autônomas, na caracterização de Dryzek (2010), ou no estabelecimento de interligações entre arenas e atores dispersos, não necessariamente cooperativos, mas capazes da configuração de uma rede deliberativa, na caracterização canônica de Mansbridge e colaboradores (2012). O fato é que as formulações normativas, na maior parte das vezes, pouco colaboram para a caracterização e avaliação da conexão (ou das causas da sua ausência) (Hendriks, Ercan e Boswell, 2020), embora novas contribuições relevantes apontem para os riscos de distorções que podem ser causadas por assimetrias econômicas e de poder (Mendonça, 2016; Curato 2019; Curato et. al 2019), principalmente em contextos marcados por desigualdades robustas e processos de democratização tardia, como o Brasil.

Uma lacuna é que talvez a abordagem deliberativa falhe ao tratar Estado e sociedade civil de forma homogênea, como já apontado por alguns críticos (Gurza Lavalle e Szwako, 2015; Burgos, 2014). O Estado são muitos, e ele é marcado por dinâmicas internas distintas, competições entre áreas etc. (Poulantzas, 1969). Dessa forma, é preciso ponderar que os processos de conexão que essas diferentes áreas e atores do Estado possibilitam estabelecer são variados. Além disso, uma parte da literatura deliberativa peca por uma caracterização rasa de atores presentes na esfera pública e considera predominantemente a presença de ONGs e movimentos sociais. Ainda que seja uma preocupação central na obra de Habermas (1992), o lugar e a interferência do mercado é sub-teorizado. Também tiveram pouca atenção os partidos políticos, sindicatos, grupos de interesse e grupos religiosos - todos com conformações próprias (Burgos, 2014). Por fim, quando a corrente se debruça sobre movimentos sociais, acaba por vê-los, fundamentalmente, em chaves confrontacionais em relação ao Estado. Parece-nos difícil, por exemplo, pensar a conexão estabelecida entre MAM, MAB e Ministério Público na configuração das assessorias técnicas e no suporte aos atingidos nessa chave. Certo conjunto de estudos sobre movimentos sociais na América Latina e no Brasil, atento às relações socioestatais, parece observar a questão de forma mais complexa.

Os conceitos de *encaixes* socioestatais e de *domínios de agência* (encaixes de maior potência), por exemplo, formulados para analisar processos de interação entre instituições de Estado e da sociedade civil, no contexto brasileiro, parecem ter mais a oferecer do que procedimentos analíticos pensados para e a partir de minipúblicos do Norte global —

processos mais efêmeros e de resultados, na maior parte das vezes, mais pontuais¹³¹. A ideia de encaixe socioestatal é entendida enquanto sedimentações institucionais de processos de interação socioestatais (Gurza Lavalle et al., 2018, p. 48). Sedimentações que são fruto de constrangimentos e oportunidades internas ao processo de interação, e também do engajamento dos atores nele envolvidos. Essas sedimentações são de âmbito público e não carregam fixidez, dada a capacidade de agência dos atores.

A continuidade dos encaixes é importante porque confere previsibilidade aos atores políticos quanto a ações futuras, principalmente no campo de políticas públicas, resguardando-os de mudanças abruptas e mantendo fluxos discursivos mais ou menos contínuos entre eles e o Estado. Os encaixes podem se articular entre si, e ainda podem resultar em processos de maior alcance e potência, os chamados *domínios de agência*. Além de maior força dos encaixes, os domínios de agência resguardam quais atores podem ou não atuar na definição de questões num dado âmbito. “Domínios constituem esferas de competência e, neste caso, a competência diz respeito à capacidade de agir em determinado âmbito sob responsabilidade direta ou indireta do Estado, notadamente em campos de políticas sociais” (Gurza Lavalle et al., 2018, p. 51).

Extrapolando as formulações para atores do mercado, além dos da sociedade civil, é possível pensar o quadro de constrangimentos ao debate público sobre mineração nas instituições de Estado analisadas neste capítulo como fruto do estabelecimento de domínios de agência em que atores do mercado, em interação com os setores do Estado, garantiram suas hegemonias para ponderar quais questões devem ser pautadas e como elas devem ser tratadas nas arenas observadas. Em algumas situações, em que esses domínios de agência não estão estabelecidos, operando apenas encaixes mais frouxos, parte da sociedade civil ambientalista é capaz de se mostrar mais presente (certas colaborações com o Ministério Público, por exemplo). Ou pode até estabelecer parcerias que lhes tragam vantagens estratégicas, como na condução das assessorias técnicas independentes. O ponto é que os domínios de agência conferem quem tem ou não legitimidade para atuar em determinada área, selecionam e processam questões consideradas prioritárias por esses atores, concedem suporte, inclusive financeiro, para que eles possam atuar e reduzem o poder de concorrência com outros (Gurza Lavalle et al., 2018, p. 52)¹³². Em linhas gerais, o que se observa é que o domínio de agência sobre a mineração nas arenas institucionais do Estado em Minas Gerais é constituído por

131 Outro nome importante na organização do processo de resistência foi o advogado e ambientalista Otávio Gonçalves de Freitas.

132 Jargão jurídico-legislativo para designar manobra de inserção de trechos de projetos de lei em outros projetos de lei de natureza totalmente distinta.

encaixes fortes entre atores do mercado e do Estado, com atuação favorável a esse grupo na definição da agenda e dos modos de atuação a serem conduzidos. Essa leitura não nos aponta como desatar os nós que temos, mas ajuda a entender um pouco melhor as acomodações que levaram a eles. O ponto é que elas parecem poder ser pensadas de forma complementar e conjunta às ideias de conectores vistas até aqui.

5.5. Prescritivas e saídas futuras

Assim como no capítulo anterior, apresentamos aqui algumas sugestões de saídas para os problemas observados. Do ponto de vista dos constrangimentos no legislativo, vasta literatura tem apontado que a redução das distorções causadas pela interferência do poder econômico nessa esfera política envolve ações como a regulamentação legal do *lobby* — na medida em que aumenta a transparência sobre quais são os atores do mercado que atuam com a atividade e obriga a publicização dos encontros dos mesmos com parlamentares, ministros e secretários de Estado, e chefes do Executivo. Outro ponto importante, também já amplamente discutido, é a manutenção da restrição do financiamento privado de campanhas por empresas (pessoas jurídicas) em processos eleitorais. Um ponto ainda necessário para o aprimoramento, como também já colocado por pesquisadores da área, é a implementação de um teto nominal para os financiamentos feitos por pessoas físicas — o modelo em vigor no país, em que o limite de doações está vinculado à renda anual do doador, ainda favorece distorções, com o direcionamento de maiores quantias por doadores ricos. Ainda na chave do financiamento eleitoral, também nos alinhamos à recomendação de implementação da lista fechada, na medida em que reduz custos e, por consequência, reduz a dependência de parlamentares de doadores específicos. Reforçamos que estas questões só estão sendo pontuadas na medida em que interferem no posicionamento de parlamentares diante de questões críticas envolvendo atores do mercado nas suas atuações legislativas e parecem interferir sobremaneira no acolhimento de demandas colocadas por atores da sociedade civil.

Do ponto de vista das instituições de participação, é preciso avançar o debate sobre pontos sensíveis como a eliminação do direito de voto de atores do mercado em processos de implementação de projetos que lhes digam respeito, ou a completa proibição de participação de instituições do mercado na votação de pautas — facultando-lhes um caráter apenas consultivo nas arenas. É evidente o tamanho da distorção criada pelo modelo atual e é inacreditável que o sistema político institucionalizado se mantenha apático em relação à

questão, mesmo diante dos fatos graves observados nas últimas décadas, que vão contra todos os princípios de inclusão e igualdade formulados pelas teorias democráticas as mais diversas.

Para além dessa mudança substantiva, seria importante que o Sistema de Meio Ambiente aprimorasse suas práticas de comunicação institucional, principalmente aquelas destinadas ao público externo — o que possibilitaria ampliar a transparência das decisões e processos em análise e facilitar a compreensão da sociedade, principalmente grupos diretamente afetados, sobre as questões em discussão nos órgãos. É fato que a transparência técnica já existe - atas de reuniões, documentos dos processos de licenciamento, etc. estão disponíveis em portais da internet. Mas isso é insuficiente. É preciso avançar na capacidade de tradução das linguagens, a partir do fortalecimento da comunicação institucional do SISEMA, de um processo de diagnóstico de públicos. O que resultaria, por exemplo, na produção de material e processos de comunicação específicos para comunidades impactadas por projetos de licenciamentos ambientais. Ou impactadas por empreendimentos em operação que estão sujeitos a monitoramentos diversos por parte dos órgãos ambientais (vazão e qualidade de água de uma mina, qualidade do ar etc.), mas cujos resultados são desconhecidos para quem vive ao redor. Crer na iniciativa do mercado ou nas condicionantes aplicadas a esses atores do mercado para que essa transparência ocorra parece cada vez mais ingenuidade. Não é nada absurdo esperar um Estado forte e presente diante de empresas capazes de transformar radicalmente e de forma irreversível paisagens, modos de vida e ecossistemas.

5.6. Considerações

A análise feita neste capítulo reforça que é preciso cuidado com ilusões de que a mera criação de arenas participativas é capaz de oxigenar a democracia. Reforça ainda que considerar que a perenidade, a permanência, a manutenção, dessas instituições é capaz de levar ao seu amadurecimento também é ilusório. É preciso observar que elas estão atravessadas, umas às outras, por outras instituições políticas e pelos problemas que essas outras instituições carregam, assim como por pressões permanentes de atores do mercado, que podem se tornar mais incisivas em alguns contextos específicos, como o da mineração, aqui estudado. A literatura sobre deliberação ainda parece um pouco ingênua quanto a esses pontos. É preciso, dessa forma, que reformas democráticas mais amplas sejam pensadas enquanto parte estruturante do projeto deliberativo e não apenas o reformismo fraco da abertura de fóruns (*minipúblicos* e similares), como parte substantiva da corrente tem advogado. É preciso,

inclusive, um cuidado da nossa parte, enquanto pesquisadores, com a forma como divulgamos algumas inovações democráticas por nós desenvolvidas ou avaliadas.

Uma lacuna do capítulo é sobre a forma como a atuação de cidadãos comuns interfere não só dinâmica dessas arenas, mas na própria configuração (ou não configuração) do debate público sobre mineração de uma forma mais ampla, como visto em Curato (2019) ou Hendriks et al. (2020) ao observarem outros contextos. Superando questões estruturais, a agência individual, eventualmente, é capaz de romper com algumas limitações de arenas ao acolhimento de demandas — seja por meio de narrativas, histórias pessoais ou insistência, por exemplo. É um ponto sobre o qual não nos detivemos e que merece um trabalho complementar, ao nosso ver. Mas que, de todo modo, parece ter efeito secundário sobre as questões vistas até aqui.

6. Constrangimentos temporais

A dimensão temporal pode ajudar a entender questões que dificultam a configuração de sistemas deliberativos, ou a boa conformação de práticas democráticas que articulem a atuação de cidadãos, grupos da sociedade civil e diferentes esferas do Estado no debate sobre questões relevantes. A atenção a essa dimensão permanece, contudo, como uma lacuna na literatura sobre deliberação, ainda que pistas sobre a sua importância apareçam em alguns estudos nas últimas décadas. Nossa defesa é a de que é fundamental pensar a questão do tempo para complementar tanto debates contemporâneos sobre conexões em sistemas deliberativos, quanto discussões sobre inclusão e reflexividade públicas que são caras à corrente. Na literatura recente sobre conflitos ambientais sobre mineração em Minas Gerais, essa temática tem aparecido de forma consistente em pesquisas feitas ou publicadas desde o início da produção deste trabalho por analistas do GESTA-UFGM, como em Zucarelli (2018), A. F. Santos et al. (2017) e Oliveira (2019).

A proposta do capítulo é, a partir da observação de conflitos ambientais sobre mineração em Minas Gerais, apontar como essa dimensão temporal atravessa práticas políticas discursivas confrontacionais. Duas chaves analíticas ajudam a compreender a questão. A primeira é que há uma sobreposição de temporalidades distintas dos atores envolvidos nesses conflitos. Atingidos e potenciais atingidos pelos projetos mineradores, atores do Estado e do mercado podem atuar marcados por regimes diferentes de relacionamento com o tempo e isso pode interferir tanto em processos de inclusão, quanto no posicionamento diante das questões em jogo e nos engajamentos para resolver o problema. Junto à ação dos atores, certas temporalidades podem se impor às outras. A segunda chave é que os atores buscam controlar o ritmo dos processos discursivos — o ritmo dos conflitos — por meio de várias estratégias de aceleração, suspensão e retomada. Ou seja, nosso argumento é que processos discursivos que se desdobram na esfera pública são marcados por ritmos cujo controle é objeto de luta política e chave para entender a emergência, retomada ou obstrução de potenciais sistemas deliberativos. No caso específico do nosso contexto, avaliamos que esse é um elemento de obstrução que se complementa aos constrangimentos já observados na imprensa, em atores e instituições do Estado que poderiam acolher debates sobre mineração (e mesmo na conformação da sociedade civil). Mas é preciso compreender que essa dimensão interage com as demais analisadas até agora. Não é autônoma e passa pelo atravessamento das demais.

O capítulo está dividido em duas partes. Num primeiro momento, articulamos a discussão sobre sistemas deliberativos com a questão temporal, a partir de contribuições de outras áreas, notadamente sobre violência lenta, de Rob Nixon (2011) e sobre tempo duracional (Cohen, 2018). Na segunda parte, a partir de uma chave analítica deliberativa, apontaremos empiricamente como as já levantadas sobreposições de temporalidades entre atores e a disputa pela marcação rítmica de processos discursivos ajudam a entender obstruções ao debate público sobre a mineração em Minas Gerais, observando os casos dos conflitos ambientais da implementação do parque Nacional da Serra do Gandarela, da implementação do complexo da Anglo American em Conceição do Mato Dentro, e da operação do complexo Jangada/Córrego do Feijão, da Vale, em Brumadinho — aqui, antes do processo de ruptura da barragem ocorrido em 2019.

Acreditamos que este outro ângulo para a compreensão do problema, diferente da abordagem ator-arena que predomina nos três capítulos anteriores, enriquece a compreensão do problema das obstruções ao debate público, proporcionando uma perspectiva complementar de leitura do contexto analisado.

6.1. Deliberação e Tempo

As diferentes formas de manifestação temporal dos processos políticos podem facilitar, constranger, dilatar ou inviabilizar possibilidades de trocas argumentativas, de participação de atores e de tomadas de decisão. É justamente por isso que a atenção à dinâmica temporal tem relevância chave para se pensar a democracia pelas lentes deliberativas. A forma como o tempo é manejado a partir das conformações institucionais e pela atuação dos diferentes atores envolvidos num processo político tem implicações importantes para a forma como um debate público sobre ele pode se estabelecer ou não.

Como já vimos, um dos pilares do conceito de sistema deliberativo é que debates públicos podem se estruturar a partir de um conjunto de arenas formais e informais, espalhadas temporalmente e conectadas por atores, procedimentos técnico-burocráticos e fluxos discursivos. Também vimos que grande esforço analítico tem sido feito, nos últimos anos, para buscar compreender de que maneira essas arenas formais e informais - em menor medida - se estruturam (Mansbridge, 1999; Tamura, 2014; Curato, 2019); para compreender como os fluxos entre as diferentes arenas se estabelecem (Neblo e White, 2018; Faria, 2017; Mendonça 2016; Boswell et al, 2016); para observar como a inclusão de atores pode ocorrer de modo a garantir a maior legitimidade possível dos resultados tomados, assim como as

decisões mais razoáveis (Curato et al, 2018; Bächtiger et al, 2018). No entanto, pouco se discutiu a respeito de como as temporalidades que atravessam processos discursivos interferem na análise deliberativa (Sarmiento, 2013), muito embora um dos primeiros esforços na tentativa de teorização sobre sistemas, a ideia de sequência de momentos deliberativos (Goodin, 2005) atentasse para a dinâmica temporal dos fenômenos políticos.

Miola (2012) busca trabalhar os aspectos envolvidos na ampliação do sistema deliberativo no tempo e no espaço, defendendo a necessidade da contextualização temporal dos processos de debate público. Nesse sentido, a pesquisadora defende a compreensão das fases envolvidas num processo deliberativo sistêmico: i) a fase de tematização (de definição da agenda ampla, quando os discursos ainda se localizam no âmbito da sociedade e não necessariamente adentraram o nível do Estado); ii) a fase de implementação (intermediária, caracterizada pela “tradução da agenda pública em projetos a serem definidos pelo centro do poder político”, em que atores como mídia e parlamento têm centralidade); e iii) a fase de avaliação (posterior, caracterizada pelo acompanhamento das decisões tomadas e justificações das mesmas pelos atores públicos) (Miola, 2012, p. 54-6). Com isso, faz-se necessário considerar diferentes protagonismos de atores ao longo do processo deliberativo, bem como atentar para a adaptação de discursos em momentos temporais distintos.

Na mesma linha, Parkinson (2006) coloca a necessidade de se refletir sobre as implicações do tempo, ao se pensar a deliberação em nível macro. Um ponto importante ponderado pelo pesquisador é que, ao considerar a deliberação de forma espraiada temporalmente, é preciso considerar que as pessoas estão, a todo momento, engajadas numa multiplicidade de tópicos discursivos, que mudam e interagem entre si “o tempo todo”. Ele também chama atenção para os *custos financeiros e de tempo* desprendidos pelas pessoas envolvidas em processos de debate público formais, embora ache plausível a conexão entre diferentes espaços de discussão pública, ocorrendo em temporalidades distintas. Nesse sentido, o Parkinson cita Chambers (1996, p. 194), para quem a legitimidade é construída ao longo do tempo através do exame crítico da ação política, de tal forma que "as pessoas consideram os arranjos institucionais como sendo do interesse delas" e que "os arranjos institucionais realmente sejam do interesse de todos". No mesmo trabalho, em diálogo com Christiano (1996), Parkinson ainda chama atenção ao fato de grupos de interesse terem os *recursos, o tempo e a expertise* necessários para facilitar a deliberação em nível amplo (Parkinson, 2006, p. 85), ponto ao qual voltaremos mais adiante, desdobrando um dos desafios apontados por Mendonça (2016) na dinâmica dos sistemas deliberativos. Parkinson aponta, dessa forma, para questões críticas observadas nos capítulos anteriores (grupos de

interesse com recursos, expertise e como isso afeta o debate), clamando para a observação de uma discussão temporal — que ele não desenvolve.

A questão é que ainda são escassos os estudos que tratam centralmente a questão temporal pelas lentes da deliberação pública. Essa escassez acaba por alimentar concepções limitadas da própria noção de tempo, não atentando para suas múltiplas formas e consequências. Em geral, a discussão gira em torno do que Cohen (2018) chama de dimensão duracional do tempo, sem avançar nos questionamentos a ela. Propomos realizar uma articulação um pouco mais ampla da relação entre tempo e deliberação. Para tanto, começamos com a apresentação do tempo duracional para, em seguida, evidenciar seus limites.

6.1.1. Tempo duracional

A dimensão duracional do tempo diz respeito à sua linearização cronológica, com padrões de horas, dias e anos. Ela é central para o funcionamento dos Estados, na medida em que rege uma série de normas, procedimentos e processos que os fazem operar. Como bem detalhado por Elizabeth Cohen (2018), esses padrões de demarcação do tempo são espécies de fronteiras invisíveis que determinam a inserção ou exclusão de pessoas e coisas em determinadas ordens políticas.

Ordenamentos políticos têm por referência as lógicas padronizadas dessa dimensão temporal. Assim, um decreto ou uma lei podem estabelecer que, a partir de determinada data, certo território passa a ser entendido como um parque ou como um local passível de ser minerado. De uma forma mais ampla, a maior parte das constituições dos Estados democráticos garante que a partir dos 18 anos de idade, os cidadãos têm o direito de serem responsabilizados penalmente por crimes cometidos, como nos lembra a autora. Datas e horários ainda são marcadores de quando pessoas podem ter acesso a determinados serviços públicos ou a direitos - idade é um critério para acesso à previdência/aposentadoria, mas também para o acesso à educação por crianças, por exemplo. Tudo isso faz da dimensão temporal duracional um fator de presença constante em processos políticos que nos rodeiam.

Uma relação comum entre perspectivas deliberativas de análise política e a dimensão duracional do tempo diz respeito à avaliação de que é preciso "determinada quantidade de tempo" para que as pessoas envolvidas em determinado processo discursivo possam i) se apropriar adequadamente das informações que lhes permitam compreender o que está em jogo e possam ii) trocar entendimentos sobre como resolver determinada questão conjuntamente. Há, aqui, uma questão de natureza epistêmica: é quase lugar comum na teoria e nas práticas

deliberativas dizer que é preciso tempo para se deliberar bem e chegar às melhores decisões.

Em geral, tempo remete à inclusão e à dimensão de justiça dos processos deliberativos: "é preciso 'certa quantidade de tempo' para que todos os envolvidos tomem conhecimento do que se passa e possam opinar". Nosso argumento, no entanto, é que a dimensão duracional do tempo, quando pensada em conjunto a processos discursivos ou deliberativos, carrega grande carga de ambivalência. Mais tempo pode levar a esgotamento físico e psicológico de participantes. Pode levar a desengajamento e dificultar a sustentação da presença de corpos e de discursos desfavorecidos.

Uma camada de complexidade que deve ser adicionada à discussão sobre a relação entre a dimensão duracional do tempo e os processos discursivos que atravessam o Estado e a esfera pública, é que, como sabemos, muitas questões controversas têm seus processos de publicização iniciados em fluxos discursivos informais. Tanto a partir da atuação de cidadãos quanto de organizações da sociedade civil. Por isso, essas questões podem não ter a sua duração passível de controle pelo Estado. E, mesmo que em processos mais formais possa haver um encerramento mais controlado pelo Estado, isso não impede que discussões sigam sendo feitas em arenas informais, em conversas cotidianas e mediadas por atividades da sociedade civil que se direcionem a cidadãos (p. ex. Mansbridge, 1999; Curato, 2018). Mas fato é que as durações impostas pelos procedimentos de funcionamento do Estado liberal – que como bem lembrado por Cohen (2018), tomam de empréstimo lógicas de precisão adotadas pelo mercado a partir dos séculos 17 e 18 –, acabam por regular ciclos de implementação de políticas e discussões fundamentais para as democracias, como mandatos parlamentares e de integrantes do executivo, processos eleitorais e ciclos orçamentários. Prazos ainda regulamentam a atuação da burocracia e do sistema de justiça, cujas decisões podem impactar o início, o fim e a condução de debates – como retomaremos adiante.

6.1.2. Slow violence e sobreposição de temporalidades

A dimensão duracional do tempo, no entanto, embora tenha uma centralidade importante para a compreensão das dinâmicas políticas, não é suficiente para dar conta do que nos propomos a discutir. Como ponderado por Nixon (2011), em processos políticos, como os conflitos ambientais, i) os atores e as questões estão atravessados por diferentes temporalidades, em que passado, futuro e presente se misturam, e ii) diferentes atores envolvidos podem se orientar a partir de perspectivas diferentes em relação ao tempo — o que causa um choque de construções temporais ou a tentativa de supressão de determinada perspectiva temporal por outra.

Com relação ao primeiro ponto, cabe destacar que as implicações e os impactos de determinadas questões nem sempre podem ser determinadas por relações de causa e efeito em que apenas o que aconteceu no passado é relevante para o debate. Disputas discursivas sobre mudanças climáticas, por exemplo, são atravessadas por emissões de gases de efeito estufa que ocorreram há décadas (passado), e que ainda hoje se encontram na atmosfera (presente), impactando nossas vidas e interagindo com aqueles que hoje emitimos, podendo ter consequências imprevisíveis para gerações e seres que estarão no planeta daqui a séculos (futuro), aponta Nixon (2011). Esses atravessamentos dificultam ou minam possibilidades de estabelecimento de cadeias causais simples não apenas no plano físico-químico-geológico, mas também no político. E trazem à tona debates como a necessidade de representação discursiva daqueles que não se encontram presentes, mas estarão, no debate de mudanças climáticas (p. ex. Stevenson e Dryzek, 2014), e se estende à compreensão de outros fenômenos que apresentam problemas estruturais na sua perpetuação e estiramento, como a violência doméstica ou o racismo.

O segundo ponto a ser considerado diz respeito à possibilidade de presença de atores com orientações e perspectivas temporais distintas em processos políticos. Quando se comparam atores com condições socioeconômicas e socioculturais muito diferentes, oriundos de gerações distintas ou mesmo que vivem em áreas rurais e urbanas, tende a haver choques de perspectivas temporais (Nixon, 2011; Santos et al. 2017). Nixon lida, especificamente, com a diferença entre as orientações temporais de afetados por grandes empreendimentos empresariais (como fábricas, mineradoras ou oleodutos) e aquelas dos responsáveis por esses projetos (setores do mercado e dos Estados). A questão é que há diferenças nos tempos para assimilação e tomada de decisão das questões envolvidas entre esses grupos. E a chegada desses projetos na maior parte das vezes acaba por anular regimes temporais marginais. Até porque, por vezes, esses regimes de temporalidade não hegemônicos estão interligados ao uso territorial feito pelos cidadãos desses lugares — relações com ciclos hidrológicos, das estações e da migração de animais, por exemplo — que acabam sendo desestabilizados ou rompidos.

O objetivo final de Nixon ao fazer essas distinções é buscar compreender de que forma certas violações de direitos ecossistêmicos e humanos se tornam invisibilizados, ainda que sejam recorrentes e brutais, acontecendo de forma espalhada e sem o impacto espetacular de grandes desastres. Ele chama todo esse processo de violações estiradas no tempo e espaço, pouco visíveis ao olhar dos mídia e de moradores de grandes centros, como boa parte dos conflitos ambientais sobre mineração analisados nos capítulos anteriores, de violência lenta

(*slow violence*). Assim, seu argumento é de que a violência ambiental e as *slow violences* em geral sempre convivem com a sobreposição de diferentes temporalidades, onde o passado nunca passou, o presente — embora acelerado — está sempre sendo estendido, e o futuro corre o risco de carregar marcas incontornáveis do presente ou nem existir.

6.1.3. Ritmos

O terceiro ponto da nossa discussão geral sobre o tempo diz respeito à capacidade ou à tentativa de os atores políticos fazerem o manejo dos ritmos dos processos discursivos nos quais eles se inserem ou são inseridos. Conflitos políticos são marcados por ritmos e esses ritmos não estão dados de forma aleatória, mas são fruto da capacidade de articulação e de imposição de certos grupos sobre outros. Movimentos sociais, cidadãos, políticos profissionais, atores do mercado, da burocracia e do sistema de justiça operam a partir de procedimentos e estratégias que constroem a *cadência* de processos político-discursivos. E, assim como o enquadramento a ser dado/construído a respeito do significado da questão alvo de um conflito é objeto de disputa, o controle do ritmo de um confronto político pode ser vital na determinação de quem sairá vitorioso num certo processo. Poder acelerar, parar ou suspender um processo discursivo é tão importante quanto apresentar argumentos convincentes.

Uma manifestação nas ruas, uma entrevista explosiva bombástica nos jornais ou um processo judicial são estratégias possíveis para iniciar, suspender ou interromper processos políticos a depender dos contextos. Da mesma forma, como já dito, o controle do tempo pode fazer com que certos processos se arrastem *por muito tempo*, o que traz implicações para a capacidade de atores se fazerem mais ou menos presentes tanto física quanto discursivamente – afetando tanto a inclusão quanto a capacidade de se promover reflexões públicas substantivas sobre as questões envolvidas.

O ritmo diz da contingência e das articulações e rearticulações presentes nos processos políticos e à própria eclosão e finalização de sistemas deliberativos (Laclau e Mouffe, 1985; Dryzek, 2010). Rupturas temporais, acontecimentos, acelerações e prolongamentos podem levar à criação ou esfacelamento de novos grupos, de novas formas de entendimento e de novos modos de enquadrar determinadas temáticas. Como vimos, o desastre da ruptura de uma barragem, em Brumadinho, por exemplo, foi a única questão capaz de fazer a Assembleia Legislativa de Minas Gerais avaliar um projeto de lei que torna mais rígido o funcionamento de barragens de rejeito de mineração. Ela fez com que um conjunto de atores que antes se recusava a discutir a questão – atores da mídia, determinados grupos de políticos,

parte da sociedade civil – observasse um projeto de lei que havia sido formulado por alguns grupos da sociedade civil logo após o rompimento de uma outra barragem de rejeitos.

A compreensão das outras dimensões levantadas até aqui é fundamental. Atores buscam suspender ou reiniciar o tempo duracional que rege boa parte do funcionamento do Estado e que pode servir de baliza para a condução de determinados conflitos que atravessam a esfera pública. Nos casos de conflitos ambientais sobre mineração, processos de licenciamento ambiental conduzidos pelos órgãos dos executivos federal e estadual costumam servir de fio condutor de parte do conflito. Os empreendedores podem buscar acelerar esses processos, por meio de pressão política ou econômica junto aos chefes do executivo (ministros, secretários de meio ambiente, governadores, prefeitos etc.), de modo a evitar encontrar resistências. Movimentos sociais, por sua vez, podem criar fatos políticos que buscam reduzir ou paralisar o ritmo desses processos, por meio de manifestações – que dão visibilidade a eventuais problemas e garantam a conquista de apoiadores –, mas também de articulações junto ao Ministério Público ou procedimentos jurídicos que busquem barrar processos de licenciamento ou abrir novas arenas discursivas – como audiências públicas, por exemplo. E atores do sistema político profissional também podem jogar com acelerações ou estiramentos temporais de forma a lhes garantir algum tipo de vantagem – boa parte das vezes dentro das regras procedimentais que legitimam o sistema político institucional.

Buscar controlar o tempo e seus ritmos é interferir na capacidade de ação de outros atores políticos com os quais se está lidando - abrindo ou restringindo as possibilidades de posicionamento público dos adversários. Conceder mais tempo pode significar dar mais possibilidade de ação, mas também levar à exaustão física, psíquica, articulatória e financeira dos atores envolvidos.

Para a discussão sobre sistemas deliberativos e sobre os conflitos ambientais sobre mineração em Minas Gerais, é importante considerar de que maneira essas diferentes temporalidades se sobrepõem entre atores envolvidos no debate público sobre determinada questão, mas pensando não apenas o fato de, numa determinada arena, diferentes atores estarem atravessados por diferentes conjuntos de percepções/experiências temporais, quanto pelo fato de, dada a presença de diferentes arenas num sistema deliberativo (ou num sistema deliberativo em potencial), essas arenas também estarem ancoradas a partir de temporalidades próprias.

Temos, assim, as seguintes questões, que deveriam ser consideradas pela literatura sobre deliberação: i) num nível "micro", é preciso refletir de que maneira capacidades distintas de assimilação, processamento de informações, argumentação e contra-argumentação

de participantes de determinado debate têm; ii) no nível macro, é preciso observar a capacidade de tradução dos diferentes ritmos de processamento do debate entre as diferentes arenas institucionalizadas e não-institucionalizadas e de que maneira isso interfere na circulação discursiva entre elas — arenas "aceleradas", por exemplo, podem ignorar a acolhida de discursos elaborados em arenas e espaços informais onde trocas argumentativas ocorrem, comparativamente, em ritmos mais lentos.

Atores da sociedade civil, como movimentos sociais, assim como a mídia e uma burocracia estatal atenta, parecem ter papel importante nesse processo de aproximação de andamentos entre atores, grupos e arenas "assíncronas". Nesse sentido, escutas atentas, capacidade de tradução de demandas entre linguagens técnicas e do cotidiano, bem como redundâncias informacionais, podem auxiliar em processos inclusivos e na promoção de reflexividade pública. Um cuidado aqui, é que não nos parece que a questão seja a de colocar todos os atores e arenas sob a mesma cadência e percepção temporal, o que seria agressivo, inclusive do ponto de vista epistêmico.

6.2. De volta aos casos

Retomamos aqui o contexto de maturação de uma violência lenta e arrastada, por vezes invisibilizada, que os casos de Gandarela, Conceição do Mato Dentro, Jangada/Córrego do Feijão e Congonhas acontecem, estando ao lado de muitos outros que também caberiam nessas páginas, como os de Serro, Brucutu, Paracatu...

6.2.1. Gandarela: temporalidades sobrepostas, pausas e retomadas forçadas

O conflito ambiental sobre a disputa entre as implementações de uma mina da Vale, chamada de projeto Apolo, e de um parque Nacional e de um Reserva de Desenvolvimento Sustentável na região da serra do Gandarela, traz exemplos ricos de como a sobreposição de temporalidades entre atores envolvidos e processos de pausas e retomadas marcam determinados processos discursivos que se desdobram na esfera pública. Em meados de 2008 a Vale apresentou interesse em minerar a região do Gandarela, que abrange principalmente os municípios de Caeté, Santa Bárbara, Rio Acima e Raposos. Após uma série de audiências públicas, realizadas em 2010, a proposta de avaliação do licenciamento do empreendimento Apolo foi suspensa pelo governo de Minas. Nesse intervalo, o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, reunindo moradores e ambientalistas das municípios impactados pelo projeto e da região metropolitana de Belo Horizonte, alinhado ao MovSAM, elaborou uma

proposta de criação de um Parque Nacional, com base em pesquisas científicas desenvolvidas na UFMG que apontavam as particularidades do ecossistema da região (MOTTA, 2016, 2020).

Apolo era visto como uma das principais apostas da Vale em Minas, com possibilidade de retirada de cerca de 25 milhões de toneladas de minério de ferro por ano¹³³. Pelo projeto, uma barragem de rejeito seria construída próximo à cidade de Raposos. A barragem, junto aos riscos das cavas da mina afetarem aquíferos de água que vertem para as bacias dos rios Doce e das Velhas, estava entre os principais argumentos apresentados contra o projeto. Somava-se a isso o risco de pequenas comunidades rurais localizadas nas proximidades da serra, como André do Mato Dentro e Conceição do Rio Acima, ambas em Santa Bárbara, terem seus modos de vida impactados pelo empreendimento. Muitos moradores da região, que atuavam com práticas como apicultura, extração de musgo e candeia, poderiam ser prejudicados pela chegada da mina, ainda que uma parte concordasse com o argumento de geração de empregos formais derivada do empreendimento. Isso fez com que, durante o processo de avaliação do projeto do Parque, que seria acolhido pelo Instituto Chico Mendes (ICMBio), do Ministério do Meio Ambiente, os ambientalistas e os burocratas do órgão também propusessem a criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável no território, em áreas conjuntas ao eventual parque, para permitir a permanência das atividades das comunidades rurais (MOTTA, 2016, 2020).

O projeto do Parque foi tema de consultas públicas, realizadas pelo ICMBio, em 2012 e 2013. E entre 2011 e 2012, o governo do estado criaria grupos de trabalho envolvendo mineradoras, ambientalistas e técnicos da burocracia ambiental para buscar construir consensos para acomodar tanto a criação do Parque quanto interesses da Vale - e de pequenas mineradoras interessadas na região. O Parque Nacional seria criado em 2014, por decreto da presidência da República, seguindo um modelo que retirou de dentro do desenho da unidade de conservação parte considerável dos interesses das mineradoras. Desde então, a Vale tem avaliado novos projetos para retomada do licenciamento do empreendimento. A RDS não foi criada, frustrando a avaliação de boa parte dos moradores das comunidades do entorno a respeito da legitimidade do processo.

A questão chave, aqui, é como os processos de aceleração e contração do processo político analisado nos ajudam a compreender o desdobramento do caso. Num primeiro momento, quando da emergência do caso, a Vale buscou agilizar a condução do processo de licenciamento ambiental da mina Apolo. Os ambientalistas, por outro lado, em busca de

133 Município da Zona da Mata Mineira a 300 km de Caeté.

apoiadores para seus argumentos e no interesse de dar visibilidade para o caso, atuavam de forma a reduzir a velocidade da condução do processo discursivo. Nesse sentido, uma disputa chave no início do processo foi pela ampliação do número de audiências públicas destinadas ao debate do projeto da mina, que passou de duas para seis.

Após a suspensão do processo de licenciamento da mina e o início da análise do projeto do Parque, por parte do ICMBio, a lógica se inverte. Atores interessados no projeto minerador buscam frear a implementação do Parque. A *demora* por parte do Estado em dar um parecer sobre a unidade de conservação faz com os ambientalistas tentem acelerar a tramitação da causa. Aqui várias estratégias de ação contenciosa poderiam ser utilizadas, como a construção de fatos políticos com visibilidade midiática — o que não vinha sendo objeto de êxito por parte do grupo. O Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, no entanto, valeu-se da boa articulação junto ao Ministério Público Federal, que elaborou recomendações para que o poder Executivo decidisse pela criação da unidade de conservação. O mesmo Ministério Público havia sido importante, anteriormente, na recomendação sobre a ampliação no número de audiências públicas sobre o projeto Apolo, por parte do governo de Minas.

Da mesma forma, o diálogo entre os atores da sociedade civil e da burocracia do ICMBio havia sido importante para agilizar a coleta de informações técnicas que justificassem a criação das duas unidades de conservação. O Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela municiou o órgão federal de uma série de estudos científicos sobre aspectos ecossistêmicos locais, além de ter conduzido, a partir de entidades parceiras, análises qualitativas e quantitativas sobre os usos do território por parte das comunidades. Toda essa movimentação foi publicizada pelo Movimento em seus canais em redes sociais, principalmente em páginas criadas no Facebook, mas também em materiais de comunicação impressos distribuídos nos municípios no entorno da Serra.

Assim, existe no caso um processo de articulação entre diferentes atores que compunham o sistema discursivo sobre a questão Gandarela. A atuação dos movimentos sociais, da burocracia ambiental federal e do ministério público não só forjou conexões discursivas sobre o processo, nos termos teóricos apresentados por deliberacionistas (Mendonça, 2016; Faria, 2017; Curato et al 2019; Hendriks, et al 2020), mas o fez marcando, acelerando e retomando esse encadeamento discursivo. Muitas vezes isso se deu a partir da abertura de novas arenas públicas; em outras, por atalhos no interior de instituições — o que não é necessariamente um problema, caso essa *conexão* discursiva esteja em consonância com questões anteriormente refletidas em arenas públicas formais ou informais que lhes deem

legitimidade, como posto por Stevenson e Dryzek (2014). De outro lado, vale reforçar, as empresas também buscavam dar seu próprio ritmo, em diálogo com atores políticos aliados, ao processo — esfriando ou buscando acelerar a análise dos casos da mina e do Parque em momentos específicos

Cabe, ainda, ressaltar a sobreposição de percepções de temporalidades entre os atores envolvidos, bem como a relação entre essas temporalidades e o uso do território (Nixon, 2011). Em entrevistas com moradores das comunidades rurais da região do Gandarela, aparecem incômodos em relação à dificuldade dos atores do mercado e, em alguns momentos, mesmo do Estado, em dar conta das elaborações de percepções que essas pessoas tinham sobre o território em disputa. O que vai desde o não-reconhecimento dos saberes dessas pessoas sobre o território até, dentre vários pontos, à forma como o conflito ali se instaura: uma reunião marcada de supetão, no gramado em frente à igreja de uma das comunidades, em que a rotina é alterada para sempre a partir da chegada de executivos da mineradora em um helicóptero.

Natalie Churn e Cecile Laurence (2012) destacam a necessidade de se entender a tentativa de controle do tempo por atores do Estado e do mercado enquanto formas de dominação sobre grupos com outras percepções temporais — e como a ação coletiva se coloca como momento de observar esse problema, mas também de tensioná-lo e de apresentar formas de transformá-lo, trazendo à tona formas radicais de mudança social e democrática. Ao barrar, ainda que temporariamente, o projeto minerador, o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela atua nesse sentido. Ao buscarem acelerar a aprovação do parque, também atuam para contestar o monopólio da marcação rítmica do processo político. O caso ilustra de forma clara como o conflito político envolve a disputa pelo cadenciamento temporal do debate público em torno de um projeto, mas também nos lembra do cuidado a ser tomado sobre as percepções temporais distintas dos atores envolvidos — e como a negligência quanto a isto pode ser opressiva.

6.2.3. Caso Anglo American/MMX: estiramentos, lentidões, acelerações

A abertura da mina da Anglo American em Conceição do Mato Dentro, Dom Joaquim e Alvorada de Minas, também região central do estado, é um dos casos mais emblemáticos de violações de direitos ecossistêmicos e humanos envolvendo a expansão da atividade mineradora no Brasil dos últimos 20 anos. É marcada por atravessamentos de ocorrências de lentidão e aceleração, ditadas pela força econômica de quem está interessado na sua operação.

Como já vimos anteriormente nesta tese, o empreendimento é parte do projeto Minas-

Rio, idealizado pelo empresário Eike Batista no auge da atuação da MMX — braço mineral do seu império de extração de *commodities* e complexos de logística. Além da mina, que envolve os três municípios, o sistema conta com o maior mineroduto do mundo, com mais de 500 quilômetros, ligando a área de extração a um porto (do Açú) construído no município de São João da Barra, no estado do Rio de Janeiro. Ainda durante a construção, o complexo mina-mineroduto foi vendido por Batista para o grupo britânico Anglo American, em 2008. Para a construção do complexo de extração mineral, houve o redesenho de uma área de preservação municipal em Conceição do Mato Dentro. Várias famílias tiveram que ser removidas sob o risco da proximidade com o empreendimento, e muitas outras ainda aguardam para serem reconhecidas como afetadas pelo projeto, em processos lentos de retirada e reassentamento, que contrastam com movimentos rápidos para a abertura e sequências de ampliação do complexo minerador. Nos últimos anos, as famílias que restaram próximas ao empreendimento convivem com falta d'água, mortandades de peixes e vazamentos de minério que destruíram paisagens da região.

A sobreposição de informações desencontradas, de fases e impactos do empreendimento dificultam o posicionamento dos atores que se colocam como contrários ou buscam, ao menos, minorar os impactos do projeto. O trecho do texto a seguir, reproduzido do site da Ação Franciscana de Ecologia e Solidariedade, sintetiza a dimensão do problema:

embora a Licença de Operação concedida em novembro de 2014 preveja atividades por 5 anos, a licença para o Step2 foi concedida em outubro de 2016. Somente um ano depois, ainda dentro do período de 5 anos previsto na primeira licença, o processo de licenciamento do Step 3 foi iniciado. (2) O rebaixamento do lençol freático deveria iniciar-se no 5º ano de exploração mineira, mas o pedido de rebaixamento registro foi apresentado em Março de 2014, mesmo antes da concessão da Licença de Exploração. (3) Nos estudos iniciais foi argumentado que não haveria necessidade de novas áreas para pilhas de estéril. Mas o pedido do Step 3 diz que haverá mais pilha de estéril (Blog da Ação Franciscana de Ecologia e Solidariedade¹³⁴).

Criou-se, dessa forma, uma fragmentação do projeto da mina em vários subprojetos, que correm como se fossem questões distintas, conduzidos em temporalidades independentes, de forma a tumultuar e confundir o posicionamento daqueles que se colocam contra o projeto. O resultado desse tipo de ação é a fragmentação inclusive dos enquadramentos e posicionamentos possíveis dos grupos resistentes, dada a dificuldade de apreender a realidade com a qual os atores estão lidando, o que gera fraturas nos potenciais de reflexividade pública e na capacidade epistêmica gravíssimos para o quadro democrático.

O que torna esse processo mais surpreendente é que ele venha ocorrendo em conjunto

134 Resistência que envolve, dentre outros atores, estudantes da UFV.

com a atuação de instituições, em princípio, tidas por participativas. Como já vimos, Minas Gerais conta com o conselho estadual de política ambiental mais antigo do país, que precede a redemocratização (Carneiro, 2005). Todos os grandes empreendimentos aprovados no estado durante o boom da mineração dos últimos 20 anos passaram ou pelo Copam ou por suas ramificações participativas, como as unidades regionais colegiadas (que buscaram descentralizar a análise participativa de grandes projetos com impacto ambiental) ou, desde 2017, as câmaras técnicas temáticas do COPAM. Como a Câmara Atividades Minerárias (CMI), que em dezembro de 2018 votou nova ampliação da mina de Conceição do Mato Dentro, mesmo com a série de condicionantes estabelecidas nas outras licenças concedidas nos anos anteriores ainda não tivessem sido cumpridas. Ou seja, reforçando o argumento do capítulo anterior, a implementação de arenas de participação institucionalizada, que permitiriam o acesso de demandas da sociedade civil às ações desenvolvidas pelo Estado não é garantia de que uma participação justa possa acontecer. E essas arenas podem se converter em mais um instrumento de controle das durações, ritmos e temporalidades dos processos políticos.

A antropóloga Ana Flávia Santos, que tem se dedicado à análise desses contextos, também vê o tempo (assim como os espaços onde se performam processos de participação para discussão de licenciamentos) se transformando num instrumento de controle. Ao se referir ao processo de licenciamento do projeto Minas-Rio, ela e seus colaboradores apontam nessa direção de questionar os problemas envolvidos com os modelos de participação que têm sido colocados como saída ou como legitimadores de negociações dessas crises:

Se, de um lado, a participação é anunciada como fundamento estruturador do próprio modelo de governança, por outro, a dinâmica do tempo, na montagem da cena participativa, inclui dispositivos destinados a dificultar essa participação. O encadeamento de eventos, com o conseqüente encurtamento dos prazos, acelera o tempo, fragilizando a qualidade e a capacidade de participação dos sujeitos. (...) Por outro lado, o tempo pode ser dilatado, quando se prolongam indefinições, que simultaneamente sustentam e esgarçam expectativas. Ferreira (2015: 98/104) identifica, como um dos dispositivos de poder acionados pela Anglo American no licenciamento Minas-Rio, um contínuo e duradouro diálogo/negociação da empresa com as comunidades, a evidenciar uma violenta protelação na resolução dos problemas gerados pelo empreendimento (Santos et al., 2017, p. 212-213).

Nesse caminho, um elemento frequentemente levantado por ambientalistas envolvidos com o contexto de Conceição do Mato Dentro é que, aqui, ao contrário do caso Gandarela, a atuação do Ministério Público, por vezes, contribuiu para a protelação da resolução dos problemas, na medida em que, ao invés de vocalizar as demandas da sociedade civil, o órgão se colocou, muitas vezes, no papel de construtor e mediador de espaços de negociação entre as empresas e os afetados. Além do uso reiterado de Termos de Ajustamento de Conduta

(TACs), que, de exceção, transformaram-se em regra (não cumprida) em inúmeros conflitos ambientais, o órgão avançou na construção de espaços de negociação mais perenes. Como também já vimos, foi criada a REASA - Rede de Acompanhamento Socioambiental, da qual parte sociedade civil declinou de participar, ao avaliar que a arena poderia ser convertida em fórum de cooptação, mas principalmente por entender que as resoluções tomadas no fórum, ainda que considerasse a atuação da sociedade civil, não tinha desdobramentos nas demais arenas de decisão, onde as questões de fato eram decididas pelo Estado. E como também já vimos, parte dos que declinaram da REASA, inclusive, criariam a REAJA - Rede de Articulação e Justiça dos Atingidos do Projeto Minas-Rio.

Considerando os atores diretamente envolvidos naqueles processos, é preciso ponderar como a demora para a resolução de determinadas questões a favor das demandas apontadas pela sociedade e a velocidade com que decisões são tomadas a favor de atores do mercado sugere um esgarçamento da isonomia do Estado contemporâneo e dos seus processos de justificação pública, assim como para as limitações de desenhos institucionais participativos implementados a partir do final do século 20 - principalmente quando a composição envolve atores do mercado. Nesse sentido, com relação à teoria deliberativa, o cenário reforça a necessidade de ampliar discussões sobre como a desigualdade material dos atores pode afetar a adoção de procedimentos em contextos institucionalizados, com implicações para as formas com que o debate acontece na esfera pública de modo mais amplo e também para os cidadãos envolvidos diretamente com as questões em jogo. Como adiantado no capítulo anterior, ter poder econômico pode contribuir para alterar as regras procedimentais de funcionamento de uma arena, restringir a capacidade de debate no interior da mesma e, com isso, limitar o potencial de reverberação do debate público sobre uma temática em outras arenas de um eventual “sistema deliberativo”, dentre vários outros pontos. Ao mesmo tempo é preciso ponderar a capacidade que, por via do conflito, mesmo em situações adversas, certos grupos têm de arregimentar seguidores e pressionar minimamente para que padrões de legitimidade democráticas sejam cumpridos, como se viu na situação do Gandarela e, de alguma forma, segue ocorrendo em Conceição do Mato Dentro e em outros casos elencados no Capítulo 3, ainda que com menor êxito.

6.2.3. Omissões e acelerações no Brumadinho pré-desastre

Assim como no contexto relativo à mina da Anglo American, no caso de Brumadinho, o que se observou no segundo semestre de 2018 foi uma aceleração, por parte do Estado, do processo de licenciamento ambiental da ampliação do complexo Fundão/Jangada e uma

tentativa de representantes da sociedade civil, tomados de surpresa, de paralisar o processo burocrático-discursivo a partir do uso de pedidos de vista na Câmara de Atividade Minerária do Conselho Estadual de Política Ambiental e do acionamento da justiça - sem êxito, já que a ampliação do complexo foi aprovada pelo Conselho, em dezembro. Como já tematizado na pesquisa, pouco antes do desastre de janeiro de 2019, em dezembro de 2018, a ampliação das atividades do complexo minerador em que a barragem se encontra passou por uma deliberação na Câmara Técnica de Mineração do Conselho Estadual de Meio Ambiente. O projeto de expansão, também envolvia intervenções de desmanche (descomissionamento) da barragem B1 — alternativa discutida internamente, pela mineradora, justamente pelo fato de a estrutura apresentar riscos caso permanecesse de pé, conforme as investigações da Polícia Federal sobre o rompimento (Ragazzi e Rocha, 2019). Na reunião de dezembro de 2018, como vimos, apenas uma conselheira, Maria Teresa Corujo, representante do Fórum Nacional das Entidades da Sociedade Civil nos Comitês de Bacia Hidrográfica (FONASC) e ativista do Movimento Pelas Serras e Águas de Minas, votou contrariamente ao projeto de expansão, e um representante do Ibama se absteve.

Como atores da sociedade civil da região de Brumadinho gostam de reforçar, a ruptura da barragem foi o ápice de uma série de violações de direitos que ocorriam nas comunidades no entorno há décadas e que havia sido acentuada nos últimos dez anos. Na comunidade da Jangada, por exemplo, desde 2011 havia conflitos sobre o acesso à água de qualidade para os moradores, já que a nascente que abastece mais de 150 casas se encontra no interior da área de propriedade da Vale. A comunidade pleiteava interlocução com a empresa para questionar os problemas enfrentados — inicialmente, a partir de um processo de sondagem da Vale, a água passou a chegar barrenta às casas —, mas não conseguia estabelecer canais de diálogo. Isso só se deu quando, durante outro processo de expansão do complexo de Jangada, o Copam determinou que, dentre as medidas compensatórias do projeto, a empresa criasse um serviço de diálogo com a comunidade. Reuniões ocorriam bimestralmente na sede administrativa da Vale em Brumadinho - a mesma que foi destruída pela ruptura da barragem em janeiro de 2019. Os encontros com a presença de representantes da comunidade de Jangada duraram cerca de dois anos.

Nossa captação de água, de 150 casas, a água é nossa, mas nasce dentro da propriedade da empresa. Aí, de repente, chegou uma água barrenta em nossas casas. Isso em 2011. Em 2011 chega uma água marrom em nossas torneiras. A gente já estava num processo de reuniões com a comunidade, resolvemos fazer um ato e fizemos o Dia da Alegria, que foi um marco, quando nasce o Movimento Águas e Serras de Casa Branca, que é um movimento que enfrenta a Vale, historicamente, desde 2011. Essa água marrom chegou porque eles estavam fazendo sondagens para expandir a mina da Jangada. Quando isso aconteceu, a gente exigiu um espaço de

relacionamento. "Como assim, vocês vão fazer sondagem, vai chegar água barrenta nas torneiras e você não comunica nada com os vizinhos?" [...] ...Nós protocolamos [pedidos de diálogo] no Ministério Público, Copam, Comitê de bacia do Paraopeba, Câmara Municipal de Brumadinho... Ao longo desse caminho a gente fez mil e uma coisas... (Entrevista 16, agosto de 2019).

O espaço de relacionamento, no entanto, era visto como hostil pelos representantes da comunidade, que não podiam gravar os encontros, nem levar os documentos e apresentações feitas pela empresa. Principalmente, tinham seus questionamentos tolhidos a partir de uma suposta incapacidade de compreender as dimensões técnicas da mina — algo também relatado nos outros casos, como do Gandarela. “‘Ah, menina (...) você não é técnica, você não sabe o que está falando’. ‘Você está muito preocupada com a nascente, ela não vai secar! Ela vai desaparecer temporariamente. Daqui a 40 anos, vai voltar’. Cara, a gente indo lá dentro da empresa, e ouvindo esse tipo de narrativa (Entrevista 16, agosto de 2019)”. A avaliação é de que as reuniões haviam se tornado espaços de legitimação de supostas ações de reparação da empresa, onde questões substantivas eram tolhidas ou omitidas de apresentação, a famosa “perda de tempo”. Tudo isso acabou levando à saída de parte dos moradores dos encontros.

Essa postura de omissão de informações relevantes, enquanto questões menores eram apresentadas como ações de responsabilidade social — cursos de confecção de tapetes, informações sobre investimentos no museu de Inhotim — se tornou mais forte quando processos de nova expansão do complexo Jangada/Feijão passaram a ser considerados pela empresa. Houve uma reunião fechada de apresentação de uma versão do projeto a políticos locais. Um vereador vazou a informação para os moradores de Jangada que, ao questionarem, receberam da empresa a informação de que o projeto inexistia. A documentação do licenciamento, no entanto, encontrava-se protocolada nos órgãos estaduais de meio ambiente. Vê-se, dessa forma, como atores privilegiados jogam com o controle informacional como uma ferramenta importante no controle do tempo. A omissão de informação atrasa o início de reações possíveis e dificulta a compreensão do contexto por parte de potenciais adversários — como também observado por Abers (2016), ao analisar impactos socioambientais de implementação de obras do PAC.

Com a informação de que a expansão estava em jogo, conseguiu-se a convocação de uma audiência pública para a apresentação da expansão do projeto. A audiência foi marcada para 2015, mas houve o rompimento da barragem da Samarco, em Mariana, no Rio Doce, e ela — e o projeto — foram suspensos. A audiência só viria a ocorrer em 2017, mas o projeto ainda precisava ser aprovado pela Câmara de Atividades Minerárias do Copam para ir adiante. Ao final de 2018, a avaliação da sociedade civil é de que o projeto seria analisado em

2019, até porque havia transição de gestões no governo estadual. Uma reunião extraordinária de última hora foi convocada para o dia 11 de dezembro de 2018, no apagar das luzes, para votar projetos de mineração considerados prioritários pelo governo. Outra, para o dia 21 de dezembro. Os conselheiros tiveram um prazo de quatro dias para analisar os processos da primeira reunião. Numa delas, a expansão de Jangada/Feijão, que envolvia ampliação da profundidade da cava - afetando ainda mais o acesso à água das comunidades - era um dos pontos em jogo. É esse o projeto aprovado com apenas um voto contrário. Como já dito, a continuidade das operações das minas previa intervenções na barragem que rompeu em janeiro de 2019, uma nova pilha de estéril, a abertura de uma estrada nova, além da ampliação da cava. “Isso, para nós, era um assassinato - não imediato, mas de médio prazo” (Entrevista 16, agosto de 2019), diz uma moradora, em diálogo direto com a ideia de violência lenta de Nixon (2011).

Foto 7 - Moradores de Brumadinho, ambientalistas e familiares de vítimas da ruptura da barragem em Córrego do Feijão protestam em frente ao Memorial Minas Gerais Vale, na Praça da Liberdade, em Belo Horizonte, um mês após o desastre de janeiro de 2019.



Foto: Filipe Motta, 23 de fevereiro de 2019

6.3. Considerações

As discussões e análises do capítulo apontam que para além da capacidade de interferência econômica dos atores do mercado em arenas políticas, de falhas nos desenhos institucionais das arenas, da incapacidade de processamento da imprensa das questões críticas existentes, outras dimensões interferem na não configuração do debate público sobre

mineração em Minas Gerais. As tentativas de controle das durações e ritmos dos conflitos ambientais, principalmente por atores com mais recursos, bem como a desconsideração ou negligência de capacidades distintas dos sujeitos afetados por esses processos em processar as questões — muitas vezes atravessados por relações temporais marcadas por vínculos territoriais — são centrais para a consolidação de um contexto de debate público precário, pouco inclusivo e com pouca capacidade de promover reflexividade coletiva sobre a temática.

Para além do contexto estudado, o capítulo também aponta para a necessidade da teoria e prática deliberativa atentarem para os ritmos e tentativas de controle de durações e velocidades de processos políticos por determinados atores. Mas as discussões aqui feitas apontam, principalmente, para a necessidade de, no estabelecimento de conexões e traduções discursivas entre arenas e atores distintos, buscar-se mediações capazes de ponderar e suavizar mudanças de percepção temporais marcadas pelas subjetividades dos atores envolvidos. Isso é fundamental para a garantia da inclusão dos cidadãos e apenas a capacidade de tradução de termos em linguagens mais ou menos acessíveis não é suficiente para que isso seja garantido de maneira satisfatória. Trata-se de uma agenda de pesquisa a ser amadurecida no interior da corrente, a partir do aprofundamento da observação deste tema em análises empíricas e formulações teóricas.

7. Considerações finais

Esta tese teve como objetivo discutir os constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais. A pesquisa partiu do pressuposto que, embora uma série de conflitos ambientais tenham surgido no estado nas últimas duas décadas a partir do processo de expansão da atividade mineradora, afetando pessoas e ecossistemas de modos diversos, levando à eclosão mais ou menos dispersa de processos de resistência, essas questões não ganharam sustentação na esfera pública. Assim, operamos a nossa análise partir de uma perspectiva deliberacionista sistêmica, que considera a possibilidade de circulação discursiva sobre questões críticas por meio da atuação de atores como a sociedade civil, a mídia e integrantes do Estado, e da configuração arenas formais e informais, não necessariamente síncronas.

No primeiro capítulo do texto, detalhamos nossas escolhas teórico-analíticas de referência. Como enfatizado, quatro movimentos teóricos recentes, que dialogam fortemente entre si, orientaram o nosso percurso: i) a discussão sobre conectores de sistemas deliberativos (MENDONÇA, 2016; HENDRIKS et al., 2020); ii) o entendimento da centralidade das relações de poder para a deliberação — e as tentativas de apontar questões que revertam eventuais distorções democráticas, sempre que possível (CURATO et al., 2019); iii) a valorização de uma perspectiva *problem-oriented* de deliberação, que reconhece a necessidade de contribuição de outras frentes da teoria política para o avanço analítico e teórico (WARREN, 2017); e iv) o reconhecimento da necessidade de (re)valorização da ideia de esfera pública para a melhor compreensão de fenômenos políticos e para o amadurecimento teórico da corrente deliberativa (DRYZEK, 2018). A partir daí, elencamos uma série de questões que, ao nosso ver, a partir de uma perspectiva deliberacionista, poderiam atravessar a análise do cenário dos conflitos ambientais sobre mineração em Minas Gerais, como arenas de participação institucionalizada, movimentos sociais, mídia, e ciência.

No capítulo dois, mais uma vez tendo como referência as formulações deliberacionistas, explicitamos nossos procedimentos metodológicos. Partimos do entendimento de que abordagens interpretativas, que valorizam a compreensão contextual, a observação e a leitura das entrelinhas, são mais adequadas para discussões envolvendo sistemas deliberativos (BOSWELL et al, 2015). Assim, orientamos a construção da nossa análise a partir da realização de 18 entrevistas em profundidade, realizadas entre 2019 e 2020 com atores envolvidos com os processos analisados, complementada pela observação de

debates ocorridos em arenas formais e informais sobre a temática, como a Assembleia Legislativa e a CMI-COPAM. Consideramos também uma série de outras 24 entrevistas realizadas entre 2015 e 2016 com atores envolvidos no conflito ambiental da implementação do Parque Nacional da Serra do Gandarela, que havia orientado nossa dissertação de mestrado. A partir da análise preliminar desse material — as questões explícitas e implícitas colocadas pelas entrevistas e pelas observações —, elencamos quatro frentes de discussão de questões que constroem o debate público sobre a mineração em Minas Gerais: i) a partir da atuação da sociedade civil frente os projetos mineradores (desenvolvida na segunda metade do capítulo 3); ii) a partir da atuação da imprensa (capítulo 4); iii) a partir de estruturas de acolhimento de demandas da sociedade civil por parte do Estado — o Legislativo, o Ministério Público e o Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais (capítulo 5); e, por fim, iv) a partir de tentativas de manejo do tempo pelos atores envolvidos (capítulo 6).

Assim, seguindo os preceitos de uma abordagem interpretativa, o Capítulo 3, busca contextualizar o cenário de emergência dos conflitos ambientais sobre mineração no Brasil, situando-os dentro de um quadro mais amplo de política desenvolvimentista observado no Brasil dos anos 2000. O capítulo apresenta os movimentos do Estado e o cenário da política econômica internacional que impulsionaram a extração de minério de ferro, destaca os principais atores (mineradoras) envolvidos e, ao fim, detalha o posicionamento de diversos grupos da sociedade civil em relação ao problema. Chamam a atenção a postura tímida de alguns atores já consolidados do ambientalismo do estado diante da questão (AMDA e Manuelzão), nos primeiros anos de expansão mineradora, a constituição de novos grupos, compostos por laços mais frouxos entre integrantes (MovSAM e outros) e uma composição diversa, e a posterior aparição de novos atores, ligados a uma esquerda tradicional, que ganham protagonismo após as rupturas em Mariana e Brumadinho (MAB e MAM). Essa diversidade de posicionamentos se traduz em alguns atritos entre os grupos, num momento em que os adversários têm interlocução mais fácil com parte dos atores do Estado e com a imprensa, como visto nos capítulos seguintes.

Com o pressuposto de que a produção de informação qualificada pela mídia é central para o funcionamento de um sistema deliberativo, inclusive conectando atores distintos de um sistema, essa relação da imprensa com a temática da mineração é discutida no Capítulo 4. Ele parte de um diálogo com a literatura contemporânea de comunicação e política que busca recolocar a importância de se compreender a relação entre elites política e econômicas com o jornalismo. Assim, apontamos como relações de barganha entre mineradoras e jornais, tentativas de intimidação e, em menor medida, a precarização da estrutura material dos

veículos e a falta de incentivo para produção de conteúdo sobre a temática por parte dos jornalistas resulta numa cobertura crítica muito reduzida sobre a temática da mineração. Mesmo com tentativas de tematização da questão na imprensa por parte de atores da sociedade civil. E mesmo que uma parte dos jornalistas tenha conhecimento dos problemas envolvidos com a expansão da atividade mineradora em Minas Gerais.

No capítulo 5, observamos os constrangimentos ao debate público sobre mineração em três frentes do Estado que podem atuar como "comportas", na acepção habermasiana, para o acolhimento e debate de demandas oriundas da sociedade civil e de cidadãos comuns — o legislativo estadual, o Ministério Público Estadual e o Conselho Estadual de Política Ambiental. Mais uma vez, relações de poder de natureza econômica contribuem de forma expressiva para reduzir a capacidade de processamento dessas questões, embora não sejam as únicas. Na Assembleia Legislativa, reconhecida no país por iniciativas de participação cidadã, processos de financiamento de campanhas eleitorais por mineradoras nas últimas décadas parecem ter interferido na capacidade de produção legislativa crítica, ainda que comissões especiais e audiências públicas eventualmente tenham ocorrido. Levantamentos sobre financiamentos de campanhas e cruzamento de dados sobre a atuação de atores do mercado e da sociedade civil em reuniões da casa, apontados no capítulo, reforçam o argumento. No caso do Ministério Público, o que a análise aponta é para uma situação ambivalente, que alterna amplificação de demandas da sociedade civil, silenciamentos ou tentativas de construção de consensos que facilitam a atuação do mercado e até causam dissonâncias entre movimentos sociais. E no Conselho de Política Ambiental, como esperado, a configuração do desenho institucional, que leva à superrepresentação de atores do mercado e a uma presença reduzida da sociedade civil, causa distorções irreparáveis na condução do debate, como reforçado por cruzamento de dados das votações da Câmara Técnica de Atividades Minerárias. A partir das questões colocadas, também discutimos de que forma questões como dependência de trajetória e a criação de determinados domínios de agência auxiliam na compreensão dos problemas estruturais observados, complementando discussões feitas a partir do conceito de conectores de sistemas deliberativos.

Essas questões, envolvendo instituições e arenas no Estado, mídia e sociedade civil, vistas nos primeiros capítulos analíticos, parecem ser fundamentais para minar a possibilidade de sustentação de um sistema deliberativo sobre os problemas envolvidos com a expansão da atividade mineradora em Minas Gerais nas últimas duas décadas. Mas nos propusemos a observar o problema também diante de outra perspectiva, a partir de uma leitura temporal, que atravessa a configuração das demais frentes de análise e se ampara mais fortemente no

confronto político entre os atores envolvidos no processo. Nosso argumento é que uma tentativa de controle das temporalidades dos processos políticos por parte do mercado (mineradoras), com participação de atores do Estado, mas também, de forma ativa, e com menor sucesso, pela sociedade civil, ajudam a ampliar nosso entendimento do processo. Atores buscam a todo tempo controlar o ritmo do processo político de forma a beneficiar seus posicionamentos nos conflitos. Isso afeta o processamento das questões na esfera pública e a capacidade de interlocutores se fazerem presentes, se expressarem e agir — o que tem impacto enorme na inclusão, na capacidade de justificação, na reflexividade pública sobre as temáticas e no potencial epistêmico dos processos políticos. Iniciativas de inclusão de atores, por exemplo, não devem ser pensados apenas a partir da presença física e diversidade de corpos e da tradução de linguagens, mas também a partir da capacidade de consideração das diferentes temporalidades que cruzam as subjetividades dos atores envolvidos.

Dessa forma, o manejo do tempo — por acelerações, interrupções ou retomadas bruscas, estiramentos, mas também pela postura de se ignorar percepções distintas de temporalidade entre os diferentes atores — pode acarretar esfacelamentos de possibilidades de constituição de sistemas deliberativos, do mesmo modo que (ou em conjunto de) intervenções econômicas por parte de atores sob arenas e instituições que seriam capazes de processar e conectar cidadãos, instituições, discursos ou fragmentos discursivos de um sistema deliberativo. Consideramos que esta é uma contribuição fundamental da pesquisa para os estudos sobre deliberação e democracia, de uma forma mais ampla, na medida em que diz respeito a questões que atravessam uma série de fenômenos políticos.

Um ponto importante para a nossa análise é retomar os potenciais possibilidades de circulação de atores e discursos entre as arenas mapeadas até aqui, pressupondo que o diálogo entre elas fosse desejável. Em diálogo com o primeiro, um segundo ponto é compreender de forma mais sistemática, a partir de uma tipologia, quais constrangimentos ao debate público a nossa análise empírica aponta.

Como vimos, a teoria deliberativa projeta a necessidade de conexão entre diferentes atores e arenas, a partir de fluxos discursivos e de pessoas, como base da configuração de sistemas deliberativos. Um sistema deliberativo ideal seria capaz, por exemplo, de acolher e processar demandas vindas de vidas cotidianas, a partir da atuação de atores da sociedade ou de espaços participativos institucionalizados. Uma vez acolhidas, essas demandas seriam colocadas em contato com outros argumentos, eventualmente a partir da atuação da própria

sociedade civil ou de cidadãos autônomos, eventualmente a partir da produção midiática. E, eventualmente, essas demandas processadas na esfera pública, seriam acolhidas no interior do sistema político formal, que tomaria decisões em relação a elas, apresentando justificativas públicas sobre as escolhas tomadas. Em teoria, falhas de acolhimento de demandas e no processamento das mesmas por determinadas arenas e atores seriam compensadas por redundâncias ou, em muitas situações, pelo esforço ou maior engajamento de determinados atores, como jornalistas, burocratas e ativistas. Além disso, a maior presença de inovações democráticas também é vista, pela literatura, como uma salvaguarda para o estabelecimento dos sistemas deliberativos.

No cenário observado na pesquisa, sobre questões críticas envolvendo a expansão da atividade mineradora em Minas Gerais, como observamos, estão postos uma série desses elementos que, em tese, conformariam um sistema deliberativo. E, eventualmente, eles existem inclusive de forma redundante. Há i) uma pluralidade relativa de atores da sociedade civil organizados atuando no reconhecimento e na tentativa de projeção pública de problemas vivenciados por populações e ecossistemas expostos à mineração — ainda que não fossem, por um tempo, os atores tradicionalmente engajados com questões ambientais no estado, e que haja alguns atritos entre eles; ii) Há um conjunto de arenas institucionalizadas, permanentes (COPAM) e efêmeras (no Legislativo e em inovações do Ministério Público), e atores, capazes, em tese, em alguns momentos, de acolher demandas circulando na esfera pública sobre a temática. Essas arenas detêm estrutura física e técnica capaz de oferecer insumos que qualifiquem o debate; e iii) há um sistema midiático relativamente diverso quanto ao número de atores e operando num cenário livre de censura Estatal.

Muita além da ausência do mencionado "milagre comunicativo" que seria capaz de fazer os fluxos discursivos e de atores se configurarem, estamos diante de um cenário marcado por desigualdades profundas de poder — e recursos — entre os atores. O que se depreende das análises feitas nos capítulos anteriores, é que ainda que em diversos momentos ativistas, jornalistas, atores do Ministério Público e burocratas atuem para encadear fluxos discursivos e de atores capazes de fomentar um sistema deliberativo minimamente organizado sobre mineração, esse sistema não se constitui ou é composto apenas lampejos efêmeros.

Isso porque essas desigualdades de poder entre os atores têm a ver com i) as subjetividades dos afetados e os ritmos dos processos políticos institucionalizados (mecanismos/fatores temporais); ii) com a capacidade de movimentos sociais projetarem suas questões publicamente, bem como com a capacidade de a imprensa apreender e processar essas temáticas para os cidadãos (mecanismos/fatores de visibilidade); iii) com o potencial de

interferir, ainda que não necessariamente, no posicionamento de parlamentares e da imprensa por vias de financiamento (mecanismo/fator financeiro/dinheiro); e iv) com o acesso facilitado a atores centrais na tomada de decisão (políticos) e na produção de informação (jornalistas e donos de jornais) devido a processos de socialização compartilhados (mecanismo de influência), para além da questão financeira. Temos assim quatro mecanismos que podem operar como obstrutores do debate público e da configuração de sistemas deliberativos, a partir da leitura feita na tese. Nos parece que esses eixos merecem ser retomados em trabalhos futuros sobre a temática, como forma de amadurecer a teorização e análise de sistemas deliberativos.

A agenda de pesquisa sobre deliberação tem evoluído de maneira surpreendente nos últimos cinco anos, período que coincide com a produção desta pesquisa. Isso é atestado pela abundância de tópicos considerados como centrais para as análises desenvolvidas, como debates sobre o impacto de corporalidades (ASEMBAUM, 2019), algoritmos (ALNMER, 2020), populismo (CASULLO, 2020; CURATO, 2019) e situações de vulnerabilidade extrema (CURATO, 2019). E, como vimos, outro volume considerável de trabalhos tem aparecido numa nova onda de experimentos com inovações democráticas. No entanto, poucas são as pesquisas empíricas que buscam dar conta da compreensão de sistemas deliberativos em sua complexidade temporal¹³⁵, de atores e situações, com exceções recentes vistas em Barvosa (2018), Curato (2019) e Hendriks et al. (2020), e os trabalhos pioneiros de Stevenson e Dryzek (2014), Miola (2012) e Mendonça (2009). Essa timidez nas análises empíricas dificulta não só o amadurecimento e o teste de conceitos como os de conectores, como a própria possibilidade de convencimento da relevância de abordagens deliberacionistas para a observação do quadro democrático de uma forma mais ampla — o que só reforça os já citados pedidos de ampliação de posturas e escopos de pesquisa feitos por Warren (2017) e Dryzek (2018). As instabilidades e os riscos de se abandonar as balizas procedimentalistas que facilitam a condução de pesquisas focadas em arenas específicas, o investimento de longo prazo necessário e a própria dificuldade de publicação de resultados de pesquisas sistêmicas — seus procedimentos, resultados e achados acomodam mal no formato de *papers* — parecem contribuir para a perpetuação do problema. Acreditamos que esta pesquisa avança um pouco no preenchimento desta lacuna.

135 Ainda que uma ação de bloqueio de vias feita por atores ligados à REAJA seja um dos momentos de referência da luta contra a AngloAmerican em Conceição do Mato Dentro.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. 2016.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental?. 2009.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais-o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos avançados*, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: narrativas de resistência ao risco social ampliado. *Encontros e caminhos: formação de educadoras (es) ambientais e coletivos educadores*. MMA: Brasília, p. 219-228, 2005.

ACSELRAD, Henri. Mariana, novembro de 2015: a genealogia política de um desastre. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, v. 14, n. 2, 2017.

ADAM, S. Domestic adaptations of Europe: a comparative study of the debates on EU enlargement and a common constitution in the German and French quality press. *International Journal of Public Opinion Research* 19(4): 409–433, 2007.

ADAM, Silke et al. Coalitions and counter-coalitions in online contestation: An analysis of the German and British climate change debate. *New media & society*, v. 21, n. 11-12, p. 2671-2690, 2019.

ALMEIDA, Debora Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini. Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, v. 10, n. 3, p. 284-304, 2016.

ALNEMR, Nardine. Emancipation cannot be programmed: blind spots of algorithmic facilitation in online deliberation, *Contemporary Politics*, 26:5, 531-552, 2020.

ANM, Agência Nacional de Mineração. Anuário Mineral Brasileiro: principais substâncias metálicas - 2018, Brasília, 2019.

ARISTÓTELES. A Política, livro IV. c. 400 a. c.

ASENBAUM, Hans. Rethinking digital democracy: from the disembodied discursive self to new materialist corporealities. *Communication theory*, 2019.

AUYERO, Javier. Routine politics and violence in Argentina: The gray zone of state power. Cambridge University Press, 2007.

AVRITZER, Leonardo; RAMOS, Alfredo. Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, v. 74, n. 3, p. 040, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. 2012.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

AVRITZER, Leonardo. The two sides of institutional innovation: Promises and Limits of Democratic Participation in Latin America. Edward Elgar Publishing, 2017.

BABER, Walter F.; BARTLETT, Robert V. Problematic participants in deliberative democracy: Experts, social movements, and environmental justice. *Intl Journal of Public Administration*, v. 30, n. 1, p. 5-22, 2007.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. *The American political science review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BÄCHTIGER, André; PARKINSON, John. Mapping and measuring deliberation: Towards a new deliberative quality. Oxford University Press, 2019.

BAHADOR, Babak; ENTMAN, Robert; KNÜPFER, Curd. Who's Elite and How the Answer Matters to Politics. *Political Communication*, v. 36, n. 1, p. 195-202, 2019.

BARRETO, Raquel. Tribuna ao vivo: discussão, representação e os avessos suscitados pela midiática do parlamento. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais.

BARVOSA, Edwina. *Deliberative Democracy Now: LGBT Equality and the Emergence of Large-Scale Deliberative Systems*. Cambridge University Press, 2018.

BENFORD, Robert D. Master frame. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, 2013.

BENNETT, W. Lance; PFETSCH, Barbara. Rethinking political communication in a time of disrupted public spheres. *Journal of communication*, v. 68, n. 2, p. 243-253, 2018.

BENNETT, W. Lance. Toward a theory of press-state. *Journal of communication*, v. 40, n. 2, p. 103-127, 1990.

BEVIR, Mark; ANSARI, Nabil. Should deliberative democrats eschew modernist social science. In: Annual Meeting of the Western Political Science Association. 2012.

BLUMLER, Jay G. The fourth age of political communication. *Politiques de communication*, n. 1, p. 19-30, 2016.

BOHMAN, James. Political communication and the epistemic value of diversity: Deliberation and legitimation in media societies. *Communication Theory*, v. 17, n. 4, p. 348-355, 2007.

BOHMAN, James. Public deliberation: Pluralism, complexity, and democracy. MIT press, 2000.

Böker, Marit. (2016). Justification, critique and deliberative legitimacy: The limits of mini-publics. *Contemporary Political Theory*. 16. 10.1057/cpt.2016.11.

BOSWELL, John; CORBETT, Jack. Why and how to compare deliberative systems. *European Journal of Political Research*, v. 56, n. 4, p. 801-819, 2017.

BOSWELL, John; HENDRIKS, Carolyn M.; ERCAN, Selen A. Message received? Examining transmission in deliberative systems. *Critical Policy Studies*, v. 10, n. 3, p. 263-283, 2016.

BOSWELL, John. 'Hoisted with our own petard': evidence and democratic deliberation on obesity. *Policy Sciences*, v. 47, n. 4, p. 345-365, 2014.

BOURDIEU, Pierre. Le champ scientifique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 2, n. 2, p. 88-104, 1976.

BOYDSTUN, Amber E.; HARDY, Anne; WALGRAVE, Stefaan. Two faces of media attention: Media storm versus non-storm coverage. *Political Communication*, v. 31, n. 4, p. 509-531, 2014.

BRASIL, 2018,

BRENNAN, Jason. *Against democracy*. Princeton University Press, 2016.

BURGOS, Raúl. Sem glória, mas com certa pena: mais uma vez sobre o conceito de sociedade civil no Brasil. In: Ilse Scherer-Warren; Lígia Helena Hahn Lüchmann. (Org.). *Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014, p. 161-233.

CARNEIRO, Eder Jurandir. A oligarquização da "política ambiental" mineira. In: *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 65-88, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. *A Escola de Minas de Ouro Preto*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais /SciELO Livros, 1976 [2003].

CASULLO, Maria Esperanza. The Body Speaks Before It Even Talks: Deliberation, Populism and Bodily Representation. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 16, n. 1, 2020.

CHAMBERS, Simone. *Reasonable democracy: Jürgen Habermas and the politics of discourse*. Cornell University Press, 1996.

CHAMBERS, Simone; KOPSTEIN, Jeffrey. Bad civil society. *Political theory*, v. 29, n. 6, p. 837-865, 2001.

CHAMBERS, Simone. Balancing epistemic quality and equal participation in a system approach to deliberative democracy. *Social Epistemology*, v. 31, n. 3, p. 266-276, 2017.

CHAMBERS, Simone. Deliberative democratic theory. *Annual review of political science*, v. 6, n. 1, p. 307-326, 2003.

CHAMBERS, Simone. Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy?. *Political theory*, v. 37, n. 3, p. 323-350, 2009.

CHRISTIANO, Thomas. *Authority and Democracy: A General Theory of Government and Management*. 1996.

Cohen, Elisabeth. *The Political Value of Time*. Cambridge, 2018.

Cohen, J. (2009). *Reflections on Deliberative Democracy*. In: Thomas Christiano; John Christman: *Contemporary Debates in Political Philosophy*. Blackwell.

COOKE, Maeve. Five arguments for deliberative democracy. *Political studies*, v. 48, n. 5, p. 947-969, 2000.

CURATO, N.; HAMMOND, M.; MIN, J. *Power in Deliberative Democracy: Norms, Forums, Systems*. Palgrave, 2019.

CURATO, Nicole; HAMMOND, Marit; MIN, John B. *Power in deliberative democracy*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

CURATO, Nicole. *Democracy in a time of misery: From spectacular tragedies to deliberative action*. Oxford University Press, 2019.

DA ROCHA, Marta Mendes. *Representação, informação e deliberação no processo legislativo estadual*. Tese (Doutorando em Ciência Política). UFMG, 2011.

Dahl, Robert. *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, 1967.

DAVIS, Aeron. *Political communication: a new introduction for crisis times*. John Wiley & Sons, 2019.

DELLA PORTA, Donatella; FELICETTI, Andrea. IX. Democratic innovations and social movements. *The Governance Report 2017*, p. 127, 2017.

DELLA PORTA, Donatella. *Can democracy be saved?: participation, deliberation and social movements*. John Wiley & Sons, 2013.

DEWEY, John; ROGERS, Melvin L. *The public and its problems: An essay in political inquiry*. Penn State Press, 2012 [1927].

DIEGUEZ, Consuelo. Contrato de risco: Como a Vale assinou um acordo para assumir todos os custos de uma transação bilionária e obscura na Guiné. *Revista "piauí"*, 90, março de 2014. <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/contrato-de-risco/>

DNPM, Departamento Nacional de Produção Mineral. *Anual Brasileiro - 2002*. Brasília, 2003.

DOBSON, Andrew. Environmental citizenship: towards sustainable development. *Sustainable development*, v. 15, n. 5, p. 276-285, 2007.

DOBSON, Andrew. *Environmental Politics: A very short introduction*. Oxford University Press, 2016.

DOBSON, Andrew. *Listening for democracy: Recognition, representation, reconciliation*. Oxford University Press, 2014.

DODGE, Jennifer. Civil society organizations and deliberative policy making: interpreting environmental controversies in the deliberative system. *Policy Sciences*, v. 47, n. 2, p. 161-185, 2014.

DODGE, Jennifer. The deliberative potential of civil society organizations: Framing hydraulic fracturing in New York. *Policy Studies*, v. 36, n. 3, p. 249-266, 2015.

DÖRING, Heike; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; POCHER, Eva. New developmentalism in Brazil? The need for sectoral analysis. *Review of International Political Economy*, v. 24, n. 2, p. 332-362, 2017.

DOS SANTOS, Rodrigo Salles Pereira; MILANEZ, Bruno. PODER CORPORATIVO E AÇÃO ECONÔMICA: reflexões a partir da mineração de ferro. *Política & Trabalho*, n. 48, p. 113, 2018.

DOS SANTOS, Rodrigo Salles Pereira; MILANEZ, Bruno. The Global Production Network for iron ore: materiality, corporate strategies, and social contestation in Brazil. *The Extractive Industries and Society*, v. 2, n. 4, p. 756-765, 2015.

DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, John S. *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. Cambridge University Press, 1990.

DRYZEK, John S. et al. *Green states and social movements: environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*. OUP Oxford, 2003.

DRYZEK, John S. The forum, the system, and the polity: Three varieties of democratic theory. *Political Theory*, v. 45, n. 5, p. 610-636, 2017.

DRYZEK, John S. *The politics of the earth: Environmental discourses*. Oxford university Press, 2013.

DRYZEK, John S.; PICKERING, Jonathan. *The politics of the Anthropocene*. Oxford University Press, 2018.

ECKERSLEY, Robyn. *Ecological democracy and the rise and decline of liberal democracy: looking back, looking forward*. *Environmental Politics*, 2019.

ECKERSLEY, Robyn. Greening states and societies: from transitions to great transformations. *Environmental Politics*, p. 1-21, 2020.

ENTMAN, Robert M. Framing media power. *Doing news framing analysis: Empirical and theoretical perspectives*, p. 331-355, 2010.

Ettema, James S. Journalism as Reason-Giving: Deliberative Democracy, Institutional Accountability, and the News Media's Mission, *Political Communication*, 24:2, 143-160, 2007.

FARIA, C. F. e CUNHA, E. S. M. Formação de agenda na política de assistência social: o papel das conferências como um sistema integrado de participação e deliberação. *Revista Democracia e Participação*, Brasília, v. 1, 2014

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, p. 249-284, 2012.

FARIA, Claudia Feres. Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política. Alcance teórico e prático. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 2017.

FARRELL, David M.; SUITER, Jane. Reimagining democracy: Lessons in deliberative democracy from the Irish front line. *Cornell Selects*, 2019.

FELICETTI, Andrea. *Deliberative democracy and social movements: Transition initiatives in the public sphere*. Rowman & Littlefield, 2016.

FISCHER, Frank et al. *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*. Oxford University Press, 2009.

FISCHER, Frank. Beyond technocratic environmentalism: Citizen inquiry in sustainable development. *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*, New Brunswick, p. 29-45, 2001.

FISCHER, Frank. *Climate crisis and the democratic prospect: participatory governance in sustainable communities*. Oxford University Press, 2017.

FISHKIN, James S. Deliberative polling. In: *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press, 2018. p. 314-328.

Forst, Rainer. 2015. Noumenal Power. *The Journal of Political Philosophy*: Volume 23, Number 2, 2015, pp. 111–127

FORST, Rainer. *Justification and critique: Towards a critical theory of politics*. Polity, 2014.

FORTES, Alexandre; FRENCH, John. A "Era Lula", as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. *Tempo Social*, v. 24, n. 1, p. 201-228, 2012.

Fuks, Mario. *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2002

FUKS, Mario. Explicando os efeitos de programas de socialização política: a experiência do Parlamento Jovem no Brasil. *Opinião Pública*, v. 20, n. 3, p. 425-449, 2014.

Garcia, Ana, & Kato, Karina. (2016). POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERESSES PRIVADOS: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique. *Caderno CRH*, 29(76), 69-86. <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000100005>

GASPAR, Maria Lúcia. *Tudo ou nada*. Record, 2014.

GOODIN, Robert E. Sequencing deliberative moments. *Acta politica*, v. 40, n. 2, p. 182-196, 2005.

GUIMARÃES, Carolina Lucinda; MILANEZ, Bruno; RIBEIRO, Helton Lucinda. Partido da mineração: a influência das mineradoras nas eleições de 2014 em MG. *Revista Terceiro Incluído*, v. 9, n. 1, p. 81-92, 2019.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Democracy and disagreement*. Harvard University Press, 1998.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Why deliberative democracy?*. Princeton University Press, 2009.

HABERMAS, Jürgen. Interview with Jürgen Habermas. In: *The Oxford handbook of deliberative democracy*. 2018.

HABERMAS, J. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research, *Communication Theory*, Volume 16, Issue 4, November, 2006, 411–426.

Habermas, J. (2012). *A teoria da ação comunicativa*. São Paulo, Ed. Unesp.

HABERMAS, J. *Europe: The Faltering Project*. Cambridge, Polity Press, 2009.

HABERMAS, Jürgen (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. MIT Univ. Press.

HABERMAS, Jürgen (1996 [1992]). *Between facts and norms*. MIT Univ. Press.

HABERMAS, Jürgen (2006). Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory* Volume 16, Issue 4

HAUBER, Gabriella; MOTTA, Filipe Mendes. News Media and Connectivity in Deliberative Systems: Reflections on the Debate about the Brazilian Age of Criminal Responsibility. *Brazilian Political Science Review*, v. 15, n. 1, 2021.

HAUBER, Gabriella; MOTTA, Filipe Mendes. News Media and Connectivity in Deliberative Systems: Reflections on the Debate about the Brazilian Age of Criminal Responsibility. *Brazilian Political Science Review*, v. 15, n. 1, 2021.

HENDRIKS, Carolyn M. Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. *European Journal of Political Research*, v. 55, n. 1, p. 43-60, 2016.

HENDRIKS, Carolyn M. Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political studies*, v. 54, n. 3, p. 486-508, 2006.

HENDRIKS, Carolyn M. *The politics of public deliberation: Citizen engagement and interest advocacy*. Springer, 2011.

HENDRIKS, Carolyn M.; ERCAN, Selen A.; BOSWELL, John. *Mending Democracy: Democratic Repair in Disconnected Times*. Oxford University Press, USA, 2020.

Keane, J. Power and Humility. The Future of Monitory Democracy. Cambridge University Press, 2018.

KEEFE, Patrick Radden. O tesouro, o mercador, o ditador e sua amante: Como um bilionário israelense conquistou o controle de uma jazida colossal na Guiné e o dividiu com a Vale. Revista “piauí”, edição 90, março de 2014. <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-tesouro-o-mercadoro-ditador-e-sua-amante/>

LACLAU, Ernesto. A razão populis. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LAFONT, Cristina. Deliberation, participation, and democratic legitimacy: Should deliberative mini-publics shape public policy?. Journal of political philosophy, v. 23, n. 1, p. 40-63, 2015.

LAFONT, Cristina. Democracy without shortcuts: A participatory conception of deliberative democracy. Oxford University Press, 2019.

Lafont, Cristina. Democracy without shortcuts. Constellations. 2019; 26: 355– 360

LASCHEFSKI, Klemens. Governança, neodesenvolvimento e autoritarismo difuso. Formas de matar, de morrer e resistir, p. 243-276, 2014.

LAVALLE, Adrian Gurza et al. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. EdUERJ, 2018.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. Opinião Pública, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

LAWRENCE, Cecile; CHURN, Natalie. Revolution, Social Justice and Times of Change. 2012.

LEE, Caroline W. Do-it-yourself democracy: The rise of the public engagement industry. Oxford University Press, 2015.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Companhia das Letras, 2018.

LOSEKANN, Cristiana; BISSOLI, Luiza Duarte. Direito, mobilização social e mudança institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 32, n. 94, 2017.

LOSEKANN, Cristiana. A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 20, p. 121-164, 2016.

LOSEKANN, Cristiana. Ambientalistas em movimento no Brasil. Appris Editora, 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 109, p. 13-49, 2020.

MAIA, R. Deliberation, the media and political talk. Hampton Press, 2012.

MAIA, R. Deliberative Media. In: Bächtiger et. al. The Oxford Handbook of deliberative democracy. Oxford University Press, 2018.

MANCUSO, Wagner Pralon; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 27, p. 9-36, 2018.

MANSBRIDGE, Jane et al. A systemic approach to deliberative democracy. Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale, p. 1-26, 2012.

MANSBRIDGE, Jane. A “selection model” of political representation. Journal of Political Philosophy, v. 17, n. 4, p. 369-398, 2009.

Mansbridge, Jane. Everyday talk in the deliberative system. In Stephen Macedo (ed.), Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement. Oxford University Press. p. 1-211. 1999.

MARQUES, Ângela S. C. O Processo Deliberativo a partir das Margens: o programa Bolsa-Família na mídia e na fala das beneficiárias. Tese. (Doutorado em Comunicação Social) UFMG, 2007.

MARSH, David; FURLONG, Paul. A skin not a sweater: ontology and epistemology in political science. Theory and methods in political science, v. 2, p. 17-41, 2002.

MARTINEZ-ALIER, Joan. The Environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation. Edward Elgar Publishing, 2003.

McAdam, D., & Sewell W. (2001). IT'S ABOUT TIME: TEMPORALITY IN THE STUDY OF SOCIAL MOVEMENTS AND REVOLUTIONS. In R. Aminzade, J. Goldstone, D. McAdam, E. Perry, W. Sewell, S. Tarrow, et al. Silence and Voice in the Study of Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press

MENDONÇA, R. F. ; MAIA, R. C. M. . Deliberation across arenas? Assessing the constitution of general claims about the future of leprosy colonies. In: MAIA, R. C. M. (Org.). Deliberation, the media and political talk. 1ed. New York: Hampton Press, 2012, v. 1, p. 287-314

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini M. Can the claim to foster broad participation hinder deliberation?. Critical Policy Studies, v. 8, n. 1, p. 78-100, 2014.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini M. Can the claim to foster broad participation hinder deliberation?. Critical Policy Studies, v. 8, n. 1, p. 78-100, 2014.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; ERCAN, Selen A. Deliberation and protest: strange bedfellows? Revealing the deliberative potential of 2013 protests in Turkey and Brazil. Policy Studies, v. 36, n. 3, p. 267-282, 2015.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; ERCAN, Selen A.; ASENBAUM, Hans. More than words: A multidimensional approach to deliberative democracy. Political Studies, p. 0032321720950561, 2020.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Experimentos internacionais de participação: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Teoria & Sociedade*, 2013.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. *Critical Policy Studies*, v. 10, n. 2, p. 171-190, 2016.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento e deliberação: as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais. Tese (Doutorado em Comunicação Social). UFMG, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. *Consenso e conflito na democracia contemporânea*. Editora UNESP, 2017.

MILIBAND, Ralph. *The state in capitalist society*. 1969.

MILLS, C. Wright; WRIGHT, Charles; WOLFE, Alan. *The power elite*. Oxford University Press, 2000.

Ministério dos Transportes, 2018

Miola, Edna (2011). *Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa*. 294f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG.

MOTTA, Filipe Mendes. *Conflito e deliberação na Serra do Gandarela: pela superação de uma dicotomia*. 2016. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Fafich-UFMG.

MOUFFE, Chantal. *The return of the political*. Verso, 2006.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Editora Companhia das Letras, 2019.

NEBLO, Michael; WHITE, Avery. Politics in translation. In: *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press, 2018. p. 447.

NIEMEYER, Simon; DRYZEK, John S. The ends of deliberation: meta-consensus and inter-subjective rationality as ideal outcomes. *Swiss political science review*, v. 13, n. 4, p. 497-526, 2007 [2010].

NIEMEYER, Simon; JENNSTÅL, Julia. Scaling up deliberative effects: Applying lessons of mini-publics. *The Oxford handbook of deliberative democracy*, p. 329-347, 2018.

NIEMEYER, Simon. Scaling up deliberation to mass publics: Harnessing mini-publics in a deliberative system. IN: *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process*, p. 177-202, 2014.

NIXON, Rob. *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Harvard University Press, 2011.

NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. Editora Companhia das Letras, 2013.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism. Cambridge University Press, 2019.

OLIVEIRA, R. S. TEIXEIRA. A Lama e suas Marcas: neoextrativismo e seus efeitos em um contexto de desastre. Perfis Económicos, v. n. 5, p. 77-103, 2018.

OWEN, David; SMITH, Graham. Survey article: Deliberation, democracy, and the systemic turn. Journal of Political Philosophy, v. 23, n. 2, p. 213-234, 2015.

Parkinson, John (2016). On Scholarly Metaphors, or, What is Deliberative about Deliberative Democracy?. European Consortium for Political Research

PARKINSON, John. Deliberating in the real world: Problems of legitimacy in deliberative democracy. Oxford University Press, 2006.

PARKINSON, John. Deliberating in the real world: Problems of legitimacy in deliberative democracy. Oxford University Press, 2006.

PARKINSON, John. Legitimacy problems in deliberative democracy. Political studies, v. 51, n. 1, p. 180-196, 2003.

PEREIRA, Marcus Abilio. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. Opinião Pública, v. 18, n. 1, p. 68-87, 2012.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. American political science review, p. 251-267, 2000.

Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

POGREBINSCHI, Thamy; SAMUELS, David. The impact of participatory democracy: Evidence from Brazil's national public policy conferences. Comparative Politics, v. 46, n. 3, p. 313-332, 2014.

POGREBINSCHI, Thamy. Deliberative Democracy in Latin America. In: The Oxford Handbook of Deliberative Democracy. 2018.

POULANTZAS, Nicos. The problem of the capitalist state. New Left Review, n. 58, p.67-78, 1969.

Quintão, T. Formulação e implantação de inovações participativas nos legislativos subnacionais no Brasil: um estudo comparado das Assembleias legislativas de Minas Gerais (ALMG) e do Rio Grande do Sul (ALRS). 2020. Tese (Doutorado em Curso de pós-Graduação em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais.

RAGAZZI, Lucas; ROCHA, Murilo. Brumadinho - A Engenharia De Um Crime. Editora Letramento, 2019.

RAHMAN, K. Sabeel; GILMAN, Hollie Russon. Of, For, and By the People: Rebuilding American Democracy in an Era of Crisis. Cambridge University Press, 2019.

REGINATTO, Ana Carolina. A Ditadura Empresarial-militar e as Mineradoras: as relações entre os grandes grupos econômicos da mineração e o regime ditatorial brasileiro (1964-1988). 2019. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley et al. Modelos de financiamento de sistemas eleitorais e partidários: notas de pesquisa para o desenvolvimento de estudos comparados. *Revista Teoria & Sociedade*, 2015.

RINKE, Eike Mark. Mediated deliberation. *The international encyclopedia of political communication*, p. 1-15, 2016.

ROBBINS, Paul. *Political ecology: A critical introduction*. John Wiley & Sons, 2011.

ROSA, Débora Diana da. Violências e resistências: impactos do rompimento da barragem da Samarco, Vale e BHP Billiton sobre a vida das mulheres atingidas em Mariana/MG. Tese (Doutorado em Psicologia). Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

RUNCIMAN, David. *How democracy ends*. Profile Books, 2018.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.

SANDERS, Lynn M. (1997) *Against Deliberation*. *Political Theory*, vol. 25, no. 3, pp; 347-376

SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) . *Política e Desenvolvimento Institucional no Legislativo de Minas Gerais*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora PUCMinas, 2016. v. 1. 514p .

SANTOS, A.F.M.; FERREIRA, L. S. S. ; PENNA, V. V. (2017) . Impactos supostos, violências reais: a construção da legalidade na implantação do Projeto Minas-Rio. In: Andréa Zhouri. (Org.). *Mineração: violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá/Brasília: Editorial iGuana/ABA

SANTOS, Manoel Leonardo et al. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 33-59, 2015.

SANTOS, Manoel Leonardo; Mancuso, Wagner Pralon; Baird, Marcello Fragano; Resende, Ciro Antônio da Silva (2017). *Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência*, Texto para Discussão, No. 2334, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

SANTOS, Manoel Leonardo; RESENDE, C. ; SILVA, E. M. . Financiamento de campanha e lobbying na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: um estudo de caso sobre o setor de mineração. In: Bernardo Motta Moreira e José Alcione Bernardes Júnior. (Org.). *A elaboração legislativa em perspectiva crítica*. 1ed.Belo Horizonte: NEPEL - ALMG, 2020, v. 1, p. 65-111.

SARMENTO, Rayza. *Entre tempos e tensões: o debate mediado sobre a Lei Maria da Penha (2001-2012)*. Dissertação (Ciência Política) UFMG, 2013.

- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. Party government. Transaction Publishers, 1960.
- SCHLOSBERG, David. Defining environmental justice: Theories, movements, and nature. Oxford University Press, 2007.
- SCHLOSBERG, David. Environmental justice and the new pluralism: the challenge of difference for environmentalism. OUP Oxford, 1999.
- SERRA, Cristina. Tragédia em Mariana: A história do maior desastre ambiental do Brasil. Record, 2018
- SETÄLÄ, Maija; SMITH, Graham. Mini-publics and deliberative democracy. The Oxford handbook of deliberative democracy, p. 300-314, 2018.
- SHAPIRO, Ian. Enough of deliberation: Politics is about interests and power. 1999.
- SILVA, Bruno Fernando da; CERVI, Emerson Urizzi. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 23, p. 75-110, 2017.
- SMITH, Graham. Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation. Cambridge University Press, 2009.
- SNOW, David; BENFORD, Robert. Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization. International Social Movement Research. 1. 197-217, 1988.
- SPECK, Bruno Wilhelm; CERVI, Emerson Urizzi. Dinheiro, tempo e memória eleitoral: os mecanismos que levam ao voto nas eleições para prefeito em 2012. Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 59, n. 1, p. 53-90, 2016.
- STEENBERGEN, Marco R. et al. Measuring political deliberation: A discourse quality index. Comparative European Politics, v. 1, n. 1, p. 21-48, 2003.
- Steiner, Jurg; André Bächtiger; Markus Spörndli; Marco R. Steenbergen (2005). Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse. Cambridge
- STEVENSON, Hayley; DRYZEK, John S. Democratizing global climate governance. Cambridge University Press, 2014.
- SUSEN, Simon. The seductive force of ‘noumenal power’: a new path (or impasse) for critical theory?. Journal of Political Power, v. 11, n. 1, p. 4-45, 2018.
- TAMURA, Tetsuki. Rethinking grassroots participation in nested deliberative systems. Japanese Political Science Review, v. 2, n. 2, p. 63-87, 2014.
- THOMPSON, Dennis F. Deliberative democratic theory and empirical political science. Annu. Rev. Polit. Sci., v. 11, p. 497-520, 2008.
- TRINDADE, Thiago Aparecido. A relação entre protesto e deliberação: reflexões para o aprofundamento do debate. Opinião Pública, v. 24, n. 1, p. 1-28, 2018.

TRUMAN, David. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1960.

VALE. *Nossa História*. Rio de Janeiro, Vale, 2012.

VAN AELST, Peter; WALGRAVE, Stefaan. Information and arena: The dual function of the news media for political elites. *Journal of Communication*, v. 66, n. 3, p. 496-518, 2016.

VICK, Fernanda; LAVALLE, Adrian Gurza. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. *Opinião Pública*, v. 26, n. 3, p. 556-586, 2020.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. *Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

VLIEGENTHART, Rens; WALGRAVE, Stefaan. The contingency of intermedia agenda setting: A longitudinal study in Belgium. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, v. 85, n. 4, p. 860-877, 2008.

WARREN, Mark E.; PEARSE, Hilary. *Designing deliberative democracy: The British Columbia citizens' assembly*. 2009.

WARREN, Mark E. A problem-based approach to democratic theory. *The American Political Science Review*, v. 111, n. 1, p. 39, 2017.

WESSLER, Hartmut et al. *Transnationalization of public spheres*. Springer, 2008.

WESSLER, Hartmut. *Habermas and the Media*. Cambridge, Polity Press, 2018.

WESSLER, Hartmut. Investigating Deliberativeness Comparatively. *Political Communication*, v. 25, n. 1, p. 1-22, 2008.

YANOW, Dvora. Interpretation in policy analysis: On methods and practice. *Critical policy analysis*, v. 1, n. 1, p. 110-122, 2007.

YOUNG, Iris Marion. Desafios ativistas à democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no. 13. Brasília, janeiro - abril de 2014, pp. 187-212, 2014 [2005]

ZHOURI, A. ; BOLADOS, P. ; CASTRO, E. Apresentação. *Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais*. São Paulo: Annablume, 2016

ZHOURI, A. ; VALENCIO, N. . Apresentação. In: Andrea Zhouri; Norma Valencio. (Org.). *Formas de Matar, de Morrer e de Resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. 1ed. Belo Horizonte: UFMG, 2014, v. 1, p. 9-20.

ZHOURI, A. (2014). Mapeando Desigualdades Ambientais: mineração e desregulação ambiental. In: Andrea Zhouri; Norma Valencio. (Org.). *Formas de Matar, de Morrer e de Resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. 1ed. Belo Horizonte: UFMG

Zhouri, A. (2019). Para além do rompimento: a produção continuada dos desastres com barragens (Palestra). UFMG, Faculdade de Medicina, 4 de fevereiro de 2019.

ZHOURI, A. et al. Desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In. ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D; A insustentável leveza da política ambiental. Belo Horizonte, Autêntica, 2005

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D; A insustentável leveza da política ambiental. Belo Horizonte, Autêntica, 2005

ZHOURI, A.; TEIXEIRA, R. O. S. . Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais: conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In: Zhouri, Andréa; Laschefski, Klemens; Pereira, Doralice. (Org.). A Insustentável Leveza da Política Ambiental. Desenvolvimento e conflitos socioambientais. 1ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005, v. 1, p. 49-64.

ZUCARELLI, Marcos Cristiano. A matemática da gestão e a alma lameada: os conflitos da governança no licenciamento do projeto de mineração Minas-Rio e no desastre da Samarco. Tese (Doutorado em Antropologia) UFMG, 2018.

Anexo 1 - Lista de entrevistados**a) Entrevistas da tese - todas as entrevistas foram presenciais, exceto onde indicado:**

- Entrevista 1, Ambientalista, 15 de julho de 2019
- Entrevista 2, Ambientalista, 09 de agosto de 2019
- Entrevista 3, Ambientalista, 11 de agosto de 2019
- Entrevista 4, Ambientalista, 14 de agosto de 2019
- Entrevista 5, Burocrata área ambiental, 14 de agosto de 2019
- Entrevista 6, Liderança comunitária/Atingido Conceição do Mato Dentro, 15 de agosto de 2019
- Entrevista 7, Ambientalista, 15 de agosto de 2019
- Entrevista 8, Jornalista, 21 de agosto de 2019
- Entrevista 9, Liderança comunitária/atingido Congonhas, 20 de agosto de 2019
- Entrevista 10, Jornalista, 22 de agosto de 2019
- Entrevista 11, Burocrata área ambiental, 22 de agosto de 2019
- Entrevista 12, Jornalista, 23 de agosto de 2019
- Entrevista 13, Burocrata área ambiental, 27 de agosto de 2019
- Entrevista 14, Representação institucional de mineradoras, 27 de agosto de 2019
- Entrevista 15, Gerente de mineradora, 28 de agosto de 2019
- Entrevista 16, Liderança comunitária/atingido Brumadinho, 25 de agosto de 2019
- Entrevista 17, Jornalista, 19 de setembro de 2019 (Via Skype)
- Entrevista 18, Promotor Estadual, 23 de setembro de 2020 (Via Skype)

b) Lista de entrevistados dissertação de mestrado - todas as entrevistas presenciais, exceto a 24

- Entrevista 1a, Ambientalista, 10 de março de 2015
- Entrevista 2a, Atingido, 14 de março de 2019
- Entrevista 3a, Ambientalista, 23 de março de 2015
- Entrevista 4a, Professor universitário/ambientalista, 26 de março de 2019
- Entrevista 5a, Atingido, 6 de maio de 2015
- Entrevista 6a, Ex-secretário estadual de meio ambiente, 19 de maio de 2015

Entrevista 7a, Professor universitário/ambientalista, 22 de maio de 2015

Entrevista 8a, Burocrata ambiental, 23 de julho de 2015

Entrevista 9a, Atingido, 1º de setembro de 2015

Entrevista 10a, Professor universitário/Ambientalista, 17 de março de 2015

Entrevista 11a, Promotor Estadual, 29 de maio de 2015

Entrevista 12a, Ex-prefeito de cidade com mineração, 22 de julho de 2015

Entrevista 13a, Ambientalista, 25 de julho de 2015

Entrevista 14a, Integrante de associação comercial de cidade com mineração, 28 de julho de 2015

Entrevista 15a, Vereador de cidade com mineração, 28 de julho de 2015

Entrevista 16b, Consultor/Gerente de Mineradora, 19 de agosto de 2015

Entrevista 17a, Promotor Federal, 25 de agosto de 2015

Entrevista 18a, Atingido, 29 de agosto de 2015

Entrevista 19a, Atingido, 29 de agosto de 2015

Entrevista 20a, Atingido, 29 de agosto de 2015

Entrevista 21a, Atingido, 14 de setembro de 2015

Entrevista 22a, Atingido, 14 de setembro de 2015

Entrevista 23a, Atingido, 14 de setembro de 2015

Entrevista 24a, Burocrata ambiental, 4 de novembro de 2015 (por telefone)

Entrevista 25a, Funcionário Mineradora, 12 de fevereiro de 2016

Anexo 2 - Questionários base das entrevistas

Questionário 1 - Movimentos sociais e outros atores da sociedade civil

1. De que forma você tomou contato e passou a atuar com o debate sobre mineração?
2. Como avalia o debate público sobre mineração em Minas Gerais? Quais são, ao seu ver, os principais atores envolvidos com a questão?
3. Como você vê a adesão das comunidades envolvidas direta e indiretamente nas discussões sobre o(s) caso(s) no(s) qual/quais você atuou?
4. O Ministério Público foi acionado para intervir no(s) caso(s)? De que forma? Como foi o acolhimento do ministério público ao caso?
 - a. Houve alguma tentativa de negociação e não judicialização da questão, como a assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta?
5. Como foi/tem sido o diálogo com os gestores municipais a respeito das demandas colocadas por vocês?
 - a. Houve algum tipo de financiamento de campanha de políticos locais por mineradoras ou empresas do setor?
6. Vocês ou outros atores acionaram a imprensa para debater os casos com os quais se envolveram? De que maneira?
 - a. Você acredita que ela contribuiu para que o caso se tornasse de conhecimento da população?
 - b. Como avalia a cobertura da imprensa sobre a questão da mineração no estado?
7. O caso foi exposto/discutido em espaços participativos - conselhos municipais e estaduais, audiências públicas, consultas públicas etc? como foi?
 - a. Se sim, como foi a postura de representantes da(s) empresa nesses espaços?
 - b. Se sim, como foi a postura de representantes do Estado?
 - c. Se sim, como foi o engajamento da população local nesses espaços? Ela se manifestou? Houve tentativa de intimidação das pessoas que se manifestam nesses espaços?
 - d. Como foi a possibilidade de manifestação/fala nesses espaços (tempo para manifestação, momento para a fala...)?
8. Houve alguma atividades sobre o caso em questão na Assembleia Legislativa? Que tipo de atividade?
 - a. Quem participou?
 - b. Havia a presença das empresas envolvidas? E de representantes do governo do estado e dos municípios?

- c. Como foi a atuação desses atores?
9. Vocês buscaram apresentar o problema em espaços públicos (manifestações, palestras em escolas, etc?)?
 - a. Como foi a recepção das pessoas nesses espaços?
 - b. Houve algum tipo de constrangimento a essas ações? de que maneira?
10. Houve algum tipo de perseguição a moradores ou ambientalistas que se colocaram contra a mineração nas situações em que você atuou? De que forma?
11. Você acredita que a população envolvida/afetada com a situação teve acesso às informações necessárias para avaliá-la?
12. A questão da segurança/riscos do empreendimento para a população, para o meio ambiente e para o fornecimento de água local foi colocada em algum momento? De que maneira?
13. Os impactos sociais do processo de implementação do empreendimento foram colocados em debate? Por quem? De que maneira? Como a população lidou com a questão?
14. O argumento de geração de empregos e desenvolvimento econômico da região foi colocado durante o processo? De que maneira?
 - a. Como foi a reação da população local em relação a ele?
 - b. O grupo do qual você faz parte apresentou algum contra-argumento em relação a este ponto? (Se sim) De que forma? Como foi a recepção a ele?
15. Você viu diferença no tratamento do governo do estado às demandas da sociedade civil em relação à mineração nos governos do PSDB e do PT?
16. A empresa mineradora, em algum momento, prometeu desenvolver ou desenvolveu ações de responsabilidade social empresarial (projetos sociais, a partir de ongs externas ou organizações locais) na região do empreendimento?
 - a. (Se sim) De que forma? Como foi/tem sido a recepção da comunidade em relação às ações?
17. A empresa realizou ou prometeu realizar o financiamento de outro tipo de ação na comunidade? O quê? De que maneira?
18. O grupo do qual você faz parte teve o suporte/apoio de organizações de fora da cidade para discutir a questão? De que forma?
19. Além dos pontos já levantados, outras dificuldades/entraves foram encontrados pelo grupo do qual você faz parte? Se sim, quais?

20. Você acredita que a percepção e a leitura da população local sobre a questão da mineração foi alterada após as tragédias da Samarco, em Mariana, e da Vale em Brumadinho? De que forma?

Questionário 2 - Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal

1. Há quanto tempo você atua na área ambiental do Ministério Público? E com a temática da mineração?
2. Em quais casos envolvendo conflitos e catástrofes ambientais já atuou?
3. Como avalia o debate público sobre mineração em Minas Gerais? Quais são, ao seu ver, os principais atores envolvidos com a questão?
4. Que avaliação faz do papel exercido pelo Ministério Público no debate público sobre mineração em Minas?
 - a. Considera que há certo protagonismo na vocalização da pauta? Por quê?
5. Que avaliação faz do uso do termo de ajustamento de conduta pelo MP na área ambiental?
6. Que avaliação você faz dos processos de negociação na resolução de conflitos ambientais sobre mineração, como os Termos de Ajustamento de Conduta?
 - a. Como avalia a crítica de que, com o processo de negociação, o MP se afasta da atribuição constitucional e impede a judicialização necessária dos casos?
7. Como vê a duração da análise dos casos sobre mineração pelo judiciário?
8. Você vivenciou algum tipo de pressão das empresas para que posicionamentos do ministério público fossem tomados ou deixassem de ser tomados de modo a contribuir para elas?
9. Que fatores, ao seu ver, fazem com que um caso de conflito ambiental sobre mineração ganhe visibilidade pública ou não?
10. Você é acionado(a) pela imprensa para se manifestar a respeito de casos de mineração?
 - a. Como vê a cobertura da imprensa sobre a questão da mineração no estado?
11. Você acredita que o financiamento de políticos locais pelas mineradoras interfere no posicionamento dos mesmos em relação à questão?
12. Você já presenciou ou recebeu alguma orientação da Procuradoria Geral no sentido de ignorar ou direcionar a apuração de determinada denúncia?

Questionário 3 - Burocracia ambiental

1. Há quanto tempo atua na área ambiental da burocracia estatal? Quais funções já desempenhou?
2. Como avalia o debate público sobre mineração em Minas Gerais? Quais são, ao seu ver, os principais atores envolvidos com a questão?
3. Que tipo de contato já teve como projetos relacionados à temática da mineração? Explique.
4. Como avalia a capacidade da burocracia estatal da área ambiente para processar as análises de projetos de mineração em atividade e previstos?
5. Como vê o tempo destinado à análise dos processos de mineração? Há celeridade da análise em comparação com outras demandas de licenciamento?
 - a. Como avalia o tempo destinado ao posicionamento dos afetados?
 - b. Como avalia os espaços para posicionamento dos demais atores públicos normalmente envolvidos nesse tipo de processo?
 - c. Como avalia o fornecimento de informações, por parte do Estado, aos envolvidos com os projetos?
6. Presenciou algum tipo de pressão para acelerar a análise de projetos de mineração?
7. Considera que os casos de Brumadinho e Mariana alteraram, de alguma maneira, os critérios de análise dos licenciamentos de casos de mineração?

Questionário 5 - Políticos

1. Como você teve contato com a questão da mineração na sua atividade de político? Você pode dar exemplos de seu envolvimento com a temática?
2. Como avalia o debate público sobre mineração em Minas Gerais? Quais são, ao seu ver, os principais atores envolvidos com a questão?
3. Você recebeu financiamento de campanha pelas mineradoras, quando o financiamento era legal?
 - a. Você acredita que esse financiamento aproxima os políticos das mineradoras?
 - b. Esse financiamento interfere na relação dos parlamentares com comunidades afetadas por projetos de mineração? E na proposição e avaliação de projetos sobre a questão?
4. Como avalia a atuação de movimentos sociais e grupos que se colocam contra projetos de mineração na cidade e no estado?
 - a. Você se encontrou com esses grupos? De que forma? Como foi/foram a(s) conversa(s)?
5. Houve diálogo entre o Poder Executivo estadual e você em relação ao projeto sobre mineração com o qual o você esteve envolvido? De que maneira?
 - a. E com o poder Executivo Federal?
 - b. E com outros políticos locais (prefeitos, deputados, vereadores)?
6. Como você avalia a atuação do Ministério Público no caso?
7. Você participou de audiências e consultas públicas sobre o caso? Como você as avalia? Você considera que todas as pessoas envolvidas com a questão tiveram a oportunidade de se posicionar nessas ocasiões?
8. Você avalia que a população afetada ou beneficiada pela questão teve acesso a todas as informações necessárias para formar uma opinião a respeito do caso?
 - a. Você realizou algum tipo de atividade que buscasse ampliar o conhecimento da população a respeito do caso?
9. Você foi procurado pela imprensa para se posicionar a respeito do caso? (Se sim) Como? Como avalia a cobertura da imprensa a respeito da questão?

Questionário 6 - Empresas e representantes

1. Há quanto tempo atua no setor de mineração? Em que atividades já esteve envolvido na área?
 - a. Você esteve envolvido em algum projeto específico (de abertura de mina, por exemplo)? Detalhe.
2. Como avalia o debate público sobre mineração em Minas Gerais? Quais são, ao seu ver, os principais atores envolvidos com a questão?
3. Como vê a relação entre as mineradoras e as organizações do setor e os políticos do estado e dos municípios mineradores? E com deputados e governadores?
 - a. Você acredita que o processo de financiamento de campanhas pelas mineradoras interfere no posicionamento dos políticos em relação ao setor? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?
 - i. Acredita que a simplificação do licenciamento ambiental no estado possa ter relação com esse suporte?
4. Como vê a relação entre as mineradores e o sistema de justiça? Acredita que há isenção dos processos?
 - a. E com o Ministério Público?
 - b. Como analisa as propostas de mediação de conflitos por meio de TACs e da construção de acordos como o feito após a tragédia de Mariana?
5. De um modo geral, como avalia a cobertura feita pela imprensa mineira sobre a questão da mineração?
 - a. Acredita que houve mudança da cobertura após as tragédias de Mariana e Brumadinho? Se sim, como? Se não, por quê?
 - b. Acredita que a compra de espaço publicitário nos veículos interfere na forma como eles se posicionam em relação à temática da mineração?
6. Como avalia, de maneira geral, a relação da sociedade mineira como a temática da mineração?
 - a. Como vê a atuação de movimentos sociais em relação à temática?
 - b. Acredita que as ações de responsabilidade social desenvolvidas pelas empresas de mineração interfere na forma como a sociedade as vê publicamente e entende a atividade?

Questionário 7 - Jornalistas/imprensa

1. Há quanto tempo você trabalha na imprensa? Em quais jornais e editoras já atuou? Há quanto tempo faz cobertura de mineração?
2. Quais casos sobre mineração você já cobriu (apresentar exemplos para o caso de ele não se lembrar)?
3. Você já presenciou algum tipo de interferência das empresas mineradoras ou de órgãos do Estado na cobertura sobre mineração? Se sim, de que maneira?
4. Seus editores já sugeriram que você deixasse de cobrir determinada pauta ou abordar determinado assunto referente à temática da mineração? Se sim, por quê?
5. Você já se autocensurou - deixou de propor uma pauta ou de tratar determinada temática - em relação às pautas sobre mineração por acreditar que o veículo onde atua não o aceitaria?
6. Como você vê o espaço dado aos atingidos em conflitos ambientais de mineração na cobertura da imprensa sobre a temática? E quanto aos atores da sociedade civil?
 - a. Como você avalia o espaço dado para as empresas de mineração em coberturas da imprensa sobre conflitos ambientais?
7. De um modo geral, como você avalia a cobertura do seu veículo e da imprensa mineira sobre a temática da mineração?
 - a. Há algum aspecto que você considera que deixou de ser contemplado pela cobertura nos últimos anos? Se sim, qual/quais? Se sim, por que eles deixaram de ser considerados?
 - b. Você considera que algum aspecto dos conflitos ambientais e catástrofes sobre mineração deixou de ser abordado pela imprensa nos últimos anos? Se sim, qual? Por quê?
 - c. Você considera que houve alguma mudança na cobertura da temática após a catástrofe de Mariana? Se sim, de que forma?
 - d. E após a catástrofe de Brumadinho? Se sim, de que forma?

Anexo 3 - Termo de consentimento livre e esclarecido

O/A Sr./Sra. está sendo convidada como voluntário/a a participar do projeto “A democracia deliberativa em face da crise da democracia: contribuições, dilemas e trilhas”, a partir do seu subprojeto “Brumadinho, Mariana e além: as catástrofes e os entraves à deliberação pública sobre mineração em Minas Gerais”. Pedimos a sua autorização para a coleta, o depósito, o armazenamento e utilização da entrevista a ser gravada.

O subprojeto de pesquisa, realizado pelo doutorando em Ciência Política Filipe Mendes Motta, telefone (31) XXXX-XXXX, e-mail xxxxxxx@xxxxx.com, estuda o debate público sobre a mineração no estado de Minas Gerais, Brasil. O trabalho espera produzir conhecimento que possa ser útil a estudiosos e à sociedade para a compreensão e o aperfeiçoamento da democracia.

Para a participar deste estudo o/a Sr./Sra. não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. A sua participação no referido estudo será no sentido de dar sua opinião e relatar eventos, em forma de entrevista, sobre a temática do debate público sobre mineração, seus desdobramentos ambientais, sociais e político-institucionais. A entrevista seguirá um roteiro semiestruturado, de tempo estimado de 1h, e ela poderá ser refeita, caso necessário. Posteriormente, as entrevistas serão analisadas por análise qualitativa/interpretativa, a partir da perspectiva teórica deliberativa.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável e a outra será fornecida ao Sr./Sra. Também lhe é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas implicações, ou seja, tudo o que você queira saber antes, durante e depois de sua participação. Os dados coletados nessa pesquisa ficarão disponíveis para futuros estudos, mantidas todas as condições de privacidade e sigilo. A sua entrevista será gravada, transcrita e armazenada por dez anos, em um dispositivo de memória de uso restrito do pesquisador, depositado no Margem - Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça, na Faculdade Filosofia e Ciências Humanas da UFMG.

A sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, te identificar, será mantido em sigilo. Apesar disso, existe o risco de que sua identidade possa ser, ainda assim, reconhecida, mesmo que a pesquisa não mencione seu nome e tome os devidos cuidados. Considerando o baixo número absoluto de atores diretamente envolvidos com a discussão pública sobre mineração em Minas Gerais, algumas especificidades de sua trajetória podem te identificar. Dada a complexidade dos assuntos por mim expostos, essa exposição pode acarretar problemas, como perseguição política ao Sr./Sra., familiares e grupos do qual faz parte. Caso não se sinta confortável, o/a Sr./Sra. pode pedir que o pesquisador retire sua entrevista da pesquisa, seja qual for a etapa em que ela se encontre, sem qualquer prejuízo.

O prof. Ricardo Fabrino Mendonça, da Universidade Federal de Minas Gerais, é o orientador da pesquisa de doutorado e do projeto “A democracia deliberativa em face da crise da democracia: contribuições, dilemas e trilhas” e pode ser contatado por meio do telefone (31) 3409-XXXX ou pelo e-mail xxxxxxx@xxxxx.com. Pode-se obter informações sobre a pesquisa no Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG, localizado na Av. Presidente Antônio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II – 2º Andar – Sala 2005, CEP: 31270-901 – BH – MG, no telefax (31) 3409-4592 ou através do email: coep@prpq.ufmg.br .

Rubrica pesquisador: _____

Rubrica da participante: _____

Eu, _____, portador/a do documento de identidade _____ fui informado/a dos objetivos, métodos, riscos e benefícios da pesquisa

“Brumadinho, Mariana e além: as catástrofes e os entraves à deliberação pública sobre mineração em Minas Gerais”, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

() Autorizo o uso da gravação da entrevista para fins estritamente acadêmicos.

() Concordo que a gravação possa ser utilizada em outras pesquisas, mas serei comunicado/a pelo pesquisador novamente e assinarei outro termo de consentimento livre e esclarecido que explique para que será utilizado o material.

Esta entrevista é sigilosa, mas poderá ser apresentada em ambientes estritamente acadêmicos, sendo possível ser publicada em revistas científicas ou apresentada em congressos. Enfim, tendo compreendido a natureza e o objetivo da pesquisa, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação, e que tenho o direito de retirar meu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer penalização ou prejuízo ao tratamento a que está sendo submetido nesta instituição.

Este documento tem duas vias, sendo uma minha e a outra do pesquisador.

Nome do/a participante da pesquisa

Data

Assinatura da participante da pesquisa

Nome e assinatura do pesquisador: Filipe Mendes Motta

Rua XXXXX XXXXX, XXX, apto XXX

CEP: XXXX-XXX – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) XXXXX-XXXX e-mail

Assinatura do Pesquisador Responsável: Ricardo Fabrino Mendonça

Departamento de Ciência Política - Programa de Pós-Graduação em de Ciência Política / Universidade Federal de Minas Gerais

Tel: (31) 3409-XXXX e-mail.