

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

**CONFLITO E DELIBERAÇÃO NA SERRA DO GANDARELA:
pela superação de uma dicotomia**

FILIPE MENDES MOTTA

Belo Horizonte
2016

Filipe Mendes Motta

**CONFLITO E DELIBERAÇÃO NA SERRA DO GANDARELA:
pela superação de uma dicotomia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Inovações na Democracia no Século XXI

Linha de pesquisa: Participação, Movimentos Sociais e República

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte
2016

320

M921c

2016

Motta, Filipe Mendes

Conflito e deliberação na Serra do Gandarela
[manuscrito] : pela superação de uma dicotomia / Filipe
Mendes Motta. - 2016.

171 f.

Orientador: Ricardo Fabrino Mendonça.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses.2.Ambientalismo – Teses .3.
Gandarela, Serra de. I. Mendonça, Ricardo Fabrino. II.
Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de
Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO FILIPE MENDES MOTTA

Realizou-se, no dia 25 de abril de 2016, às 10:30 horas, no Auditório Prof. Luiz Bicalho da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "*Conflito e deliberação na Serra do Gandarela: pela superação de uma dicotomia*", apresentada por FILIPE MENDES MOTTA, número de registro 2014662104, graduado no curso de COMUNICAÇÃO SOCIAL, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Ricardo Fabrino Mendonça - Orientador (DCP/UFMG), Profa Claudia Feres Faria (DCP/UFMG), Profa Cristiana Losekann (UFES).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 25 de abril de 2016.

Prof. Ricardo Fabrino Mendonça
Orientador (DCP/UFMG)

Profa Claudia Feres Faria
(DCP/UFMG)

Profa Cristiana Losekann
(UFES)

*Que não é o que não pode ser que
Não é o que não pode
Ser que não é
O que não pode ser que não
É o que não
Pode ser
Que não
É*

Arnaldo Antunes

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Ricardo pela paciência ao orientar um pesquisador verde como eu na produção de um trabalho de mestrado. Sou extremamente grato pela atenção, pelo rigor teórico e analítico, pelo interesse e motivação com a proposta da pesquisa (se dispondo a ser até motorista, quando necessário), por respeitar nossas limitações e, ainda assim, sempre nos colocar para correr atrás de coisas que, às vezes, nem a gente acredita que pode dar certo. E por cantarolar Beatles e Tereza Cristina no caminho para Caxambu. Aos atuais e antigos colegas do Margem – Maressa, Márcia, Rachel, Lauras, Stephanie, Luiza, Davi, Selene, Felipe, Eleonora – obrigado pela acolhida, pelo compartilhamento de conhecimento, pela companhia na sala do CRIP e pelas situações Stênio Garcia. Um agradecimento especial a Yza, pelos momentos “vai menino, corre atrás desse negócio”, a Wesley Matheus, pelas discussões aleatórias sobre teoria política, biscoitões Mantena e horticultura, e a Wesley Dalcol, pelas sugestões de leitura, discussões sobre as aulas e sobre movimentos sociais e por, mesmo de longe, manter-se interessado nos desdobramentos da pesquisa.

Aos colegas de entrada e de boa parte das disciplinas na pós: Roberto, Danúbia, Janaína, Natália, Pedro, João, Bruna, Elaine, Paola, Rafael, Paulo, Leo, Coacci, Priscilas... Aos professores do Departamento de Ciência Política com os quais tive a oportunidade de assistir aulas: Mário, Natália, Cláudia, Fernando, Marcus Abílio, José Ângelo e Magna. A Alessandro, pela disponibilidade para resolver nossos problemas na secretaria, a Rose e Custódia, por terem cuidado de nosso ambiente de estudos no CRIP.

Também sou grato a Selen Ercan, pela acolhida, pelas sugestões metodológicas que em muito contribuíram pela definição do caminho das entrevistas, e por sempre demonstrar interesse quanto ao andamento da pesquisa. Agradeço ainda aos demais professores que em algum momento comentaram trechos do trabalho que foram apresentados na forma de artigos em eventos: Marcelo Vargas (UFSCar), Eleonora Cunha (UFMG), Flávia Brasil (Fundação João Pinheiro), Hemerson Pase (UFPEl) e Fábio Figueiredo (UFRN).

Agradeço aos colegas de vários anos de Oficina de Imagens pelo incentivo. Em especial a Alice, Anna e Drica, companheiras da sala de baixo, a Carol Silveira e Lili – que deram a dica e o empurrão para que eu fizesse uma disciplina isolada no DCP, em 2011, com um tal Ricardo Fabrino. Obrigado, também, Adriano e Simone, por aceitarem minhas progressivas reduções de carga horária (até a saída em definitivo) para que eu pudesse, num primeiro momento, estudar para a seleção e, depois, cursar as disciplinas do mestrado. Certamente, poder fazer parte de organização não-governamental, vivenciando seus acertos e contradições, foi um grande diferencial na minha formação como comunicólogo e aprendiz de politólogo.

Pelas conversas que ajudam a dar sentido para as coisas da vida, um obrigado especial aos amigos do Manada – Jessica, Megale, Thatá, Stéphanie, Pâmilla, Fê, Ártemis, Sâmia e, ok, também aos foragidos Victor e Tatá – bem como a Murilo, Totola e Erico, pelo companheirismo online e offline. E Eltunes e Humberto, este trabalho não existiria se não fosse o Manuelzão Dá o Recado, se não fosse aquela primeira reportagem sobre mineração que escrevi quando virei bolsista, num longínquo 2008, se não fosse aquela outra apuração sobre grandes empreendimentos “do novo milagre do crescimento” brasileiro, e se não fosse aquele TCC (que nunca saiu) sobre os impactos da instalação da mina de Brucutu nas cidades do seu entorno.

Aos membros do Movimento: Maurílio, pela acolhida inicial e por se dispor a fornecer documentos e vídeo; Teca, cheia de força e energia; e Glória, pelas indicações para as entrevistas no André. Agradeço enormemente a Gustavo, por estar sempre disponível para esclarecimentos, ajudando desde a época do primeiro processo seletivo do mestrado, repassando documentos e, mais tarde, sugerindo nomes para as entrevistas. Agradeço, também, a Fernanda Oliveira, do CBH Velhas, por viabilizar meu acompanhamento das reuniões do subcomitê Águas do Gandarela.

Além disso, é preciso frisar que este trabalho se nutre fortemente dos demais estudos realizados na UFMG nos últimos anos sobre a questão Gandarela. Notadamente, são ricas as contribuições da dissertação de Claudia Marcela Orduz Rojas (2012), “Os conflitos ambientais da Serra do Gandarela na perspectiva das comunidades locais”, e da tese “O 'Espaço de Resistência' na Serra do Gandarela”, de Carolina Herrmann Coelho-de-Souza (2015), ainda que elas não apareçam de forma explícita ao longo do texto e que haja divergências interpretativas e de abordagens entre os nossos trabalhos.

Agradeço imensamente ao pessoal lá de casa pelo incentivo, pela paciência com os livros na mesa de jantar, por compartilharem e entenderem as fases da vida acadêmica, por oferecerem aquele prato de comida quentinho nos dias de aperto, quando a gente até esquece que está com fome: obrigado Rogério, Caius, Gabriela, Tiago, Zuca, Helder e Camila (que chegou dando a maior força na última hora).

A Ciça e Matheus, sempre com saudades. E a mãe e pai, que me fizeram gostar de política desde que me entendo por gente, seja em nossas conversações cotidianas, seja pelo exemplo ou pela prática: no trabalho em órgãos públicos, em movimentos, partidos e na associação comunitária.

E, claro, a Gabs, pelas múltiplas formas de expressar e compartilhar amor, por ser companheira nos momentos de felicidade e dificuldade, ajudando até o fim. Presente nas alegrias e angústias da vida, meu referencial biográfico e, por que não?, também bibliográfico!

LISTA DE FIGURAS E IMAGENS

Figura 1: Mapa com proposta inicial do Parna Gandarela	47
Figura 2: Pretensões de Mineração da Vale na Serra do Gandarela.....	48
Figura 3: Mapa com proposta de Parque e RDS na Serra do Gandarela	49
Figura 4: Mapa do Parque Nacional da Serra do Gandarela sancionado em 2014	50
Figura 6: Reprodução de frame de vídeo do Movimento.....	105
Figura 7: Localização das comunidades do entorno do Projeto	126
Figura 8: Uso do território pelas comunidades do Gandarela	127
Figura 9: Proposta do PARQUE e da RDS	128
Figura 10: Tombamento Serra Gandarela em Rio Acima	133

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Cronologia dos acontecimentos	90
Quadro 2: Síntese do Momento 1	102
Quadro 3: Síntese do Momento 2	107
Quadro 4: Síntese do Momento 3	113
Quadro 5: Síntese do Momento 4	120
Quadro 6: Síntese do Momento 5	130
Quadro 7: Síntese do Momento 6	134
Quadro 8: Síntese do Momento 7	137

SUMÁRIO

<u>CAPÍTULO 1 – A QUESTÃO AMBIENTAL, A MINERAÇÃO E O GANDARELA.....</u>	<u>5</u>
<u>1.1. Discursos em colaboração, discursos em competição.....</u>	<u>7</u>
<u>1.1.1. Conservacionismo e culto à natureza.....</u>	<u>9</u>
<u>1.1.2. Limites e fronteiras globais.....</u>	<u>10</u>
<u>1.1.3. Desenvolvimento sustentável e Ecoeficiência.....</u>	<u>11</u>
<u>1.1.4. Justiça ambiental – ou ecologia política, ou ambientalismo dos pobres.....</u>	<u>12</u>
<u>1.2. Panorama histórico e de atores.....</u>	<u>13</u>
<u>1.2.1. O movimento ambientalista na Europa e nos Estados Unidos.....</u>	<u>17</u>
<u>1.2.2. Uma governança ambiental transnacional?.....</u>	<u>19</u>
<u>1.3. O contexto do ambientalismo no Brasil.....</u>	<u>23</u>
<u>1.3.1. Desenvolvimentismo e exportação de commodities.....</u>	<u>29</u>
<u>1.4. Mineração e meio ambiente.....</u>	<u>34</u>
<u>1.4.1. Resistências à mineração no Brasil.....</u>	<u>40</u>
<u>1.5. A questão Gandarela.....</u>	<u>46</u>
<u>CAPÍTULO 2 – DELIBERAÇÃO E CONFLITO NA TEORIA DEMOCRÁTICA.....</u>	<u>52</u>
<u>2.1. Princípios da teoria deliberativa.....</u>	<u>52</u>
<u>2.1.1. Esfera pública e pretensões de validade em Habermas.....</u>	<u>53</u>
<u>2.1.2. Legitimidade, responsividade, embates públicos e circulações discursivas.....</u>	<u>57</u>
<u>2.1.3. Sistema Deliberativo.....</u>	<u>63</u>
<u>2.3. Críticos: deliberação como acomodação da democracia ao <i>status quo</i>?.....</u>	<u>65</u>
<u>2.4. Respostas às críticas.....</u>	<u>71</u>
<u>2.4.1. A questão do consenso.....</u>	<u>71</u>
<u>2.4.2. A questão do poder e do interesse.....</u>	<u>75</u>
<u>2.4.3. O desenvolvimento do conceito de sistema deliberativo.....</u>	<u>76</u>
<u>2.4.4. Conflito, deliberação e movimentos sociais.....</u>	<u>80</u>
<u>CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA DE PESQUISA.....</u>	<u>85</u>
<u>3.1. Reconstituição do processo.....</u>	<u>85</u>
<u>3.2. Uma abordagem interpretativista.....</u>	<u>87</u>
<u>3.3. A reconstituição do processo Gandarela.....</u>	<u>88</u>
<u>CAPÍTULO 4 – UMA ANÁLISE SISTÊMICA DE MOMENTOS CONFLITUOSOS E</u>	

<u>DELIBERATIVOS.....</u>	<u>93</u>
<u>4.1. Os momentos.....</u>	<u>94</u>
<u>4.1.1. A novidade que chega do céu: a apresentação do projeto de mineração às comunidades.....</u>	<u>94</u>
<u>4.1.2. O sinal amarelo: projeção pública e um segundo não ao projeto Apolo.....</u>	<u>103</u>
<u>4.1.3. O sinal vermelho: as audiências Públicas do Projeto Apolo e Projeto do Parque.....</u>	<u>108</u>
<u>4.1.4. O estopim – Grupos de Trabalho.....</u>	<u>114</u>
<u>4.1.5. O impasse – Consultas Públicas e a proposta da RDS.....</u>	<u>121</u>
<u>4.1.6. Um suspiro – tombamento em Rio Acima.....</u>	<u>132</u>
<u>4.1.7. O balde de água fria – legitimidade e o decreto presidencial.....</u>	<u>135</u>
<u>4.1.8. Retroalimentações de disputas – os casos Fazenda Velha e SAMARCO.....</u>	<u>138</u>
<u>4.2. Conflito, deliberação e movimentos sociais.....</u>	<u>142</u>
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u>	<u>146</u>
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u>	<u>152</u>

RESUMO

A controvérsia envolvendo a suposta incompatibilidade entre a democracia deliberativa e o conflito tem sido mobilizada para negar as potencialidades dessa vertente teórica. O suposto caráter consensualista da deliberação é apresentado por autores com abordagens distintas, como Rancière (2004), Miguel (2014), Mouffe (2004) e Laclau e Mouffe (2015). Na tentativa de questionar essa dicotomia, a partir da reconstituição de uma controvérsia ambiental na região central de Minas Gerais, buscamos compreender como o conflito contribui para a emergência da deliberação – e, ao mesmo tempo, como a deliberação e a reflexividade são capazes de desencadear o conflito. Nossa análise se debruça sobre a controvérsia ambiental envolvendo a definição do futuro da Serra do Gandarela, foco de interesses diversos por parte de grupos mineradores, movimento social e população local. A partir da realização de entrevistas com os atores envolvidos, reconstituímos o processo de disputa sobre o futuro da Serra do Gandarela, tendo em mente os diferentes momentos que o compõem. Com uma abordagem normativa, apontamos como o conflito se manifesta no referido contexto, como ele contribui para a emergência do debate público, na reflexividade dos envolvidos e, em alguma medida, na tomada de decisões sobre a controvérsia em questão. Tomamos como referência o questionamento à busca por consensos substantivos na deliberação (DRYZEK, 2000; KNOPS, 2007; MENDONÇA, 2011), as abordagens sobre Sistema Deliberativo (MANSBRIDGE, 1999; GOODIN, 2005; HENDRIKS, 2006; MANSBRIDGE, PARKINSON et al., 2012) e leituras que privilegiam as relações entre movimentos sociais, o confronto político e o debate público (DODGE, 2010 e 2014; HENDRIKS, 2006a e 2006b; MENDONÇA e ERCAN, 2013).

Palavras-chave: teoria deliberativa, conflito, ambientalismo, Serra do Gandarela

ABSTRACT

The controversy surrounding the supposed incompatibility between deliberative democracy and conflict has been called up to deny the potential of this theoretical field. The alleged consensualist nature of deliberative theory is presented by authors with different approaches, as Rancière (2004), Miguel (2014), Mouffe (2004) and Laclau and Mouffe (2015). In an attempt to question this dichotomy, from the reconstruction of an environmental controversy in the central region of Minas Gerais, we seek to understand how the conflict contributes to the emergence of deliberation – and, at the same, how deliberation and reflexivity are capable of triggering the conflict. Our analysis focuses on environmental controversy surrounding the definition of the future of Gandarela Range, a focus of diverse interests by mining groups, social movements and local population. After carrying out interviews with the actors involved, we reconstituted the dispute process on the future of Gandarela Range, bearing in mind the different moments that compose it. With a normative approach, we point out how the conflict proves to in that context, how it contributes to the emergence of public debate, of the reflectivity of those involved and, to some extent, in decision makings about the controversy. The theoretical references of this research are approaches that question the search for substantive consensus on deliberation (DRYZEK 2000; KNOPS 2007; MENDONÇA 2011), the Deliberative System approach (MANSBRIDGE 1999; GOODIN 2005; HENDRIKS 2006; MANSBRIDGE & PARKINSON et al. 2012) and readings that emphasize the links between social movements, contentions politics and public debate (DODGE 2010, 2014;. HENDRIKS 2006a, 2006b; MENDONÇA & ERCAN 2013).

Keywords: deliberative theory, conflict, environmentalism, Serra do Gandarela

INTRODUÇÃO

Encravado numa área de relevo acidentado e de difícil acesso na região sul de Santa Bárbara, o arraial da Cornicha ficou famoso no século XIX pela sua produção de doces pêssegos, cujos frutos serviram as mesas das festas e banquetes ofertados pelo Barão de Catas Altas, um dos mais folclóricos personagens do Ciclo do Ouro em Minas Gerais. Se o Barão alguma vez esteve na Cornicha e se de fato comeu os frutos lá produzidos, pouco se sabe (VASCONCELOS, 2003).¹ Fato é que num fim de semana, em 2007, um inesperado helicóptero pousou no campinho de futebol do arraial trazendo um grupo de pessoas até então estranhas ao cotidiano daquela comunidade. Representantes da diretoria do Sindicato da Indústria Mineral do Estado de Minas Gerais (SINDIEXTRA-MG) e da Vale S.A., terceira maior mineradora do mundo, alteraram o cotidiano e o futuro das vidas dos cerca de 200 moradores do André do Mato Dentro – que é como aquela comunidade rural passou a ser chamada a partir do século XX.

Naquela ocasião, uma questão de interesse privado se revelou pública pela primeira vez. A Vale estava no vilarejo para anunciar sua proposta de minerar a Serra do Gandarela, cujas bordas avançam nas costas da comunidade, no pico do Piaco. Como ficaria definido futuramente, o projeto do complexo minerador de grandes proporções, com o sugestivo nome Apolo, e capacidade de extração inicial de 24 milhões de toneladas de minério de ferro por ano, estender-se-ia para além do município de Santa Bárbara, compreendendo trechos dos territórios vizinhos de Caeté, Rio Acima e Raposos, além de ter impactos possíveis para grande parcela da população da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Alguns anos passariam entre aquela reunião no André do Mato Dentro e o anúncio oficial do Projeto Apolo, em outubro de 2009, em um evento que contou com a presença do então governador de Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB), e do então presidente da Vale, Roger Agnelli.² Nesse intervalo, um grupo de ambientalistas mineiros e de moradores de municípios ao redor da serra, uniu-se constituindo o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela.³ Pouco após o anúncio do Projeto Apolo, em 2009, o Movimento propôs a criação

¹“Os pêssegos da Cornicha” é o título de um documentário de 22 minutos produzido em 2009 pelo cineasta Pedro de Filippis com moradores do André do Mato Dentro, abordando a questão Gandarela. Disponível em <<https://vimeo.com/11636646>>. Acessado em 20 de junho de 2015.

²*Aécio anuncia investimentos de R\$ 9,5 bi da Vale em Minas*: Notícia publicada no site oficial do governo do estado de Minas Gerais em 14 de outubro de 2009. Disponível em <<http://www.sede.mg.gov.br/pt/quem-e-quem/story/614-aecio-anuncia-investimentos-de-r-95-bi-da-vale-em-minas>>. Acessado em 20 de junho 2015.

³Seguindo as definições de Tilly e Tarrow (TILLY, 2008; TILLY e WOOD, 2013; TARROW, 2013), não tomaremos por movimento social um ator unitário em ação, mas sim uma rede de interações que envolve

de um parque nacional (PARNA) abrangendo, dentre outras áreas, o mesmo território almejado para a exploração por parte da mineradora.

Desde então, vários debates e embates em torno das possibilidades de destinação daquele território materializaram-se em audiências e consultas públicas, protestos em espaços públicos, reportagens na imprensa, ativismo em redes sociais e reuniões de grupos de trabalho criadas por órgãos ambientais governamentais para tentar negociar a situação. O debate público sobre a implantação do parque e da mina tem mobilizado moradores dos municípios do entorno da serra, políticos, ambientalistas e técnicos da área de meio ambiente dos governos estadual e federal. Um dos eixos centrais da discussão é a preservação de cangas, ecossistemas com aquíferos importantes, localizadas na Serra do Gandarela e que coincidem com a presença do minério de ferro que a Vale pretende retirar do local. A retirada do minério danificaria os aquíferos, apontam tanto os ambientalistas quanto os próprios estudos de impacto ambiental elaborados pela mineradora. As águas que nascem na serra, por sua vez, são fundamentais para o abastecimento das populações de Barão de Cocais e Caeté e estão próximas à adutora de captação de Bela Fama, no município de Nova Lima, que abastece cerca de 60% dos moradores da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Para tornar a questão ainda mais complexa, uma parcela dos moradores das comunidades no entorno da Serra, como é o caso daqueles de André do Mato Dentro, passaram a se sentir ameaçados não só pelo projeto de mineração como também pelo Parque. Se implementadas, qualquer uma das propostas poderia vir a prejudicar atividades comuns aos modos de vida da região, como a apicultura, a extração de musgos, o manejo de candeia e o pastoreio. Diante dessa situação, técnicos do governo federal e os próprios ambientalistas, em diálogo com essas comunidades, propuseram a divisão do projeto do parque em duas unidades de conservação: um parque nacional (PARNA) e uma reserva de desenvolvimento sustentável (RDS), a qual possibilitaria a manutenção das atividades agrícola e extrativistas das populações do entorno.

No entanto, as controvérsias estão longe de serem solucionadas. O PARNA foi criado pela Presidência da República em outubro de 2014 sem considerar o projeto da RDS. Ignorando os pedidos preservacionistas, o desenho da nova unidade de conservação exclui

ativistas, autoridades, adversários e público e que contemple a existência de três elementos: i) um esforço público organizado de reivindicações coletivas; ii) um repertório de ação que canalize essas reivindicações em performances políticas; e iii) que essas performances demonstrem construções simbólicas em torno das demandas levantadas e reivindiquem legitimidade dos questionamentos e/ou objetivos.

parte significativa das áreas de cangas, onde há a presença do ferro que a Vale se propõe a minerar. Em agosto de 2015, a Vale retomou o pedido de pesquisa mineral na Gandarela, sugerindo que seus interesses de atuação no território permanecem na região, mesmo com a queda acentuada do preço do minério de ferro a partir de 2014.

Em todo esse processo, atores políticos locais, como prefeitos e vereadores, assim como representantes de associações comerciais, têm geralmente se colocado ao lado do “progresso”, vislumbrado no projeto minerador e esperado em possíveis aumentos nos postos de trabalho e na tributação que ele poderia trazer. Embates com os ambientalistas foram frequentes nos últimos anos. Estes propõem que a serra seja compreendida por olhares que vão além do utilitarismo econômico. A população dos municípios diretamente envolvidos, por sua vez, manifesta-se de forma dividida entre os dois projetos, alternando posicionamentos que valorizam a promessa de melhoria das condições socioeconômicas, por um lado, com o medo da falta de água e da devastação da serra, suas paisagens e ecossistemas, por outro.

Como veremos de maneira mais detalhada ao longo deste trabalho, por ser um debate público que mobiliza diferentes atores e diferentes interesses, num período razoável de tempo, e por ser sempre marcado pela ocorrência de momentos *agonísticos*, acreditamos que a questão Gandarela se apresenta como um bom caso para discutirmos a relação entre conflito e deliberação pública. A teoria deliberativa ganhou corpo como uma das principais promessas e chaves interpretativas da democracia, nos anos 1990, mas tem sido alvo de inúmeras críticas pelo seu suposto viés consensualista. Nossa proposta aqui é, ao contrário, apontar como a teoria se revela propícia para análises normativas de contextos conflituosos. Ademais, discutiremos como o conflito pode contribuir para o estabelecimento de processos deliberativos, tendo como referência o caso Gandarela.

Para isso, é pertinente compreender o contexto mais amplo dos debates ambientalistas na sociedade contemporânea, reconstruindo, ainda que brevemente, as lutas, abordagens e compreensões que os atravessam nos planos internacional e nacional, bem como suas relações com a produção mineradora nos primeiros anos do século XXI e o contexto de resistência à extração de *commodities* e ao neodesenvolvimentismo brasileiro (capítulo 1). A partir daí, aprofundamo-nos na controvérsia teórica (capítulo 2) sobre conflito e deliberação, buscando reconstituir a emergência da teoria deliberativa, de seus principais críticos, bem como as respostas a eles. Dedicaremos o capítulo 3 à nossa construção metodológica, baseada numa abordagem qualitativa interpretativista, calcada na realização de entrevistas em profundidade

que fundamentam a reconstituição do processo (*process tracing*) em estudo, que será aprofundado na análise específica da questão Gandarela (capítulo 4).

Curiosamente, como ficará patente nas próximas páginas, nosso estudo articula dois campos que nos anos 1990 e 2000 foram acusados de promover o consensualismo e a despolitização – a teoria democrática deliberativa e o ambientalismo. Nosso intuito, aqui, é, em alguma medida, trabalhar com uma abordagem que valorize o potencial crítico de ambos esses campos – articulação que buscaremos fazer no quarto capítulo da dissertação.

CAPÍTULO 1 – A QUESTÃO AMBIENTAL, A MINERAÇÃO E O GANDARELA

Para entendermos a questão Gandarela, consideramos importante localizá-lo no contexto das lutas ambientais no mundo e no Brasil, na medida em que o caso convoca elementos de discursos sobre a temática que têm sido construídos nas últimas décadas. É somente a partir do século XX que o meio ambiente passa a ser um território disputado material e simbolicamente, fonte de controvérsias políticas e científicas (ACSELRAD, 2004 e 2014). A preocupação com as questões ambientais ganha força na agenda pública internacional do Ocidente na década de 1960, colocando em pauta definitivamente as relações existentes entre as sociedades humanas e os sistemas ecológicos que constituem o planeta (DRYZEK, 2013). Nos últimos 50 anos, têm se multiplicado as formas como essas relações são interpretadas, questionadas e pensadas na configuração de políticas e acordos internacionais.

Se o fortalecimento do debate ambiental ocorre nos anos 1960, é fato que a questão ambiental já havia aparecido antes disso, ainda que com outros termos e interpretações. As teses apocalípticas do economista inglês Thomas Malthus, na virada do século XVIII para o XIX, talvez sejam o ponto de partida para a temática no Ocidente. Preocupado com as dificuldades do crescimento da produção alimentícia, que seguiria uma lógica aritmética, frente a um crescimento populacional em ritmos geométricos, Malthus previa um colapso causado pela fome na Europa. Sua teoria, no entanto, não previa a capacidade de reinvenção dos modos de produção de alimentos que as novas técnicas agrícolas trariam nos séculos seguintes. Malthus seria falseado pelo crescimento da população mundial entre o século XVIII e XX, decorrente de transformações nos modos de produção causadas pela revolução industrial, pela urbanização e melhorias no sistema de saúde (HOBSBAWN, 2011a e 2011b). De alguma forma, contudo, parte de suas previsões seriam retomadas no século XX por cientistas preocupados com os limites da exploração dos recursos do planeta, como veremos adiante.

Também é verdade que ao final do século XIX e início do século XX, uma série de medidas foram tomadas em diversos países da Europa e nos Estados Unidos no sentido de *conservar* áreas de vegetação nativa e realizar o reflorestamento. No entanto, assim como aconteceu no Rio de Janeiro, onde, em 1862, o imperador Dom Pedro II ordenou o replantio da área do Parque Nacional da Tijuca para garantir o abastecimento de água da então capital do império, essas ações tinham caráter basicamente conservacionistas. Objetivavam somente

a garantia da reserva de recursos para o uso futuro, não evoluindo, por exemplo, nenhuma interpretação sobre o *valor*⁴ da natureza. Tampouco eram consideradas as implicações sociais existentes da relação dos ecossistemas com as populações ao seu entorno, o que ganharia centralidade nos debates “propriamente ambientais” que surgiriam décadas adiante (DRYZEK, 2013).

Nos anos 1960, o ambientalismo se estabelece e manifesta suas implicações profundas para o entendimento do industrialismo que, desde o século XVIII, dá as bases para a organização da vida no Ocidente (DRYZEK, 2013). Intocado pelas diversas ideologias políticas que permeiam o debate e a prática política nos últimos séculos – liberalismo, republicanismo, socialismo, marxismo, fascismo –, o industrialismo trouxe consigo uma série de desdobramentos para a organização do Estado moderno, cujas ações, independentemente do regime político, sempre estiveram atreladas pela máxima do crescimento econômico infinito e ininterrupto.⁵

Com o ambientalismo, pela primeira vez, o industrialismo é colocado em xeque de forma sistemática. Com ele, são questionados aspectos como relações de consumo, hábitos alimentares individuais, a organização das cidades, modos de locomoção e produção de energia, formas de manejo agrícola, e até mesmo a maneira como se relacionam os Estados-Nação. Logicamente, nem todas essas pautas ganharam a mesma projeção, mas temas como o buraco na camada de ozônio, nos anos 1980 e 1990, e o aquecimento global, a partir da década passada, tornaram-se onipresentes na academia, nos *media*, e nas arenas de negociação e gestão política. Se não é possível dizer que o ambientalismo seja um tema onipresente na vida de todos os habitantes do planeta, as suas marcas vão além dos ativistas, movimentos sociais, cientistas e políticos que se engajam na defesa ambiental, atravessando as ações daqueles que se colocam como adversários da causa – sobretudo alguns grupos de interesse e setores econômicos.

⁴Para além de um olhar instrumental, Graham Smith (2003, p. 7-28) fala em três abordagens possíveis de valoração do meio ambiente: i) a que vê um valor intrínseco na natureza, independente das contingências das avaliações humanas; ii) o monismo ético, que busca uma ética universal capaz de dar conta de guiar os homens em todas as suas intervenções no mundo não-humano; e iii) e o pluralismo de valores.

⁵Ao nosso ver, a seguinte passagem do historiador marxista Eric Hobsbawm (2011a [1977], p. 59) a respeito da revolução industrial sintetiza o discurso do industrialismo: “Significa que a certa altura da década de 1780, e pela primeira vez na história da humanidade, foram retirados os grilhões do poder produtivo das sociedades humanas, que daí em diante se tornaram capazes da multiplicação rápida, constante e, até o presente, ilimitada, de homens, mercadorias e serviços. Este fato é hoje tecnicamente conhecido pelos economistas como a 'partida do crescimento autossustentável'. Nenhuma sociedade anterior tinha sido capaz de transpor o teto que uma estrutura social pré-industrial, uma tecnologia e uma ciência deficientes, e conseqüentemente o colapso, a fome, a morte periódicas, impunham à produção.”

Dessa forma, é possível dizer que o ambientalismo talvez se constitua como a ideologia mais importante a ganhar corpo na sociedade contemporânea a partir da segunda metade do século XX, seja questionando ou promovendo transformações incrementais no capitalismo (DRYZEK, 2013; SMITH, 2003; SCHLOSBERG, 2007). Tanto que ele atravessa disputas sobre o significado de diversos termos que hoje soam familiares aos ouvidos de boa parte da população mundial, como *ecossistema*, *poluição*, *natureza*, *escassez*, *efeito estufa* e *aquecimento global* (DRYZEK et al., 2003, p. 132).⁶

1.1. Discursos em colaboração, discursos em competição

É possível observar a existência de entendimentos distintos sobre o ambientalismo, que, por sua vez, revelam-se em práticas e posicionamentos diversos. Essas diferenças, muitas vezes, manifestam-se na incompatibilidade de valores entre ambientalistas e não-ambientalistas, mas também entre ambientalistas de formações distintas. Um ponto central dessa diferença se dá na maneira pela qual a natureza é valorada: a natureza carrega um valor instrumental ou um valor intrínseco? Esses dois valores se excluem? Essas duas questões se conectam a outra: o antropocentrismo deve ser substituído pelo ecocentrismo para a resolução dos problemas ambientais (SMITH, 2003)?

Adeptos da ética ambiental tendem a defender uma transição de um entendimento do mundo centrado no ser humano – visão antropocêntrica ocidental que tende a valorizar a natureza somente como um recurso – para uma abordagem que reconheça as interconexões entre o mundo humano e o não-humano – visão ecocêntrica (ECKERSLEY, 1992). A respeito da abordagem ecocêntrica, Smith afirma:

aqui, o sujeito humano é 'descentrado' na medida em que um leque mais amplo de interesses humanos são tomados como significantes e que o mundo não-humano – ou pelos menos alguns de seus aspectos – é valorizado por si só, mais do que simplesmente para o alcance dos fins humanos.⁷ (SMITH, 2003, p. 8).

Nesse sentido, a criação da proposta de um valor intrínseco aos seres e “entidades” não-humanos se torna peça argumentativa chave para a ideologia ecológica profunda (*deep*

⁶Os autores comparam o processo de definição e enquadramento dos conceitos chave do ambientalismo aos realizados pelo movimento dos direitos civis norte-americanos – que reconfiguraram o entendimento de liberdades individuais no interior do liberalismo político, ampliando os direitos dos negros – e àqueles promovidos pelos movimentos feministas e de gênero – responsáveis por reconstruir novos *frames* para conceitos como *família*, *público e privado* e *gênero*.

⁷No original em inglês: “Here, the human subject is 'decentred' in the sense that a wider range of non-human interests are taken to be significant, and the on-human world – or at least aspects of it – is valued for its own sake rather than simply instrumentally for the achievement of the human ends”.

ecology). O florescimento da vida humana e da não-humana têm um valor intrínseco e esse valor independe do uso que dela será feito (ou não) pela humanidade, afirma o filósofo norueguês Arne Naess, pai da corrente (1973, p. 29, apud: SMITH, 2013). Essa plataforma da ecologia profunda e do valor intrínseco da natureza implica a necessidade de restrição à exploração dos recursos naturais somente para a satisfação das necessidades vitais do ser humano – e na transferência do ônus da justificação da exploração daqueles que querem proteger para aqueles que querem explorar.

No entanto, entre os próprios ambientalistas, há dúvidas sobre a existência de gradações no valor intrínseco de seres e entidades não-humanos – há controvérsias se o valor varia de acordo com a complexidade, riqueza e capacidade de autopoieses, por exemplo (SMITH, 2003). Além disso, há a questão dos limites epistêmicos de se conhecer a vida dos seres não-humanos e, principalmente, o risco de, ao fim, substituímos o antropocentrismo pelo antropomorfismo, que é a projeção das características, vontades e interesses humanos em outros seres e entidades, que podem ser radicalmente diferentes do que conseguimos imaginar. Dessa forma, torna-se quase inevitável não ser, de alguma forma, antropocêntrico, pondera Graham Smith (2013). O que deve ser priorizado é uma leitura que critique certas formas arbitrárias de relação entre o humano e a natureza – um antropocentrismo bruto que considere somente o valor instrumental da natureza. Até porque diferentes civilizações construíram formas distintas de se relacionar com entidades e seres não-humanos, muitas vezes bastante respeitadas.

Mesmo o valor instrumental da natureza não deve ser negado como um todo, na medida em que ela nos dá os elementos materiais primordiais para o florescimento humano. A questão que se coloca é reconhecer, para além dessa dimensão, os valores estéticos, científicos, espirituais, culturais, dentre outros, que a natureza propicia à humanidade. O desafio é que as questões ambientais acabam por mobilizar, quase sempre, um pluralismo de valores. Valores esses muitas vezes incompatíveis entre si e incomensuráveis (SMITH, 2003), apesar de alguns deles, em determinados contextos, acabarem se sobrepondo a outros. Os valores da natureza são mobilizados de formas distintas tanto por quem quer protegê-la quanto por quem pretende usá-la. Assim, uma serra pode ser vista como um santuário espiritual sagrado por uma população indígena, como um espaço de fruição estética da beleza cênica, como um lugar de lazer, ou como uma fonte de riqueza mineral para uma mineradora. Muitas vezes, esses valores se sobrepõem e são até compartilhados por um mesmo grupo de

peessoas. Noutras, divergem fortemente. Nosso ponto é que mesmo dentro do ambientalismo, os quadros interpretativos sobre a relação do ser humano com a natureza, sobre o “problema” ambiental que o planeta atravessa e os modos de resolvê-lo são distintos.

Dessa forma, diferentes abordagens do ambientalismo ganharam corpo nos últimos 50 anos. Consideraremos, aqui, de forma detalhada, quatro eixos de desenvolvimento da corrente: i) o conservacionismo e o culto à natureza; ii) os limites e as fronteiras globais; iii) a ecoeficiência e o desenvolvimento sustentável; e iv) a justiça ambiental. Trata-se de uma adaptação entre os três clusters ambientais propostos por Martinez-Allier (2002) – culto à natureza, ecoeficiência, e ambientalismo dos pobres – e os quatro discursos ambientais categorizados por Dryzek (2013) – i) limites e fronteiras, ii) resolução de problemas, iii) desenvolvimento sustentável, e iv) radicalismo verde.⁸ É preciso pensar que esses quatro eixos não têm, necessariamente, barreiras rígidas. Em alguns momentos eles convergem, em outros, competem entre si.⁹ Temos, desta forma:

1.1.1. Conservacionismo e culto à natureza

Esse eixo tem sua constituição anterior à emergência do ambientalismo contemporâneo dos anos 1960-1970, e abarca a relação conservacionista com a natureza que ganha força entre o final do século XIX e o início do século XX. Esse conservacionismo se dá tanto por razões de preservação estratégica de recursos naturais – como madeira e água – quanto pela preocupação, por parte de grupos e associações, com o valor intrínseco da natureza (MARTINEZ-ALLIER, 2002, p. 2-3). O que é evidente nessa abordagem é a preponderância de ações que têm como foco a preservação de biomas, seus ecossistemas e paisagens, com a criação de áreas resguardadas dos perigos do mercado – mas sem que haja, necessariamente, uma crítica à lógica do crescimento econômico e ao industrialismo. Como coloca o cofundador do grupo ambientalista radical *Earth First!*, Dave Foreman:

Grandes áreas selvagens são necessárias não apenas para inspiração e uma verdadeira

⁸Essa adaptação foi feita por duas razões. Primeiro por avaliarmos que o modelo de Dryzek subestima a corrente da justiça ambiental, que tem uma relevância fundamental no ambientalismo do Sul Global, o colocando junto com uma série de grupos de menor potência de publicização do movimento, como espiritualistas, por exemplo. Martinez-Allier, ao contrário, desenvolve seu trabalho no estudo do movimento de justiça ambiental – também chamado por ele de ambientalismo dos pobres, mas trata a sustentabilidade numa ênfase excessivamente tecnicista que, ao nosso ver, é abordada por Dryzek de forma mais ampla, jogando luz sobre o contexto político envolvido com a corrente.

⁹Como posto por Sidney Tarrow, é importante ressaltar que muitas vezes as diferenças de entendimento entre diferentes organizações ambientalistas não as impede de formar coalizões para defender questões específicas ou na realização de campanhas e coalizões. Muitas vezes essas conexões se dão, por exemplo, por meio de relações interpessoais entre seus membros (TARROW, 2011, p. 173).

experiência selvagem, mas elas são absolutamente necessárias para a preservação e restauração da integridade ecológica, para a diversidade de espécies nativas e para a evolução das espécies (FOREMAN, 2000, p. 38, apud: DRYZEK, 2013, p. 189)¹⁰

Questões como poluição do ar e da água não recebem grandes respostas na abordagem conservacionista e de culto à natureza (DRYZEK, 2013, p. 189). Fazem parte dessa abordagem tanto o desenvolvimento do campo da ecologia, na Biologia, quanto a filosofia da ecologia profunda (*deepecology*). Grupos como *Sierra Club*, *World Wide Fund for Nature* (WWF) e *NatureConservance* são exemplos de organizações que atuam a partir desse eixo. É preciso considerar que a corrente tem tido relativo sucesso, na medida em que pauta a implementação de boa parte das unidades de conservação existentes no mundo.

1.1.2. Limites e fronteiras globais

A ideia de limites e fronteiras globais ganha força a partir da publicação de *The limits to Growth* (MEADOWS et al., 1972), que projeta uma exaustão dos recursos naturais que sustentam a sociedade industrialista. Embora já na década de 1960 projeções apocalípticas, como do crescimento descontrolado da população, aparecessem em pesquisas, essa foi a primeira vez que o assunto ganhou ressonância global. A principal diferença dessa abordagem com relação ao conservacionismo é o enfoque excessivo em análises e modelos científicos que defendam intervenções no consumo de recursos naturais. A abordagem inicialmente ficou bastante vinculada à ideia de controle populacional e à restrição do crescimento econômico, principalmente de modo a garantir a existência dos recursos para gerações futuras. Algumas de suas expressões, muitas vezes, apontavam para soluções elitistas autoritárias (como um Estado Verde Ditatorial), quase sempre recaindo sobre os mais fracos, para a resolução da crise. Ainda que a sua abordagem apocalíptica inicial tenha arrefecido, o entendimento de que a humanidade tem extrapolado os limites no uso dos recursos naturais no planeta tem sido ressignificado em debates recentes sobre a extinção de espécies e a devastação de biomas, a destruição da camada de ozônio, a emissão descontrolada de gases que provocam o aquecimento global e a acidificação dos oceanos. O conceito de “pegada ecológica”, tão disseminado nos últimos anos para medir o impacto do modo de vida de um ser humano no planeta, por exemplo, encaixa-se aqui. Trata-se de uma abordagem que valoriza sobremaneira a autoridade científica e que tende a projetar soluções aristocráticas para a crise. Até por isso,

¹⁰No original em inglês: “Big wilderness areas are not only necessary for inspiration and a true wilderness experience, but they are absolutely necessary for the preservation and restoration of ecological integrity, native species diversity and evolution”.

é um discurso que ainda tem encontrado pouca ressonância na prática política institucional. As raras exceções são bastante conhecidas: os draconianos controles populacionais de China e Índia, e o esforço para a redução do buraco da camada de ozônio, que veremos adiante. Certamente, a principal concorrente do discurso dos limites e fronteiras – que volta e meia dá um grito de sobrevida com a divulgação de algum relatório sobre aumento das temperaturas globais – é o desenvolvimento sustentável.

1.1.3. Desenvolvimento sustentável e Ecoeficiência

O conceito de desenvolvimento sustentável nasce como um discurso radical, encampado por ambientalistas do então denominado terceiro mundo, e com inspiração indígena. A proposta era a de aproveitamento máximo dos recursos (o não desperdício), sem os exaurir do meio ambiente, respeitando o tempo de reposição necessária (Dryzek, 2013, p. 148). No entanto, sua apropriação pelo relatório Brundtland das Nações Unidas, em 1987¹¹, transformá-lo-ia para sempre – muitas vezes fazendo com que discussões públicas sobre ambientalismo sejam confundidas com, ou reduzidas a, discussões sobre sustentabilidade. Em relação às outras abordagens, a sustentabilidade traz a humanidade para o centro da discussão ambiental. O relatório afirma:

Em essência, desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico a mudança institucional estão todos em harmonia e ampliam tanto o potencial presente quanto o futuro de encontro das aspirações e necessidade humanas (BRUNDTLAND, 1987, p. 8).

Assim como o discurso dos limites, o desenvolvimento sustentável também defende o uso controlado e adequado dos recursos ambientais¹², mas o faz de forma a valorizar a atividade econômica, trazendo o mercado – antes inimigo – para a discussão. Dessa maneira, ele é uma tentativa de selar a paz do ambientalismo com o capitalismo, com as ideias de crescimento e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, sua visão sobre os limites físicos do planeta é ambígua, e mantém uma compreensão da natureza como subordinada aos interesses dos seres humanos, ainda que se projete uma ideia de respeito com relação a ela (DRYZEK, 2013).

Para José Eli da Veiga (2013, p. 107-112), o que aconteceu com o conceito de

¹¹A formulação do relatório Brundtland será abordado com mais detalhes adiante.

¹²No original em inglês: “It is concerned with the impacts of the production of commodities, and with the sustainable management of natural resources, and not so much with the loss of natural amenities or the loss of the intrinsic values of nature” (MARTINEZ-ALLIER, 2002, p. 5).

desenvolvimento sustentável nos últimos 20 anos é que ele foi subvertido e reduzido à “bizarria dos três pilares” – o ambiental, o social e o econômico – que não estavam previstos de forma alguma no relatório Brundtland, tampouco no relatório final da Declaração do Rio, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1992, a ECO-92. A ideia mecanicista dos três pilares teria aparecido pela primeira vez somente em 1997, com a publicação de um livro do guru da pedagogia empresarial John Elkington, que propõe uma gestão voltada para três “p” - *profit, people and planet* (lucro, pessoas e planeta). A leitura de Elkington ganhou força no mundo diplomático e serviu de base para a cúpula do Clima de Joanesburgo, em 2002, e para o entendimento hegemônico de sustentabilidade que tem sido pregado desde então, critica Veiga:

Essa operação dos “três pilares” tornou possível um truque: afirmar que o meio ambiente não passaria de um terço do desenvolvimento sustentável, em vez de reforçar o entendimento do meio ambiente como base e condição material – biogeofísico – de qualquer possibilidade de desenvolvimento humano; e, o que é pior, em vez de promover a necessidade de integração de todas as dimensões envolvidas com a questão. Aos protagonistas dessa pirueta nem ocorrem dúvidas acerca da importância de outras dimensões, como, por exemplo, da “política” ou da “segurança”, no lado do desenvolvimento, assim como das dimensões “climática” ou da “biodiversidade”, no lado da sustentabilidade. Não lhes interessa a coerência cognitiva dessa fábula dos “três pilares”, mas tão somente a vantagem prática que ela oferece ao propósito de tripudiar para obter o rebaixamento do meio ambiente nas tratativas diplomáticas multilaterais. Essa intenção foi escancarada durante a preparação da Rio + 20 [em 2012] por representantes do governo brasileiro, ao dizerem que tal conferência deveria ser “sobre desenvolvimento, não sobre meio ambiente”. Ou mesmo ao pregarem a necessidade de “desambientalizá-la”. (VEIGA, 2013, p. 110-111)

O florescimento do conceito de desenvolvimento sustentável vem acompanhado pelo processo de institucionalização do ambientalismo pelos Estados nacionais, como veremos adiante com o caso do Brasil. Isso fez com que, ao mesmo tempo em que o ambientalismo ganhasse uma projeção pública palatável, a tomada de decisões e a resolução dos conflitos passou a se dar pelo escrutínio de uma elite burocrática de engenheiros, biólogos e advogados. A abordagem traz consigo, assim, um paradigma de modernização ecológica como uma adequação do desenvolvimentismo à lógica ambiental (ZHOURI, 2014; ACSELRAD, 2010).

1.1.4. Justiça ambiental – ou ecologia política, ou ambientalismo dos pobres

O discurso da justiça ambiental é bastante abrangente (SCHLOSBERG, 2007), mas teve por base um conjunto de ações lastreadas na ação coletiva que questionam a iniquidade na distribuição de mazelas ambientais, ainda que a lógica distributiva tenha se ampliado

enormemente para outros pontos. A justiça ambiental busca desconstituir a ideia de que as lutas ambientais são supraclassistas e recoloca a questão da desigualdade da distribuição dos problemas ambientais tanto localmente (lixões, aterros sanitários e poluição das periferias das cidades) como globalmente (extração mineral, monocultura do eucalipto e agricultura com uso maciço de agrotóxicos e transgenia concentrados no Sul global, por exemplo) (ACSELRAD, 2010 p. 110). Questões distributivas, raciais, de reconhecimento e culturais ganham centralidade para a compreensão dos problemas ambientais, que precisam ser pensados sempre em relação aos modos de reprodução material da sociedade capitalista, ao consumo e ao crescimento econômico incessante (ACSELRAD, 2010). O movimento de justiça ambiental reivindica que quilombolas, indígenas, ribeirinhos e moradores de periferia passem a ser sujeitos de destaque e com direito à voz na esfera pública ambiental – que não deve ser pensada como arena restrita de uma classe média “esclarecida”. Dessa forma, o discurso acaba por questionar o excessivo tecnicismo e a burocratização envolvidas com o ecologismo de resultados presente no desenvolvimento sustentável. Junto a isso, põem em xeque a lógica de ações mitigadoras compensatórias utilizadas para viabilizar a implementação de empreendimentos e a regra da “rigidez locacional” – conceito de base material, calcado no custo ou no lucro, que Estados e empresas usam para justificar o porquê de um determinado empreendimento só poder ser instalado em determinado local. A justiça ambiental coloca como contraponto a necessidade de valorização dos saberes locais, das relações afetivas e imateriais das comunidades com seus territórios enquanto fundamentais na análise dos problemas ambientais. A história e os entendimentos desse discurso serão retomados ao longo do trabalho (ACSELRAD, 2010).

A existência e o embricamento desses quatro grandes discursos ficarão mais claros à medida que analisarmos a trajetória do ambientalismo nos últimos 50 anos. Nas próximas seções, adotamos um olhar mais histórico para reconstruir essa narrativa de contextualização, evidenciando os processos de construção, deslocamento, combinação e crítica aos quatro supramencionados discursos.

1.2. Panorama histórico e de atores

A consolidação do ambientalismo se deve a uma conjunção de fatores (mudanças na estrutura

de oportunidades políticas),¹³ que envolve: i) a emergência de ciclos de confronto dos chamados novos movimentos sociais na Europa e nos Estados Unidos; ii) as já mencionadas pesquisas científicas que atualizavam a ideia de limites e fronteiras da exploração ininterrupta dos recursos naturais; iii) a crise do petróleo nos anos 1970; e iv) oportunidades políticas na diplomacia transnacional que levaram à realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia, em 1972. Procuraremos dar conta desses quatro pontos e de seus desdobramentos para, adiante, abordarmos como o ambientalismo tem ocupado lugar de destaque no debate político global.

Pesquisadores da vertente da teoria dos movimentos sociais preocupados com as oportunidades políticas veem um ciclo de confronto¹⁴ como uma chance para a emergência de um novo movimento. Nos Estados Unidos e na Europa dos anos 1960, em meio ao auge capitalista do pós-guerra, uma série de redes de movimentos informais passou a atuar em favor dos direitos civis dos negros, das mulheres, contra a Guerra do Vietnã ou pelo pacifismo de uma maneira mais ampla, no que foi o maior ciclo de protestos no Ocidente no século XX. Esses movimentos, de alguma forma, rompem com a forma de atuação de organizações da sociedade civil que vinham atuando de maneira institucionalizada e moderada em relação ao Estado naquele momento – por vezes, defendendo as mesmas causas, mas com organizações hierárquicas, centralizadas, e usando táticas como o lobby institucional¹⁵. Esses movimentos também significaram a ruptura com, ou o questionamento das limitações dos, partidos

¹³A estrutura de oportunidade política (EOP) possibilita compreender se as condições políticas permitem com que sujeitos se mobilizem para reivindicar determinadas questões de seus interesses (TARROW, 2009 [1998], p. 31). Numa breve definição de Tilly (2008, p. 12), ela consiste “em oportunidades e ameaças postas em reivindicação por parte de um ou vários atores por mudanças na abertura de um regime, por mudanças de coerência da elite nacional, de estabilidade ou de alinhamentos políticos, na disponibilidade de aliados para potenciais requerentes, e em regimes de repressão ou de facilitação com relação a possíveis formas de se fazer reivindicações e protestos” – no original em inglês: “of opportunities and threats posed for claim making on the part of one or many actors by changes in regime openness, coherence of national elite, stability of political alignments, availability of allies for potential claimants, and regime repression or facilitation with respect to possible forms of claim making”.

¹⁴Sidney Tarrow (2011, p. 182) entende um ciclo de confronto como “uma fase de conflito acentuado que atravessa um sistema social: com uma rápida difusão da ação coletiva de setores mais mobilizados para outros menos mobilizados; com um ritmo rápido de inovação nas formas de confronto; com a criação de quadros interpretativos de ação coletiva, novos ou transformados (...). Ele exige que o Estado monte ambas estratégias de reação que são ou repressivas ou facilitadoras, ou uma combinação de ambas. Ele produz resultados gerais que são mais do que a soma dos resultados de um agregado de eventos desconectados”. Para definições semelhantes ver Tilly (2008).

¹⁵São exemplos de grupos conservacionistas com atuação institucional moderadas em relação ao Estado e que já estavam em atividade antes da eclosão do ambientalismo, nos anos 1960-1970: o Sierra Club, já no final do século XIX, nos Estados Unidos; a Sociedade Norueguesa para a Conservação da Natureza; o WWF, no Reino Unido; e a Liga Germânica para a Preservação da Natureza e Proteção Ambiental, na Alemanha, (DRYZEK et al., 2003, p. 20-21)

políticos de então (della PORTA, 2012; MELUCCI, 2001). Muitas vezes, esses grupos foram agregados sob o rótulo da “contracultura” ou de “novos movimentos sociais”, sob a interpretação de que estariam defendendo demandas pós-materiais, marcadas por questões de autonomia e identidade, ao contrário dos movimentos sociais “tradicionais”, fundados em questões de classe.¹⁶

No caso do ambientalismo, duas publicações tendem a ser citadas como base para o desenvolvimento da preocupação e do debate público em torno do tema¹⁷: *Primavera Silenciosa* (*Silent Spring*), best-seller publicado em 1962 pela jornalista americana Rachel Carson, e *Os Limites do Crescimento* (*The Limits to Growth*), resultado de uma pesquisa de Meadows e colaboradores publicada em 1972. O primeiro livro, *Silent Spring*, aborda o uso indiscriminado de pesticidas e da poluição ambiental questionando a dominação científica da natureza e o industrialismo (DRYZEK et al., 2013; EARTH DAY, s/d). Como aponta Schlosberg:

(...) Carson foi capaz de unir duas preocupações ambientais que antes caminhavam desconectadas, a saber: aquela do mundo natural e dos animais que nele habitam, e a preocupação pela saúde humana e o impacto industrial nos indivíduos e comunidades. Carson ajudou a inspirar um amplo e diverso movimento ambientalista, ilustrando as conexões entre esses dois pontos e também alargando o discurso para além deles (...) numa concepção inclusiva de “meio ambiente” (SCHLOSBERG, 2007, p. 7).¹⁸

Primavera Silenciosa é apontado como um gatilho para as mobilizações ambientalistas dos anos 1960 e 1970 nos Estados Unidos e na Europa (della PORTA e DIANI, 2006), que

¹⁶Vários autores vão questionar o rótulo “novos movimentos sociais” e a interpretação de que só a partir da década de 1960 questões de “identidade” e “culturais” passariam a fazer parte do conjunto de reivindicações dos ativistas. Essas questões já estariam presentes no movimento trabalhador inglês do século XIX e XX, pontua E. P. Thompson (1997). Calhoun (1995) também aponta que mobilizações do século XIX a favor de minorias étnicas, mulheres, trabalhadores e reavivamento religioso também já levantavam questões de identidade e autonomia (apud TILLY e WODD, 2013, p. 71). Noutra linha de raciocínio, para pesquisadores como Martinez-Alier (2002), a ideia de uma cultura “pós-materialista” é imprópria na medida em que muitos dos cidadãos europeus e americanos que se aproximavam de um padrão “pós-materialista” em pesquisas como as escalas de valores de Ronald Inglehart (2006) o faziam sob um estilo de vida de países com grande abundância per capita, e alto consumo de energia e emissão de dióxido de carbono.

¹⁷É preciso cautela, no entanto, em relacionar o ambientalismo como um grande movimento social. Para Dryzek e colaboradores (2003, p. 20), se é verdade que o ambientalismo agiu, em alguns países como movimento social, em outros atuou como grupo de interesse – e essa diferença está estritamente relacionada à forma como diferentes Estados se relacionam com a temática. Por exemplo, no caso do Estado de bem-estar social norueguês, marcado por uma organização corporativista, o ambientalismo se desenvolveu como grupo de lobby no interior do Estado e não como um movimento que ocupasse a esfera pública, defendem os autores (Dryzek et al., 2003).

¹⁸No original em inglês: Carson was able to bring together these two previously disconnected environmental concerns: that for the natural world and the animals that inhabit it, and the concern for human health and industrial impacts on individuals and communities. Carson helped to inspire a larger and more diverse environmental movement by illustrating the connections between the issues, and so broadening the discourse beyond one or the other concern. (...) an inclusive conception of the “environment”.

culminaram, no dia 22 de abril de 1970, com a reunião de cerca de 20 milhões de americanos na primeira edição do Dia da Terra (*Earth Day*) – que desencadeou, por sua vez, a criação da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos, a EPA.

A outra publicação que terá reverberações diretas na política institucional, já mencionada na seção anterior, retoma o questionamento da produção material infinita a partir da espoliação da natureza. *The Limits to Growth* (Meadows et al., 2004 [1972]) trazia os resultados de uma pesquisa realizada no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) e foi financiada pelo Clube de Roma, um grupo formado por uma elite de industriais preocupados com a “situação da humanidade”. A obra reacendeu a luz vermelha para a lógica de crescimento exponencial dentro de um “sistema finito”, a Terra. Reunindo variáveis globais como recursos naturais disponíveis, produtividade agrícola, produção industrial e capacidade de assimilação da poluição pelo planeta, *The Limits to Growth* apontava uma situação crítica no planeta no século XXI, a partir da modelagem computacional de diferentes possibilidades de desenvolvimento entre os anos de 1900 e 2100, podendo levar ao colapso:

Em nossos cenários a expansão da população e do capital físico força gradualmente a humanidade a usar mais e mais capital para lidar com os problemas decorrentes de uma combinação de restrições. Eventualmente tanto capital é desviado para a resolução destes problemas que se torna impossível sustentar um maior crescimento da produção industrial. Quando a indústria declina, a sociedade não pode mais sustentar mais e mais produção nos outros setores da economia: comida, serviços e outras opções de consumo. Quando esses setores pararem de crescer, o crescimento da população também cessará (MEADOWS et al., 2004, p. xi)¹⁹.

O pessimismo apontado pela pesquisa fez com que muitos enquadrassem os seus pesquisadores e seguidores como neomalthusianos.

Para além das publicações, movimentos sociais ambientalistas seriam os grandes protagonistas da questão ambiental. Destaca-se, por exemplo, a relevância do movimento antinuclear, que emergiria na Europa Ocidental também a partir dos anos 1970. Muitos dos movimentos ambientalistas desse período acabaram por se converter em partidos verdes – importantes atores no pêndulo político em alguns Estados nos últimos 30 anos.

¹⁹No original em inglês: “In our scenarios the expansion of population and physical capital gradually forces humanity to divert more and more capital to cope with the problems arising from a combination of constraints. Eventually so much capital is diverted to solving these problems that it becomes impossible to sustain further growth in industrial output. When industry declines, society can no longer sustain greater and greater output in the other economic sectors: food, services, and other consumption. When those sectors quit growing, population growth also ceases.”

1.2.1. O movimento ambientalista na Europa e nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, o movimento ambientalista se organizou em duas frentes a partir dos anos 1960 e 1970. Numa delas, organizações da sociedade civil tradicionais, como o *Sierra Club*, mantiveram estratégias de atuação e pressão frente às instituições do Estado, atuando como grupos de interesse que fazem *lobby* no Congresso, campanhas e manifestações – atividades que vinham desempenhando desde o início do século XX. Por outro lado, uma diversidade de novos grupos – ecofeministas, *deep ecologists*, ecossocialistas – passaram a emergir de forma razoavelmente desorganizada, com desconfiança com relação ao Estado e sem interesse preciso na transformação de políticas públicas, deixando esse espaço para a ação dos grupos tradicionais (BRULLE, 2000). Além disso, um pouco depois, a partir da emergência do problema de lixo tóxico sob as casas de Love Canal, no estado de Nova York, em 1978²⁰, e do *African American Warren County*, na Carolina do Norte, em 1982²¹, houve a emergência do movimento da justiça ambiental, colocando o problema da iniquidade da distribuição de riscos e custos ambientais – prejudicando populações negras, hispânicas e pobres – no centro da agenda (SCHLOSBERG, 2004). Como veremos adiante, esse movimento se tornaria uma grande força política nos anos 1990, tendo impacto em países do Sul Global, como o Brasil, onde esse discurso vem sendo apropriado a partir dos anos 2000. E, apesar de toda movimentação desde a década de 1960, a organização de parte do movimento ambientalista estadunidense em partido só se daria em 2000, com a composição da chapa de Ralph Nader à presidência²² (BRULLE, 2000; DRYZEK, et al., 2003, p. 29-32).

Um contraponto ao movimento ambientalista nos EUA é o da Alemanha, onde, desde os anos 1980, os Verdes (*Die Grünen*) tornaram-se foco de defesa da radicalidade democrática. O movimento ambientalista alemão dos anos 1970 e 1980, assim como o americano, também tem uma grande pluralidade e descentralização – até pela natureza federativa da Alemanha.

²⁰Naquele ano, moradores do bairro de trabalhadores Love Canal, na cidade de Niagara Falls, descobriram que suas casas haviam sido construídas sobre um antigo depósito de lixo tóxico. Após uma série de manifestações da associação de moradores, o governo, com resistência, decidiu comprar as residências e reconheceu o caráter de insegurança da situação. A dona de casa Lois Gibbs, liderança do movimento, se tornaria referência internacional do ambientalismo e viria a comandar o *Center for Health, Environment and Justice*, organização de referência no apoio técnico a movimentos sociais e comunidades envolvidas em lutas por saúde e justiça ambiental (DRYZEK, 2013, p. 212-3; SCHLOSBERG, 2007).

²¹Os moradores de Warren County, com população predominantemente negra, se insurgiram contra a construção de um depósito de lixo tóxico. O depósito acabou por ser construído, mas o movimento construiu o conceito de racismo ambiental que, a partir dali, passou a ser apropriado e discutido numa série de lutas (DRYZEK, 2013, p. 213).

²²O candidato alcançaria cerca de 5% dos votos e é visto como a pedra no sapato que derrubou a vitória do democrata Al Gore para George Bush.

No entanto, diferentemente de uma parcela do ambientalismo americano, a maioria dos grupos alemães se colocava numa postura de pressão e crítica em relação ao Estado. Esses grupos bebiam fortemente na postura e nos posicionamentos levantados pelo movimento estudantil alemão de 1968, que colocou a questão ambiental como uma nova agenda a ser considerada publicamente. Eles também se apoiaram nos cerca de 80 grupos de pesquisa em temáticas ecológicas que existiam no país naquele momento, nutrindo os novos movimentos de informações.

A luta contra a energia nuclear viria a se tornar um dos principais focos do ambientalismo alemão e uma das plataformas-chave do Partido Verde²³. Grandes marchas em espaços destinados à construção de plantas nucleares marcaram o período – algumas delas resultando em confronto direto com a polícia e grande repercussão midiática. É o fato de tanto parlamentares quanto o comando do Executivo se negarem a abrir diálogo diante da pressão antinuclear que contribuiu para que o movimento se organizasse no entorno do partido (VAN DER HEIJEN, 2014, 185-207; DRYZEK et al., 2003). Nas eleições de 1987, *os Verdes* alcançaram 5% dos votos e 27 cadeiras no parlamento federal. Se, por um lado, num primeiro momento, as eleições levaram o radicalismo do grupo para o parlamento²⁴, por outro acarretaram uma divisão dentro do movimento ambientalista alemão. Pragmáticos e idealistas divergiam quanto à postura que o grupo deveria adotar a longo prazo. O pragmatismo acabou vencendo – prova disso foi a coalizão com os socialdemocratas para a formação de um governo nos anos 1990.

Ainda refletindo sobre a emergência do ambientalismo europeu, um caso que se mostra interessante é o inglês. Para Dryzek, Hunold e Downes (2003), o liberalismo autoritário de Margareth Tachter (1979-1990) foi tão danoso às estruturas políticas do Reino Unido que, ao desmanchar estruturas das poucas agências ambientais construídas no país na década de 1970, minou as possibilidades de interlocução de movimentos sociais com o Estado, imobilizando estratégias de ação. Os autores sugerem que movimentos sociais só sobrevivem caso haja sinalizações e espaços mínimos de interlocução. O fato de Tachter ver o ambientalismo como

²³É preciso considerar que a energia nuclear surge como alternativa na Europa a partir da crise do petróleo, em 1973.

²⁴Os novos parlamentares verdes, por exemplo, recusavam-se a usar terno e gravata e iam de jeans para o parlamento. Para Petra Kelly, uma das fundadoras do Partido Verde alemão: “Nos víamos obrigados a propor uma ação pública e não-violenta e fomentar a desobediência civil dentro e fora do Parlamento, jogando um holofote na desumanidade do sistema” (KELLY, 1983, p. 18: apud DRYZEK, DOWNES E HUNOLD et al, 2013).

algo “sem graça” (DRYZEK et al., 2003) – preferindo guerrear com as Malvinas, como ela mesma chegou a sugerir – e de ter feito, até 1988, apenas uma reunião com atores envolvidos com a questão ambiental ilustra bem esse problema. Uma situação extremamente diferente pode ser observada na Noruega, onde, num modelo de Estado corporativista, o movimento ambientalista passou a integrar sucessivos gabinetes ministeriais ao lado dos outros três atores que compunham o modelo – sindicalistas, empresários e o próprio governo. Tal integração seria, na opinião de Dryzek e seus colaboradores (2003), um dos fatores que contribuem para entender os grandes investimentos em energia renovável e soluções urbanas ambientalmente recomendáveis adotadas naquele país e tidas como exemplo para outros lugares.

No entanto, para além das relações e implicações que o ambientalismo trouxe da relação entre movimentos sociais e Estados, é necessário pensar em como ele adentrou uma agenda global e das relações transnacionais.

1.2.2. Uma governança ambiental transnacional?

Curiosamente, a pesquisa de Meadows e colaboradores (1972), sobre os limites do crescimento, foi publicada às vésperas do período em que a Suécia sediaria a primeira conferência no âmbito das Nações Unidas para discutir a questão ambiental: a Conferência Sobre o Meio Ambiente Humano, mais conhecida como Conferência de Estocolmo, que reuniu 114 Estados em 1972. O encontro foi fundamental para que a questão ambiental passasse, de fato, a fazer parte das agendas dos Estados nacionais (VEIGA, 2014, p. 46)²⁵. A Conferência foi precedida por tensos debates nas diversas reuniões preparatórias, com os países do terceiro mundo temendo que as questões ambientais suplantassem ou reduzissem as discussões sobre desenvolvimento. Também contou com o boicote do bloco soviético e com uma presença desconfiada da China. Ainda assim, o evento é considerado um ponto chave na literatura sobre o ambientalismo (VEIGA, 2014; SMITH, 2003).

O êxito em Estocolmo, na avaliação de Veiga (2014), foi possível, em parte, pelo relatório do encontro do “Grupo de Peritos”, de 1971, na Suíça. Essa reunião elencou quatro teses que buscavam costurar a questão do desenvolvimento ao meio ambiente e que, de certo

²⁵José Eli da Veiga (2014), que traz um panorama dos bastidores do encontro, explica que a Conferência de Estocolmo foi gestada de maneira quase acidental. Diante das negociações para a realização de uma quarta conferência sobre energia nuclear, em 1967, diplomatas suecos, sem orientação superior, propuseram um encontro alternativo, sobre a questão ambiental, por avaliarem que a questão nuclear só beneficiária a indústria desse setor (p. 46). Curiosamente, a aprovação do evento pela Assembleia Geral da ONU se deu no fatídico ano de 1968.

modo, tem servido de base para os acordos multilaterais sobre a temática desde então. Eram elas: 1) os problemas ambientais dos países ricos estão relacionados ao modelo de desenvolvimento que eles adotaram, enquanto os problemas dos países pobres se ligam ao subdesenvolvimento e à pobreza; 2) preocupações ambientais dos países desenvolvidos podem ameaçar as exportações dos subdesenvolvidos; 3) é necessário monitorar a criação de barreiras não tarifárias baseadas em preocupações ambientais; 4) são necessários fundos para subsidiar pesquisas sobre problemas ambientais nos países subdesenvolvidos, compensando alterações na lógica de suas exportações (VEIGA, 2014, p. 50). Essas teses buscam compatibilizar desenvolvimento econômico e meio ambiente, o que marcará a governança transnacional nesta área e que servirá de base para documentos posteriores.

A Conferência de Estocolmo resultou também na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Ao contrário de áreas como Educação e Cultura (UNESCO), trabalho (OIT) e saúde (OMS), que são geridas por agências autônomas, o caráter de “programa” do PNUMA representa uma menor importância na cadeia hierárquica da estrutura das Nações Unidas.²⁶ Apesar da estrutura frágil, sediada em Nairóbi (Quênia), a nova instituição da ONU desempenhou papéis importantes, como a articulação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente no Rio de Janeiro, em 1992, a ECO-92, e a articulação do acordo para a redução do “buraco” da camada de ozônio – possivelmente, o primeiro problema ambiental global identificado e o único dessa magnitude cuja resolução parcial tenha ocorrido até o momento²⁷ (VEIGA, 2014).

No mesmo período em que as discussões sobre o buraco na camada de ozônio

²⁶Na ONU, enquanto as agências são autônomas, os programas respondem ao Conselho Econômico e Social que, por sua vez, responde à Assembleia Geral.

²⁷A destruição da camada do gás ozônio na estratosfera foi divulgada pela primeira vez em 1975, sendo relacionada ao uso clorofluorocarbonos (CFCs) – elementos presentes em aerossóis e refrigeradores. No entanto, ele se tornou uma questão dramática, quando o “buraco” na camada de ozônio foi identificado na Antártica, em 1985. O gás é um filtro à radiação ultravioleta – que, em excesso, pode causar câncer em humanos e animais, prejudicar a fotossíntese de vegetais e provocar a morte do fitoplâncton (DRYZEK, 2013, p. 45). Logo, o aumento do “buraco” poderia levar a graves danos no planeta e a questão foi amplamente midiaticizada até os anos 1990. Com a assinatura do Protocolo de Montreal, em 1987, os 24 maiores produtores e consumidores de CFCs se comprometeram a suspender o uso do produto. Posteriormente, o protocolo foi ampliado, prevendo a eliminação do uso para todos os países desenvolvidos até 1995. Em 2014, havia sinais de que o buraco estava se recompondo. Curiosamente, até 1987 não havia nenhuma evidência empírica de que CFCs afetassem a camada – somente testes em laboratório. Dryzek (2013, p. 46) aponta o interesse da Comunidade Europeia e, principalmente, dos Estados Unidos na restrição ao consumo do gás. Simultaneamente, a Du Pont, grande conglomerado químico norte-americano, já fazia um grande investimento no desenvolvimento de alternativas industriais ao uso dos CFCs, o que tornava o acordo vantajoso financeiramente para os EUA (MEADOWS et al., 2004). Para além dos interesses industriais, a materialidade estética da ideia do “buraco” na camada ozônio também é vista como um dos grandes motivos para o assunto ter ganhado pregnância na opinião pública global (LIFTIN, 1994, apud: DRYZEK, 2013, p. 46).

ganhavam destaque na esfera pública transnacional, era gestado um documento que teria enorme impacto no enquadramento hegemônico da questão ambiental. Em 1983, o secretário geral as Nações Unidas, encomendou a elaboração de um relatório sobre a relação entre os problemas ambientais e de desenvolvimento do planeta. A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi chefiada pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, e publicou o relatório final *Nosso Futuro em Comum*, mais conhecido como Relatório Brundtland, em 1987. O documento projeta o discurso de desenvolvimento sustentável para o centro do debate ambiental global (ZHOURI et al., 2005; ACSELRAD et al., 2004). Como sintetizado por Dryzek:

O relatório contém análises e recomendações relativas à economia internacional, população, alimentos, energia, produtos manufaturados, cidades e mudanças institucionais. Seu feito principal foi o de combinar sistematicamente um número de questões que frequentemente vinham sendo tratadas de forma isolada – desenvolvimento, questões ambientais globais, população, paz e segurança, e justiça social – tanto dentro quanto através de gerações. Brundtland desenvolveu a visão de uma busca simultânea e forte de crescimento econômico, melhoria ambiental, estabilização populacional, paz e equidade global, que poderia ser mantida a longo prazo. Essa visão é sedutora, embora Brundtland não tenha demonstrado a sua viabilidade ou indicado as etapas práticas que seriam requeridas (DRYZEK, 2013, p. 150-151)²⁸.

O discurso da sustentabilidade deslança a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92 ou Rio-92, realizada no Brasil com a presença de delegações de 171 países. O Relatório Brundtland serviu de base para as discussões da cúpula. Ao final do encontro foi publicada a Agenda 21, documento que buscava de forma detalhada destrinchar os pontos do Relatório propondo ações em níveis nacionais e locais. As Nações Unidas chegaram a propor uma comissão para acompanhar a implementação da Agenda 21, que seria retomada na Conferência de Johannesburgo, em 2002 (ou Rio + 10), sem grandes avanços.

No intervalo entre as Conferências do Rio e de Johannesburgo, a questão climática passou a dividir as atenções com o discurso da sustentabilidade. Mais que isso, retoma o discurso dos limites e fronteiras do planeta, forte no início dos anos 1970. O Painel

²⁸No original em inglês: “The report contains analyses and recommendations pertaining to the international economy, population, food, energy, manufacturing, cities, and institutional change. Its main accomplishment was to combine systematically a number of issues that have often been treated in isolation, or at least as competitors: development, global environmental issues, population, peace and security, and social justice both within and across generations. Brundtland developed a vision of the simultaneous and mutually reinforcing pursuit of economic growth, environmental improvement, population stabilization, peace, and global equity, which could be maintained in the long term. Such a vision was seductive, though Brundtland did not demonstrate its feasibility, or indicate the practical steps that would be required.”

Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) já havia sido criado em 1988, numa parceria entre o PNUMA e a Organização Meteorológica Mundial, mas somente a partir do anúncio do Protocolo de Kyoto, na Conferência das Partes (COP)²⁹ de 1997, passa a ter destaque na discussão pública. Com a difícil adesão por parte dos países membros da ONU nos anos seguintes, a complexidade do problema ficou patente.³⁰ O protocolo, estabelecia aos países signatários a meta de redução das emissões de CO₂ aos níveis de 1990 até o ano de 2012. Apesar de ratificado por 175 Estados, o protocolo não foi assinado pelos Estados Unidos do governo de George W. Bush, à época líder das emissões mundiais.

Frustrações têm sido a tônica das últimas COP, principalmente pela dificuldade de se chegar a um acordo. Os países em desenvolvimento não consideram justo assumir o ônus de um problema criado por Europa e Estados Unidos. Países como a China e Brasil têm uma responsabilidade histórica bem menor que a sua capacidade de ação – ainda que nas últimas décadas os danos causados por processos de modernização perigosos tenham só aumentado³¹. Na última Conferência das Partes, a COP 21, realizada em Paris em 2015, 195 países assinaram um acordo que busca limitar o aquecimento global a 1,5 grau. É o primeiro pacto do clima desde Kyoto (1997), mas sua força e impacto real ainda será motivo de uma série de discussões.³²

O desafio é grande, na medida em que a mudança climática antropogênica (causada pelos seres humanos) ameaça e questiona interesses econômicos, valores, e estilos de vida sedimentados no último século³³. “A ideia de progresso está enredada no discurso político

²⁹As Conferências das Partes são reuniões diplomáticas bienais, com duração de duas semanas, para discussão de questões climáticas.

³⁰O conhecimento de que a emissão de CO₂ na atmosfera poderia aumentar a temperatura terrestre vem, pelo menos, desde o final do século XIX. A avaliação, no entanto, era de se se que levaria milênios até que o efeito das emissões humanas pudesse trazer implicações significativas. Medições feitas no Pacífico, em 1958, no entanto, já apontavam o aumento das emissões de CO₂ a níveis preocupantes, e um boletim de 1965 do Comitê Consultivo de Ciência da Presidência dos EUA sugeria uma virada climática por volta do ano 2000. Ações estratégicas só passam a ser tomadas, no entanto, em 1988, quando pesquisadores da NASA atestaram o problema numa sessão do Senado dos EUA e, no Reino Unido, a primeira-ministra Margaret Thatcher (que tinha formação em Química, era até então extremamente reticente com questões ambientais) anunciou em um discurso que era necessário agir (DRYZEK, NORGAARD e SCHLOSBERG, 2013, p. 20-21).

³¹Climatologistas sugerem que se a concentração de CO₂ na atmosfera chegar ao limite de 450 partes por milhão (ppm), há 53% de chances de a temperatura média global se elevar a no máximo em 2°C até o final do século XXI. Esse limite de 2°C é o mesmo estipulado na COP de Copenhague, em 2009. Para que ele seja alcançado, seria preciso que as emissões totais de CO₂ na atmosfera fossem de até 1000 gigatons entre 2000 e 2050, apesar de 250 gigatons de CO₂ terem sido emitidos somente entre 2000 e 2009 (MEINSHAUSEN et al., 2009 apud DRYZEK, NOORGAARD e SHLOSBERG, 2013, p. 9).

³²*Países assinam acordo inédito para conter o aquecimento global*. Folha de S.Paulo, 12 de dezembro de 2014. <www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/12/1718310-franca-apresenta-proposta-para-cop21-selar-cordo.shtml> Acessado em 10 de fevereiro de 2016.

³³Diferentemente dessas outros desafios globais, a natureza das mudanças climáticas seria mais incerta há alguns

moderno e na forma como indivíduos pensam sobre seu próprio futuro e no de seus filhos. As mudanças climáticas desafiam as pessoas a repensar toda essa narrativa e isso é profundamente perturbador” (DRYZEK, NORGAARD E SCHLOSBERG, 2013, p. 6). E é um processo que acaba por expor a politização do campo técnico-científico, que se sente desconfortável por sair de uma suposta zona de neutralidade, avaliam.

Não se pode desconsiderar o papel de movimentos sociais na articulação da temática climática nesse período. Grandes organizações transnacionais, como Greenpeace e WWF, têm contribuído enormemente para que os problemas ambientais ganhem visibilidade pública. As organizações têm se convertido, também, em centros de produção de informação e monitoramento climático, provendo insumos para a deliberação pública e a tomada de decisões por parte dos Estados. É o caso, por exemplo, do IMAZON, no Brasil, que desde os anos 1980 faz monitoramento do desmatamento na Amazônia e construiu tecnologias de manejo sustentável que se tornaram referência para os órgãos estatais – ainda que essa aproximação seja alvo de críticas por setores da academia e de movimentos sociais mais combativos.³⁴ Aprofundaremos, a seguir, o contexto do ambientalismo brasileiro nas últimas décadas, observando as relações entre sociedade civil e Estado.

1.3. O contexto do ambientalismo no Brasil

Assim como ocorreu na Europa e nos Estados Unidos, a preocupação com questões ambientais já aparecia no Brasil bem antes da emergência do ambientalismo, nos anos 1960 e 1970. Desde o início do século XX, pequenos grupos de naturalistas, engenheiros florestais, jornalistas e políticos, reunidos em torno de associações de caráter conservacionista, atuavam para a implementação de reservas e na construção de legislações básicas sobre a área. Esse movimento conservacionista, anterior aos anos 1970, seguia uma tendência de preservação de nascentes, florestas e reservas de recursos naturais, tendo por base setores burocráticos do Estado brasileiro e lideranças técnico-científicas (URBAN, 2001 apud OLIVEIRA, 2008, p.

complicadores, avaliam Dryzek, Norgaard e Schlosberg (2013): 1) ainda há muita incompreensão sobre o tamanho do problema, que envolve conhecimentos técnico-científicos complexos; 2) esses conhecimentos científicos, muitas vezes, entram em conflito com a observação causal cotidiana dos cidadãos ordinários sobre o clima; 3) existem acusações permanentes de um movimento negacionista bem financiado; 4) a questão da inevitabilidade do progresso baseada numa lógica de crescimento baseada em consumo de combustíveis fósseis é colocada em xeque, novamente.

³⁴A respeito do IMAZON, ver a reportagem “O mentor”, de Bernardo Esteves, na edição de dezembro de 2015 da revista *piuí*. Disponível em <http://revistapiaui.estadao.com.br/materia/o-mentor/> Acessado em 7 dezembro 2015.

756; VIOLA e LEIS,1995). Esse grupo, tratado na literatura brasileira sobre o ambientalismo como uma “elite naturalista” (OLIVEIRA, 2008) é responsável, por exemplo, pela defesa da criação dos primeiros parques nacionais, pela elaboração do Código de Águas e Minas e do primeiro Código Florestal, no período da implementação da Constituição de 1934.

Em 1958, as ações desse grupo derivam na criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), no Rio de Janeiro, inspirada em organizações britânicas e que será muito atuante principalmente até os anos 1970 (ALONSO et al., 2007).³⁵ Mais adiante, “[d]urante o governo Jânio Quadros, com um de seus fundadores e também presidente do Conselho Florestal Federal, a FBNC participou na elaboração de medidas governamentais destinadas à proteção da natureza, na criação de áreas protegidas e na elaboração do Código Florestal de 1965” (OLIVEIRA, 2008, p. 757).

A partir dos anos 1970, observa-se uma guinada de fortalecimento do ambientalismo no país, em parte devido às influências dos movimentos europeu e estadunidense, em parte devido ao contexto político do país, marcado pelo surto de urbanização e industrialização, atrelado à expansão da fronteira agrícola, na ditadura militar.³⁶ “A profundidade (e até a violência) das mudanças modernizadoras dos anos 70 brasileiros explica inclusive o maior espaço de atenção que aqui tiveram as novas questões ambientais, em relação a alguns países da América Latina” (VIOLA, 1996, p. 80). Na virada dos anos 1970 e 1980, o contato de grupos preocupados com a questão ambiental com outros, ligados ao processo de redemocratização e à formulação da nova Constituinte fizeram com que pautas sociais e políticas passassem a ser vistas como questões ambientais, e vice-versa. Nesse período, emergiram grandes mobilizações de rua, manifestações e campanhas específicas sobre a temática. Num primeiro momento, a redemocratização, e, mais tarde, a Constituinte e realização da ECO-92, no Rio de Janeiro, se colocaram como pontos aglutinadores da questão ambiental no país (ALONSO et al., 2007; OLIVEIRA, 2008).

Em 1978, durante a crise interna do regime militar que deu início ao processo de

³⁵A “FBCN havia difundido no Brasil o conservacionismo clássico. No conteúdo, adotou uma visão biocêntrica da relação sociedade-natureza. O meio ambiente seria a natureza selvagem, a ser preservada da ação deletéria dos grupos sociais por meio de parques nacionais e reservas ambientais. Na forma, o discurso é cientificista: os especialistas das ciências naturais seriam autoridades incontestáveis na definição de problemas e de políticas ambientais. Dos dois ângulos, o conservacionismo segrega a questão ambiental de qualquer dimensão social e a apresenta como apolítica” (ALONSO et al., 2007, p. 157).

³⁶Como forma de evitar a pressão da reforma agrária no Sul e no Sudeste, o regime militar estimulou a colonização da região Norte do país, o que, aliado à grandes obras viárias e de energia, contribuiria para o surto de desmatamento da região. A industrialização, por sua vez, se deu pela atração de empresas poluidoras que já não eram benquistas nos países do Norte (VIOLA e LEIS, 1995, p. 83).

redemocratização brasileira, foi reestabelecido o direito de manifestação, o que foi condição de possibilidade para o grande ciclo de protestos que perdurou até o movimento pelas Diretas Já. O ambientalismo surfou nessa onda, com grandes atos públicos contra medidas autoritárias da ditadura, como uma manifestação contra a construção da usina hidrelétrica de Itaipu, que reuniu cerca de três mil pessoas em Guaíra, no Paraná, em 1982 (OLIVEIRA, 2008; ALONSO et al., 2007). É interessante notar que, nesse período, o emergente ambientalismo brasileiro demonstrava atenção também a questões ambientais no âmbito urbano: lixões, poluição do ar e da água passam a ser lidas como problemas ambientais. Em São Paulo, por exemplo, organiza-se uma campanha contra a construção de um aeroporto na região de Cucaia do Alto.³⁷ No Rio Grande do Sul, ambientalistas se colocaram contra instalação de um polo petroquímico às margens da Lagoa dos Patos, próximo a Porto Alegre, entre o fim dos anos 1970 e o início dos anos 1980.³⁸ Em Cubatão, que ganhou o epíteto de uma das cidades mais poluídas do mundo, também emergiram mobilizações, entre 1982 e 1984, contra a catástrofe que a industrialização trouxe à cidade.

E é imprescindível lembrar que a Amazônia foi um dos principais focos do ativismo nos anos 1980, sendo ponto de atividades de grupos não só do Brasil, como também de organizações internacionais, como o Greenpeace e o Fundo Mundial para a Natureza (WWF) (ZHOURI, 2006). As ONGs internacionais desempenham um papel importante para dar visibilidade para os problemas da região, já que uma soma de fatores fazia com que os problemas ambientais amazônicos fossem invisibilizados pelo restante do país.³⁹

A destruição da floresta passou a ganhar destaque na mídia internacional e projetou novos heróis nos anos 1980 e 1990: o líder seringueiro acriano Chico Mendes, assassinado em 1988, que, de sindicalista local, foi lançado a ambientalista global; o chefe Kaiapó Raoni, que realizou turnê mundial com o roqueiro Sting; Airton Krenak, que se tornaria deputado

³⁷De acordo com Alonso et al. (2007, p. 156), “[p]or meio de estratégias de mobilização convencionais, como abaixo-assinados, a APPN [Associação Paulista de Proteção Natural, criada em 1976] mobilizou moradores da área potencialmente afetada e, como a Universidade de São Paulo (USP) estava ali situada, professores universitários de esquerda, que estabeleceram uma conexão com o MDB. Assim, o protesto local ganhou uma nacionalização não-intencional, sendo encampado pelo movimento pela Redemocratização”.

³⁸Segundo Oliveira (2008, p. 766), os protestos contra o polo petroquímico contaram “com o apoio e a participação de diversas organizações que não eram vinculadas às lutas ambientalistas, como entidades profissionais e comunitárias, além de políticos de oposição. A mobilização se caracterizou pela inauguração de novas formas de fazer protesto – realização de shows, seminários, acampamentos à beira da Lagoa dos Patos, divulgação de cartilhas – e pela manutenção de um intenso debate na imprensa acerca do projeto.”

³⁹Entre tais fatores, podem-se citar: o afastamento da região do epicentro político-econômico do país, a opressão da sociedade civil nortista pelas elites locais e um imaginário nacional de que a região seria fonte quase infinita de recursos naturais (ZHOURI, 2006, p. 143).

constituente em 1986; e Paulinho Paiakan, também Kaiapó, que seria saudado como “Um homem que salvaria o mundo” pelo jornal americano *The Washington Post* (ZHOURI, 2006, p. 143).⁴⁰ As campanhas contra problemas como desmatamento e construção de grandes empreendimentos, em que estiveram envolvidos, apontam o dedo para os grandes organismos internacionais que financiam as ações do Estado na região, principalmente obras viárias e grandes hidrelétricas.

Na avaliação de Viola e Leis (1995), essa constituição do ambientalismo no país, no entanto, também precisa ser pensada a partir da rápida institucionalização da questão pelo Estado brasileiro e da relação que os novos grupos estabeleceram com as agências temáticas que serão constituídas para lidar com o tema, já nos anos 1970. Essas agências são criadas principalmente como uma resposta do governo brasileiro às avaliações negativas, por parte da opinião pública internacional sobre a postura desenvolvimentista do país.⁴¹ A primeira delas, a Secretaria Especial de Meio Ambiente, é criada em 1973, seguida pelas agências ambientais dos estados da região Sudeste – todas elas operando com o foco na emissão de licenciamentos para a instalação de empreendimentos. Vale lembrar que um ano antes, em 1972, fora publicado *Os Limites do Crescimento* e o governo dos EUA implementara a agência de meio ambiente daquele país (a EPA). Naquela época, a relação que se estabelece entre essas agências e os movimentos era emblemática. Ao mesmo tempo em que as novas instituições eram acusadas de coniventes com o industrialismo, por parte dos movimentos sociais, e os movimentos eram vistos como ingênuos pelas agências, havia intensa circulação de pessoas alimentando os dois espaços – ambientalistas que se tornariam técnicos e técnicos que também atuavam como ativistas (VIOLA e LEIS, 1995, p. 84-85).⁴²

⁴⁰E, posteriormente, apresentado como “selvagem” e exposto como estuprador pela revista *Veja* (ZHOURI, 2006, p. 143).

⁴¹Na Conferência de Estocolmo, em 1972, o Brasil liderou um grupo dos países em desenvolvimento, “que tinham uma posição de resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental (sob o argumento de que a principal poluição era a miséria) e que se negavam a reconhecer o problema da explosão demográfica” (VIOLA e LEIS, 1995, p. 83)

⁴²Outros pontos importantes que atestam a rápida institucionalização da questão ambiental no Brasil foram a aprovação do Sistema Nacional de Meio Ambiente em 1981 (ainda que ele só tenha sido implementado de forma restrita em 1984) e a implementação do Conselho Nacional de Meio Ambiente em 1986, durante a presidência de José Sarney (VIOLA e LEIS, 1995). Interessante observar como a lógica de implementação dos conselhos de políticas públicas na área de meio ambiente é anterior à Constituição de 1988, muitas vezes tida como ponto de partida para a implementação desse modelo institucional. Em Minas Gerais, a Comissão Estadual de Política Ambiental, posteriormente renomeada como Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), foi criada em 1977. Apesar das transformações por que passou desde a sua fundação, o COPAM sempre contou com a atuação de representantes da sociedade civil e de órgãos públicos na deliberação sobre o julgamento de casos de licenciamento e infrações ambientais (CARNEIRO, 2005b, p. 67). Para uma crítica à oligarquização do COPAM, também ver Carneiro (2005b).

Para além da dimensão institucional, a constituição do ambientalismo brasileiro nos anos 1970 e 1980 também foi marcada por controvérsias e disputas de sentido entre os grupos de ativistas. Era preciso negociar uma linguagem comum entre o socioambientalismo⁴³ e o conservacionismo.⁴⁴ Por relacionar as causas dos problemas ambientais “ao modelo brasileiro de desenvolvimento” implementado pelo regime militar, o *frame* do socioambientalismo acaba conectando as causas com os movimentos pela redemocratização do país, protagonistas das lutas sociais naquele momento.

Depois da redemocratização, um setor dos movimentos e grupos de protestos ambientalistas se converteu em associações profissionalizadas.⁴⁵ Com a convocação da Assembleia Constituinte, parte do movimento pretendia lançar candidaturas avulsas – o que não foi permitido – e outra parte caminhou para apoiar candidaturas de partidos de esquerda. No entanto, somente um candidato, o paulista Fábio Feldman, foi eleito pelo Partido Verde⁴⁶ De todo modo, assim como ocorreu com outros movimentos sociais da época, o movimento buscou fazer propostas diretas à Constituição por meio das Iniciativas Populares – permitidas quando movimentos conseguissem mais de 30 mil assinaturas.⁴⁷ Várias dessas propostas foram derrubadas pelo chamado Centrão.⁴⁸ A punição criminal para condutas ambientais incorretas, uma demanda do movimento, por exemplo, foi negada. No entanto, no fim, com incidência dos movimentos em parlamentares de esquerda, foi incluído na versão final da Carta um capítulo sobre meio ambiente, assegurando propostas conservacionistas (ALONSO et al., 2007; OLIVEIRA, 2008; VIOLA e LEIS, 1995).

Com a vitória de Fernando Collor para a Presidência da República, em 1989, o movimento ambientalista brasileiro sofreu um revés, já que parte considerável apoiou a

⁴³Particular ao país, o discurso do socioambientalismo nasce no Brasil a partir do encontro entre grupos ambientalistas e movimentos sociais ligados às causas sociais, no contexto da redemocratização, buscando aliar o discurso da preservação com o da melhoria da qualidade de vida das classes baixas. De algum modo, contribui para a emergência da Justiça Ambiental no Brasil, mas difere desta por não ser um “ambientalismo *dos pobres*”, para usar a expressão de Martinez-Allier.

⁴⁴Grosso modo, que projetava o meio ambiente como mundo natural selvagem, vendo intervenções nele como questões técnica, restrita aos cientistas naturais.

⁴⁵A combinação de ativistas da FBCN e da APPN e grupos empresariais, por exemplo, levou à criação da SOS Mata Atlântica, em 1986.

⁴⁶Criado em 1986, sobretudo a partir da mobilização de pequenas associações do Rio de Janeiro.

⁴⁷Três das 83 Iniciativas Populares que entram em discussão na Constituinte são de caráter ambientalista, duas sobre reservas indígenas e uma que propunha a proibição de uso de energia nuclear, mesmo para fins pacíficos – ponto que seria barrado pelos parlamentares do “Centrão” (ALONSO et al, 2007, p. 161-162).

⁴⁸Na definição de Nobre (2013, p. 11), o Centrão foi “o bloco suprapartidário que contava com a maioria do PMDB” que buscava blindar o centro do sistema político contra a demandas de movimentos sociais durante o processo Constituinte de 1988.

candidatura de Lula, do Partido dos Trabalhadores. Com o novo presidente, apesar de o Brasil ser o escolhido para sediar da ECO-92, as articulações entre governo e movimentos sociais para o evento foram difíceis. Collor chegou a nomear José Lutzenberg, importante liderança ambientalista dos anos 1980⁴⁹, para a Secretaria de Meio Ambiente, mas, à época, ele já não desfrutava da grande capacidade de agregação que contava nos anos 1970-1980. De todo modo, a Conferência serviu como novo momento de convergência dos ambientalistas (ALONSO et al., 2007; OLIVEIRA, 2008).

A partir da emergência do paradigma da sustentabilidade, que se consolidou na ECO-92, o movimento ambientalista brasileiro intensificou o processo de institucionalização, tanto a partir da criação de ONGs, como via participação em mecanismos institucionais criados pelo Estado para a gestão de políticas do setor, como comitês de bacia hidrográficas⁵⁰ e os conselhos de meio ambiente (ZHOURI, 2014; ACSELRAD, 2008). Acselrad faz uma avaliação bastante crítica sobre a atuação de parte do movimento a partir de então:

É fato que parte das entidades dedicou-se a atuar diretamente no domínio gestor-administrativo, servindo os aparatos burocráticos do “setor ambiental dos governos” e fornecendo informação, perícia técnica ou mediação de conflitos. Voltaram-se, assim, fortemente para o Estado, eventualmente buscando ocupar espaço nas representações reservadas à “sociedade civil” nos órgãos consultivos de política ambiental, ou para o mercado, fornecendo soluções discursivas, mediação e legitimação ao processo de “ambientalização” de empresas. (...) A tendência observada à cientificização das políticas ambientais teve por contrapartida uma tendência à cientificização dos movimentos; a tecnocracia oficial é confrontada por contraperícias, e, ao chamado “setor ambiental do governo”, passa a corresponder uma comunidade ambiental de associações de especialistas (ACSELRAD, 2010, p. 105).

Alguns setores, contudo, permaneceram mais distantes do Estado e adotaram formas de ação mais combativas, como o Movimento pelos Atingidos por Barragem (MAB) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – ainda que este não tenha a questão

⁴⁹De acordo com Alonso et al. (2007, p. 159), o agrônomo gaúcho, membro da associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural, foi um dos principais responsáveis por agrupar as diferentes correntes do ambientalismo brasileiro nos anos 1980: “a Agapan, no *frame* e nas estratégias de ação, era transversal ao movimento, abarcando em seu discurso todo o espectro temático do movimento, desde o conservacionismo da FBCN [Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza], até temas urbanos e contraculturais, e todas as estratégias de mobilização, desde os *lobbies* e acesso à burocracia do Estado dos conservacionistas até manifestações públicas e lúdicas, preferidas pelos demais grupos. Por essas razões, a Agapan adquiriu centralidade na rede do ativismo ambientalista da década de 1970 e Lutzenberg tornou-se o *broker* entre a tradição conservacionista e os novos grupos socioambientalistas”.

⁵⁰Previstos na Lei das Águas (Lei Federal 9433/1997), os comitês de bacia são órgãos colegiados com representantes, na maioria das vezes, da sociedade civil, do poder público e dos usuários de água, responsáveis por deliberar assuntos relativos à gestão dos recursos hídricos em uma dada bacia hidrográfica, como a outorga (autorização) para captação de água e lançamento de efluentes em empreendimentos de médio e grande porte.

ambiental como foco central em parte considerável da sua luta.

Do ponto de vista legal, o final dos anos 1990 registrou avanços importantes, com projetos que vinham sendo maturados desde o período da Constituinte. Houve a aprovação da Lei das Águas, em 1997, que estabeleceu a política nacional de recursos hídricos com um inovador modelo ambiental, em que o território das bacias hidrográficas ganhou centralidade e passou a ser considerado na gestão das políticas públicas. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), normativa criada pela Lei Federal nº 9.985 de 2000, propôs a existência de modelos de unidades de conservação que também privilegiassem a integração e o desenvolvimento com comunidades tradicionais.⁵¹ O Estatuto das Cidades, Lei Federal 10.257 de 2001, regulamentou a política urbana brasileira e trouxe pontos importantes para a gestão ambiental, como a necessidade do estabelecimento de planos diretores nos municípios. E o decreto 4.297 de 2002, que regulamentou o Zoneamento Ecológico-Econômico, como instrumento da política nacional de meio ambiente e criou limites para as atividades públicas e privadas nos territórios de acordo com suas características ambientais.⁵² É importante salientar que boa parte desses projetos já vinham sendo apresentados desde a época da Constituinte, e passaram todo os anos 1990 sendo gestados. Além disso, houve pressão internacional para a aproximação de parte da legislação ambiental do país aos padrões europeus.

1.3.1. Desenvolvimentismo e exportação de commodities

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, 2013). Ao mesmo tempo, o governo se baseia num modelo de crescimento econômico que tem como motor grandes obras de infraestrutura – rodovias, portos e usinas hidrelétricas –, e a produção e exportação de

⁵¹Há no SNUC dois grandes núcleos de UC: as de proteção integral e as de uso sustentável. Dentro as categorias de proteção integral estão incluídas: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre. No grupo de uso sustentável há as seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

⁵²Decreto Federal 4.297 de 2002.<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm> Acessado em 10 de julho de 2015.

commodities – como soja, etanol, carne e minério de ferro.⁵³ Lançado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo Lula intensifica 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). Aliado ao estímulo do consumo interno por parte das famílias como medida de proteção diante da crise financeira de 2008, esse modelo neodesenvolvimentista, que dá ênfase ao setor primário da economia, será alvo de intensas críticas. Na avaliação de José Maurício Domingues (2013), nesse início de novo século:

...tem-se aberto quase um abismo na esquerda latinoamericana, 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. Muitas vezes a conciliação é impossível entre esses projetos, mas é preciso buscar pontos de convergência e negociar ao máximo. Divisões como esta ajudam apenas à direita, no momento [em 2013] derrotada, mas sempre à espreita para se reerguer. De todo modo, uma coalizão ampla, capaz de manter o projeto progressista em seu curso, não pode deixar as questões do desenvolvimento e da ampliação do consumo de lado. Por razões em si justas, mas também porque não se devem jogar vastos setores populares e da classe média literalmente no colo dos neoconservadores, estes são dois temas que devem constar da pauta da esquerda, o que não quer dizer que devemos aceitar sem disputa sua versão privatista, privatizadora e consumista. (DOMINGUES, 2013, p. 22).

No entanto, é preciso observar no quadro do ambientalismo no governo Lula 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, o INESC e a AGAPAN ocuparam posições estratégicas no Ministério de Meio Ambiente (LOSEKANN, 2014). Esses novos quadros da

⁵³“...a participação das commodities na pauta brasileira de exportações cresceu de menos 37% para mais de 53% entre 2000 e 2011 (SQUEFF e DE NEGRI, 2014). Se se somar a isto as exportações de petróleo que eram 5% da pauta e passaram a representar cerca de 14%, mais de 65% da pauta de exportações do Brasil, em 2011, era composta de produtos primários” (DE NEGRI e CAVALCANTI, 2014, p. 17). Ainda de acordo com os autores, o cenário externo favorável impulsionado pelo crescimento da China, principalmente entre 2000 e 2008, justifica o aumento da extração/produção e exportação de commodities no Brasil. Outro dado, revela que o país passou de 3% para 6% na participação no comércio mundial de commodities entre 2000 e 2011 (DE NEGRI e CAVALCANTI, 2014, p. 15-17).

administração pública vinham, em sua maioria, de organizações de perfil socioambientalista⁵⁴ 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 desses ambientalistas que se encontraram do governo Lula, Cristiana Losekann (2014) aponta 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 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, diante da expectativa 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 surgiram 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 2008. Além disso, a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo dinamizou a implementação de obras de

⁵⁴Segmento que defende a articulação entre a defesa do meio ambiente e a luta pela melhoria da qualidade de vida das populações de baixa renda (SANTILLI e SANTILLI, 2009), muitas vezes se articulando ao discurso do desenvolvimento sustentável.

infraestrutura (estradas, portos e ferrovias) que facilitam o escoamento da produção crescente de *commodities* (minério de ferro, soja e carne) voltadas para a exportação (LASHEFSKI, 2014). Se, por um lado, o PAC e as *commodities* foram responsáveis pelo ciclo virtuoso de crescimento da economia brasileira dos primeiros 12 anos do PT no Planalto, por outro, vieram acompanhados pela eclosão de vários conflitos socioambientais. Esses conflitos mobilizaram principalmente populações atingidas por esse modelo de crescimento, como ribeirinhos, agricultores familiares, indígenas e quilombolas, configurando um novo campo dentro do ambientalismo brasileiro, o Movimento pela Justiça Ambiental (ACSELRAD, 2010; ZHOURI, 2014).

Como já mencionado, surgido nos Estados Unidos nos anos 1980, o conceito de justiça ambiental busca desconstituir a ideia de que as lutas ambientais são supraclassistas e recoloca, num primeiro momento, a questão da desigualdade da distribuição dos problemas ambientais. 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, mas que somente viria a se tornar ativa a partir de meados do governo Lula. Com uma declaração de princípios que expandia a categoria de injustiça ambiental para 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).

Esse novo movimento compôs a base de resistência às flexibilizações de condicionantes ambientais para a implementação de grandes obras e para a produção/extração de *commodities*, bem como a várias alterações na legislação brasileira que tiveram como

objetivo facilitar as atividades do capital produtivo⁵⁵, como o novo código florestal.⁵⁶ Essa 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 nova 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 (PCdoB-SP), na relatoria do Código Florestal, e Gabriel Guimarães (PT-MG) e Leonardo Quintão (PMDB-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 já aprovadas, com implicações ambientais, dentro dos governos do PT, temos: I) 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; II) o novo Código Florestal (Lei Federal 12.651 de 2012), que anistiou produtores desmatadores que deveriam recompor áreas de proteção permanente até aquele momento e, dentre outros pontos polêmicos, permite a recomposição de área desmatada com espécies exóticas, como o eucalipto⁵⁸; III) o novo Código da Mineração (PL 5807/2013), em tramitação no Congresso; e IV) o projeto de lei que permite a

⁵⁵Dentre elas, temos: I) a Lei Nacional de Biossegurança (Lei Federal 11.105), que permitiu o plantio de alimentos geneticamente modificados a partir de 2005, viabilizando o incremento, sobretudo, da produção de soja; II) o novo Código Florestal (Lei Federal 12.651 de 2012), que anistiou produtores desmatadores que deveriam recompor áreas de proteção permanente até aquele momento e, dentre outros pontos polêmicos, permite a recomposição de área desmatada com espécies exóticas, como o eucalipto; III) o novo Código da Mineração (PL 5807/2013), em tramitação no Congresso, que busca acelerar o processo de implementação de minas; e IV) o projeto de lei que permite a mineração em terras indígenas (PL 1.610/1996), também em tramitação

⁵⁶A 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>> Acesso em 20 de junho de 2015.

⁵⁷R\$ 2 milhões (42% do total) da arrecadação 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 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>. Acessado em 10 de dezembro de 2015.

⁵⁸O novo código florestal foi motivo de intenso debate público envolvendo ambientalistas e ruralistas. Após a aprovação da lei, uma grande mobilização – o “Veta, Dilma” – foi articulada por movimentos sociais, com atos públicos e ativismo em mídias sociais, clamando que a presidenta Dilma Rouseff 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 dos ruralistas, mas que afrouxou as regras vigentes no código anterior, de 1965.

mineração em terras indígenas (PL 1.610/1996), também em tramitação⁵⁹.

Diante dessas questões e outras mais – como a implementação de minerodutos e de portos em áreas de preservação – o movimento tem atuado em fóruns de discussão institucionais, promovendo paralisações de obras e o fechamento de estradas e ferrovias com uso de barricadas. Além disso, ele tem feito solicitações de intervenções jurídicas, via Ministério Público, além de um permanente ativismo na internet por meio de blogs, sites e redes sociais.

Antes de entrarmos no caso Gandarela, e de como ele se relaciona com a conjuntura política brasileira, pretendemos traçar um breve panorama de controvérsias ambientais e mineração no país e no mundo – observando como esse processo de ampliação da exploração de recursos naturais, conhecido como “superciclo das commodities”, foi uma tendência não só no Brasil, mas também em outros países com governos tidos como progressistas na América Latina.

1.4. Mineração e meio ambiente

A mineração tem se apresentado como um caso particular da relação da humanidade com o industrialismo, que intensificou a demanda pela extração de insumos energéticos – primeiramente carvão mineral; depois, petróleo e gás – e de toda sorte de metais, principalmente o ferro, mas também de alumínio, manganês, cobre, estanho, dentre outros. Relatos de poluição do ar e das condições insalubres a que eram submetidos os trabalhadores em minas de carvão europeias, permeados por cenas de morte, câncer e mutilações povoaram a literatura, o cinema e a imprensa entre os séculos XVIII e XX (HOBSBAWN, 2011c, p. 469)⁶⁰ – e continuaram a chegar até a nós a conta-gotas, de forma quase silenciosa, da nova frente selvagem do industrialismo que se desenvolve na China.⁶¹ Industrialismo este

⁵⁹A 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>> Acessado em 20 de junho de 2015.

⁶⁰Como comparado por Hobsbawn (2011c, p. 469), “...o trabalho do soldado nos países ocidentais era, de longe, consideravelmente menos perigoso que o de certos grupos de trabalhadores civis, como os dos transportes e das minas. Nos últimos três anos das longas décadas de paz [encerradas em 1914], morriam por ano 1.430 mineiros de carvão britânicos, e 165.000 (ou mais de 10% da força de trabalho) sofriam ferimentos. E a taxa de acidentes nas minas de carvão britânicas, embora mais elevada que a belga ou a austríaca, era algo mais baixa que a francesa, 30% menor que a alemã e não mais de um terço que a dos EUA.”

⁶¹Em 2014, de acordo com a agência oficial de notícias da China, foram 931 mortes em minas de carvão naquele

construído, em parte, com o acúmulo de capitais proveniente da empresa mineradora colonial que, entre os séculos XVI e XIX, promoveu a pilhagem de prata e ouro na América Latina, às custas das vidas de indígenas e escravos africanos submetidos a toda forma de trabalho para a retirada dos metais (HOBSBAWN, 2011a).

Pilhagem que se estendeu, no século XIX e início do século XX, à África, estando profundamente entrelaçada às disputas que levariam à eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914 (HOBSBAWN, 2011c), ganhando proporções volumosas com grandes transnacionais controlando a extração de metais a partir do pós-guerra (1945-), notadamente na África, América do Sul, Austrália e China. No caso do minério de ferro, em 2013, três companhias – Vale, Rio Tinto⁶² e BHP Billiton⁶³ – garantiram mais de 40% da exploração mundial, que naquele ano foi de 2,9 bilhões de toneladas (DNPM, 2014, p. 72). A China liderava a extração mundial de minério de ferro, com 1,32 bilhão de toneladas (44,7% do total), seguida por Austrália, com 530 milhões (18%) e Brasil, 386 milhões de toneladas (13,1%). A China era ainda a responsável pelo consumo de cerca de 45% dos metais produzidos em 2013 – em 1990, esse índice não chegava a 5% (DNPM, 2014, p. 1-4).

Alguns fatores conjunturais ajudam a compreender o aumento de conflitos envolvendo a extração de minério de ferro, a partir dos anos 2000. O aumento da demanda pela produção de minério por parte de países do sul e do leste da Ásia – notadamente a China – fez com que companhias passassem a explorar territórios anteriormente já conhecidos por suas grandes reservas, mas que eram evitados por questões políticas, sociais, de localização ou por

país. Em 2002, ano com mais fatalidades registradas, esse número chegou a sete mil. Fonte: *Sobe para 21 número de mortos em inundação em mina de carvão na China*. EBC, 23 de abril de 2014. Disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2015/04/sobe-para-21-numero-de-mortos-em-inundacao-em-mina-de-carvao-na-china> Acesso em 13 de outubro de 2015.

⁶²Empresa fundada na Inglaterra no final do século XIX para exploração de ferro na região do Rio Tinto, na Espanha – daí seu nome. Tem atuação em mais de 40 países, focando atividades na Austrália e América do Norte, com a extração de alumínio, cobre, diamantes, ouro, minerais industriais, ferro, carvão e urânio. Site corporativo: <<http://www.riotinto.com/aboutus/about-rio-tinto-5004.aspx>> Acesso em 3 de outubro de 2015. Em 2015, a empresa tinha como meta a produção de 340 milhões de toneladas de minério de ferro. Fonte: *Rio Tinto mantém plano produzir mais minério de ferro* (Exame, 03 de setembro de 2015. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/rio-tinto-mantem-plano-produzir-mais-minerio-de-ferro>> Acessado em 12 de outubro de 2015).

⁶³Considerada a maior mineradora do mundo, a BHP Billiton é resultado da fusão da Broken Hill Proprietary Company (BHP), de origem australiana, com a Billiton, inglesa. Atua na extração de ferro, bauxita, carvão, urânio, níquel e petróleo. No Brasil, entre outros negócios, é sócia da Vale na empresa Samarco, que faz extração de minério de ferro na região de Mariana, Minas Gerais. Para junho de 2015, tinha expectativa de produção de 230 milhões de toneladas de minério de ferro no período de um ano. Fontes: *Produção de minério da BHP cresce, mesmo com muita oferta*. Exame, 22 de abril de 2015. Disponível em <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/producao-de-minerio-da-bhp-cresce-mesmo-com-muita-oferta>. Acessado em 12 de outubro de 2015. E site corporativo <<http://www.bhpbilliton.com/aboutus>>. Acessado em 12 de outubro de 2015.

apresentar barreiras naturais. Contribuiu para o aumento da exploração, a melhoria nas tecnologias de extração, de gerenciamento ambiental, o que fez com que as empresas ampliassem suas margens de lucro (BEBBINGTON et al., 2008, p. 898). Além disso, as empresas passaram a contar com novas tecnologias de gerenciamento de risco social, promovendo intervenções nas comunidades onde passaram a atuar. Todas essas ações envolvem um conjunto de técnicas em torno de um discurso de modernização ecológica e de desenvolvimento sustentável, segundo o qual promete-se que a mineração pode ser desenvolvida sem criar problemas às comunidades, tanto ambientais quanto sociais. Não é, no entanto, o que se observa. Principalmente por conta dessa demanda sobre territórios outrora não considerados pela atividade – como é o caso de áreas agrícolas na cordilheira dos Andes e no sudeste do Brasil –, gerando conflitos.

Um ponto fundamental é que, como posto pelos autores, a nova geografia da mineração da virada do século XX para o XXI faz com que conflitos envolvendo a atividade deixem de ser observados numa perspectiva capital *versus* trabalho, para operar numa lógica de disputas de significado em torno do conceito de desenvolvimento, articulando um leque que engloba meio ambiente, direitos humanos, identidade, modos de vida e, em alguns casos, nacionalismo (BEBBINGTON et al., 2008, p. 900-2).

No entanto, muitas vezes, esses problemas são temporizados diante do aceno de ganhos econômica gerados pela exploração mineral. A esse respeito, em uma entrevista à pesquisadora June Nash, na década de 1970, um minerador boliviano asseverou: “Nós comemos as minas e as minas nos comem” (NASH, 1993, p. ix; apud BEBBINGTON et al., 2008). Mas uma série de pesquisas econômicas, a partir dos anos 1980, desencorajaram a abertura de minas em países em desenvolvimento, colocando-as como falsas promessas de desenvolvimento – com a conhecida tese da maldição dos recursos naturais (BEBBINGTON et al., 2008). Um argumento recorrente é de que a mineração estaria relacionada bruscamente à chamada *doença holandesa* – períodos de *boom* extrativo levariam à alta nos níveis de consumo e investimento dos países que não se sustentariam a longo prazo, atrelado ao desinvestimento no setor de manufaturas, à baixa diversificação da economia, com a criação de enclaves, e ao reduzido desenvolvimento educacional. No entanto, a partir dos anos 1990, e notadamente nos 2000, uma série de reformas ocorreram em países com tradições coloniais, modernas e contemporâneas de mineração, no sentido de facilitar a extração.

Essa expansão tem sido acompanhada por conflitos sociais e debates políticos, no entorno da relação entre mineração, direitos humanos, integridade ambiental e

desenvolvimento. Esses debates ocorrem não somente entre ativistas, organizações especializadas e a indústria: ele tem sido também matéria de campanhas presidenciais – caso do Peru, em 2006 –, reformas constitucionais – Equador, 2008 – e esforços de criar um ostensivo modelo de desenvolvimento pós-neoliberal – por exemplo, na Bolívia (BEBBINGTON et al., 2008, p. 889)⁶⁴.

Do ponto de vista institucional, os autores pontuam a correlação entre investimento em mineração e a ausência de transparência na gestão do Estado em relação a ações necessárias para o desenvolvimento da atividade – financiamento de campanhas de políticos, lobby para aprovação de legislação que beneficie o setor etc.:

O ponto mais importante aqui é que se "a autoridade do Estado é historicamente construída por meio de uma série de troca de recursos por instituições" (KARL, 2007, p. 259), em Estados dependentes de minerais essas trocas não são entre Estado e cidadãos, mas sim entre as instituições do Estado e essas corporações, potências estrangeiras e financeiras cujas atividades geram recursos para o Estado. Estas trocas criam arranjos institucionais destinados a atender às necessidades e demandas desses últimos atores em vez de atender aos cidadãos, e, assim, levam a um Estado deturpado com mais legitimidade diante dos interesses internacionais do que em relação aos cidadãos nacionais. (BEBBINGTON et al., 2008, p. 892)

No caso africano, após o processo de descolonização e de guerras civis da segunda metade do século XX, países como Moçambique e Angola têm recebido grande fluxo de investimento de mineradoras interessadas na retirada de minério de ferro, ouro e carvão (ABDENUR e SOUZA NETO, 2013). Nesse processo, notam-se grandes de recursos em obras de infraestrutura – portos e ferrovias – que possibilitem o escoamento das *commodities* e que, nos anos 2000, em muitos casos, contou com recursos brasileiros, oriundos da proposta de cooperação Sul-Sul fomentada pelo governo Lula (2003-2012) (ABDENUR e SOUZA NETO, 2013). As cifras volumosas de implementação e lucro dos investidores contrastam com os impactos ambientais dos empreendimentos, as regulamentações de implementação precárias e as condições trabalhistas igualmente problemáticas. Sem mencionar as dúvidas sobre tráfico de influência e corrupção envolvidos na liberação dos empreendimentos na região. Ainda que em vários casos, a mineração venha sendo apontada como uma das formas mais rápidas de propiciar o crescimento econômico naquele continente, essas transformações têm sido acompanhadas por disputas territoriais entre populações tradicionais e grandes empresas, envolvendo inclusive conflitos armados (BEBBINGTON et al., 2008).

⁶⁴No original em inglês: “This expansion has been accompanied by social conflict and political debates around the relations among mining, human rights, environmental integrity and development. Such debates occur not only among activists, specialist organizations and the industry: they have also been the stuff of presidential campaigns (such as Peru, 2006), constitutional reform (Ecuador, 2008) and efforts to craft an ostensibly post-neoliberal model of development (for example in Bolivia)”.

A Austrália, por sua vez, com grandes reservas de minério de ferro, urânio e carvão, tem sido uma das maiores exportadoras de *commodities* minerais desde o pós-guerra, posição que se intensificou com a demanda chinesa dos anos 2000, facilitada pela proximidade entre os dois mercados.⁶⁵ A proximidade entre a indústria energética e mineral, puxada pela alta produção de urânio e do carvão – base da produção de eletricidade no país e um dos elementos chave das exportações para a China – faz com que a retirada desses dois produtos sejam base de uma série de tensões ambientais entorno da mineração, nos últimos 20 anos.

Talvez o caso mais emblemático tenha sido o de Jabiluka (HINTJENS, 2000). No final dos 1990, a instalação de uma grande mina de urânio no Território Norte, na região do Parque Nacional Kakadu, foi motivo de um longo conflito envolvendo ambientalistas, a população aborígene *Mirrar*, o movimento antinuclear, e a *Energy Resources Australia* (ERA) – então uma das empresas mais poderosas do país, controlada pela Rio Tinto. Mais de 500 ativistas foram presos durante o conflito, principalmente com o bloqueio ao acesso à região. A repercussão internacional – a área era patrimônio da humanidade reconhecida pela UNESCO – e a queda no preço do urânio no mercado internacional contribuíram para que o projeto fosse suspenso. O sucesso do movimento ambientalista é creditado à atuação conjunta com o povo *Mirrar* (HINTJENS, 2000).

A demanda chinesa por *commodities* dos últimos anos têm ampliado a presença de controvérsias no país. Duas grandes minas de carvão, Shenhua – de capital chinês e numa região de forte tradição agrícola, Nova Gales do Sul – e Adani – de capital indiano, em Queensland – têm causado amplo debate e reação por parte de ambientalistas, bem como a retirada de gás de xisto – que poderia ser lido como uma espécie de pré-sal australiano, por suas implicações econômicas e energéticas e por seus riscos ambientais. E, como reação aos questionamentos ambientalistas, o governo central tem proposto a limitação do questionamento da sociedade civil no processo de implementação de grandes empreendimentos minerários, com alterações do *EPBC act* – Lei de Proteção Ambiental e Conservação da Biodiversidade.

Essa lógica de flexibilização da legislação ambiental é parecida à encontrada na América Latina dos governos autodenominados progressistas que assumiram o poder a partir dos anos 2000 e também intensificaram a extração de *commodities* minerais para exportação para a

⁶⁵Rio Tinto aumenta produção no terceiro trimestre. Exame, 14 de outubro de 2014. <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/rio-tinto-aumenta-producao-de-minerio-de-ferro-no-3o-tri>>. Acessado em 10 de outubro de 2016.

China, principalmente (GUDYNAS, 2011; MILANEZ E SANTOS, 2013). Para Gudynas, a definição do progressismo latinoamericano dos anos 2000 e 2010 foi tão indissociável da exportação de *commodities* minerais quanto da redistribuição de renda possibilitada, em parte, pela política neodesenvolvimentista lastreada nessa venda de recursos naturais. No Brasil, Chile, Venezuela, Bolívia, Argentina o processo de exploração se amplifica e se apresenta como saída para a redução da dívida externa e para novos investimentos. Junto de si, a retirada do minério traz consigo uma lógica de grandes projetos em infraestrutura – rodovias, dutos, hidroelétricas, ferrovias – que visaram, em boa parte das vezes, auxiliar o escoamento da produção e, ao mesmo tempo, amplificaram os impactos socioambientais, por vezes irreversíveis, no entorno dos territórios onde esses projetos foram gestados (DELGADO, 2010; MILANEZ e SANTOS, 2013; LASCHEFISKI, 2014). A sinergia dos projetos mineradores com a construção de grandes hidrelétricas fica evidente quando se observa a participação de empresas como Vale e Votorantim nos consórcios de empreendimentos como a usina de Aimorés (na divisa de Minas Gerais e Espírito Santo) e Belo Monte, no Pará.

Para além da infraestrutura construída diretamente pelos governos (ou com o auxílio deles), as empresas contam com benefícios como o reduzido gasto com royalties de exploração (hoje de 2% sobre o minério de ferro, no caso do Brasil), crédito barato de bancos públicos como o BNDES, ausência de impostos sobre exportação (Brasil e México) e flexibilização da legislação ambiental, inclusive nos governos de esquerda que chegaram ao poder a partir da virada dos anos 2000 (DELGADO-RAMOS, 2010; MILANEZ E SANTOS, 2013; GARZON, 2010). No caso equatoriano, por exemplo, 20% do território foi destinado à atividade extrativista, incluindo áreas de proteção ambiental⁶⁶ e indígenas, processo também em análise no Congresso brasileiro. No Chile, a tradicional exploração de cobre, principalmente, tem acarretado problemas de abastecimento humano, e na Bolívia, grandes obras de infraestrutura e o estímulo ao garimpo têm colocado em oposição setores da

⁶⁶No contexto da proposição, em 2008, e sanção, em 2009, do novo código mineral do Equador, o presidente Rafael Corrêa disse que a resistência ao projeto seria um “esquerdismo infantil” e “fundamentalismo ecológico”. A organização da sociedade civil AcciónEcológica, que se opôs abertamente ao projeto chegou a ter sua personalidade jurídica cassada – ação que foi revertida após pressão nacional a internacional (DELGADO, 2010, p. 23). No caso do Brasil, foi recorrente uma declaração do então presidente Luís Inácio Lula da Silva de que uma “obra parou seis meses até provar que a perereca não estava em extinção”, em alusão ao que seria uma demora do processo de licenciamento ambiental do país. “Tinha uma perereca no túnel, e a perereca “embirrou” seis meses a obra, seis meses”, disse no lançamento da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2010. *Leia a íntegra do discurso do presidente Lula no lançamento do PAC 2*. UOL, 29 de março de 2010. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2010/03/29/leia-a-integra-do-discurso-do-presidente-lula-no-lancamento-do-pac-2.jhtm>> Acessado em 7 de setembro de 2015.

comunidade indígena.

Delgado-Ramos (2010) ainda lista os problemas ecossistêmicos causados:

Se soma a desapropriação de terras, quando necessário, assim como o uso massivo de água que requer o setor mineiro-metalúrgico e que, muitas das vezes, gera conflitos pelo acesso, uso e usufruto do recurso. Além disso, ao final do processo, o líquido é descartado com altos índices de contaminantes, como metais pesados, arsênico, cloratos, cianetos e outros. Tais custos, entre outros, mas sobretudo os de longo prazo, em nenhum momento são tomados seriamente em conta, nem sequer de algum modo no valor dos minerais extraídos e, portanto, nos impostos a cobrar do capital minerador. Nesse sentido, pode-se afirmar que a mineração carrega consigo uma pesada mochila socioecológica. E no caso pontual da água, falaríamos de uma vasta pegada hídrica⁶⁷ (DELGADO-RAMOS, 2010, p. 24).⁶⁸

Para Delgado-Ramos, ademais, é preciso considerar que, encerradas as atividades de exploração, há sempre o problema da manutenção das cavas e depósitos de rejeito das minas encerradas. Muitas vezes, pontua, esses espaços são abandonados pelas empresas, implicando sempre possibilidades de desastres ambientais.

1.4.1. Resistências à mineração no Brasil

O crime ambiental relacionado ao rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco, em Mariana, em novembro de 2015, com mortes locais e impactos diretos nos ecossistemas e na vida da população de grande parte da bacia do Rio Doce, em Minas Gerais e no Espírito Santo, chamou a atenção para a dimensão predatória da atividade, seus riscos ambientais, seu peso na cadeia produtiva do país, além de jogar luz sobre processos de resistência que vinham se fortalecendo há mais de uma década.

A atividade mineradora tem um papel significativo na história brasileira desde o período colonial, principalmente na região que veio a se tornar o estado de Minas Gerais.⁶⁹ A

⁶⁷Em 2009, nos Estados Unidos, o coeficiente de uso de água por tonelada de minério cru extraído variava de 636 e 7.123 litros, sendo dois terços do total retirados de lençóis freáticos (USGS, 2009, apud RAMOS, 2010).

⁶⁸No original, em espanhol: “Se suma el despojo de las tierras cuando es necesario, así como el uso masivo de agua que requiere dicho sector minero metalúrgico y que, muchas de las veces, genera conflictos por el acceso, uso y usufructo del recurso. Además, al final del proceso, el líquido es desechado conaltos índices de contaminantes como lo son metales pesados, arsénico, cloratos, cianuro u otros. Tales costos, entre otros, pero sobre todo los de largo plazo, en ningún momento son tomados seriamente en cuenta, ni siquiera de algún modo en el valor de losminerales extraídos y portanto en los impuestos por cobrar al capital minero. En ese sentido, se puede afirmar que la minería carga consigo una pesada mochila socioecológica. En el caso puntual del agua, hablaríamos de una vasta huella hídrica.”

⁶⁹O ciclo do ouro, que tem início do século XVIII, é responsável pela configuração do estado, trazendo um enorme fluxo de migrantes paulistas, portugueses e de população negra escravizada para a região. É em torno dos ribeirões da região central de Minas, onde o ouro de aluvião era retirado, que se formaram os primeiros povoados, como Mariana, Vila Rica (Ouro Preto), Sabará e São João Del Rei – além da intensa exploração de diamantes na região do Tejuco (Diamantina). A atividade extrativismo em Minas esteve marcada por grandes conflitos políticos. Primeiramente entre os pioneiros paulistas e os migrantes portugueses, na disputa pelo controle do território – querela que culminou com a Guerra dos Emboabas, entre 1708-1709, vencida pelos

exploração do minério de ferro ganhou impulso em 1942, na era Vargas, com a criação da Companhia Vale do Rio Doce, cujo ponto de partida foi a extração na região de Itabira, também em Minas Gerais, onde opera até hoje. A criação da Vale do Rio Doce tem relação direta com a Segunda Guerra Mundial e com o processo de modernização do país gestado por Vargas. Minas Gerais permanece como a principal base exploradora até o fim dos anos 1970, quando a Vale inicia a construção de um polo extrativista na região sudeste do Pará, com a mina de Carajás, em Parauapebas, e projeta a dinâmica extrativista do país em mais um eixo de operação. Carajás está na maior província mineral do planeta e tem a maior mina a céu aberto do mundo.⁷⁰

No entanto, a presença da atividade mineradora não tem se convertido, necessariamente, em incremento na qualidade de vida dos municípios. Um dos fatores que ajudam a explicar esse problema é que, desde que Lei Complementar 87 de 1996 (Lei Kandir) entrou em vigor, não há recolhimento de ICMS para produtos brasileiros a serem exportados, o que levou a grande queda na arrecadação de impostos nos municípios mineradores. A maior fonte de recursos por conta da atividade acaba por ser a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), também conhecida como o *royalty* do minério. Prevista na Constituição Federal de 1988 (Artigo 20, § 1º), a CFEM não é um imposto, mas uma contraprestação financeira devida a estados, a municípios e à União, pela utilização de recursos minerais em seus territórios.⁷¹ Ela é debitada no faturamento líquido das empresas e

portugueses (emboabas) e que motivou a marcha dos paulistas para o oeste de Minas e a região que se tornaria Goiás (ROMEIRO, 2010). Pouco depois, em 1720, moradores de Vila Rica se sublevariam, dentre outras coisas, contra a instalação de casas de fundição e a forma como a arrecadação tributária era feita pela Coroa portuguesa, na Revolta de Filipe dos Santos (SILVA, 2008, p. 682-6). E, no final do século, em 1788-9, com a Inconfidência ou Conjuração Mineira, quando parte da elite de Vila Rica buscou se insurgir contra o governo, que ameaçava a derrama, culminando na prisão de seus líderes – dentre eles Joaquim da Silva Xavier, o Tiradentes, enforcado pela Coroa em 1792. A extração de ouro na região de Minas Gerais foi um dos pilares da balança comercial da Coroa Portuguesa, com impactos significativos no provimentos de capitais que influenciaram no processo de industrialização da Europa no século XVIII e XIX (SCHWARTZ e STARLING, 2015, p. 107-128). Com a decadência da extração superficial do ouro, em meados do século XIX, o império brasileiro cedeu parte das minas para investidores ingleses, que de posse de tecnologias mais avançadas fizeram uso de explorações subterrâneas na região central de Minas Gerais, principalmente nos municípios de Sabará, Raposos, Nova Lima e Barão de Cocais. Muitos veios de ouro dessa região permanecem sendo explorados até os dias de hoje, ainda que não desempenhem mais um papel central na economia da região – tendo o protagonismo substituído pela extração do minério de ferro, a partir de meados do século XXI.

⁷⁰ “[O] caso do Programa Grande Carajás (PGC) que, em sua concepção original, argumentava que a implantação de 22 produtoras independentes de ferro gusa, sete unidades de ferroligas e uma unidade de silício metálico seria suficiente para induzir o surgimento de um grande polo minerometalúrgico, incluindo fábricas de bens de capital e bens finais (CARVALHO, 2001). Passados quase 30 anos, o projeto, entretanto, ficou limitado a uma grande mina, uma ferrovia, um porto e 17 guseiras, que produzem, de forma intermitente, bens semiacabados exclusivamente para a exportação” (MILANEZ e SANTOS, 2013, p. 134).

⁷¹ Em todo ano de 2013, a arrecadação de CFEM no Brasil foi de R\$ 2,38 bilhões, sendo R\$ 1,8 bilhão de reais

seu percentual varia de acordo com o mineral extraído – sendo, por exemplo, de 3% no alumínio, de 2% no minério de ferro e de 1% no ouro.⁷² Um dos pontos do novo marco regulatório da mineração, em tramitação no Congresso Nacional desde 2013, diz respeito ao aumento das alíquotas da CFEM, que poderiam chegar a 4% do lucro bruto no caso do minério de ferro.⁷³

Além disso, a atividade mineradora tem desencadeado profundas alterações ambientais nas duas regiões. No quadrilátero ferrífero, problemas por contaminação por metais pesados, como mercúrio e arsênio, em cursos d'água, no ar e em alimentos, em decorrência da extração de ouro, são relatados até hoje (DESCHAMPS e MATSCHULLAT, 2007 e 2011). Outro problema grave é o assoreamento de córregos e rios causado por sedimentos das minas, principalmente na região do quadrilátero ferrífero (PAULA et al., 1997), além de alterações profundas na paisagem pelas cavas de retirada, supressão de vegetação nativa e o rebaixamento ou a eliminação de aquíferos com a retirada do minério – acarretando problemas de abastecimento em algumas regiões, como Itabira. Vale lembrar que a atividade mineradora, a partir da década de 1940, também esteve atrelada à siderurgia, provocando a supressão de vegetação nativa para o funcionamento de alto-fornos e a sua progressiva substituição pela monocultura de eucalipto – também motivo de controvérsias quanto aos seus riscos ambientais e sociais (GUERRA, 1993; GOULART, 2009).

Também no quadrilátero ferrífero, outro problema de saúde comum relacionado à atividade foi o desenvolvimento da silicose – doença respiratória em mineiros envolvidos com exploração subterrânea do ouro e que, nesse processo, expõem-se à sílica, desencadeando um processo de inflamação pulmonar (SCALIA CARNEIRO et al., 2006).⁷⁴ As cidades de Nova

relativos à extração de minério de ferro (DNPM, 2014, p. 23 e 72). Para efeito de comparação, a arrecadação com os *royalties* do petróleo no Brasil, somente em um mês de 2015, março, em plena queda do preço do barril, foi de aproximadamente R\$ 1,17 bilhão (<http://brasileconomico.ig.com.br/brasil/2015-03-11/receita-com-royalties-do-petroleo-despenca-a-niveis-de-2012.html>) Acesso em 14 de outubro de 2015.

⁷²O controle da CFEM é feito pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e a sua distribuição entre os entes federados é de 12% para a União, 23% para o Estado onde é feita a retirada e de 65% para o município explorado. O recurso não pode ser utilizado para pagamento de pessoal ou de dívidas. (Departamento Nacional de Produção Mineral: <<http://www2.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=60>>, acessado em 31 de agosto de 2015).

⁷³*Novo Código de mineração mantém critérios de distribuição de royalties* (Valor Econômico, 18 de junho de 2013) <<http://www.valor.com.br/brasil/3165558/novo-codigo-de-mineracao-mantem-criterios-de-distribuicao-de-royalties>> Acesso em 31 de agosto de 2015. Em comparação, na Austrália, um dos maiores produtores mundiais, a aplicação do *royalty* é definida pelos entes federativos subnacionais. Lá, no caso do minério de ferro, a alíquota varia de 2,7% a 7,5% (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – RELATÓRIO TÉCNICO, 2009, p. 18).

⁷⁴A ocorrência da silicose também está relacionada, com menor incidência, em outras atividades mineradoras, como garimpo, lapidações e pedreiras. Ainda segundo as autoras, a exposição crônica à sílica pode causar doença

Lima e Raposos, na região central do estado, devido ao histórico da mineração subterrânea de ouro desde o século XIX, ficaram conhecidas pelos índices epidêmicos da doença. Na década de 1990, ex-funcionários da Mineração Morro Velho⁷⁵, que atuaram entre os anos 1950 e 1980, chegaram a se articular no Movimento dos Silicóticos, buscando indenizações pela exposição à sílica e pelos problemas de saúde dela decorrentes (ALMEIDA e MARTINS, 2008).

No entanto, a partir do novo ciclo desenvolvimentista que emerge no Brasil dos anos 2000, formas de resistências à expansão mineradora operando com o discurso da justiça ambiental passam a ser observadas, tanto em Minas Gerais e no Pará, como na Bahia – que tem despontado como nova fronteira mineradora – e nos estados do Maranhão, Rio de Janeiro e Espírito Santo – base dos projetos portuários de exportação da *commodity*. Nesse sentido, uma das ações mais combativas a despontar é a *Justiça nos Trilhos*, presente no Pará e no Maranhão. Criada em 2007, a *Justiça nos Trilhos* é uma rede de movimentos sociais, sindicatos, acadêmicos e grupos ligados à Igreja Católica que busca assessorar comunidades afetadas pelo projeto de duplicação do projeto Carajás, da Vale (IBASE, 2013, p. 37). De perfil combativo, a rede ficou marcada, dentre outros atos, pelos bloqueios à Estrada de Ferro Carajás, que liga a mina, no Pará, ao porto de Itaqui, na região metropolitana de São Luís. O controverso processo de duplicação da ferrovia, ainda em andamento, está marcado por intervenções em comunidades que vivem às suas margens – muitas delas indígenas -, e polêmicas no processo de licenciamento ambiental emitido pelo Ibama, com aval da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Em julho de 2015, a licença da duplicação da ferrovia havia sido suspensa pela Justiça Federal.⁷⁶

Nesse sentido, outro empreendimento minerador controverso é a mina da Anglo American⁷⁷, no município de Conceição do Mato Dentro (MG), acompanhada de um

pulmonar obstrutiva crônica, enfisema e tuberculose pulmonar, ainda que o paciente não venha a desenvolver silicose. Há ainda evidências do efeito carcinogênico da sílica (SACALIA CARNEIRO et al., 2006). Em 1940, 304 dos 904 trabalhadores da Morro Velho examinados tinham a doença. Em 1951, numa pesquisa do Ministério da Saúde, 100% dos 304 trabalhadores examinados estavam doentes (ALMEIDA e MARTINS, 2008, p. 56).

⁷⁵A Morro Velho transferiu as suas atividades para outros grupos, sendo as minas controladas pela sul-africana AngloGold Ashanti desde 1999. Entre 1975 e 2009, a Anglo American foi sócia minoritária das atividades (49% do capital). Para histórico, ver “*Centro de Memória Morro Velho*” <http://www.anglogoldashanti.com.br/QuemSomos/Historia/Paginas/CentroMemoria.aspx>. Acessado em 20 de fevereiro de 2016.

⁷⁶Justiça Federal Suspende licença de duplicação da Ferrovia Carajás. G1, 20 de julho de 2015. Disponível em <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/07/justica-federal-suspende-licenca-para-duplicacao-da-ferrovia-carajas.html> Acessado em outubro de 2015.

⁷⁷Projeto inicialmente gestado pela MMX, do empresário Eike Batista, foi vendido para a Anglo American por 5,5 milhões de dólares.

complexo portuário no município de São João da Barra (RJ), e do maior mineroduto do mundo, de 525 km, ligando os dois pontos. A estimativa do projeto é de uma retirada de 26 milhões de toneladas de minério de ferro por ano. Lançado em 2007 e inaugurado em 2014, o projeto Minas-Rio tem sido marcado por uma série de questionamentos, uma vez que a mina se encontra numa região considerada patrimônio da humanidade pela UNESCO, a Serra do Espinhaço (GESTA UFMG, s/d). Além disso, o processo tem sido marcado pela judicialização, envolvendo a desapropriação de pequenos produtores rurais para a passagem do mineroduto e para a construção do porto (GESTA UFMG, S/D).⁷⁸ Dentre outros problemas, moradores dos municípios no entorno da mina têm questionado problemas de falta d'água a partir do momento em que o mineroduto passou a ser acionado.

Na mesma região de Conceição do Mato Dentro, no histórico município de Morro do Pilar, um projeto semelhante está sendo gestado, também envolvendo a retirada de minério de ferro na Serra do Espinhaço, a construção de um mineroduto (de 511 km) e de um porto no Espírito Santo. Ambientalistas têm alertado para um problema de crise hídrica grave, caso o complexo da empresa Manabi também seja aprovado, uma vez que, assim como o da Anglo American, fará uso de águas da bacia do Rio Santo Antônio para transportar o minério até o porto (GESTA UFMG, s/d).⁷⁹

Na região do quadrilátero ferrífero, além do projeto Gandarela, da Vale, que detalharemos a seguir, tem sido motivo de inquietação recente a implementação do projeto Itabiritos, em que a mesma companhia planeja enriquecer minério pobre depositado, nas últimas décadas, em barragens de rejeitos. Para isso, no caso da planta industrial de Vargem Grande, na região de Nova Lima (MG), a empresa pretende construir um barragem de rejeitos na região de Fazenda Velha, num ponto acima da captação de água que abastece a região metropolitana de Belo Horizonte – e que também poderá ser impactada indiretamente pelo projeto Apolo, caso venha a ser aprovado.

Nessas controvérsias ambientais em Minas Gerais, o Movimento pelas Serras e Águas de Minas (MovSAM) tem desempenhado um papel chave na articulação de resistências, um *cluster* aglutinador de diversos grupos comunitários e ambientalistas. O MovSAM tem suas origens no Movimento Salve a Serra da Piedade, que, em meados dos anos 2000, buscou

⁷⁸Mais detalhes sobre o empreendimento podem ser acessados no Observatório dos Conflitos Ambientais do GESTA UFMG. <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/conflito/?id=253> Acessado em 13 de outubro de 2015.

⁷⁹Mais detalhes sobre o empreendimento podem ser acessados no Observatório dos Conflitos Ambientais do GESTA UFMG <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/conflito/?id=573> Acessado em 13 de outubro de 2015.

paralisar a mineração nessa região do município de Caeté, também na região do quadrilátero ferrífero. Essa luta foi vitoriosa, após anos de manifestações públicas, judicialização da causa e um longo processo para o tombamento da área como patrimônio imaterial. O aprendizado no caso da Serra da Piedade serviu de base para a ação coletiva, que surgirá com o aparecimento de uma nova ameaça de mineração na região de Caeté – justamente o caso Gandarela. Parte do grupo que participou dessa resistência se uniu a moradores de outros municípios para a constituição do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela. Eles articularam grupos contrários à mineração em áreas como a Serra da Moeda, também no quadrilátero ferrífero, identificando-se como Movimento Pelas Serras e Águas de Minas. Como veremos, o fato de, até início de 2016, o projeto Apolo ter permanecido no papel, tem feito com que as ações do MovSAM se tornem referência para uma série de outros movimentos de resistência, como aqueles que se desenvolveram contra a Manabi, em Morro do Pilar, contra a Anglo American, em Conceição do Mato Dentro e na mobilização entorno do crime ambiental da Samarco, na bacia do Rio Doce, agregando diversas lutas contra a mineração em Minas Gerais. Essa união é simbolizada pelo Manifesto pelas Serras e Águas de Minas. Com 20 pontos, o documento foi elaborado em junho de 2008 por diversos grupos presentes em um encontro na Serra da Piedade. O artigo sexto do Manifesto aponta:

O ataque ao bem comum, representado pelas serras e águas, significa uma transferência patrimonial para os lucros de grupos privados ou público-privados, e a acionistas de um mercado global, sem nenhum compromisso com as questões locais. As matérias-primas e condições estruturais responsáveis pelo fornecimento das águas de excelente qualidade são transformadas em *commodities*. A extração de minérios licenciada a torto e a direito implicará na metamorfose de nossas montanhas em buracos, dos campos abertos em condomínios fechados, dos córregos, ribeirões e cachoeiras em leitos secos, dos sonhos e utopias em pesadelos – legado da atual geração para as próximas. E o que dirão os que conhecem e querem defender as bacias de nossos principais rios – o São Francisco (com o Paraopeba, Velhas, Abaeté e Paracatu), o Doce, com o Piracicaba, o Jequitinhonha e o Grande, só para falar de alguns dos tributários das águas consumidas e degradadas pela mineração? (MOVIMENTO PELAS SERRAS E ÁGUAS DE MINAS, 2008).⁸⁰

A partir de 2013, com a tramitação do novo código da mineração, o MovSAM passa a se articular a outros movimentos de combate direto à mineração, como a Justiça nos Trilhos, do Pará, a setores progressistas da Igreja Católica, e a organizações não-governamentais com atuação na área social e ambiental, como o IBASE e a Fase, em torno do “Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração”. O Comitê tem sido um importante ponto de

⁸⁰Manifesto pelas Serras e Águas de Minas - Considerações. Disponível em <<http://movsam.ning.com/page/manifesto-consideracoes>>. Acessado em 15 de outubro de 2015.

convergência na luta contra a mineração, dentro da matriz da justiça ambiental, produzindo campanhas de comunicação e mobilização, trocas de experiência entre os grupos, e criando *advocacy* no parlamento brasileiro com o objetivo de tornar o projeto do novo código mineral, em tramitação, ambientalmente justo.

É neste contexto, de várias controvérsias ambientais em torno da questão mineradora, de intensa demanda por minério de ferro no mercado internacional, e de governos progressistas e desenvolvimentistas na América Latina, e de lutas por resistência atreladas ao discurso da Justiça Ambiental, que a questão Gandarela se desenrola.

1.5. A questão Gandarela

É dentro deste contexto de expansão da atividade mineradora na América Latina e no Brasil, a partir de meados dos anos 2000, que a questão Gandarela se insere. Faremos aqui um breve relato da questão, que será retomada com maior detalhamento no capítulo 4.

A mineradora Vale S/A, a terceira maior do mundo, anunciou em 2009 o projeto Apolo, para extração de minério de ferro na região da Serra do Gandarela, região do quadrilátero ferrífero⁸¹, em Minas Gerais. Contrário à proposta de empreendimento da Vale, um grupo de ambientalistas elaborou uma contraproposta. Organizados em torno do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela (MPSG), os ativistas submeteram ao governo federal⁸², ainda em 2009, um pedido de criação de um parque nacional de 38 mil hectares no mesmo território desejado pela empresa. O documento foi assinado por 28 entidades, entre associações comunitárias e de trabalhadores rurais, sindicatos, e ONGs.

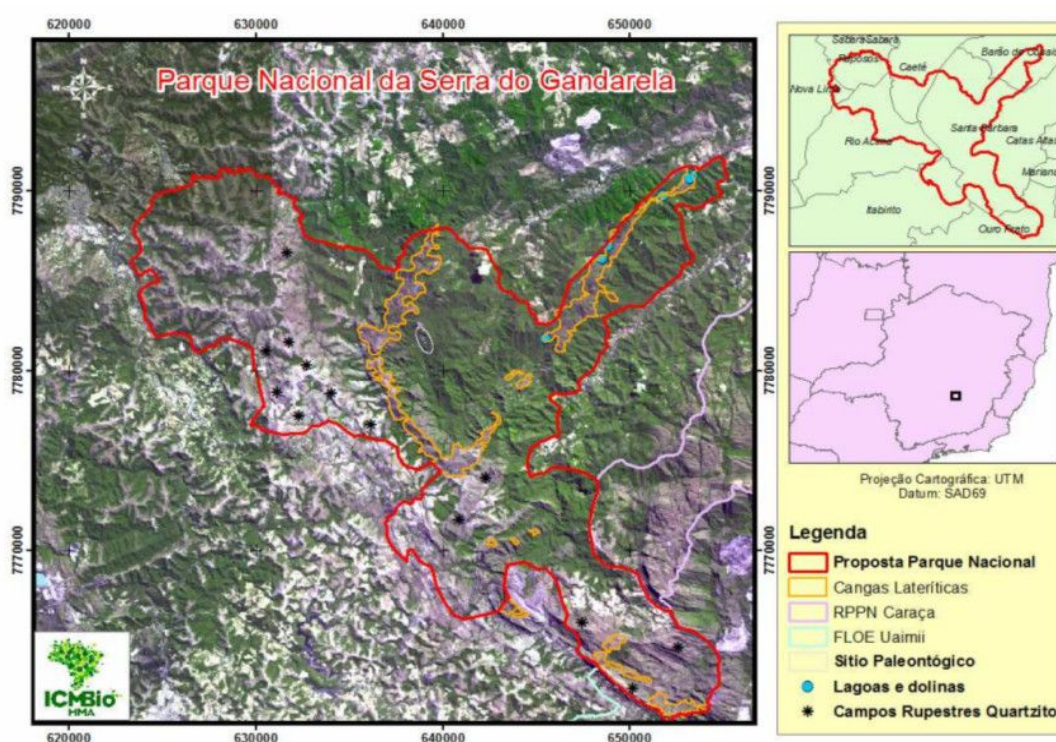
Além da necessidade de preservação dos atributos geológicos, históricos, de fauna e flora da área, um dos argumentos chave dos ambientalistas é que a atividade mineradora pode comprometer aquíferos que contribuem para o abastecimento de água de cerca de 60% da população do município de Belo Horizonte e de 40% dos moradores da sua região metropolitana. As nascentes que brotam desses aquíferos, de acordo com estudos apresentados pelo movimento e pela Vale, seriam prejudicadas pelo empreendimento minerador uma vez

⁸¹Com cerca de 7 mil quilômetros quadrados, a região foi colonizada no século XVII, com um surto de povoamento motivado pela extração de ouro – que entrou em decadência no fim do século XVIII. A partir de meados do século XX, há uma nova retomada da atividade mineradora, desta vez focada no minério de ferro. O motor dessa retomada é a criação da Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, então uma empresa estatal.

⁸²A proposta é entregue ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão federal responsável pela gestão das unidades de conservação nacionais, ligado ao Ministério do Meio Ambiente do Brasil.

que a retirada do minério ocorreria principalmente nos trechos geológicos da serra que permitem a infiltração e a acumulação das águas das chuvas – as crostas ferruginosas denominadas cangas. A favor da mina, a Vale tem destacado o investimento na economia de Minas Gerais e nos municípios envolvidos. Em 2009, quando o projeto Apolo foi formalmente apresentado, previa-se a movimentação de R\$ 4,4 bilhões durante a fase de implementação da mina Apolo e 1.449 empregos, caso ela entrasse em operação (Minas Gerais, 2009).

Figura 1: Mapa com proposta inicial do Parna Gandarela



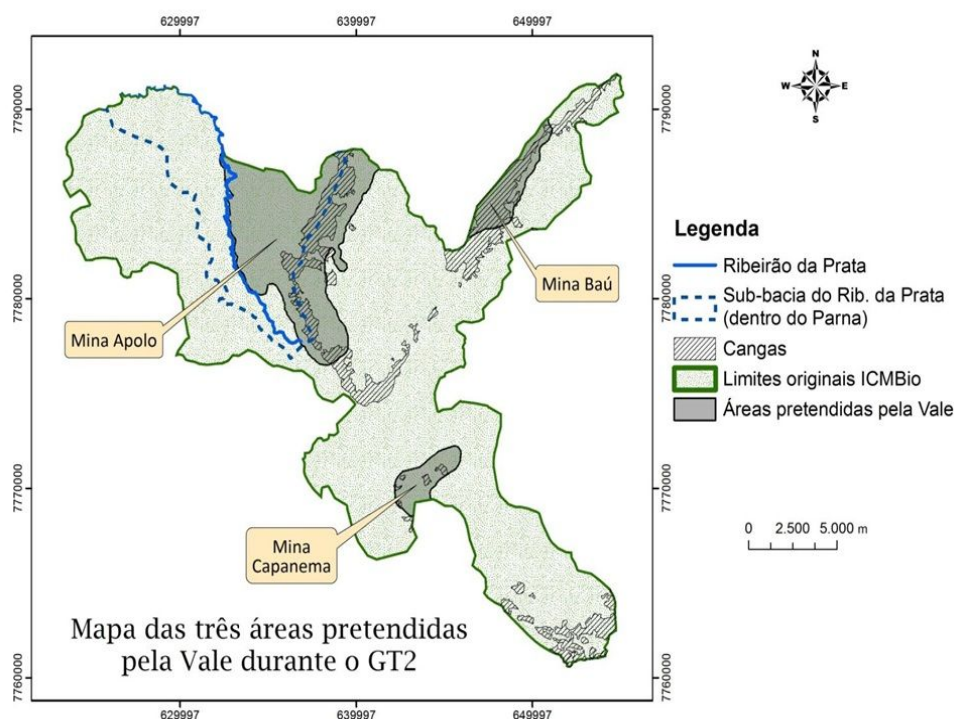
Fonte: ICMBio (2009)

No mapa, as delimitações iniciais do Projeto do Parque Nacional da Serra do Gandarela, definidas após reivindicações do Movimento pela Criação da Serra do Gandarela ao Instituto Chico Mendes (ICMBio); a área compreende parte dos municípios de Caeté, Santa Bárbara, Rio Acima, Barão de Cocais, Ouro Preto, Itabirito, Nova Lima e Raposos, na região central de Minas Gerais.

Até 2011, os processos de criação do parque e de licenciamento de Apolo foram encaminhados de forma simultânea nos órgãos ambientais estadual e nacional. Nesse período, o MPSG intensificou o processo de mobilização política nos municípios envolvidos, com o uso de diversas táticas políticas: realização petições a favor do parque, atos públicos com “abraços” à área da serra, grandes caminhadas pelas trilhas da área, palestras e reuniões,

publicação de boletins e ativismo na internet. Em 2010, seguindo as obrigações legais para o licenciamento do empreendimento, a Vale realizou audiências públicas em seis municípios para apresentar as características e os impactos socioambientais da mina Apollo. Após as audiências, entre 2011 e 2012, o governo de Minas suspendeu o processo de licenciamento da mina Apollo e criou dois grupos de trabalho (GTs) para debater o projeto.

Figura 2: PRETENSÕES DE MINERAÇÃO DA VALE NA SERRA DO GANDARELA



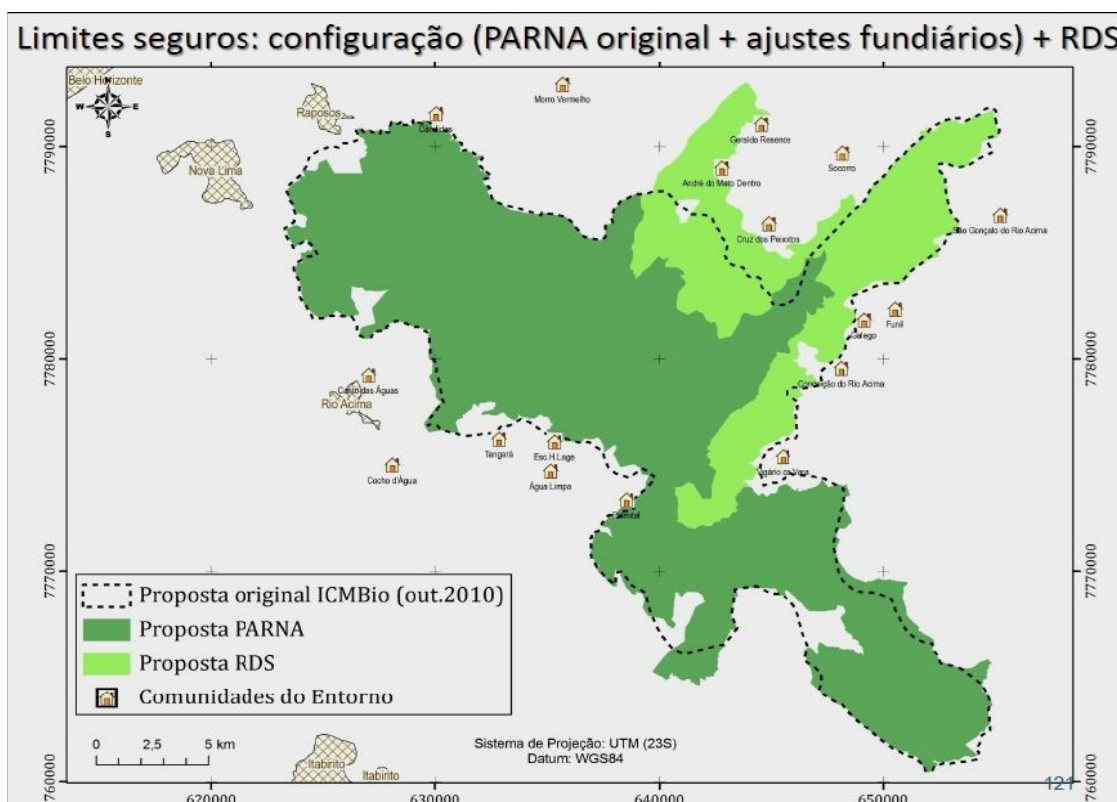
O mapa apresenta as áreas pretendidas para mineração pela Vale (em cinza), dentro da área reivindicada pelo Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela para a implementação do PARNA.

O resultado do segundo grupo (GT2) passou a balizar a continuidade dos estudos para a implementação da unidade de conservação. Todo esse processo é apresentado pelo ICMBio numa série de seis consultas públicas realizadas pelo órgão, em maio de 2012, nos municípios no entorno da Serra da Gandarela.

No entanto, a controvérsia não se encerra entre esses dois polos: mineradores e ambientalistas. Para pequenos agricultores familiares que habitam a região do Gandarela, principalmente aqueles do município de Santa Bárbara, tanto a mina quanto o parque são propostas que prejudicam os modos de vida de suas comunidades, baseadas na produção de mel, extração de musgo e criação, em pequena escala, de gado na área da serra. Muito em

função disso, em 2011, as propostas iniciais foram revistas, propondo que a criação da Unidade de Conservação fosse fatiada entre uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que buscasse conciliar a permanência de comunidades rurais em uma das bordas da Serra, e o Parque Nacional propriamente dito restrito à conservação, à pesquisa e ao turismo. A proposta foi acatada pelo ICMBio, e os projetos de criação do Parque e da Reserva passam a tramitar em separado.

Figura 3 – Mapa com proposta de Parque e RDS na Serra do Gandarela



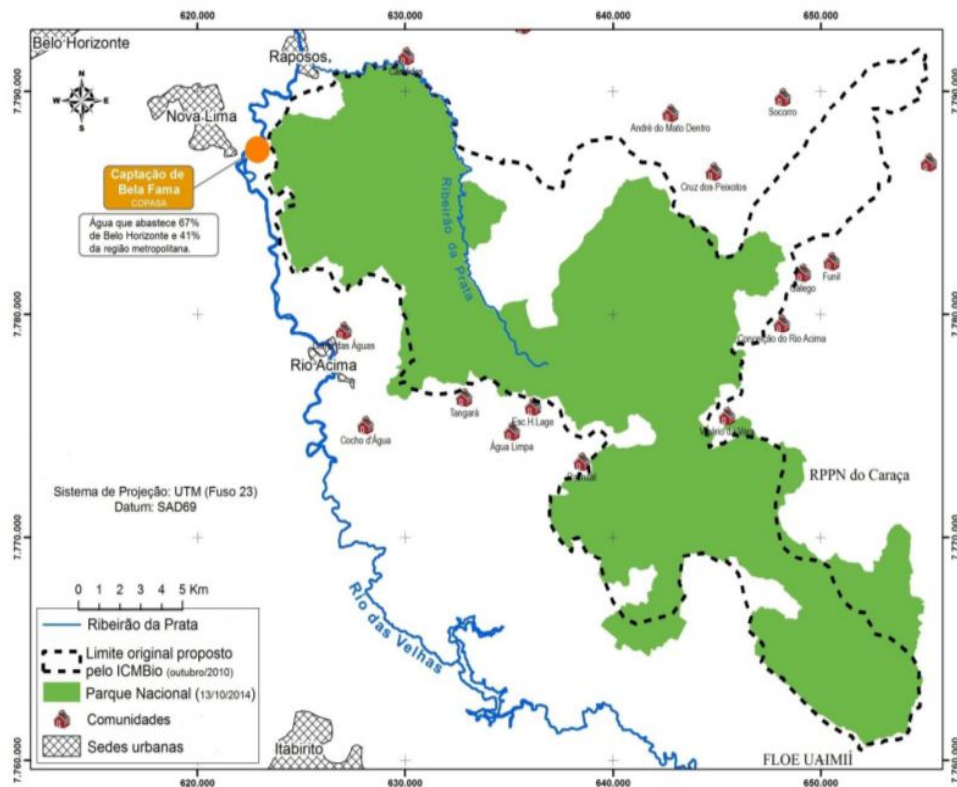
Elaboração: Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela

O mapa apresenta, em verde escuro, a proposta do PARNA Gandarela; em verde claro, a proposta de Reserva de Desenvolvimento Sustentável que seria criada de modo a compatibilizar as atividades das comunidades rurais que vivem no entorno da Serra do Gandarela, como extração de musgo, apicultura e retirada de candeia.

Em outubro de 2014, uma semana antes do segundo turno das eleições presidenciais brasileiras, a presidente Dilma Rousseff sancionou a criação do Parque Nacional do Gandarela com uma área 20% menor que a proposta pelos ambientalistas e que havia sido sugerida pelos técnicos ambientais do ICMBio. A área que ficou de fora dos limites da nova unidade de conservação corresponde à de interesse da Vale S/A e que é, também, ponto de

recarga hídrica, rica nas formações de cangas. Também ficou de fora do decreto a criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável, na região das comunidades de André do Mato Dentro, Conceição do Rio Acima, Vigário da Vara e Galego.

Figura 4: Mapa do Parque Nacional da Serra do Gandarela sancionado em 2014



Elaboração: Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela (2014)

Em verde escuro, o Parque Nacional da Serra do Gandarela sancionado pela Presidência da República em outubro de 2014. Em pontilhado, área originalmente destinado ao Parque.

Assim, como ficará mais explícito no capítulo 4, a questão Gandarela apresenta um grande volume de momentos e situações conflituosas, que se apresentam publicamente e se desdobram discursivamente em outros momentos. Daí nossa percepção de que seu estudo pode trazer uma grande contribuição para o entendimento das relações entre conflito e deliberação, refutando uma visão dicotômica entre os dois conceitos – que é a problemática central da nossa pesquisa. Até aqui, fizemos a contextualização do nosso estudo dentro da questão ambiental. No próximo capítulo, propomo-nos a fazer uma panorama sobre como conflito e deliberação têm sido relacionados na teoria democrática contemporânea. No capítulo 4, retomaremos com maior grau de detalhamento a questão Gandarela, levando em

conta as questões contextuais apresentadas até aqui: a relação entre ambientalismo, movimentos sociais e mineração no Brasil contemporâneo.

CAPÍTULO 2 – DELIBERAÇÃO E CONFLITO NA TEORIA DEMOCRÁTICA

A suposta dualidade entre conflito e deliberação na teoria democrática é um tema que tem gerado debates entre diferentes correntes teóricas na contemporaneidade. Nas últimas três décadas, a teoria deliberacionista tem sido alvo de duras críticas, sendo acusada de ser incapaz de lidar com a centralidade do conflito nos fenômenos políticos. A visão de que a deliberação privilegia trocas polidas de argumento, em exercícios racionais de busca por consenso que eximiriam ou suprimiriam as dimensões de conflito e do confronto da política, emergem como algumas das principais críticas à teoria. A teoria deliberacionista perderia, com seu gesto em direção ao consenso, o potencial emancipatório da tradição crítica de onde a corrente se originara.

Por outro lado, uma literatura deliberacionista recente tem revisto princípios e reinterpretado as premissas que articulam a teoria, reagindo a essas críticas e pontuando a importância do conceito de conflito para a garantia do potencial analítico e normativo do campo. As críticas serão contestadas ou incorporadas à teoria a partir de conceitos como metaconsenso, de John Dryzek, e, principalmente, a partir das formulações de Sistema Deliberativo, presentes na obra de diversos autores (MANSBRIDGE et al., 2010; MANSBRIDGE et al., 2012; KNOPS, 2007; MENDONÇA, 2009, 2011; MENDONÇA e ERCAN, 2014; DRYZEK, 2000; DRYZEK e NIMEYER, 2010).

Dessa forma, nossa proposta aqui é defender a capacidade da teoria deliberacionista em lidar com o conflito, partindo do pressuposto de que a dicotomia entre conflito e consenso não se sustenta. Inicialmente, buscaremos delimitar como a teoria deliberacionista se estrutura, tendo como referência a obra do filósofo alemão Jürgen Habermas e passando pelas contribuições de alguns dos seus principais autores. A partir daí, elencaremos as críticas levantadas contra a corrente, focando na problemática do conflito. Por fim, pontuaremos as acomodações e respostas feitas pela teoria diante de tais questionamentos.

2.1. Princípios da teoria deliberativa

A teoria deliberacionista ganha fôlego na teoria democrática, nos anos 1990, a partir da apropriação de conceitos que deram centralidade à linguagem para explicar processos

políticos. Seu núcleo argumentativo é a necessidade de se valorizar a troca de razões tanto entre cidadãos como entre eles e seus representantes, em detrimento da mera contagem de cabeças. A teoria também se destaca pela rejeição de concepções de democracia que baseiam a política somente na agregação de interesses, visto que estas não dão a devida importância ao processo de formação de perspectivas, discursos e preferências⁸³ (DRYZEK, 1990; STEINER, 2012)⁸⁴. Isso não significa que a discussão seja o único aspecto relevante para a democracia. Tampouco se nega a importância do voto, da barganha e da ação coletiva. A corrente deliberativa busca complexificar as relações nas quais essas outras formas de exercício democrático se inserem – por exemplo, por meio da possibilidade de os cidadãos deliberarem quando a barganha é justa e necessária (CHAMBERS, 2009; STEINER, 2012). A deliberação seria um ideal regulativo que desafia a ideia de preferências fixas e preestabelecidas. Na deliberação, as preferências estão relativamente abertas, e os envolvidos estão à procura de convencer uns aos outros sobre a melhor saída para o assunto em questão (STEINER, 2012, p. 1-5).

2.1.1. Esfera pública e pretensões de validade em Habermas

O modelo deliberativo tem forte inspiração nas formulações de política deliberativa de Jürgen Habermas (2003b [1992]), autor que apresenta uma teoria normativa da esfera pública, consolidada na obra *Direito e Democracia*. O conceito de esfera pública nasce a partir de uma análise *histórica* desenvolvida pelo autor, em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (HABERMAS, 2003a [1962]), sobre o momento em que a burguesia e a imprensa europeias passaram a fomentar a discussão e o julgamento públicos em múltiplas arenas e espaços – inicialmente sobre obras literárias, e, mais tarde, sobre questões políticas. É nesse contexto, entre os séculos XVIII e XIX, que se consolida o moderno procedimento por meio do qual a

⁸³Forma de se pensar a política cristalizada nas obras *Uma teoria econômica de democracia*, de Antony Downs (1970), e *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de Joseph Schumpeter (1942), e hegemônicas na Ciência Política do século XX..

⁸⁴Apresentamos neste trabalho um recorte com definições contemporâneas de deliberação. Seria possível encontrarmos a deliberação já na obra de Aristóteles, por sua valorização da troca pública de razões pelos cidadãos enquanto forma de realização da condição humana, olhar atualizado em *A Condição Humana*, de Hannah Arendt (2010 [1958]), ao refletir sobre a democracia grega clássica – e também recuperado por Habermas em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. O pragmatista norte-americano John Dewey, cujos trabalhos foram elaborados na virada dos séculos XIX e XX, também pode ser considerado precursor do deliberacionismo. Dewey defendia o aprimoramento de mecanismos que favoreçam e qualifiquem a discussão pública como a base da redenção do projeto democrático e contestava a simples contagem de cabeças como base da democracia (Carreira da Silva, 2013, p. 155).

publicização de questões políticas e institucionais se coloca como uma forma de controle do exercício do poder. Para Habermas (2003a), o público é sempre um público composto por pessoas privadas que julga questões de interesse coletivo. O que está em condições de julgamento é o que ganha *publicidade*, e esse processo coletivo de troca de argumentos é a *racionalização* pública – algo de que poderiam participar, em tese, *todos* os seres humanos.⁸⁵ Dessa forma, a constituição da esfera pública possibilitou a existência de espaços⁸⁶ nos quais assuntos de interesse coletivo são debatidos, expostos ao escrutínio, criticados, julgados – podendo desencadear (ou não) na construção de *entendimentos* entre aqueles envolvidos – e possibilitando o advento da *opinião pública*. Com essa configuração, a esfera pública política desempenha um extraordinário papel nas sociedades modernas e contemporâneas, na medida em que se coloca como um eixo de intermediação das relações entre a sociedade civil e o Estado.⁸⁷

A busca do entendimento colocada por Habermas, está relacionada a um processo de racionalidade típico da modernidade que é a racionalidade comunicativa (HABERMAS, 2012 [1983]) – que se contrapõe à racionalidade teleológica, estratégica, voltada para fins, tão criticada por seus colegas frankfurtianos (ADORNO e HORKEHEIMER, 2004). A busca pelo entendimento está relacionada à capacidade da humanidade em questionar dogmas, tradições e se conecta em nossa produção de reflexividade sobre os mundos i) objetivo, ii) social e iii) subjetivo. Assim, para Habermas (2012), ao nos comunicarmos, nossos *atos de fala* trazem em si uma série de pressupostos que dizem respeito ao mundo objetivo, às nossas relações sociais e à nossa subjetividade. Esses mundos, por sua vez, estão relacionados a *pretensões de validade*: i) as pretensões de verdade estão em diálogo com o mundo objetivo; ii) as pretensões de correção, com o mundo social; e iii) as pretensões de sinceridade, com o mundo subjetivo. Atos de fala portam essas três pretensões de validade⁸⁸.

A grande questão é que todos os atos de fala podem ser questionados a partir da negação de uma ou mais pretensões de validade presentes no proferimento.

⁸⁵Em M.E.E.P., devido a seu caráter histórico, *todos* se referia a todos os homens burgueses, brancos proprietários que passaram por um processo de formação profissional.

⁸⁶Que não espaços físicos, apesar da esfera pública poder coexistir com arenas concretas.

⁸⁷Importante frisar que a existência da esfera pública, assim como a privada, só é possível devido às salvaguardas existentes com o advento do Estado liberal, tais como a autonomia privada, a liberdade de imprensa, a existência de partidos políticos e a liberdade de comunicação dos cidadãos.

⁸⁸Importante frisar que as pretensões de validade não estão presentes somente em exteriorizações comunicativas (HABERMAS, 2012a, p. 86).

...a verdade de um enunciado significa que um estado de coisas que se afirmou existe como algo no mundo objetivo; e a correção válida para uma ação em face de um contexto normativo subsistente significa que a relação interpessoal construída como parte legítima do mundo social merece reconhecimento. Pretensões de validade podem ser criticadas em princípio porque se apoiam em concepções de mundo formais (HABERMAS, 2012a, p. 105).

E isso é extremamente importante: é a negação das pretensões de validade que nos permite, enquanto sociedade, refletir e reconstruir reflexivamente os mundos objetivo, social e subjetivo. A racionalidade comunicativa, dessa forma, diz respeito à possibilidade de justificar e julgar mutuamente as pretensões de validade presentes nos atos de fala, de forma a possibilitar a construção de um terreno comum, mas também dando espaço para o questionamento, pelos sujeitos, das pretensões de validade e da maneira como os mundos são estruturados. Dessa forma, por exemplo, um movimento social pode questionar pretensões de validade de verdade de um ato de fala que afirma que “Minerar a Serra do Gandarela não afetará o abastecimento de água da região Metropolitana de Belo Horizonte”, uma vez que o movimento afirma, por exemplo, ter informações que atestam que essa atividade mineradora alterará aquíferos da serra (mundo objetivo) de tal forma que os córregos que fluem para o sistema de captação de água da região ficarão prejudicados. Um movimento ainda pode questionar um ato de fala que afirma que “A mineração é o melhor caminho para o desenvolvimento dos municípios do quadrilátero ferrífero”, também a partir de pretensões de validade de correção – “o mundo social dos municípios mineradores em Minas Gerais, historicamente, não sofreu uma melhoria significativa em comparação com os demais”. Ou, também questionar outro ato de fala recorrente na região, “A mineração deve ser valorizada na medida em que faz parte da constituição da identidade do povo mineiro”, a partir da suspeição sobre a sinceridade desse proferimento. O problema posto por Habermas (2012b [1983]) é quando esses tipos de questionamentos não aparecem socialmente, havendo a preponderância da racionalidade estratégica sobre a racionalidade comunicativa, minando a potência reflexiva sobre os mundos objetivo, subjetivo e social.

A forma como a construção de entendimentos e o potencial reestruturante da negação de pretensões de validade é relevante para a dinâmica política, fica mais clara ao analisarmos a teoria normativa da esfera pública feita por Habermas em *Direito e Democracia* (2003b [1992]), que corrige distorções e amplifica as possibilidades analíticas do conceito exposto em sua obra de 1962. Para além da esfera pública burguesa, a sociedade comporta uma pluralidade de arenas públicas – de operários, de mulheres, de religiosos, de ambientalistas...

Pontos fundamentais para a análise democrática são o estabelecimento das conexões entre essas diferentes arenas e a capacidade que elas têm (ou não) de identificar e perceber a realidade e os problemas sociais (em conexão com as demandas das esferas privadas) e tematizar essas questões publicamente. As organizações da sociedade civil, ainda que com suas limitações, têm um papel central nesse processo de identificação e tematização pública das demandas. E colocar as questões em público, como vimos, é sujeitá-las ao julgamento: é fomentar o embate discursivo entre diferentes perspectivas sobre um determinado tema. A esfera pública não deve ser um espaço neutro e pacificado, mas a arena do confronto discursivo (HABERMAS, 2003b). Logicamente, alguns atores podem buscar se colocar de forma privilegiada na esfera pública, mas, normativamente, somente processos de discussão pública que tenham passado pelo assentimento dos vários sujeitos concernidos por determinada questão – inclusive os leigos – seriam legítimos.

Levando todos esses pontos em consideração, de acordo com Habermas, os fluxos comunicacionais que partem da esfera privada e são discutidos e enfeixados na esfera pública podem transformar o poder comunicacional em poder aplicável administrativamente, por meio da mediação do direito. “[A] sociedade civil, tomada como base social de esferas públicas autônomas, distingue-se tanto do sistema econômico, como da administração pública” (HABERMAS, 2003, p. 22), e pode fazer chegar seus anseios ao centro da tomada de decisão. Os processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião funcionam como comportas para a racionalização discursiva das decisões de um governo e para a formação do poder comunicativo na periferia do sistema.

Na teoria deliberacionista habermasiana, “a soberania do povo retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação jurídica de seus pressupostos comunicativos” (HABERMAS, 2003, p. 24). O poder do povo resulta das *interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e as esferas públicas mobilizadas pela sociedade civil*. A política deliberativa faz parte de uma sociedade complexa, atravessada por vários sistemas e perpassada por agências diversas. A política deve mostrar-se porosa, comunicando-se com os demais domínios existentes para exercer um papel na integração da sociedade. De acordo com Habermas, isso é possível em virtude de fluxos comunicativos que operam horizontal e verticalmente. Através das diversas arenas públicas, movimentam-se fluxos comunicacionais ilimitados, formando componentes de uma esfera pública geral. Eles formam um complexo selvagem, nas palavras do pensador, de estrutura

anárquica, e onde é possível melhor captar os problemas da sociedade, conduzir discursos expressivos de autoentendimento e articular identidades coletivas e interpretações de necessidade (HABERMAS, 2003).

As formulações de Habermas para a compreensão da política, que extrapola a leitura de sistemas de governos institucionalizados, dá atenção tanto para os níveis intersubjetivos das relações comunicativas quanto para a forma como embates discursivos se constituem publicamente e têm seus resultados endereçados para o centro de tomada de decisão – ainda que este não seja, necessariamente, o fim último de todo o processo –, lastreando a legitimidade das decisões democráticas à inclusividade dos sujeitos concernidos nos debates sobre questões que lhes dizem respeito e à capacidade de as decisões tomadas nos centros de poder responderem ao que é debatido. Esse olhar abrangente do autor acabará, muitas vezes, se perdendo nas diversas formulações sobre a teoria deliberativa que veremos a seguir, sendo retomado e aprofundado em colaborações mais recentes, com o conceito de Sistema Deliberativo. Uma série de autores passam a se apropriar do conceito, nos anos 1990 e 2000, aplicando a deliberação a análises políticas e na construção de desenhos institucionais participativos – muitas vezes fazendo com que ela perdesse seu potencial analítico abrangente, limitando-se à construção de minipúblicos (CHAMBERS, 2009). Além disso, a teoria deliberativa foi alvo de uma série de críticas, baseadas, boa parte das vezes, em leituras focadas na interpretação de *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Passaremos por esses pontos na sequência chamando a atenção para conceitos como debate, confronto e consenso.

2.1.2. Legitimidade, responsividade, embates públicos e circulações discursivas

A partir das obras de Habermas e, em alguma medida, Rawls⁸⁹, uma série de desdobramentos emergem na teoria deliberativa, com contribuições e enfoques distintos para os fenômenos

⁸⁹Em nosso trabalho não nos aprofundaremos na obra do filósofo americano, que será importante principalmente para os deliberacionistas assentados na matriz liberal, como Cohen, Gutmann e Thompson. Como pontuado por Cohen (2009 [1997], p. 88), para Rawls, “a política democrática envolve a *deliberação pública focada no bem comum*, requer alguma forma de *igualdade manifesta entre os cidadãos* e *dá forma às identidades e aos interesses* dos cidadãos de modo a contribuir para a formação de uma concepção pública do bem comum” (grifos no original). A filiação de Rawls ao deliberacionismo, no entanto, é motivo de controvérsia, como pontuado por Cooke, 2000. Dentre outros pontos, o autor é criticado por formular uma teoria política restrita, pouco “vibrante” e “transformadora”, “monológica” quanto ao caráter da razão pública, na medida que impõe constrangimentos à troca pública de razões (COOKE, 2000, p. 158-159). Para reflexões mais maduras da obra de Rawls, ver *O Liberalismo Político* (RAWLS, 1993).

políticos, mas tendo como linha mestra a necessidade de valorização da dimensão discursiva para a compreensão desses fenômenos.

Para Thompson (2008), a deliberação envolveria necessariamente três aspectos chave: o desacordo, a tomada de decisão e a legitimidade. O **i) desacordo** toca no fato de a diversidade de participantes não poderem entrar na deliberação com a mesma visão sobre o assunto posto. Se isso ocorre, não há deliberação. A deliberação parte de um conflito potencial, que gera debate. E, como argumenta Benhabib (2009, p. 118), o modelo deliberativo procede não somente de conflito de valores, como de divergência de interesses na vida social: os conflitos de interesse são tão importantes para a vida social quanto a cooperação. No que se refere à **ii) decisão coletiva**, Thompson afirma que a deliberação precisa ter como meta uma decisão vinculativa. Outros propósitos da deliberação – aprender sobre política ao participar, ganho de eficácia na resolução de problemas, e o desenvolvimento de melhor entendimento sobre visões de mundo opostas – deveriam ser lidos como instrumentais para se chegar à decisão.⁹⁰ Por fim, como já levantado em Habermas, a deliberação sempre busca uma **iii) decisão legitimada**. O critério de legitimidade é a justificação mútua – a apresentação e a resposta a razões que buscam justificar uma decisão política (COHEN, 2007; GUTMANN e THOMPSON, 2004; THOMPSON, 2008) – e a existência de procedimentos que convençam que as condições de cooperação são legítimas (BENHABIB, 2009). Para Thompson, a legitimidade dependeria de espírito cívico, respeito mútuo, acomodação (no sentido da possibilidade de cooperação entre os participantes) e participação igualitária (no sentido de ninguém dominar o debate, ainda que em suas vidas os participantes sejam diferentes em termos de poder e prestígio). Em nenhum momento, há a exigência de que os participantes utilizem somente a razão pura em sua argumentação – nem como um ideal (THOMPSON, 2008).

Ainda em relação à questão da legitimidade, Cohen (2007) afirma que uma política deliberativa pode contribuir para que os cidadãos entendam tanto a si mesmos quanto à legitimidade (ou não) de seus próprios interesses. Se a legitimidade de uma sociedade democrática passa pela capacidade de os cidadãos terem a oportunidade e o direito de contribuir para a discussão de questões que os afetam, a construção de uma democracia

⁹⁰Há aí uma ponderação de Thompson quanto às pesquisas que criam experimentos deliberativos com cidadãos, em laboratório – deliberações que não têm como fim decisão, tem caráter muito distinto da vinculativa. Grupos com pouca possibilidade de decidir sobre algo que terá diferença na prática, seriam menos “críticos” e “emancipatórios” (THOMPSON, 2008, p. 503).

deliberativa não é somente um projeto político, mas algo que requer atenção para o desenvolvimento de habilidades e capacidades deliberativas – uma questão que envolve educação, informação e organização dos cidadãos.

Dois pontos que serão caros ao desenvolvimento de nossa argumentação, mais adiante, merecem ser destacados: i) para Cohen, o procedimento deliberativo ideal postula a necessidade de as partes envolvidas serem *iguais*, no sentido de as regras do processo deliberativo não fazerem distinção entre os indivíduos, que têm igual *status* em cada fase do processo; e ii) ainda segundo ele, a deliberação almeja a chegada a um *consenso racionalmente motivado* - “encontrar razões que são persuasivas para todos aqueles que estão comprometidos a agir de acordo com os resultados de um acesso livre e razoável de alternativas por interlocutores iguais” (COHEN, 2009, p. 93). Ele reconhece, no entanto, que, mesmo sob condições ideais, não há nenhuma garantia ou promessa de que razões consensuais podem ser formuladas – a decisão final pode ser tomada após o debate entre as partes envolvidas por meio da votação e/ou regra da maioria.

Também dentro de uma abordagem liberal da corrente, alguns autores (GUTMANN e THOMPSON, 2004) têm enfatizado que a deliberação passa, prioritariamente, pelo processo de justificação pública das decisões feitas pelos governantes àqueles concernidos por essas decisões. “Uma questão fundamental da democracia deliberativa é oferecer razões que possam ser aceitas por pessoas livres e iguais que buscam termos justos de cooperação” (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 24)⁹¹. Mais do que prover razões, como já dissemos, é preciso que essas razões sejam colocadas de forma pública, acessíveis a todos os afetados. Mesmo no caso de debates técnicos, comuns nos governos modernos, as informações devem ser traduzidas pelos *experts* para que os cidadãos possam fazer seus julgamentos e para que o debate público seja possível.

A dupla reconhece a impossibilidade de se chegar à concordância entre todos os atores sobre os pontos que eventualmente estejam em jogo, mas defende que os cidadãos sejam capazes de lidar com as divergências morais, num processo de acomodação. “Os democratas deliberativos, portanto, devem defender uma ampla gama de fenômenos políticos comuns que podem facilitar a acomodação moral, como cooperações, construção de coalizões, e civilidade política” (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 60).⁹² A defesa dos autores passa, assim, pela

⁹¹No original, em inglês: “A fundamental aim of deliberative democracy is to offer reasons that can be accepted by free and equal persons seeking fair terms of cooperation”.

⁹²No original, em inglês: “Deliberative democrats therefore should defend a wide range of ordinary political

configuração de uma forma de consenso que permita lidar com grandes divergências morais sobre questões políticas, por meio de um grande acordo sobre como divergir sobre política. Interessante observar como, nessa ideia de *economia do desacordo moral*, o consenso está fundado na divergência. O dissenso, aqui, também é fundamental.

Importante ressaltar também que, para Gutmann e Thompson, a democracia deliberativa passaria por condições que ampliassem não só a responsividade entre políticos e cidadãos, mas também o fortalecimento da sociedade civil e a existência de instituições que fomentem a troca de razões entre esses dois grupos, tanto em nível local como global – no caso de questões cuja resolução envolve uma coordenação transnacional.

Em um enfoque mais vinculado à teoria crítica do que à tradição liberal, Benhabib (2000), em diálogo com o Habermas de *Direito e Democracia*, reforça a necessidade de se pensar a deliberação numa “pluralidade de modos de associação”, rompendo a ideia de uma única e utópica assembleia deliberativa geral. Mais do que uma questão de tamanho, o que está posto é a diferença nas formas de manifestação dos envolvidos na sociedade civil. Sua argumentação se conecta com a argumentação de fluxos comunicativos (HABERMAS, 2002) e prenuncia a ideia de Sistema Deliberativo, aprofundada por Mansbridge e seus colaboradores (2012):

É através da imbricada rede dessas múltiplas formas de associações, redes e organizações que surge uma ‘conversação pública’ anônima. É crucial para o modelo de democracia deliberativa privilegiar tal esfera pública de redes e associações de deliberação, contestação e argumentação que se entrecruzam e se sobrepõem (BENHABIB, 2009, p. 119)

Na tentativa de salientar a dimensão crítica da abordagem deliberacionista, Dryzek (2000) enfatiza essa necessidade de os teóricos deliberacionistas não se prenderem de forma demasiada às estruturas de poder institucional. Ele dá ênfase à importância da competição de discursos na esfera pública – para além da criação de desenhos institucionais na engrenagem do Estado liberal, que fomentem processos deliberativos: “[a]lgumas vezes, a democracia deliberativa pode encontrar sua casa no Estado, mas uma sociedade civil com vitalidade, caracterizada pela contestação de discursos é sempre necessária. (DRYZEK, 2000, p. 162)⁹³.

phenomena that can facilitate moral accommodation, such as multi-issue cooperation, coalition-building, and political civility”.

⁹³No original, em inglês: “Sometimes deliberative democracy can find home in the state, but a vital civil society characterized by the contestation of discourses is always necessary. The authenticity of democracy requires in addition that (...) reflexive preferences influence collective outcomes, and so both an orientation to the state and discursive mechanisms for the transmission of public opinion to the state are required, so long as the state is the main (though far from exclusive) locus of collective decision” (Dryzek, 2000, p. 162).

Nesse caminho proposto, é crucial o ensejo para que a deliberação não seja pensada somente nos termos de uma comunicação racionalizada, dando espaço para que outras formas discursivas – retórica, saudações, testemunho e histórias de vida... –, marcadas ou não pelo uso da emoção, também sejam consideradas. Essas trocas argumentativas não precisam ser *amenas* e consensuais, mas marcadas por *contestações de discursos* – a legitimidade democrática, aliás, também se nutre do embate entre ideias, aponta. No entanto, é preciso estarmos atentos para que essas formas de comunicação não sejam coercitivas e que sejam mobilizadas devido ao potencial que têm em conectar os planos particulares com os gerais do debate. E argumentos que apontam aquilo que deve ser feito para solucionar o problema em questão devem estar acompanhados dessas diferentes formas discursivas (DRYZEK, 2000).

Além disso, para Dryzek, é preciso negar a necessidade de um consenso substantivo. Num mundo pluralista, afirma, o consenso é inatingível, desnecessário e indesejável. O mais interessante seria pensarmos em trabalhar com acordos viáveis, aos quais os participantes aderem por diferentes razões. A deliberação tampouco deve esperar que a igualdade política e econômica entre os envolvidos esteja estabelecida para que ela aconteça – ainda que políticas redistributivas sejam importantes e desigualdade material produza assimetria política, é preciso pensar que trocas discursivas na esfera pública podem funcionar como meios para solucionar os problemas. Além disso, a diferença pode funcionar como estopim para engatilhar a contestação e a reformulação de argumentos (DRYZEK, 2000, p. 170-172).

Assim, trilhando diferentes desdobramentos nesses últimos 30 anos, a teoria se capilarizou por diferentes áreas. Chambers (2003) aponta cinco agendas de pesquisas que sofreram significativo impacto com o avanço das abordagens deliberacionistas: i) a agenda *do direito público*, marcada pelo entendimento habermasiano de que direitos constitucionais e a soberania popular estão relacionados e são *cooriginais*; trata-se de uma agenda que lida com as difíceis aproximações entre os ideais de justiça e democracia⁹⁴, entre normatividade legal e uma tradição de viés crítico, entre vontades construídas na esfera pública e a sua transformação em poder institucionalizado (HABERMAS, 2003b); ii) a agenda das *relações*

⁹⁴“A regra da lei é inerente à democracia, e a democracia não pode funcionar sem a regra da lei (HABERMAS, 2001). Somos pessoas legais protegidas por direitos somente a partir do momento em que somos os autores dessas leis. Da mesma forma, somos autores somente a partir do momento em que somos pessoas protegidas pela lei” (CHAMBERS, 2009, p. 243).

internacionais, envolvendo discussões sobre governança global, notadamente a partir da experiência da União Europeia, e sobre como reduzir o *déficit* democrático causado pela ação de forças de mercado que extrapolam as barreiras dos Estados nacionais (DRYZEK, 2000; BOHMAN, 2010); iii) a agenda de *políticas públicas*, marcadas pela construção de arenas (minipúblicos) propícias à participação popular na construção de decisões coletivas; iv) as agendas de *pesquisas empíricas*, marcadas pelos estudos de opinião pública, com experimentos que buscam testar a validade das demandas normativas da teoria e análises de deliberações “no mundo real” (CHAMBERS, 2009, p. 255); e iv) as pesquisas de *identidade, diversidade e reconhecimento*, que buscam deixar a teoria deliberativa apta a lidar com o pluralismo.

Talvez seja possível dizer que, particularmente no terceiro ponto, a agenda das políticas públicas, marcadas pela constituição de minipúblicos, seja uma das arenas mais profícuas de produção sobre teoria deliberativa nas duas últimas décadas (FUNG, 2003; SMITH, 2009), marcadas pelos *deliberative polls*, de James Fishkin (2009), e pelas imbricações com a teoria participativa, formulação e análise de conferências públicas e orçamentos participativos no Brasil e outros países (AVRITZER, 2007, 2008; FARIA e CUNHA, 2014; FARIA et al., 2012). Não nos deteremos aqui na análise desses espaços, mas é preciso ressaltar a ambivalência que representam na leitura da democracia contemporânea, sendo lidos tanto como potencializadores da porosidade do Estado ao diálogo com a sociedade civil quanto como arenas de apagamento do conflito, negligenciamento das diferenças com o objetivo de construção de consensos – crítica muito comum, por exemplo na já vista literatura sobre ambientalismo no Brasil (ZHOURI, 2008; CARNEIRO, 2008) e que será ponderada adiante, em nossa análise. De todo modo, dentro da própria teoria deliberativa, tem se chamado a atenção para o que seria uma cristalização da política nessas arenas institucionalizadas, com o afastamento do olhar dos pesquisadores sobre a democracia de massas (CHAMBERS,

2009).⁹⁵ *A guinada sistêmica*, de algum modo, tenta responder a essa crítica e refletir sobre a deliberação de forma abrangente.

2.1.3. Sistema Deliberativo

A necessidade de se pensar como a dimensão privada da vida alimenta e é alimentada pela esfera pública vem a ser aprofundada na obra de Jane Mansbridge (2009 [1999]). Esse é o ponto de partida para o conceito de Sistema Deliberativo, que vem sendo considerado o principal vetor de desenvolvimento da teoria na última década. O entendimento de que os teóricos deliberativos devem se atentar para vários espaços de debate – ainda que esses lugares não sejam *locus* de uma deliberação autoconsciente, reflexiva e considerada – é o ponto de partida do clássico artigo *Conversação cotidiana no sistema deliberativo*.

Apesar de Habermas (2003b) e Gutmann e Thompson (1996) terem feito a defesa da ampliação do conceito de fórum público, para incluir encontros de organizações cívicas, comitês de hospitais e associações esportivas e profissionais, em Mansbridge (1999) o leque de abrangência da deliberação fica mais evidente. A questão é atentar para espaços informais de conversação (entre ativistas, mídia,⁹⁶ conversação cotidiana privada sobre assuntos de interesse público), assim como para espaços formais (parlamento, judiciário). E mais do que isso, compreender como essas diferentes partes se interrelacionam, de forma que a mudança em uma delas possa afetar as demais. Um ponto central é a necessidade de se pensar uma teoria democrática que tenha o cidadão em seu centro – e não as instituições (MANSBRIDGE, 2009 [1999], p. 208). Nesse sentido, um sistema deliberativo que funciona bem filtra e descarta as piores ideias sobre problemas públicos que circulam nessa multiplicidade de espaços e temporalidades, e adota e aplica as melhores. E um sistema deliberativo que funciona mal distorce os fatos, retrata ideias de forma que seus proponentes

⁹⁵Preocupado com a ampliação de escala da deliberação, Niemeyer (2014) reconhece as críticas feitas por Chambers (2009), quanto ao foco em arranjos institucionais dado por grande parte dos estudos sobre deliberação dos anos 2000, que distanciaríamos a corrente da democracia de massas. No entanto, ele vai propor justamente olhar para os minipúblicos enquanto mecanismos capazes de atuarem como centros multiplicadores e irradiadores da deliberação, com potencial de “transformar a esfera pública numa direção deliberativa” (NIEMEYER, 2014, p. 195). Numa maneira distinta dos mídias de massa, esses mecanismos, se articulados em grande número, poderiam atuar como polos para discussão, construção e difusão de discursos relevantes a serem distribuídos para um grande público, além de fortalecerem as habilidades políticas dos cidadãos (NIEMEYER, 2014, p. 179).

⁹⁶Sobre o embrincamento entre comunicação, mídia e deliberação, considerar as contribuições de Rousiley Maia e colaboradores (2008 e 2012) e Gomes e Maia (2008), que procuram trabalhar o papel ambivalente dos meios de comunicação de massa no debate público contemporâneo, suas relações com temáticas controversas e com a sociedade civil.

sejam repudiados e encoraja os cidadãos a adotar modos de agir que não são bons para eles e para a política como um todo.

O movimento de Mansbridge é importante na medida em que ela destaca um alargamento do entendimento do que é político. O político, não se situa somente nas instituições, mas é aquilo que o público deve discutir, incluindo questões que perpassam a esfera do pessoal e também envolvem relações de poder e dominação – como relações de gênero e violência doméstica. Nessas esferas fora do Estado, o público toma decisões que merecem ser analisadas, revistas e questionadas. Frequentemente, aponta Mansbridge (2009), essas escolhas coletivas afetam as individuais. Para que essas questões sejam politizadas, é preciso chamar a atenção do público para elas, fazendo-o discutir e propondo possíveis mudanças. Trata-se da discussão do problema *controverso*. O processo de trazer uma decisão coletiva para a atenção pública não precisa, necessariamente, envolver o Estado, ainda que isso seja frequentemente essencial. Mas a discussão e resolução dos pontos trazidos à tona nem sempre necessitam da presença de instituições estatais.

Através da conversação entre representantes formais e informais em fóruns públicos designados, da troca argumentativa entre constituintes e representantes eleitos ou outros representantes de organizações orientadas politicamente, da conversação da mídia, da conversação entre ativistas políticos e da conversação cotidiana em espaços formalmente privados sobre assuntos que o público deveria discutir – todos fazendo parte daquilo que chamo *sistema deliberativo* – as pessoas começam a entender melhor o que querem e o que precisam, individual e coletivamente. (MANSBRIDGE, 2009 [1999], p. 207)

Assim, decisões governamentais refletem a vontade dos cidadãos somente na medida em que essas vontades tenham passado por um processo de efetiva deliberação por parte dos cidadãos não só em espaços formais, em assembleias públicas designadas, mas também na conversação cotidiana dos lares, dos locais de trabalho e lugares onde grupos de amigos se encontram e nos *media*. A construção do conceito de sistema deliberativo, no entanto, não se encerra aqui, sendo formulada em “banho maria” por algum tempo. Retomaremos seus desdobramentos adiante.

Dado esse breve panorama, na sequência, elencaremos algumas das principais críticas à teoria deliberativa, formuladas nas últimas três décadas, tendo como foco, principalmente a forma como o conflito é lido na corrente.

2.3. Críticos: deliberação como acomodação da democracia ao *status quo*?

Uma série de pesquisadores externos à corrente deliberativa vieram a considerá-la como responsável por uma virada consensualista na teoria democrática, a partir dos anos 1990, minando a dimensão conflitiva inerente à política. Em nome de uma certa ideologia do consenso, a teoria deliberativa estaria contribuindo para a geração de marginalização – no sentido de apartar determinados grupos da política – e para a manutenção do *status quo*, impedindo a possibilidade de mudança social. Democratas da diferença, agonistas, feministas e pluralistas questionam essa suposta guinada consensualista da teoria democrática provocada pela maneira com que os teóricos deliberacionistas têm articulado seus princípios (RANCIÈRE, 2005; MOUFFE, 2005a, 2005b, 2013; MIGUEL, 2013; YOUNG, 2005). A visão é de que a deliberação privilegia trocas polidas de argumento em exercícios racionais de busca por consenso que eximiriam ou suprimiriam as dimensões de conflito e do confronto da política. Uma observação necessária na leitura dessas críticas é o fato de parte significativa delas ter sido feita a partir da interpretação contextualizada e *histórica* de esfera pública burguesa, publicada por Habermas nos anos 1960 – e nem por isso cessaram de ser difundidas.

Rancière, Mouffe e Miguel veem em Habermas e Rawls autores que projetam o consenso como uma possibilidade sempre em aberto, quando não objetivo de toda a ação humana (MIGUEL, 2013, p. 78), dando um tratamento ao conflito como algo que mereça ser extirpado da sociedade. A avaliação de que Habermas e Rawls propõem que uma sociedade bem ordenada seria aquela capaz de produzir suas normas com o mínimo de conflito possível, guardaria um forte componente antipolítico e um desejo por sociedades harmônicas, onde disputas políticas não floresceriam (MIGUEL, 2013 p. 84).

Sobretudo a partir das teorias feministas, uma visão recorrente a respeito da teoria deliberativa é a de que a maioria dos seus teóricos supõe uma discussão carregada de viés cultural – elitista, masculinizada, racional – que tende a silenciar ou desvalorizar determinadas pessoas ou grupos. Nessa leitura, a deliberação privilegiaria a ideia de um elemento comum de entendimento, e seu modelo analítico e procedimental derivaria de contextos institucionais específicos do ocidente moderno, focados no debate científico, no parlamento e nos tribunais – contextos estes descendentes da filosofia e da política greco-romanas, bem como da academia medieval. Para autoras como Iris Marion Young (2001) e Lynn Sanders (1997), a deliberação bem como as concepções de razão, deliberação e dos

estilos retóricos que as representam, se operacionalizariam a partir de instituições dominantes, de espaços e modelos institucionais elitistas e exclusivistas. A deliberação nos moldes expostos pelos primeiros trabalhos de Habermas e Cohen aparece como uma ferramenta para a manutenção do *status quo*, excluindo aqueles que não se encaixam na lógica do debate racional (SANDERS, 1997) e negligenciando modos de comunicação mais acessíveis no debate público, como o testemunho e a narrativa pessoal.

Young (2001) via boa parte da teoria deliberativa dos anos 1990 como crítica a táticas de ativismo como passeatas, boicotes e ocupações por essas serem marcadas pelo enfrentamento e não pelo debate. Para a autora, mesmo que, por alguma combinação de agitação ativista e persuasão deliberativa, surjam ambientes deliberativos sobre políticas públicas que representem os afetados por essas políticas, a história e a sedimentação da desigualdade estrutural acabam por estabelecer prioridades de agenda que restringem as alternativas que os atores políticos podem cogitar em suas deliberações. O encontro entre ativistas e representantes institucionais, avalia, confere muita legitimidade às instituições e ao *processo* deliberativo e, além disso, pode cooptar a energia dos cidadãos comprometidos, deixando pouco tempo à mobilização. Na maior parte do tempo, prossegue, a política irá operar sob as alternativas restritivas, geradas pelas desigualdades estruturais que a sustenta. Ao tentar incluir práticas de deliberação em discussões sobre as políticas públicas já existentes, a democracia deliberativa é forçada a aceitar as alternativas permitidas pelas restrições estruturais existentes. Por isso, Young (2001), questiona se o melhor não seria os espaços deliberativos inclusivos serem criados fora, e mesmo em oposição, aos ambientes oficiais.

Uma crítica fundamental desenvolvida pelo feminismo⁹⁷, e que serviu de impulso para a construção do conceito de Sistema Deliberativo por Jane Mansbridge (1999), é a contestação da dualidade entre os conceitos de esfera pública e esfera privada. Dialogando com Carole Pateman e Nancy Fraser, Flávia Biroli (2014, p. 31) afirma que essa dualidade acaba por definir uma série de experiências como privadas e não-políticas, isolando a política das relações de poder da vida cotidiana e negando o caráter conflitivo das relações familiares e de

⁹⁷Essa crítica também se aplica a e é feita dentro de outras correntes. Rancière, por exemplo, ao desconstruir o entendimento da democracia como modo de vida, critica o que vê como tendência de reflexões na filosofia política que identificam, nos sujeitos, qualidades e competências que possam distinguir, sem muitas ressalvas, aqueles que são hábeis em atuar no espaço público de discussão dos interesses partilhados (que são destinados à política) e aqueles que se ocupam mais intensamente de sua própria vida privada – e que, por isso, não possuem tempo ou habilidades necessárias para tomar parte em debates mais amplos. Além de Habermas a crítica de Rancière se estende a Tocqueville e Hannah Arendt, que seguiriam um filão iniciado no pensamento clássico grego com Aristóteles e Platão (Lelo e Marques, 2014, p. 354).

trabalho. Haveria, na conceituação habermasiana de esfera pública, uma construção homogênea que silencia a existência de públicos distintos e conflitivos, fazendo imperar publicamente os valores de um público restrito:

A dualidade entre o público e o privado nas formas criticadas pelo feminismo continua, no entanto, na base de muitas abordagens teóricas predominantes. No debate contemporâneo sobre justiça, a esfera doméstica, sobretudo as relações familiares, é tomada como dimensão das relações sociais às quais os princípios de justiça não se aplicariam, já que nelas predomina o afeto. É também o que ocorre em uma das abordagens críticas da democracia de grande impacto no debate contemporâneo, a de Jürgen Habermas. Nela, a definição de esfera pública como espaço em que se dá a discussão *entre iguais* depende da suspensão dos problemas relativos à desigualdade na esfera privada – e a exclusão das mulheres, em seus exemplos históricos, aparece como questão contingente (BIROLI, 2014, p. 32-33, grifo no original).

Esses pontos têm conexão com o que seria a construção de uma dicotomia entre a razão e a emoção na teoria deliberacionista (A. RORTY, 1985; NUSBAUM, 1995: apud MENDONÇA, 2009). A corrente negaria o fato de as emoções sempre incluírem alguma forma de apreciação e avaliação, e de que a razão precisa, pelo menos, de um comprometimento emocional com o raciocínio. Nussbaum avalia a compaixão – ao lado de outras emoções, como a solidariedade – como elemento importante para a racionalização de questões de interesse público. Mansbridge et al. (2006) sintetizam o argumento dessas duas autoras:

Formas deliberativas de participação democrática, argumentam essas críticas, devem permitir que os cidadãos não somente descubram ou forjem um bem comum, mas também que eles expressem seus autointeresses e vejam o conflito mais claramente quando esse conflito tenha sido previamente mascarado por definições hegemônicas de bem comum – seja por “não-decisões” da elite seja por outras características do contexto social (MANSBRIDGE et al., 2006: p. 6).⁹⁸

Ao privilegiar a racionalidade e negar o papel de paixões e afetos na garantia da fidelidade a valores democráticos⁹⁹, a teoria deliberativa de democracia (assim como a agregativa) estaria prejudicando a formação de cidadãos democráticos – que estaria relacionada à pregnância entre esses cidadãos e a política por meio das emoções (MOUFFE, 2005). A teoria democrática precisa atentar para as relações sociais e de poder, linguagem, cultura e todo o conjunto de práticas que tornam a agência dos sujeitos possível. “Indivíduos

⁹⁸“Deliberative forms of democratic participation, these critics argue, should enable citizens not only to discover or forge a common good but also to express self-interest and see conflict more clearly when that conflict has previously been masked by hegemonic definitions of the common good, by elite 'nondecisions', and by other features of the social context.”

⁹⁹Uma agenda de pesquisa contemporânea tem buscado trazer contribuições analíticas quanto ao papel e à relação entre emoções e deliberação, na tentativa romper com uma dicotomia entre ambas (HAUBER, 2015a e 2015b; OLIVEIRA, 2016).

da democracia só serão possíveis com a multiplicação de instituições, discursos, formas de vida que fomentem a identificação com valores democráticos” (MOUFFE, 2005, p. 172).

Mouffe vai defender a construção de um modelo democrático que leve em conta a natureza confrontacional das relações políticas e não apague questões intersubjetivas e afetivas dos sujeitos, sem a construção de consensos como meta primordial e que reconheça o poder e os atos de poder existentes na política. “O poder não deve ser concebido como uma relação externa acontecendo entre duas identidades pré-constituídas, mas sim como constituindo as identidades elas mesmas” (MOUFFE, 2012, p. 173). A questão principal para a política democrática torna-se não a de eliminar o poder, mas constituir formas de poder mais compatíveis com valores democráticos. É preciso construir uma relação entre poder, legitimidade e ordem hegemônica que teria sido renegada pela tradição deliberacionista. No pluralismo agonístico de Mouffe, o propósito da política democrática é construir o “eles” de tal modo que não sejam percebidos como inimigos a serem destruídos, mas como adversários – ou seja, pessoas cujas ideias são combatidas, mas cujo direito de defender tais ideias não é colocado em questão (MOUFFE, 2012, p. 174). Dado o pluralismo inerradicável de valores, afirma, não há solução racional para o conflito – daí a sua dimensão antagonística. Isso não significaria que adversários não possam cessar de discordar, mas também não provaria que o antagonismo seja erradicado.

As críticas de Luís Felipe Miguel são semelhantes às de Mouffe.¹⁰⁰ Para Miguel (2013), se, em *Direito e Democracia* ([1992] 1997), Habermas reconecta sua teoria da ação comunicativa com a política,¹⁰¹ ele o faz às custas do esvaziamento do potencial crítico da sua obra. A ação comunicativa, avalia o pesquisador brasileiro, passa a ser vista como garantidora da integração da sociedade “num modelo em que as tensões entre os diferentes tipos de racionalidade e as esferas sistêmicas e do mundo da vida tornam-se bem mais brandas (ou mesmo desaparecem), dando lugar a uma perspectiva mais harmônica, de mera diversificação funcional” (MIGUEL, 2013, p. 68). Esse movimento de Habermas seria decorrente de uma acomodação da deliberação com o constitucionalismo liberal.

[o] jogo de forças é despido de todas as suas condicionantes estruturais e o que sobra é uma versão mais sofisticada dos manuais escolares de civismo. Em suma, a

¹⁰⁰É importante ressaltar que Miguel destaca positivamente o trabalho de ruptura da teoria deliberativa com a tradição schumpeteriana que via a democracia como método de agregação de preferências, bem como a valorização da autonomia dos sujeitos como valor fundamental do projeto democrático, por parte da obra habermasiana (MIGUEL, 2013, p. 66).

¹⁰¹Para Miguel, as produções anteriores de Habermas eram demasiadamente abstratas.

aceitação acrítica da fixação de uma esfera política isolada das restantes esferas sociais é a própria capitulação diante do constitucionalismo liberal (MIGUEL, 2013, p. 68).

Além disso, junto à dificuldade de ser aplicada numa grande escala, Miguel vê na questão do consenso o que chama de “faceta do irrealismo” que “contamina boa parte da teoria deliberacionista” (MIGUEL, 2013: p. 77). A postura da deliberação com relação ao consenso seria pouco confiável para a compreensão dos embates políticos, “que possuem um acentuado caráter agonístico onde o êxito vale mais do que a harmonia” (p. 7). Ao fomentar consensos num mundo em que o conflito é parte constitutiva, os modelos deliberativos poderiam estar sendo opressivos (SHAPIRO, 1999). Essa crítica à deliberação está cristalizada em um artigo com o sugestivo título *Enough deliberation?*¹⁰², que faz um contraponto a *Democracy and Disagreement*, de Gutmann e Thompson (1996) – obra de grande repercussão na década de 1990 e início dos anos 2000. Ao enfatizarem a deliberação como forma de resolução de controvérsias, Gutmann e Thompson dariam pouca atenção ao fato de que discordâncias morais na política são delimitadas por diferenças de interesse e poder. Shapiro reconhece que os autores não pretendem afirmar que, com a deliberação, é possível acabar com toda a divergência moral existente no mundo¹⁰³, “mas eles certamente esperam que ela possa reduzir discordâncias e ajudar as pessoas que discordam a convergirem a políticas mutuamente aceitáveis” (SHAPIRO, 1999, p. 29)¹⁰⁴. No entanto, a deliberação também pode ser capaz de promover a discórdia e o conflito, expondo ou ampliando situações de desacordos e tensões, e não ser capaz de resolver esses problemas (SHAPIRO, 1999, p. 30-31). Gutmann e Thompson trabalham com a ideia de que a deliberação pode minimizar extremismos, mas Shapiro pondera que é pouco provável que um extremista abra mão de suas posições e ceda numa arena deliberativa. Usando uma sentença de seus dois interlocutores, ele avalia que os extremistas¹⁰⁵ acreditam que é preciso “um modo de vida sectário como condição para se ter acesso à compreensão moral essencial ao julgamento da validade de suas reivindicações morais.” (SHAPIRO, 1999, p. 31).

¹⁰²Em tradução livre do inglês, “Chega de deliberação?”.

¹⁰³Gutmann e Thompson (1996), defendem que cidadãos democráticos em situação de desacordo moral devem deliberar uns com os outros, buscando um acordo moral quando podem, e mantendo ao menos o respeito mútuo quando o acordo não é possível, e que uma grande contribuição da deliberação, além de ser um método para resolver problemas de governo, seria ajudar os cidadãos a tratar uns aos outros com mútuo respeito em situações de desacordo que invariavelmente ocorrem.

¹⁰⁴Em *Democracy and Disagreement*, Gutmann e Thompson abordam a deliberação a partir de discussões em torno de políticas públicas nos Estados Unidos.

¹⁰⁵Nesse caso específico, Shapiro dá como exemplo o posicionamento de fundamentalistas religiosos.

Miguel (2013) avalia que a questão da imparcialidade se apresenta de forma matizada na obra de Habermas, mas a questão do consenso sempre está presente nas trocas comunicativas, ainda que nem sempre declarada de forma explícita. A busca do entendimento entre os participantes, presente na racionalidade comunicativa de Habermas – em contraste com a ação instrumental –, faria com que a abertura à fala do outro seja um pressuposto implícito da comunicação. A exigência de atenção ao argumento racional bloquearia a busca pela satisfação dos próprios interesses. Isso, avalia o autor, permitiria substituir a procura da imparcialidade pela inclusão de múltiplas posições sociais, como presente na obra de Iris Young (2001). No entanto, mesmo numa sociedade em que todos dialogassem de forma desinteressada, o consenso não seria obtido já que, como colocado por Weber, o conflito entre valores divergentes é uma das características fundantes da modernidade (Miguel, 2013, p. 79).

Diante da questão do consenso, outro autor que vem sendo colocado como contraposto à Habermas é o filósofo francês Jacques Rancière. Sua obra não faz precisamente uma crítica ao modelo deliberativo, mas seu pensamento tem sido usado com recorrência como contraponto à teoria habermasiana, por trilhar um outro caminho para a compreensão da política e da democracia em que a dimensão disruptiva é o eixo central. Rancière busca encontrar a especificidade do político e “separá-lo daquilo que comumente se coloca sob esse nome” (1996, p. 14). Para ele, todo o regime político está fundado numa dimensão estética, que não é uma estética das artes no sentido benjaminiano, mas tem a ver com aquilo que ele denomina *partilha do sensível*. Toda partilha, diz-nos Rancière, é algo que possibilita que as mais variadas coisas e fenômenos se tornem *comuns*, disponíveis, a várias pessoas. A partilha do sensível permite *tomar parte de* algo. Ao mesmo tempo, contudo, ela traz em si uma dimensão da cisão, de *separação em partes* dessas mesmas coisas e fenômenos. Assim, no seu entender, a política seria fenômeno estético que opera como rupturas que possibilitam o estabelecimento de novas formas de funcionamento social, o que ele chama de *polícia*.

Por *polícia*, Rancière compreende todo aparato de governo e Estado que opera na manutenção da ordem consensual vigente. Não se trata de criar uma valoração negativa entre *política e polícia*. Há uma relação de coexistência entre política e polícia. A política necessita que a polícia absorva os tensionamentos por ela levantados para que eles entrem em vigência e para que haja transformação social. A grande questão que se coloca para a nossa discussão é que, para Rancière, a política se funda no *dissenso*. "O que torna a política um objeto escandaloso é que a política é a atividade que tem por racionalidade própria a racionalidade

do desentendimento", diz (RANCIÈRE, 1996, p 14). Curiosamente, ele avalia que Habermas dá a entender que os sujeitos envolvidos num processo deliberativo já entrariam com seus posicionamentos pré-definidos.

Ao nosso ver, no entanto, o olhar de Rancière e o deliberativo, bem como dos outros autores que valorizam o conflito, não se excluem, mas podem ser lidos de forma complementar. Ao reivindicar fazer parte da cena política, ao questionar a forma como a partilha do sensível se dá nas sociedades contemporâneas, os *sem parte* – aqueles que se encontram à margem – instauram ou reivindicam a existência da política, e esse processo pode desencadear o debate público que tanto nos interessa. Logicamente, nem sempre haverá êxito, nem sempre essa ruptura conseguirá ser canalizada discursivamente na direção da implementação de mudanças emancipatórias, mas análises normativas podem contribuir para identificação de condições e mecanismos que possibilitem que essa canalização exista – com uma boa polícia, nas palavras de Rancière.

Continuaremos, a seguir, com recepções às críticas. E é preciso pontuar, mais uma vez, que parte delas foi feita (e continua ecoando) com base em formulações dos anos 1960 – o modelo de análise histórica da Esfera Pública Burguesa de Habermas – e dos anos 1990, não acompanhando conceitos contemporâneos de sistema deliberativo, por exemplo.

2.4. Respostas às críticas

Uma literatura deliberacionista recente tem revisto princípios e reinterpretado as premissas que articulam a teoria, reagindo a essas críticas e pontuando a importância do conceito de conflito para a garantia do potencial analítico e normativo do campo. As críticas serão contestadas ou incorporadas à teoria a partir de conceitos como metaconsenso e as formulações de Sistema Deliberativo. Separamos as respostas em quatro eixos que, de algum modo, se interrelacionam: i) a questão do consenso e do metaconsenso, ii) a questão do poder e do interesse; iii) a retomada do conceito de sistema deliberativo; e nosso foco, iv) a relação entre movimentos sociais, conflito e deliberação.

2.4.1. A questão do consenso

Mendonça, afirma que a deliberação aposta na interlocução mesmo quando a discordância é insuperável, sendo necessário contestar a ideia de que a deliberação busca sempre consenso. Dryzek e Niemeyer (2010) reconhecem que há, sim, na base da teoria, formulações que privilegiam o consenso, e que qualquer mínimo esforço em falar sobre consenso na teoria

deliberativa vinha se transformando em motivo fácil para a corrente se tornar alvo da crítica pluralista. O problema, avaliam, é que não há sequer consenso sobre o que o consenso significa na teoria política: as pessoas criticam umas às outras, do ponto de vista teórico, por posições que, de fato, ninguém sustenta (2010, p. 85). A ideia de que a deliberação é formulada para pensar a troca polida de razões é um falso problema já que, “[a]o contrário, a deliberação pressupõe o embate com o outro e o choque de perspectivas” (MENDONÇA, 2011). Essa visão polida da deliberação estaria relacionada a dois olhares equivocados: “a compreensão inadequada dos requisitos de mutualidade” e “a visão de que deliberações aspiram consensos substantivos” (MENDONÇA, 2011, p. 209).

Apesar de alguns autores como Gutmann e Thompson articularem a deliberação ao altruísmo ou a uma atitude favorável ao outro e, no caso de Habermas, estipular que a imparcialidade seja requisito importante para que ela aconteça, não se acredita que a democracia deliberativa dependa de “uma aceção tão estrita de reciprocidade” (MENDONÇA, 2011, p. 209). A deliberação não requer imparcialidade, mas uma orientação que considere o outro – o que tem a ver com o fato de os cidadãos se perceberem envolvidos num projeto político comum (O'FLYNN, 2006, p. 85 apud MENDONÇA, 2011). Assim, seria essencial pensar a prática deliberativa como algo que ocorre em meio a disputas de poder e interesses.

No caso específico das colocações levantadas por Chantal Mouffe e Iris Young, em nenhum momento, elas o fazem pretendendo abolir o lugar da *comunicação* – a dimensão discursiva – na teoria política (DRYZEK e NIEMEYER 2010, p. 92). Para Mouffe, os participantes de uma situação política:

deveriam idealmente aceitar que as posições dos outros são legítimas, embora não como resultado de ser persuadido por um argumento [como posto por deliberacionistas “clássicos”]. Ao invés disso, é uma questão de estar/ser aberto à mudança por meio da adoção de um tipo particular de atitude que converte antagonismo em agonismo, brigas em engajamento crítico, inimigos em adversários que são tratados com respeito. Respeito, aqui, não é somente tolerância (liberal), mas validação positiva da posição dos outros (MOUFFE, 1996, p. 126).¹⁰⁶

Mesmo que Mouffe e Young não concordem com bases substantivas para a regulamentação da democracia, ambas acabam por recorrer ao uso de princípios de base para

¹⁰⁶Em inglês: “Participants should ideally accept that the positions of others are legitimate, thought not as a result of being persuaded in argument. Instead, it is a matter of being open to conversion due to adoption of a particular kind of democratic attitude, that converts antagonism into agonism, fighting into critical engagement, enemies into adversaries who are treated with respect. Respect here is not just (liberal) toleration, but positive validation of the position of others.”

que seus modelos democráticos se sustentem – o que exige algum nível de consenso em torno desses pontos, que envolvem o respeito pelo direito dos outros de defenderem suas crenças e a oposição à dominação (ou à subordinação) (DRYZEK e NIEMEYER, 2010, p. 92). Esses últimos princípios mobilizados pelas pluralistas críticas são muito semelhantes aos que dão base à democracia deliberativa (KNOPS, 2007).

O modelo de democracia agonista de Mouffe, para quem o antagonismo seria inerradicável, é, na verdade, compatível com o enquadramento deliberativo (KNOPS, 2007). No entanto, para corroborar seu raciocínio, Knops defende a reabilitação do conceito de consenso. Para ele, a noção de agonismo desenvolvido por Mouffe depende de uma coerência com o conceito de consenso racional. Em sua argumentação, primeiramente, o autor discorda do que Mouffe vê como um caráter universal do político. E a contradição da autora nasceria já em sua própria argumentação. Mouffe buscaria, por meio de um exercício argumentativo racional (lógica criticada nos deliberacionistas) estabelecer a dimensão antagonística da política (KNOPS, 2007, p. 115-116). Além disso, em Mouffe, as concordâncias “são afirmações contingentes do poder hegemônico, que necessariamente excluem e são, portanto, instáveis” (KNOPS, 2007, p. 115-116). No entanto, como ela mesma avalia que a política não deve ser vista somente como um mero jogo entre as diferenças, é preciso que os atores envolvidos tenham uma aderência mínima aos princípios ético-políticos da democracia, como a liberdade e a igualdade. Essa aderência, pontua Knops, já manifestaria a concordância dos atores em algum ponto – o que ele lê como consenso. O simples fato de a autora trabalhar com uma teoria democrática, faria com que ela tenha que mobilizar elementos de partilha de entendimentos entre os atores envolvidos. Para Mouffe, no entanto, esses “constrangimentos” democráticos podem se manifestar de formas diversas e essas diferentes formas devem ser aceitas – o que não ocorreria hoje.¹⁰⁷

Uma contribuição importante neste debate é o conceito de metaconsenso, cunhado por Dryzek e Niemeyer (2006; 2010). Para desenvolver o conceito de metaconsenso, eles buscam compreender modelos de consenso para, posteriormente, construir seus *metacorrespondentes*.

¹⁰⁷Outro autor que faz a leitura de um consensualismo na obra de Chantal Mouffe é o próprio Luis Felipe Miguel (2014b, p. 14-15): “(...) em que pese sua aparente radicalidade, a obra de Mouffe não ultrapassa uma acomodação com a virada consensualista da teoria política. Sua distinção entre o 'antagonismo' disruptivo, que precisa ser evitado, e o 'agonismo', que deve ser aceito, reintroduz a exigência de um consenso de base – não muito distante da leitura liberal convencional, de defesa das regras do jogo (Bobbio, 1986 [1984]) ou da aceitação por todos de que a concorrência democrática é 'the only game in town', para usar a expressão célebre de Adam Przeworski (1991, p. 26).”

O consenso tanto poderia se referir a agregação de preferências – no sentido de concordância entre os sujeitos com aquilo que deve ser feito –, quanto a valores e crenças que auxiliam na explicação de preferências pessoais. Os autores constroem uma tipologia do consenso calcada em três modelos: i) o consenso normativo (ou axiológico), que se refere a valores que conduzem a processos de tomada de decisão; ii) o consenso epistêmico, que se refere ao aspecto de julgamento da formação de preferências; iii) o consenso de preferência, que se refere ao grau de concordância com aquilo que deve ser feito. Além disso, seria possível pensar em um consenso universal, que ocorreria com a concordância de aspectos levantados nos três primeiros.

A partir desses três eixos eles partem para a discussão de possibilidades de metaconsensos para cada modelo: i) *metaconsenso normativo*: do ponto de vista normativo, a proposta de metaconsenso construída pelos autores implica a compreensão recíproca e o reconhecimento da legitimidade dos valores levantados por outros participantes numa interação política¹⁰⁸ (DRYZEK e NIMEYER, 2010, p. 102); ii) *metaconsenso epistêmico*: do ponto de vista epistêmico, o metaconsenso é possível “na medida em que um conjunto de crenças é aceito como credível e relevante e há a compreensão do que são as principais questões envolvidas” e assim não há necessidade de debater seus fundamentos cada vez que uma alegação for feita (DRYZEK e NIMEYER, 2010, p. 105); iii) *metaconsenso de preferências*: permite que as escolhas sociais sejam menos vulneráveis à arbitrariedade e à manipulação de estrategistas. Por fim, os autores propõem o *metaconsenso discursivo*, que seria um acordo sobre a gama de controvérsias que poderia ser aceito num determinado grupo de discursos (DRYZEK e NIMEYER, 2010, p. 108). O conceito de metaconsenso é lido como importante na medida em que é tanto aceitável por pluralistas e democratas da diferença, quanto capaz de produzir resultados políticos de uma forma teórica promissora: “as implicações do metaconsenso são normativas, mas trata-se de uma ideia que emergiu de uma cuidadosa observação do mundo real da deliberação” (BÄCHTINGER et al., 2010, p. 46).¹⁰⁹

¹⁰⁸Como posto por Gutmann e Thompson em *Democracy and Disagreement* (1996).

¹⁰⁹No original, em inglês: “The implications of metaconsensus are normative, but it is an idea that emerged from careful observation of real world deliberation”.

2.4.2. A questão do poder e do interesse

Já o lugar do interesse e do poder na teoria deliberativa – pontos tão fortemente atacados por Mouffe e Miguel – são revistos no modelo da negociação deliberativa, proposto por Mansbridge com outros colaboradores (2010). O modelo inclui quatro tipos de acordo comunicativo: processo de convergência, acordos incompletamente teorizados, negociações integrativas e negociações distributivas. Os autores fazem uma distinção entre interações coercitivas e não-coercitivas para desenhar uma linha analítica que leve em conta duas categorias de negociação – formas não coercitivas, consideradas como deliberativas, e as que usam a força, anti-deliberativas. No entanto, para eles, mesmo as coercitivas, quando sujeitas ao escrutínio público se encontram ao ideal deliberativo – e são legítimas e necessárias à democracia. Mansbridge e seus colaboradores veem esses processos como convergentes. Os autores propõem que todos os participantes de uma deliberação saibam dos interesses que cada um traz para a mesa de negociações, de modo que eles possam pensar/refletir melhor sobre o que é posto. Mansbridge et. al (2010) também chamam a atenção para a necessidade de a teoria deliberativa manter no centro da análise democrática a questão do poder. O ideal de poder sem coerção é impossível de se alcançar e ainda difícil de ser imaginado. Todos os seres humanos são produto das relações de poder e a própria presença no mundo é uma forma de seu exercício. Na prática, algum poder coercitivo é necessário a uma deliberação simplesmente para manter a ordem, avaliam. O uso mais distorcido do poder em relação à deliberação surge quando uma das partes em negociação tem mais poder de recursos que a outra e tem intenção de usá-lo contra os demais interesses. Nesses casos justificam-se táticas mais coercitivas por parte de quem conduz o processo para que situações de injustiça sejam evitadas. E, em casos em que interesses e opiniões continuam em conflito após o processo deliberativo, mecanismos não-deliberativos que facilitam a adaptação mútua e produzem decisões razoavelmente justas e aceitáveis podem ser acionados pelas democracias – procedimentos que podem ser legítimos quando resultam de casos em que a deliberação foi conduzida em condições razoáveis.

Dialogando com Gastil, Mansbridge e seus colaboradores (2006, p. 8) pontuam que uma boa deliberação se relaciona ao exame de um problema, a identificação de possibilidades para solucioná-lo, ao estabelecimento de critérios de avaliação e ao uso desses critérios na identificação das soluções mais adequadas. Eles afirmam, entretanto, que nenhum desses pontos exclui apelos emocionais nem a expressão de sentimentos fortes.

Dryzek (2005) defende uma democracia discursiva que possa lidar, inclusive, com diferenças profundas. Ele afirma que isso envolve dissociar, parcialmente, os momentos deliberativos da democracia dos momentos decisórios, “localizando a deliberação no engajamento do discurso na esfera pública, a certa distância do Estado soberano” (DRYZEK, 2005, p. 220).

2.4.3. O desenvolvimento do conceito de sistema deliberativo

O conceito de sistema deliberativo não surge como uma resposta direta ao questionamento sobre a relação entre conflito e deliberação, mas ao incorporar parte das discussões vistas nas subsecções anteriores, acaba por reforçá-las. Quase adormecida durante o apogeu de pesquisas sobre minipúblicos, a ideia de sistema é retomada, de algum modo, com o conceito de *sequência de momentos deliberativos* (GOODIN, 2005), que também propõe romper com uma visão “unitária” da deliberação, focada somente em um ator/arena, e indo além do “*two-track model*” habermasiano – fundado na alimentação dos corpos representativos por uma esfera pública discursivamente estruturada. Aqui, no entanto, há uma retomada da discussão num nível institucional. Um avanço importante dessa proposta é sugerir que diferentes atores políticos podem dividir a tarefa de exercer a deliberação, sem que sejam exigidos os mesmos padrões deliberativos para todos. Ainda que, normativamente, essa proposta não fosse vista como a ideal para uma série de autores, ela possibilitaria, principalmente, ampliar as aplicações empíricas da deliberação. Numa discussão política, a própria definição do que é o problema a ser discutido é tipicamente algo em jogo, não fixado *a priori*, e por isso é preciso ter em mente que os atores políticos raramente deliberarão, compartilhando ideias sobre como solucionar uma questão (GOODIN, 2005, p. 182-183 e p. 186) – o conflito, dessa forma, é algo permanente. A argumentação de Goodin é construída, fundamentalmente, tendo arenas internas do parlamento como referência para a circulação discursiva. A forma como a deliberação se manifesta nesses diferentes espaços do parlamento não é igual, tampouco se pode exigir as mesmas virtudes deliberativas em diferentes *momentos* e arenas em que a deliberação se manifesta. Assim, o autor abre espaço para formas de se fazer política dentro da lógica deliberativa. A respeito da barganha, por exemplo, ele coloca que:

Barganhadores apenas querem "fazer um negócio". Na medida em que os negociadores estão fazendo pelo menos parcialmente demandas conflitantes (e negociação não seria necessária se elas não o fossem), cada *bargainer* está tentando maximizar a satisfação de suas demandas com sacrifício mínima de outras coisas que ele também exige. Toda essa negociação puramente ocorre em termos de

demandas, com referência mínima para razões. É claro que nenhum jogo de barganha é puramente uma questão de demandas completamente conflitantes. Há sempre alguma margem para concessão recíproca e para o argumento fundamentado na construção de consenso, como negociadores tentando persuadir uns aos outros de que alguma solução realmente é boa para ambos e não apenas para o demandante (GOODIN, 2005, p. 192-193).¹¹⁰

A questão, argumenta, é refletir sobre o que “esperar” dos diferentes momentos e não sobre “o que é bom” para a deliberação. Já que em sociedades contemporâneas regidas pelo modelo de democracia representativa não é possível esperar todas as virtudes normativas da deliberação em todos os espaços deliberativos, ele propõe que se busque encontrar essa deliberação distribuída em diferentes espaços. A existência de sequências de momentos deliberativos, com *virtudes* deliberativas distribuídas, seria melhor do que a política sem nenhum dos elementos deliberativos. A questão seria esses momentos, em conjunto, reunirem todas as virtudes deliberativas do processo decisório e que essas virtudes viessem na combinação e na ordem corretas (GOODIN, 2005). Essa amarração proposta faz o modelo analítico um pouco rígido, ao mesmo tempo em que busca acomodar a teoria deliberativa aos preceitos da democracia liberal¹¹¹, tendo os partidos e associações da sociedade civil o papel de desenvolver argumentos de políticas públicas coerentes, que enquadram (*frame*) o debate subsequente, que deve ser feito pelo público. Esse *framing* também poderia ser feito pelos *media*, fóruns deliberativos, conferências e outros espaços.

Apesar de jogarem luz sobre uma leitura abrangente da política, avaliamos, no entanto, como problemáticas as formulações de Goodin na medida em que o potencial emancipatório da deliberação se dissolve ou pouco se apresenta em sua construção teórica. Noutro caminho, Bächtiger et al. (2010) avaliam que é impossível que todos os requisitos dos ideais deliberativos sejam alcançados plenamente ao se analisar as diferentes sequências de um processo político, mas, ainda assim, reconhecem a importância do conceito de *momentos deliberativos*, na medida em que ele chama a atenção para o modo como o desempenho e a atuação de diferentes atores, em diferentes arenas e temporalidades, pode construir um todo deliberativo:

¹¹⁰No original, em inglês: “Bargainers merely want to ‘do a deal’. Insofar as bargainers are making at least partly conflicting demands (and bargaining would not be required unless they were), each bargainer is attempting to maximize satisfaction of her demands with minimal sacrifice of other things she also demands. All this bargaining purely occurs in terms of demands, with minimal reference to reasons. Of course, no bargaining game is purely a matter of completely conflicting demands. There is always some scope for reciprocal concession and reasoned argument in consensus-building, as bargainers try to persuade one another that some solution really is good for both of them and not just for the speaker alone”.

¹¹¹Prova disso é que Goodin chama sua proposta de “alternativa deliberativa schumpeteriana”.

Assim como Goodin, esperamos que sequências deliberativas diversas preencham diferentes virtudes deliberativas. Por exemplo, formas alternativas de comunicação podem ocorrer nos estágios iniciais do processo comunicativo neutralizando iniquidades de poder e gerando confronto social entre os participantes (BÄCHTINGER et al., 2010 p. 55).

O amadurecimento da ideia de Sistema, no entanto, dá-se com Mansbridge, Parkinson e colaboradores (2012). Os autores pontuam que nenhum fórum deliberativo, por mais idealmente constituído que seja, consegue ter as capacidades deliberativas suficientes para legitimar a maior parte das decisões e políticas que as democracias adotam (MANSBRIDGE et al. 2012, p. 1).

Para compreender o objetivo maior da deliberação, sugerimos que é necessário ir além do estudo de instituições individuais e processos para examinar suas interações num sistema como um todo. Nós reconhecemos que muitas democracias são complexas entidades nas quais uma ampla variedade de instituições, associações e espaços para contestação realizam trabalho político – incluindo redes informais, os media, grupos de *advocacy*, escolas, fundações, instituições privadas sem fins lucrativos, legislativos, agências executivas, e os tribunais de justiça. Nós então defendemos o que deve ser chamada de abordagem sistêmica da democracia deliberativa (Mansbridge et al. 2012, p. 2)¹¹².

Para os autores, trabalhar numa lógica sistêmica oferece ao menos três vantagens: i) permite pensar na democracia deliberativa em termos de larga escala; ii) permite analisar a divisão de trabalho entre as partes do sistema – com partes suprindo capacidades/*virtudes* deliberativas umas das outras¹¹³; e iii) introduz na análise questões contextuais e iniquidades sistêmicas que podem interferir na deliberação de espaços específicos e que, em outras abordagens analíticas, não eram levadas em conta. Mais do que isso, tendo clareza dos objetivos do sistema, ao se identificar as falhas, seria possível corrigi-las, sugerindo alterações institucionais em algumas de suas arenas, de forma a tornar o seu funcionamento mais próximo do ideal: “em um bom *sistema deliberativo*, a persuasão que suscita considerações

¹¹²No original em inglês: “To understand the larger goal of deliberation, we suggest that it is necessary to go beyond the study of individual institutions and processes to examine their interaction in the system as a whole”.

¹¹³“Por exemplo, uma retórica altamente partidária, mesmo quando violando alguns ideais deliberativos, como mútuo respeito e aceitação, contudo, ajuda a cumprir outros ideais deliberativos, como inclusão” (Mansbridge et al., 2012, p. 3). No original, em inglês: “For example, highly partisan rhetoric, even while violating some deliberative ideals such as mutual respect and accommodation, may nonetheless help to fulfill other deliberative ideals such as inclusion”. Numa lógica complementar entre os espaços, pontuam os autores, mesmo duas arenas que aparentemente atuam de forma “errada”, com “deficits” deliberacionistas, ao se unirem entre si e com outros espaços podem resultar numa interação positiva. Na analogia com a matemática trazida pelos pesquisadores, a soma ou multiplicação de dois valores negativos pode levar a um resultado positivo.

relevantes deve substituir a supressão, a opressão e a negligência impensada” (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 5).¹¹⁴

O principal avanço aqui é deixar claro que a abordagem sistêmica não pretende ser mecânica, nem estabelecer fronteiras rígidas entre os diferentes atores que formam um dado sistema: uma mesma função pode ser distribuída por várias partes do sistema, pontuam. A ideia é pensar que o julgamento de questões políticas é complexo e não deve ser feito em um único espaço:

Porque os julgamentos políticos envolvem tantas contingências factuais e requisitos normativos que competem entre si, e porque a política envolve alinhamentos da vontade, tanto a favor como contra, envolvendo um amplo número de cidadãos, é praticamente impossível conceber um sistema político que não divida os trabalhos de julgamento e os recombine de várias formas. O conceito de sistema dá ênfase a essas necessidades (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 5).¹¹⁵

É preciso, dessa forma que reconheçamos as diferentes “ecologias deliberativas”, tendo em conta que diferentes contextos facilitam determinadas formas e caminhos para a informação, ainda que, em princípio, esses lugares pareçam estranhos às premissas normativas da deliberação.¹¹⁶ Outro ponto fundamental do argumento de Mansbridge et al. (2012) é a visão *descentrada* do Sistema. Como vimos, Habermas propunha um sistema formado por múltiplos anéis, tendo o Estado como o seu centro – *locus* da formação da vontade por meio da deliberação formal exercida pelo Parlamento a sua base – e a deliberação informal ocorrendo na periferia – *locus* da formação da opinião. Sem negar a importância das decisões vinculativas tomadas pelo Estado, o que Mansbridge et al. propõem é a necessidade de compreender a importância das discussões informais e formais que ocorrem fora do Estado – em nível internacional, transnacional e societal:

¹¹⁴No original, em inglês: “In a good deliberative system, persuasion that raises relevant considerations should replace suppression, oppression, and thoughtless neglect”.

¹¹⁵No original, em inglês: “Because political judgments involve so many factual contingencies and competing normative requirements, and because politics involves the alignments of will, both in concert and in opposition, among large numbers of citizens, it is virtually impossible to conceive of a political system that does not divide the labors of judgment and then recombine them in various ways. The concept of a system highlights these necessities”.

¹¹⁶Assim, como ilustram os autores, interações de ativistas em enclaves de movimentos sociais, por exemplo, podem ser extremamente partidárias, fechadas a argumentos e ideias opositoras e desrespeitosas aos seus adversários. No entanto, a natureza desses ambientes pode ser excelente para incubar ideias que desempenharão papel importante no sistema deliberativo, dando subsídios para decisões democráticas (Mansbridge et al., 2012, p. 7). A esse respeito, também ver Black (2008). A pesquisadora está preocupada em discutir como é possível que a experiência de momentos de diálogo se manifeste em formas de comunicação como o debate, a discussão e a deliberação. Para a autora, o *storytelling* pode ser uma ponte entre o diálogo e a discussão, proporcionando a existência de momentos dialógicos em contextos que aparentemente não possibilitariam que esse tipo de relação ocorresse. O ato de ouvir e interagir com histórias alheias faz, na avaliação da autora, com que as identidades dos envolvidos naquele processo sejam quebradas, levando-os a se engajar na perspectiva de quem conta.

Nós tomamos o Estado e suas legislaturas como o espaço derradeiro de tomada de decisão numa política, mas não como o centro que tudo se destina no sistema de deliberação política. [...] embora o Estado desempenhe um papel central e frequentemente constitutivo nos sistemas deliberativos, nem todas as partes importantes e eficazes do sistema levam ao Estado. O Estado não é o término de toda deliberação (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 10).¹¹⁷

Para os autores (MANSBRIDGE et. al, 2012; GOODIN, 2005), a proposta de sistema seria uma resposta ao desafio da deliberação em lidar com ampliação de escala, além de fomentar a cooperação entre as diferentes arenas e níveis envolvidos no sistema para a resolução dos problemas em questão.

Nesse sentido, para além da necessidade de se refletir sobre a deliberação numa abordagem abrangente, uma análise normativa sistêmica, precisa atentar para a forma com que os fluxos discursivos atravessam as diferentes arenas – institucionalizadas ou não – que compõem esse sistema, algo que nos será bastante caro na análise da questão Gandarela. É importante compreender como atores como a mídia, os movimentos sociais e a burocracia estatal, principalmente, são capazes de abrir as portas entre os espaços para que debates, decisões e posicionamentos gestados em uns circulem em outros (MENDONÇA, 2013). É a atuação conjunta desses conectores – que na maior parte das vezes não ocorre de modo orquestrado – que propicia que um sistema deliberativo sobre uma determinada questão de interesse público se mantenha ativo.

O papel dos movimentos sociais no sistema deliberativo e a relação de ambos com a dimensão conflituosa da política é discutida por Hendriks e Knops, como veremos a seguir.

2.4.4. Conflito. deliberação e movimentos sociais

Em diálogo com Carolyn Hendriks (2006a e 2006b) e preocupada com a atenção dada pela teoria deliberativa às organizações da sociedade civil, Jennifer Dodge (2010, 2014) olhar para as contribuições de controvérsias geradas pelas organizações da sociedade civil para o Sistema Deliberativo. Observando especificamente as questões ambientais, a autora afirma que os movimentos sociais constroem tanto “narrativas sobre questões ambientais quanto processos deliberativos para moldar a formulação de políticas” (DODGE, 2014, p. 161). As narrativas construídas pelos movimentos, aponta Dodge, buscam:

¹¹⁷No original em inglês: “We take the state and its legislatures as the ultimate decision-makers in a polity, but not as the centre to which everything is aimed in the polity’s deliberative system. [...] But even though states play a central and often constitutive role in deliberative systems, not all efficacious and important parts in the system lead to the state. The state is not the terminus of all deliberation”.

1) definir ou alterar os riscos ambientais debatidos na agenda pública; 2) construir o formato da deliberação pública, alterando as regras do jogo; 3) construir o conteúdo da deliberação pública, formatando significados relacionados à política ambiental e, 4) alinhar os fóruns, arenas e tribunais integrantes do sistema (DODGE, 2014, p. 163).¹¹⁸

O argumento de Dodge é de que olhar a deliberação como forma de construção de políticas públicas envolve compreendê-la como uma contestação dos significados das políticas existentes e de seus processos de construção (DODGE, 2014, p. 162). O desafio é construir metodologias que possam dar conta de apreender as contestações de significados presentes nas narrativas sobre problemas públicos, as diferentes soluções apresentadas para a resolução desses problemas e as formas apropriadas de deliberação para que se busque solucionar esses contextos permeados de conflitos.

E, claro, é importante observar como, num nível macro, a sociedade civil faz contribuições para que um debate público aberto, sobre temas importantes para uma dada população, seja feito na esfera pública, muitas vezes fora do Estado ou mesmo contra ele (HABERMAS, 2012; DRYZEK, 2000; HENDRIKS, 2006a e 2006b; DODGE, 2014). Para Hendriks, as formas estratégicas e comunicativas de engajamento não se excluem. O ideal é que a sociedade civil tenha a habilidade de saber lidar com ambas. Hendriks afirma, ainda, que ativistas aprendem a enquadrar argumentos em termos “imparciais”, visando ao potencial multiplicador dos enquadramentos/entendimentos do movimento diante pessoas externas à discussão. Essa última leitura, no entanto, é questionada por Dodge, para quem, numa sociedade desigual como a contemporânea seria preciso colocar em dúvida o ideal de imparcialidade, já que ele pode neutralizar o ultraje vivenciado por muitos movimentos.¹¹⁹ Sempre se referindo a movimentos ambientalistas, ela avalia que, nesses contextos, seria mais apropriada a ideia de um *advocacy deliberativo*, em que a sociedade civil faria reivindicações, no espaço público, sobre as injustiças com as quais se depara e busca superar. Tendo Fung (2003) como referência, Dodge afirma que:

¹¹⁸No original, em inglês: “(1) to set the agenda on environmental hazards, (2) to construct the form of public deliberation, changing the rules of the game, (3) to construct the content of public deliberation, shaping meanings related to environmental policy, and (4) to couple/align forums, arenas and courts across the system.”

¹¹⁹Em seu artigo “*Civil society organizations and deliberative policy making: interpreting environmental controversies in the deliberative system*”, Dodge trabalha com o caso de um movimento ambientalista que luta contra a concentração de instalações poluentes em seus bairros, onde crianças sofrem de hemorragias nasais e outros problemas respiratórios. Diante de tamanha indignação moral, diz Dodge, seria demais exigir imparcialidade, mesmo que ela visasse o convencimento de outros atores políticos e cidadãos para a questão (2014, p. 181).

[As organizações da sociedade civil] podem demonstrar interesse em participar da democracia deliberativa, mas não em condições de imparcialidade. Ao contrário, elas se reservam ao direito de se engajar na ação de confronto caso as regras deliberativas as excluam ou caso as ideias hegemônicas limitem o potencial de fazer questionamentos sobre riscos ambientais” (DODGE, 2014, p. 180-181).¹²⁰

Na mesma direção e também dentro de uma perspectiva sistêmica, Mendonça e Ercan (2014) defendem a existência de fortes elementos deliberativos no confronto político. A partir da análise de manifestações multitudinárias que ocorreram no Brasil e na Turquia (2013), eles apontam a relação entre deliberação e agonismo tanto nas estruturas descentralizadas que deram origem aos protestos, quanto no tipo de ação coletiva gerada e nas consequências públicas dos mesmos. Esses eventos são deliberativamente significativos na medida em que forjaram vários fóruns de contestação sobre questões de interesse público, tanto em ambientes domésticos quanto públicos, e tanto em espaços online quanto offline. Além disso, no caso brasileiro, apontaram que a deliberação não está restrita a espaços institucionais de participação, pressionando a porosidade do Estado às demandas da sociedade civil e, mais, expondo controvérsias entorno de diversas agendas por vezes negligenciadas ou subestimadas em espaços hegemônicos. A deliberação e o agonismo, dessa forma, não seria um par dicotômico, mas duas abordagens que devem caminhar lado a lado (MENDONÇA e ERCAN, 2014).

Logicamente, essas novas interpretações são vistas com alguma cautela, por alguns pesquisadores. A respeito do que vê como movimento de acomodação da teoria deliberativa às lógicas do conflito e do poder, Faria (2012) avalia que o rumo tomado pelos deliberacionistas tem se aproximado em demasia da abordagem pluralista e neocorporativista. Sua leitura é baseada numa interpretação da corrente deliberativa que valoriza os princípios de consenso e bem comum.

O objetivo da deliberação passa a ser, portanto, esclarecer os termos do conflito, tentar conformá-lo e não mais a busca do consenso em torno do bem comum. Não obstante, embora o sistema precise ser julgado segundo padrões mais flexíveis para acomodar o caráter mais informal das partes no seu interior, ele não deve perder de vista alguns critérios importantes através dos quais se julga a boa deliberação. Critérios como publicidade, reciprocidade e controle se mantêm, assim como o conceito de razão pública, que, entretanto, deve ser reformulado de modo a envolver a emoção e a paixão (Mansbridge et al., 2009, p. 222)” (FARIA, 2012, p. 66).

¹²⁰No original, em inglês: “They may show willingness to participate in deliberative democracy but not under conditions of impartiality. Rather, they reserve the right to engage in confrontational action if deliberative rules shut them out or if hegemonic ideas limit their potential to make claims about environmental hazards”.

Para Faria, é preciso cuidado para que as formulações de sistema deliberativo na teoria não obscureçam a importância da discussão sobre valores mais amplos, como a formação de uma perspectiva cívica, nem perder de vista a existência de uma esfera pública abrangente, parte de um sistema político mais amplo, como posto por Habermas (2003) (FARIA, 2012, p. 76).

Vimos, nesse breve panorama, como se deu o desenvolvimento da teoria deliberativa. Ela foi forjada a partir da teoria de esfera pública habermasiana, que propõe um modelo de circulação de fluxos discursivos entre cidadãos e centros de tomada de poder e coloca a sociedade civil como eixo central de captação de demandas, de fomento do debate público e enfeixamento desses discursos. A teoria amadureceu dando centralidade a tomadas de decisões por parte de governantes responsivos aos debates públicos, o que seria motor da legitimidade democrática, em estudos que valorizaram o papel da sociedade civil, por um lado, e por outro, os debates públicos institucionalizados em arenas formais (judiciário e parlamento) e em inovações institucionais que buscam ampliar a porosidade do Estado à sociedade. No entanto, a corrente tem sido alvo de críticas tanto em virtude de algumas de suas formulações teóricas – vistas como excludentes por valorizar pressupostos comunicativos consensualistas e racionalistas – quanto pela proposição prática de inovações institucionais – lidas como responsáveis por distanciar a teoria do campo mais amplo da teoria democrática. No entanto, como vimos, teóricos deliberacionistas têm se esforçado para incluir formas diversas de comunicação na interpretação deliberativa de mundo, além de destacar a centralidade do poder, do interesse e do conflito para a reflexão teórica e para as análises normativas lastreadas na deliberação. Além disso, as formulações de sistema deliberativo têm buscado retomar um programa de análise normativo democrático abrangente, em que múltiplas formas de manifestação do político são vistas em conjunto. Nesse contexto, modos conflitivos de ação são vistos como importantes e necessários para a política democrática.

Na sequência, após discorrermos sobre nossa proposta metodológica, apresentaremos nossa reconstituição do processo de debate público em torno da questão Gandarela, tomando como referência as abordagens deliberativas sistêmicas em diálogo com alguns dos críticos da corrente também trabalhados neste capítulo. Nossa proposta, como já levantado, é apontar como o conflito contribui para a emergência da deliberação pública, ao mesmo tempo em que

esta abre possibilidades para o confronto. Dessa forma, buscamos questionar uma dicotomia que vem sendo adotada na teoria política.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA DE PESQUISA

Propomo-nos, aqui, a apontar os caminhos metodológicos que trilhamos para analisar como conflito e deliberação não atuam em chaves dicotômicas e como, em determinados contextos, o conflito pode ser uma chave importante para a emergência da deliberação. Tomamos como referência a análise do conflito sobre o futuro do território da Serra do Gandarela, centrado em argumentos pela criação da Mina Apolo e pela implementação de unidades de conservação naquela região – Parque Nacional da Serra do Gandarela e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Gandarela. Nossa proposta foi a de reconstituir o processo político, por meio da realização de entrevistas com diversos atores, tendo como apoio a documentação de licenciamento da mina e da criação do parque. Operamos a partir da identificação de momentos de interação entre os atores, a manifestação do conflito nesses momentos e as conexões e fluxos discursivos que atravessam esses diferentes momentos.

Aqui, inicialmente, pretendemos dar um panorama da forma como a reconstituição do processo (*process tracing*) é lida na Ciência Política contemporânea para, em seguida, fazer algumas ponderações metodológicas, questionando a lógica causal e propondo a nossa alternativa de abordagem. Na sequência, detalharemos a coleta de dados e os procedimentos analíticos.

3.1. Reconstituição do processo

Em *Designing Social Inquiry*, King, Keohane e Verba (1994) postulam que um bom desenho de pesquisa deriva de uma boa lógica inferencial. Independente do modelo estilístico utilizado, independente do fato de ser quantitativa ou qualitativa, todos os tipos de pesquisa podem ser sistemáticos e científicos. Fazer inferências é buscar olhar para além dos dados e informações, buscar construir conclusões para além do que é diretamente observado. É trabalhar com o entendimento contrafactual de causação, pontuam. Nessa lógica de raciocínio, se $X \rightarrow Y$, pergunta-se o que ocorreria se X não ocorresse. Ou seja, a inferência causal tem a ver com a comparação de algo que ocorreu com algo que não ocorreu.

Como pontuado por Beach e Pandersen (s/d, p. 2), o núcleo da discussão de causação se encontra na obra de Hume, que estabeleceu a causação como a) regularidade; e b) a habilidade de manipular e/ou fazer alegações contrafactuais. No entanto, os autores levantam a colocação feita por filósofos que reivindicam a reintrodução da discussão de mecanismos como sendo os responsáveis por fazer a ponte entre X e Y . Se deixamos uma caneta cair no

chão vinda de nossas mãos, uma interpretação é que a caneta cai por que abrimos a mão. Pensando com a lógica do mecanismo, é possível dizer que ela cai porque a gravidade age sobre ela, fazendo com que a queda seja possível. A reflexão sobre mecanismo é importante para a discussão sobre *process tracing*. O *process tracing* – ou rastreamento de processos – é uma ferramenta de pesquisa que pode ser aplicada a desenhos qualitativos que buscam fazer análises sistemáticas de dados e provas à luz dos problemas de pesquisa colocados.

Um grande desafio, nos diz Collier (2011), é que o *process tracing* requer a descoberta de provas no diagnóstico que forneçam as bases para inferências descritivas e causais, mas essa identificação de provas que podem ser interpretadas como diagnóstico depende do conhecimento prévio do pesquisador sobre o assunto. Para Collier, *uma descrição cuidadosa é o pilar do process tracing* (algo enfatizado por Mahoney, 2010). *O process tracing analisa, inerentemente, trajetórias de mudança*, mas a análise falha se o fenômeno observado em cada fase da trajetória não é descrito de forma adequada – mesmo que seja uma descrição “estática”.

Em *Contentious Performances* (2008), por exemplo, Charles Tilly reconstrói a história do confronto político na Inglaterra entre 1758 e 1834, observando como, no decorrer desse período, manifestações de caráter paroquial, profundamente violentas, de dimensão difusas e pontuais se converteram em repertórios de ação coletiva de natureza nacional, com alvos bem definidos e propensas a negociação – algo profundamente relacionado ao processo de consolidação do Estado-Nação e do Parlamento. Para isso, o autor vale-se de uma minuciosa reconstituição do confronto político naquele país, ano a ano, mediante a análise de documentos e matérias de jornais britânicos que mencionam algum tipo de ação coletiva no período, a construção de categorias para o agrupamento dessas matérias a partir de palavras-chave que condensavam situações de confronto e repressão.

Para George e Bennet (2005), o *process tracing* é um meio de se aproximar dos mecanismos e microfundações por trás dos fenômenos observados. “É uma forma de buscar estabelecer empiricamente as variáveis intervenientes e implicações que devem ser verdadeiras em um caso se a explicação particular desse caso é verdadeira” (GEORGE e BENNETT, 2005, p. 133). O *process tracing* é uma ferramenta anticíclica para a construção de inferências causais e descritivas a partir de peças de evidência – por vezes entendido como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos. Para Collier (2011), a ferramenta tem a capacidade de: a) identificar novos fenômenos políticos e sociais e descrevê-los

sistematicamente; b) avaliar hipóteses prévias, descobrindo novas hipóteses e dando acesso a essas reivindicações causais; c) dar/gerar *insights* sobre mecanismos causais; d) fornecer meios alternativos – comparado a regressões e inferências baseadas em modelos estatísticos – de abordar questões desafiadoras como causalidade recíproca, espuriosidade e viés de seleção (COLLIER, 2011, p. 824).

3.2. Uma abordagem interpretativista

No entanto, avaliamos que uma abordagem metodológica causal não é apropriada para o que pretendemos analisar. Nossa pesquisa se assenta numa perspectiva interpretativista de análise discursiva, inspirada pelas ideias de *process-tracing*. Mais do que explicar causalidades, nossa análise busca compreender, explorar, situar e contextualizar o problema discutido, tendo como foco a agência dos sujeitos envolvidos (MARSH e FURLONG, 2002). A pesquisa interpretativa tem cinco características básicas: i) a subjetividade e pluralidade da análise (a perspectiva interpretativa é conformada por quem é o pesquisador); ii) ela dá centralidade à construção do significado (marcado pela experiência e conhecimento teórico desse pesquisador); iii) é uma pesquisa construída com base na reflexividade; iv) tem 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 e FURLONG, 2002).

Trata-se de uma abordagem discursiva que busca capturar modos compartilhados de apreender o mundo (FAIRCLOUGH, 2003). “Incorporado em linguagem, [um discurso] permite àqueles que o subscrevem interpretar parcelas de informação e colocá-las em conjunto em histórias ou relatos coerentes. Discursos constroem significados e relações, contribuindo para definir o senso comum e legitimar o conhecimento” (DRYZEK, 2013, p. 9).¹²¹ Os discursos projetam e constroem a comunicação, e coordenam ações de pessoas, movimentos e organizações, estando permanentemente conectados com a realidade do contexto político onde se inserem (DRYZEK, 2013).

Buscamos entender o mundo como uma transação continuada de coisas que se transformam e têm um quê de efêmero, uma emergência interacional e histórica que só nos é

¹²¹No original em inglês: “Embedded in language, it enables those who subscribe to it to interpret bits of information and put them together into coherent stories or accounts. Discourses construct meaning and relationships, helping define common sense and legitimate knowledge.

acessível por meio de nossas experiências. Daí a importância de compreender as experiências dos sujeitos envolvidos com a questão Gandarela. As entrevistas em profundidade com esses sujeitos são uma tentativa de compreender os contextos e as dinâmicas consequencialistas nas quais a questão Gandarela tem se constituído – já que entendemos que ela ainda não teve um desfecho definitivo.

3.3. A reconstituição do processo Gandarela

Para responder à proposta da pesquisa, procuramos reconstituir o processo político da Questão Gandarela por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com os atores chave envolvidos no problema – mineradora Vale S/A, Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, técnicos federais e estaduais de meio ambiente envolvidos com o licenciamento da mina e a implementação das unidades de conservação, além de políticos locais, representantes do Ministério Público, lideranças comunitárias e moradores das comunidades no entorno da Serra.

Buscou-se a representatividade de todos os grupos de atores envolvidos dentre os entrevistados. No total, 25 pessoas foram entrevistadas. Elas foram escolhidas a partir de conversas preliminares, feitas com representantes do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela e com apoiadores do projeto da mina, para um mapeamento prévio do processo e a identificação de instituições e atores envolvidos. Durante as entrevistas, os próprios atores foram apontando, a partir de suas percepções, indicações de outros atores, dentre os variados grupos, que poderiam contribuir para o andamento da pesquisa. A lista final é a seguinte:

- Seis integrantes da coordenação do Movimento Pela Preservação da Serra do Gandarela. Buscou-se, na medida do possível, a representatividade dos municípios envolvidos com a questão, sendo dessa forma uma representante de Caeté; três de Belo Horizonte; uma de André do Mato Dentro, em Santa Bárbara; e um de Raposos;
- Um ambientalista membro do Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês, referência no debate sobre mineração em Minas Gerais e que esteve diretamente envolvido com o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela até 2014;
- Dois técnicos do Instituto Chico Mendes (ICMBio) diretamente envolvidos com a implementação do Parque e RDS do Gandarela;
- Um engenheiro, ex-integrante do Conselho Municipal de Meio Ambiente e membro do Conselho da Cidade de Rio Acima;

- Seis moradores de comunidades no entorno da Serra do Gandarela (André do Mato Dentro, Conceição do Rio Acima e Socorro)¹²²;
- O ex-prefeito de Santa Bárbara Antônio Eduardo Martins, o Timbira (PSL);
- Um representante da Associação Comercial de Caeté;
- Um engenheiro, consultor da área de mineração e ex-funcionário da Vale: foi responsável pelo projeto de licenciamento ambiental da mina Apolo no início do projeto;
- Uma engenheira do setor de Estudos Ambientais da Vale, desde 2009 envolvida com o projeto da mina Apolo;
- Um membro do Ministério Público Estadual de Minas Gerais da Comarca de Nova Lima – que abrange a região de Rio Acima;
- Uma procuradora da República (Ministério Público Federal) responsável por ações civis públicas relacionadas ao projeto das unidades de conservação;
- O ex-secretário de Meio Ambiente de Minas Gerais, durante a segunda gestão Aécio Neves (2007-2010), José Carlos Carvalho;
- Um vereador e membro do Movimento Artístico e Cultural de Caeté;
- O coordenador geral do Projeto Manuelzão da UFMG, Marcus Vinícius Polignano, organização diretamente envolvida com o pedido de criação do Parque Nacional da Serra do Gandarela.

Além disso, buscamos contato, de diversas maneiras, com os seguintes atores: o ex-prefeito de Rio Acima no período 2013-2014; um consultor em mineração que atuou como negociador de empresas com interesse em atuar na serra do Gandarela¹²³; o ex-assessor da Secretaria Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais na gestão Antônio Anastasia (2010-2014); além de integrantes do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Meio Ambiente de Minas Gerais. Acreditamos que essas entrevistas poderiam contribuir para maior pluralidade de visões sobre o processo, mas que a ausência das mesmas não prejudicou a reconstituição da questão como um todo

Todas entrevistas se deram presencialmente – com exceção de uma, por questões de logística –, entre os meses de fevereiro de 2015 e fevereiro de 2016. Elas tiveram duração

¹²²Optamos por preservar a identidade de todos os moradores das comunidades.

¹²³Foi consultor de empresas com interesse em minerar a Serra do Gandarela, participando de negociações sobre a criação do Parque Nacional.

média de uma hora e foram registradas com o uso de um gravador digital. O roteiro das conversas buscava estimular os atores a: i) definir seus entendimentos sobre o conflito envolvendo a implementação da Mina Apolo e das Unidades de Conservação na Serra do Gandarela; ii) apontar os momentos em que o conflito ocorreu na questão Gandarela; iii) mapear os momentos de negociação durante o processo; iv) indicar quais elementos contribuíram para que essas negociações fossem ou não promissoras nesses momentos e suas conexões com os momentos de conflito; v) apontar quais atores estavam envolvidos em cada um desses momentos.

As entrevistas buscaram tomar como fio condutor uma cronologia dos acontecimentos – ainda que ela não fosse apresentada aos entrevistados. Nosso entendimento é de que cronologia facilita a estruturação da narrativa por parte dos entrevistados. Além disso, buscou-se, na medida do possível, que os entrevistados localizassem como se deram suas inserções no processo.

Quadro 1 - Cronologia dos acontecimentos

Data	Ação
2007	Vale apresenta interesse de minerar na Serra do Gandarela.
2009	Formação do Movimento Pela Preservação Serra do Gandarela
2009	Vale apresenta proposta da Cava Norte – Projeto barrado pelo Conselho Gestor da Área de Preservação Ambiental do Vetor Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte (APA Sul)
2009	Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, por meio do Projeto Manuelzão, faz envio documento ao ICMBio com pedido para criação do Parque Nacional na serra.
Outubro de 2009	Vale apresenta Projeto Apolo, com pedido formal de licenciamento no Conselho Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (COPAM)
2010	Audiências Públicas da Mina Apolo nos municípios
2010-2012	Governo de Minas Gerais cria os Grupos de Trabalho 1 [restrito a Semad-MG e Ministério do Meio Ambiente] e 2 [aberto] para discutir possibilidades de conciliação entre o projeto do parque e projetos de mineração na região da Serra
2011	Consultas Públicas sobre o Parque Nacional nos municípios
2011-2012	Formalização de proposta de criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) na serra do Gandarela
2014	Prefeitura de Rio Acima faz tombamento, por relevância patrimonial, do

	trecho da Serra do Gandarela que corta o município – ação impede empreendimentos de grande porte na área, mas pode ser questionada juridicamente.
2014	Governo federal cria PARNA Gandarela, com limites inferiores ao reivindicado pelo Movimento. Área da Mina Apolo fica de fora da reserva. RDS não é criada.

Após realizadas, todas as entrevistas foram sistematizadas, num processo de decupagem em que os pontos centrais de interesse à pesquisa foram demarcados e transcritos. Em alguns casos específicos, as entrevistas foram integralmente transcritas por avaliarmos que os depoimentos nos serviriam de guia para a reconstituição do processo.

A partir das entrevistas decupadas, buscamos mapear as diferentes arenas nas quais a questão Gandarela se manifestou e tem se manifestado, construindo a análise a partir da reconstituição dos momentos conflituos que apareceram nessas arenas. A teoria desempenha um papel muito importante em abordagens metodológicas interpretativas (MARSH e FURLONG, 2002). Por isso, ao longo da análise as entrevistas foram confrontadas com as formulações que questionam a dicotomia entre conflito e deliberação – nosso ponto de referência.

É importante ressaltar que não pretendemos focar na análise exclusiva de arenas institucionais de debate, ainda que elas sejam um eixo fundamental. Buscamos também refletir sobre ações de mobilização, por exemplo, como parte do processo. Mais importante, como ficará explícito adiante, foi a necessidade de compreender como os fluxos discursivos atravessam esses diferentes momentos e arenas e como o conflito se coloca com uma chave que contribui para que esses fluxos e esse atravessamento não cessem.

Os momentos abordados na análise são os seguintes: i) a apresentação do projeto de mineração às comunidades, em 2007 e 2008; ii) a projeção pública da Questão Gandarela, a partir da articulação do movimento de resistência ao projeto minerador – que viria a se constituir como Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, em 2009 – e a elaboração da proposta do Parque Nacional da Serra do Gandarela, pelo movimento, em 2009; iii) as audiências públicas de licenciamento da Mina Apolo, em 2010; iv) os Grupos de Trabalho (GTs) 1 e 2, criados pelos governos federal e estadual (MG) para buscar construir uma saída para o impasse entre os projetos de mina e parque, em 2009 e 2010; v) as consultas públicas sobre o Parque Nacional e as reuniões do ICMBio com as comunidades do entorno

da serra para debater o projeto do unidade – a partir das quais ganha força a proposta de um Reserva de Desenvolvimento Sustentável contígua ao Parque, em 2011; vi) o tombamento de uma parte da Serra pela prefeitura de Rio Acima; e vii) o decreto de criação do PARNA, pela Presidência da República, em 2014.

Cabe destacar que para a definição e reconstituição dos momentos, além da realização das entrevistas, de forma complementar, também acompanhamos no período da pesquisa algumas atividades relacionadas ao processo de criação das Unidades de Conservação no Gandarela e de resistência contra a mineração em Minas Gerais, tais como: ações de mobilização na Serra (Abraço da Serra do Gandarela, em Rio Acima), em outubro de 2014; reunião do Comitê Mineiro em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, em agosto de 2014; reuniões do Sub-Comitê Águas do Gandarela do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, em dezembro de 2015 e fevereiro de 2016; manifestação em solidariedade aos atingidos pela tragédia da SAMARCO em Mariana, em Belo Horizonte, em novembro de 2015, dentre outras. A participação nesses eventos contribuiu para a nossa aproximação com os atores, para o melhor entendimento dos argumentos colocados no processo e para o entendimento do contexto mais amplo no qual a disputa sobre o Gandarela se insere.

Também foi de extrema importância para a reconstituição do processo a leitura de alguns dos documentos produzidos sobre a Questão Gandarela, principalmente as atas dos Grupos de Trabalho 1 e 2, realizados pela SEMAD e pelo ICMBio para debater o projeto do Parque (MINAS GERAIS e BRASIL, 2012); o Relatório Técnico da Pesquisa “Avaliação do Patrimônio Biológico da Serra do Piaco”, realizado pelo Instituto de Estudos Pró-Cidadania – PRÓ-CITTÀ (2012); e a Proposta de Criação do Parque Nacional da Serra do Gandarela, apresentado ao Instituto Chico Mendes em 2009 (BRASIL, 2009).

No próximo capítulo, dessa forma, faremos nossa análise, tendo como referência a reconstituição do processo de debate público envolvendo a disputa pelo futuro do território da Serra do Gandarela, lastreado pelos projetos de implementação de uma mina e duas unidades de conservação. Essa análise leva em conta o contexto político-econômico brasileiro, em que a mineração foi uma peça chave nas últimas décadas; o contexto do ambientalismo no país, em que o discurso da justiça ambiental ganha força na disputa por significados sobre o modelo de desenvolvimento; e tem por objetivo final contribuir para a superação da dicotomia entre conflito e deliberação – retomando as discussões do Capítulo 2 –, na medida em que, ao nosso ver esses dois elementos caminham conjuntamente no processo político em questão.

CAPÍTULO 4 – UMA ANÁLISE SISTÊMICA DE MOMENTOS CONFLITUOSOS E DELIBERATIVOS

Pretendemos, aqui, explicitar como conflito e deliberação se atravessam, de maneira não dicotômica. Para tanto, retomaremos a questão Gandarela de forma mais detalhada, reconstituindo a articulação entre os diferentes momentos do processo, observando como o confronto pode se desdobrar em articulações discursivas – seja por imperativos burocráticos que regulamentam os processos de licenciamento da mina Apolo e da implementação do Parque Nacional da Serra do Gandarela, seja, principalmente, pela agência de atores da sociedade civil, do Ministério Público e da burocracia estatal, que fomentam a conectividade entre diferentes arenas discursivas. É esse processo articulatório, atravessado pelo confronto, que contribui para a constituição de um todo deliberativo espreado no tempo e no espaço. Todo este que não é abstrato ou intangível. Nele, vislumbra-se um debate público sobre mineração, conservação ambiental e modos de vida de uma dada população.

Conforme explicitado no capítulo anterior, a partir da análise das entrevistas realizadas com 25 atores envolvidos com a questão Gandarela, elencamos sete momentos que nos auxiliam a reconstituir o processo: i) a apresentação do projeto de mineração às comunidades, em 2007 e 2008; ii) a projeção pública da Questão Gandarela, a partir da articulação do movimento de resistência ao projeto minerador – que viria a se constituir como Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, em 2009 – e a elaboração da proposta do Parque Nacional da Serra do Gandarela, pelo movimento, em 2009; iii) as audiências públicas de licenciamento da Mina Apolo, em 2010; iv) os Grupos de Trabalho (GTs) 1 e 2, criados pelos governos federal e estadual (MG) para buscar construir uma saída para o impasse entre os projetos de mina e parque, em 2009 e 2010; v) as consultas públicas sobre o Parque Nacional e as reuniões do ICMBio com as comunidades do entorno da serra para debater o projeto do unidade – a partir das quais ganha força a proposta de um Reserva de Desenvolvimento Sustentável contígua ao Parque, em 2011; vi) o tombamento de uma parte da Serra pela prefeitura de Rio Acima; e vii) o decreto de criação PARNA, pela Presidência da República, em 2014.

É preciso pontuar que não necessariamente se observará uma cadeia linear de acontecimentos. Esses momentos se articulam e se sobrepõem. Alguns deles dividem temporalidades e se retroalimentam. Além disso, como já pontuado, esses momentos são

alimentados discursivamente, em boa parte das vezes, por dois conjuntos de atores (os defensores da mina e os defensores do parque) que realizam práticas que atravessam todo o processo, possibilitando que ele prospere – ou emperre – e são também fomentados pela ação do Ministério Público, pela burocracia estatal e por espaços de participação. São esses atores e espaços que, paulatinamente, ao longo do processo, acentuam a deliberatividade do contexto em análise e possibilitam o fluxo discursivo, mesmo que, aparentemente, pareçam realizar ações não essencialmente deliberativas. Detalharemos todos esses pontos a seguir.

4.1. Os momentos

4.1.1. A novidade que chega do céu: a apresentação do projeto de mineração às comunidades

Apesar de o interesse de grandes mineradoras em atuar na região já viesse desde a década de 1980, quando as primeiras pesquisas sobre o território passaram a ser feitas¹²⁴, o aparecimento público da questão Gandarela se dá, nos anos 2000, em três espaços: i) a partir da apresentação das pretensões de mineração da Vale na serra às comunidades de seu entorno, em Santa Bárbara; ii) na deliberação sobre o tema no Conselho de Meio Ambiente de Rio Acima e iii) da discussão do tema no Conselho de Meio Ambiente (CODEMA) de Caeté. É preciso ressaltar que, antes de avançar no sistema federal ou estadual de meio ambiente, o licenciamento de qualquer empreendimento em Minas Gerais necessita do aval da administração pública municipal. No caso de grandes empreendimentos mineradores em municípios de pequeno porte, o parecer favorável do prefeito é quase regra. Em Caeté e Rio Acima, no entanto, em meados dos anos 2000, as legislações locais determinavam que os Conselhos Municipais de Meio Ambiente tinham poder decisório para barrar ou liberar esses processos. Já em Santa Bárbara, a emergência pública da questão se dá de modo distinto dos ritos institucionalizados do conselho.

Como já pontuamos no início do nosso trabalho, a questão vem do céu, de helicóptero. O gesto por meio do qual se dá a chegada de representantes da Vale à comunidade de André do Mato de Dentro, no município de Santa Bárbara, num final de semana de 2007, para comunicar as pretensões de mineração naquela área, explicita a discrepância de poder

¹²⁴As pesquisas na região vinham sendo feitas pela Minerações Brasileiras Reunidas (MBR), detentora de poligonais de direitos minerários na região concedidos pelo DNPM. Com o processo de aquisição da MBR pela Vale, nos anos 2000, essas poligonais passaram a pertencer a essa mineradora.

econômico e político entre os atores envolvidos com a questão, no primeiro momento em que ela se manifesta publicamente. Ao nosso ver, a ação pode ser pensada como uma metonímia de todo o processo. Os representantes da Vale chegaram acompanhados do diretor do Sindicato da Indústria Mineral de Minas Gerais (SINDIEXTRA-MG), para a apresentação das suas pretensões na região. A população se aglomerou no gramado ao lado da igreja da comunidade rural para discutir a novidade com os representantes da empresa e seus parceiros. Nos anos seguintes, representantes da Vale ainda retornariam para outras reuniões no vilarejo e com membros das outras comunidades do entorno da Serra (Galego, Cruz dos Peixotos, Socorro e Conceição do Rio Acima) para debater o empreendimento.

Além da diferença social e econômica entre os dois conjuntos de atores envolvidos nesses encontros, dois argumentos estruturantes do debate, operados na maior parte do tempo em chaves antagônicas e que permanecerão candentes durante todo o processo, também foram aí expressos pela primeira vez: a) a ameaça da mineração aos recursos hídricos da região e b) o potencial de criação de empregos em decorrência da atividade. De acordo com as entrevistas com os moradores da comunidade de André do Mato Dentro, o risco de a atividade mineradora prejudicar os mananciais de água foi explicitado pelos próprios representantes da Vale, como aponta o seguinte depoimento de um morador que pediu para não ser identificado:

O pessoal precisa de emprego, mas o pessoal também precisa de água. Agora, se a Vale acha – e nas reuniões nossa a gente instruiu o povo – se a Vale acha que consegue minerar sem destruir nascente d'água, tudo bem. Mas se ela acha que não... Se ela tiver algum projeto [pra não destruir, tudo bem]. Teve um representante da Vale – ele veio do Rio, desceu de helicóptero nesse campinho [...], e veio representante das indústrias também [FIEMG], e todas as comunidades vierem para aqui – e ele deixou claro para gente na reunião: (...) “pelas pesquisas que a gente tem dessa área, isso é uma caixa d'água debaixo dessa serra aqui. **Hoje não tem tecnologia para minerar essa serra sem destruir as nascentes d'água não. Mas o poder que a Vale... eles podem até por o Presidente da República lá em cima que a Vale minera com ele lá.” Ele falou assim. A gente falou assim, “então não existe lei neste país, não existe lei neste país”. Existe lei pro pobre, pro trabalhador rural.** Porque se eu cortar um pau lá na nascente d'água, a polícia vai vir cá e vai mandar me prender. Agora a Vale minera até com o Presidente da República lá em cima da serra e eles não fazem nada. [...] **Ele não falou aquilo à toa. Falou para para mostrar o poder que uma empresa como a Vale tem.** (ENTREVISTA 20, 20 de agosto de 2015).

A fala do morador, aponta a ambivalência dos moradores – o desejo do emprego propiciado pela possível chegada de um empreendimento, mas a preocupação com a questão da água. Além disso, explicita a sensação de injustiça relacionada à aplicação da legislação

ambiental, marcada por distorções relacionadas à posição econômica dos atores envolvidos. A presença da empresa na região, por conta de pesquisas minerais, também provocou certo incômodo na população, muitas vezes surpreendida pela presença de pessoal a serviço da Vale em suas propriedades, o que contribuiu para o aumentar a animosidade, como aponta a fala de outro morador:

eles é terrível. Se você entra em qualquer área deles, não pode passar do portão pra dentro. No terreno da gente, não – quando você já viu, eles tão entrando. Eles são entrão pra diabo. Um dia eu tava fora de casa, quando cheguei eu vi gente do lado da casa, medindo. Ah, eu perguntei: “espera aí. Quem é que te autorizou vir aqui, medir *trem*?” “Ah, eu tenho um mandado da Vale.” Eu falei: “Da Vale? A Vale não comprou nada aqui, não. Vale não manda aqui, não. Eu sinto dizer, mas a área da Vale a gente respeita. Vocês podiam respeitar o que é da gente também” (ENTREVISTA 18, 20 de agosto de 2015).¹²⁵

Um outro ponto de incômodo, apontado por esse mesmo morador, foi a dificuldade de estabelecer interlocução com a empresa, ser respeitado em seus proferimentos e quanto ao seu conhecimento acerca da realidade do território em jogo:

Um problema com a Vale não é fácil. Porque a Vale é toda poderosa. Ela paga, ela compra. Então, você sabe que lá em cima quem manda é Cristo, mas aqui embaixo quem manda é isto [gesto com as mãos indicando dinheiro]. Então é muito difícil você bater de frente com a Vale. [...] Mas você não consegue 100% contra a Vale, não. Ela é uma pirraça. Isso você pode estar certo. [...] **Pela conversa da gente com a Vale, não adianta nada, por que nem palavra você tem.** Você vai ter que conversar com alguém que tem autoridade para ter palavra com ela. **É conversando que se entende. Mas não a gente, que nem palavra para eles a gente tem.** [...] [Pergunta: “O que é isso que o senhor diz que para a Vale o senhor não tem palavra?”]. **É que o que a gente tem para falar, eles têm pessoas lá, especial, pra te retrucar, que sua palavra não têm significado nenhum.** Eles começam a falar coisa que você não entende, ou o que você fala, joga pro escanteio, e no fim fica como se ele fosse o vitorioso. [...] **Chega eu pra conversar uma coisa qualquer com um técnico da Vale, ele vira e fala “vai estudar para poder conversar comigo – eu nem sei o que você tá falando”. O que eu vou fazer? [...] Dá vontade de abrir um buraco e enterrar ele. Ele que tem que me entender. Ele também foi igual eu.** Mas aí ele usa o recurso da grosseria e para me tentar passar pra trás. E aí você tem que correr atrás de autoridade, pra enxergar o erro deles e eles ter qualquer punição ou parar, ou mudar. Tem que ser por aí (ENTREVISTA 18, 20 de agosto de 2015).

A fala do morador nos remete a formulação de Rancière (1996), para quem os sem parte são sem palavra e necessitam deslocar a cena para serem ouvidos, transformando o que é visto

¹²⁵A Vale afirma que não há autorização para entrada de funcionários e terceirizados em propriedades sem o consentimento dos seus donos. E que, eventualmente, há mal-entendidos relacionados ao uso, por terceiros, de propriedades cuja escritura pertence à Vale (ENTREVISTA 25, 12 de fevereiro de 2016).

como “ruído” em algo dotado de sentido e que mereça ser considerado – algo que remete ao próprio nascimento da democracia ateniense, quando “grunhidos” de homens se transformaram em “linguagem” de cidadãos que passaram a decidir sobre seus futuros. Para Rancière, somente o conflito é capaz de fomentar essa mudança, gerando descolamentos, e fazendo com que os sem palavra ganhem lugar na partilha do sensível. A democracia se confunde com a verificação permanente da igualdade – que no caso exposto está fortemente questionada. Aqui, o entrevistado busca evidenciar o princípio da igualdade das inteligências, abordado por Rancière, ao inverter a lógica pela qual se pensa a questão: “Ele que tem que me entender. Ele também foi igual eu”.

Assim, além do medo, numa parcela da população, de ter os cursos de água prejudicados, desencadeando um primeiro embate direto entre parte da comunidade e os representantes da empresa presentes naquela reunião, e de estar diante de um interlocutor poderoso, o anúncio do projeto minerador trouxe inúmeras reverberações no André do Mato Dentro. Ele fez com que líderes comunitários procurassem contato externo de outros grupos preocupados com os impactos da atividade mineradora na região – o que levou à entrada, no debate, de ambientalistas de Caeté, cujas atividades, até então, estavam focadas principalmente no tombamento da Serra da Piedade. A partir da chegada da Vale, a comunidade também passa a incluir a pauta e o debate da mineração na Serra em suas reuniões, muitas delas marcadas exclusivamente para discutir o assunto. Nas reuniões e na vida cotidiana, o empreendimento ele marcou uma clivagem na comunidade – de grupos com fronteiras não tão definidas – entre aqueles que veem a chegada da mineração como ameaça e aqueles que veem como oportunidade de emprego, argumento presente principalmente na fala dos mais jovens. A fala do mesmo morador da região de André do Mato Dentro aponta para o contexto das discussões:

Aqui, tudo que nós tem uma dúvida, nós reúne para poder discutir. Vai todo mundo pra pensar nisso ou vai pensar [quem pode] ajudar. Sempre quando é necessário. E nós continuamos assim. Se arrupiar qualquer canto, tá resolvido. Porque eu acho que o modo melhor pra qualquer solução de problema é você conversar. Sem conversar você não vai resolver nada que presta. Se conversou, pelo menos mais gente correndo atrás daquilo você tem. Então, isso que nós faz. Deve dar reunião entre 40 e 60 pessoas... já teve até 200 pessoas. Sempre dava uma polêmica: “eu vou comer o quê?”, “como é que eu vou ganhar dinheiro?”. Eu sempre falei: “seu pai, seu avô, criou dez filhos e nunca teve companhia aí – tinha companhia aí? Como é que ele viveu? Quando você chegou aqui [nasceu] tinha água, tinha o que comer. Você já parou para pensar como a água vai ficar daqui a um tempo?” [eu perguntava]: “- Ah, água não vai acabar, não”. “- Ah, é? Quando você tinha 5, 6 anos, você atravessava ali, em tal lugar [do rio], de pé? Pensa bem no que era e pensa bem no que tá. Pensa, agora, daqui uns 25 anos... vai ter só pedra e areia”. [...] Quando você tá discutindo

aquele assunto, quem não conhece vai procurar conhecer. Já teve reunião de gente aí dizer “ah, eu nem sei quantas nascentes tem”. Eu conheço todas: 44 nascentes. Isso tá registrado em qualquer canto do mundo. Se quiser mostrar os lugar das grotas tudo aí, eu mostro. “Bom, mas é?” É! Aqueles que não sabiam, agora sabem. Todo mundo já deparou que aquilo é a verdade. **Se você não tocar num assunto, aquilo não é lembrado. Aquilo não é visto. Quem nunca viu quer ver, quem nunca viu, quer ver para acreditar. Funciona assim** (ENTREVISTA 18, 20 de agosto de 2015).

É importante destacar que, como observado na fala do morador, há na comunidade do André, desde os anos 1990, um histórico de associativismo, em torno da Associação Comunitária local, que contribui para o fomento dos debates. Outro morador local, reforça a dimensão conflituosa dos debates – “as brigas” – em torno do projeto da mina:

Foi uma coisa bem complexa. Muitos, na verdade, não queriam a mina, outros... Em todo lado é assim: uma parte quer, acha que vai gerar emprego, a outra não. **Na época foi assim: “vai trazer desenvolvimento pro lugar, vai trazer isso e aquilo”.** Há uns quatro anos atrás, que tava essa coisa forte [de abrir a mina]. [...] **[Dava briga?] Dava, dava. Nas reuniões dava – tinha uns que queria parque, outros não... Uns quer Vale, outros não... e tem as nascentes d’água.** Hoje já não é tão dividido. Hoje, acho que o povo prefere se tivesse uma mina pequena... (ENTREVISTA 20, 20 de agosto de 2015).

No entanto, como pontua Glória Perpétuo, uma das lideranças da comunidade e que viria a integrar o futuro Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, todos esses confrontos trouxeram uma série de consequências, embora ainda hoje não tenha havido um desfecho definitivo. Uma dessas consequências foi a ampliação do conhecimento e do entendimento da comunidade sobre o que é e o que representa a serra pela qual ela está rodeada – o que remete ao caráter epistêmico da deliberação.

Porque a gente conhecia como Gandarela o topo da Serra. Nem a gente sabia dessa história da formação do sinclinal Gandarela. Gandarela era uma coisa lá no topo, era o topo da Serra. As comunidades pensavam a Gandarela como o topo da serra. Não pensava como uma coisa maior, o sinclinal Gandarela. Depois disso que a gente passou a se dizer Gandarela. Faz parte, desse conceito de entender a Gandarela (ENTREVISTA 2 – GLÓRIA PERPÉTUO, 14 de março de 2015).

Em Caeté, no mesmo ano de 2007, membros do CODEMA passaram a ouvir boatos do interesse da Vale em abrir “a maior mina a céu aberto” na cidade, como conta Maria Tereza Corujo, a Teca, hoje integrante da coordenação do Movimento da Serra do Gandarela e, à época conselheira do órgão municipal¹²⁶. Como avaliavam que o projeto deveria ser debatido no

¹²⁶Teca era representante da Associação Comunitária do bairro Quintas da Serra e, assim como outros membros do futuro Movimento Pela Preservação da Serra do Gandarela, também foi membro do SOS Serra da Piedade, movimento que lutou pelo tombamento da Serra da Piedade no início dos anos 2000, também com o objetivo de

conselho, foram à Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM) pesquisar processos de licenciamento ambiental e encontraram pedidos de Autorização Ambiental de Funcionamento da Vale (AAF) para mineração no território da Serra. Em 2004, uma empresa chamada “Mineração Estrela de Apolo” havia pedido a condição de conformidade da prefeitura de Caeté para operar no Gandarela. No entanto, o pedido havia sido barrado pelo CODEMA, sob a justificativa de que o empreendimento colocaria em risco o futuro da cidade por ameaça aos recursos hídricos. A mineração Estrela de Apolo foi incorporada pela Vale, dando base ao novo projeto.

Após um manifesto de autoria de duas lideranças comunitárias de André, Glória Perpétuo e Júlio Gomes¹²⁷, o SOS Serra do Espinhaço, ser disseminado pela internet, esses moradores do André e se articularam com o grupo de Caeté, além de moradores Rio Acima, no que daria origem ao Movimento Pela Preservação da Serra do Gandarela.

No caso de Rio Acima, relatos de integrantes do movimento afirmam que o conflito entre a empresa e ambientalistas se deu devido a omissão da Vale na informação sobre o real impacto do empreendimento pretendido para a região. A informação que vinha sendo passada era de que o município não receberia impacto direto da mina. No entanto, na mesma época, a mineradora buscava o aval do conselho consultivo da APA-Sul¹²⁸, que engloba parte substantiva da serra do Gandarela, para a abertura do empreendimento, e o documento lá apresentado pela empresa apontava áreas de pesquisa em Rio Acima.

Então eles tentaram licenciar dois pontos onde eles faziam essa prospecção para fazer testes industriais... seria uma lavra experimental. E eles tentaram passar isso na APA-SUL. E na APA-SUL eles levaram o papel – três folhas de papel sem assinatura, sem timbre da empresa – falando que eles queriam fazer esses testes industriais em dois pontos, em relação aos quais eles davam as coordenadas. Eu entendo que esses pontos seriam o extremo norte – quase o extremo norte – e o extremo sul do que seria o projeto Apolo. Depois, nós viemos a saber que teria o Apolo Norte e o Apolo Sul. E aí, um desses pontos, uma dessas coordenadas, ficaria no município de Rio Acima. Aí, no Codema [de Rio Acima], o Raul [Herman, engenheiro e à época membro do Movimento¹²⁹] levou o papel que eles tinham, as tais folhas de papel, durante a reunião [do CODEMA] [...]. Então, na reunião do Codema em Rio Acima o cara [representante da Vale] tava apresentando o projeto, aí o Raul sacou a cópia desse documento, apresentou na mão dele e perguntou se ele reconhecia. Se sabia do que se tratava. “Não, isso é outro projeto nosso, e tal”. Ele [Raul] falou “pois é, você tá

conter atividade mineradora na região.

¹²⁷Júlio Gomes, que viria a falecer em 2013, à época também era representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Bárbara, que integraria ações de defesa do território.

¹²⁸A Área de Proteção Sul é uma unidade de conservação, de uso sustentável, que se estende por áreas serranas ao sul de Belo Horizonte até a Serra do Caraça, abrangendo parte da Gandarela. Seu objetivo é preservar mananciais estratégicos. Nela não há desapropriações de terras, somente restrição de atividades econômicas predatórias – em teoria.

¹²⁹Raul era o então representante do Condomínio Tangará no CODEMA de Rio Acima.

falando que não vai ter nada em Rio Acima, mas essas coordenadas aqui são dentro de Rio Acima”. Aí nós começamos a questioná-los dentro do Codema de Rio Acima. Questionar a idoneidade deles – iam lá, falavam que não tinha nada, mas ao mesmo tempo tinha um documento comprovando o que eles iriam fazer... (ENTREVISTA 1 – GUSTAVO GAZZINELLI, 10 de março de 2015).

Lideranças de outra comunidade afetada pelo projeto, o município de Raposos, entrariam para o Movimento posteriormente. Raposos foi notificada pela Vale de seu interesse em atuar na região também a partir de reuniões realizadas pela empresa com a comunidade em 2008 e 2009. A principal controvérsia no caso do município é o projeto de construção da barragem de rejeitos do empreendimento minerador no Ribeirão da Prata – curso d’água que nasce na Serra, deságua no Rio das Velhas, em Raposos, após atravessar parte da área urbana da cidade.¹³⁰ Pelo projeto original da Mina Apolo, a barragem de rejeitos de Raposos ficaria a oito quilômetros da cidade. Assim como em André do Mato Dentro, ante os riscos ambientais presentes no projeto minerador, o argumento da geração de empregos apareceu como o discurso apaziguador dos benefícios da chegada da empresa na cidade. O grupo de Raposos acabaria se articulando como o Movimento Contra a Barragem de Rejeitos em Raposos. A fusão das ações de mobilização do grupo com o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela se daria depois, por discordâncias na estratégia de posicionamento ante o empreendimento. Os ativistas de Raposos se colocavam, inicialmente, contra a barragem de rejeitos e não, necessariamente, contra a mina. Raposos é uma cidade dormitório, com grande carência de empregos e se colocar abertamente contra novas fontes de renda, na avaliação do movimento local, poderia ser uma forma de afugentar as pessoas do debate. O Movimento contra a Barragem, assim como foi o caso de moradores da região de Santa Bárbara, também chegou a fazer reuniões com a Vale para discutir o projeto. A relação afetiva com o Ribeirão da Prata, ponto de lazer e de captação de água, além do medo de um eventual vazamento da barragem de rejeitos, que viria a atingir a comunidade, sempre são eixos presentes na fala dos moradores de Raposos com relação ao empreendimento. Esses pontos estão postos pelo técnico-químico e biólogo Benedito Ferreira Rocha, o Bené, que articula a recepção do Projeto Apolo às experiências históricas e de vida dos moradores do município com a mineração e as perspectivas vinculadas a um possível novo projeto:

¹³⁰O Ribeirão da Prata ainda contribui para o aumento da vazão e da qualidade das águas do Rio das Velhas, desaguardo num trecho do rio que fica poucos quilômetros abaixo da captação de água de Bela Fama, responsável pelo abastecimento de cerca de 70% Belo Horizonte e 60% da Região Metropolitana (RMBH).

Sou de Raposos, uma cidade traumatizada com a mineração. Lá tivemos a Morro Velho, que não deixou nada para a cidade: só deixou silicótico, arsênico por todo lado e viúvas. A cidade é um exemplo de que a mineração não deixa nada para a cidade. (...) E agora nós tivemos a ameaça da Vale. Ela pretende uma mineração cujo prejuízo maior será para Raposos. Porque a planta não está em Raposos, a não ser a barragem de rejeitos. E essa barragem [pelo projeto original] teria 128 metros de altura. Seria a maior barragem no gênero no mundo a acumular água e rejeitos ao mesmo tempo. [...] As pessoas usam o ribeirão para lazer. É um dos atrativos de Raposos. Isso assustou muito Raposos. Nós fomos comunicados, na primeira reunião que teve, numa quinta-feira. Engraçado que essa reunião foi às 16 horas. Quando o pessoal, os ambientalistas e mesmo a Secretaria de Meio Ambiente, solicitavam que essa reunião pudesse ser pelo menos à noite – pro pessoal que trabalha poder participar. **É interessante que essas empresas chegam mostrando que aquilo é uma vantagem para Raposos:** a barragem de rejeitos seria um ponto turístico, por ser a maior e tal... [risos] Oferecem empregos indiretos. [...] Antes dessa reunião o prefeito não tinha assinado a anuência. Então eles [a Vale] não haviam soltado o EIA-RIMA ainda. Aí, depois que todos os prefeitos assinaram a anuência, saiu o EIA-RIMA: aí é que vem. O EIA-Rima não fala em 170, fala em 4.000 homens trabalhadores que iriam para a região. E são sinceros. O EIA-RIMA da Vale justifica os impactos – fala dos aquíferos, fala da mata atlântica, fala das cangas, fala da importância para o Rio das Velhas: isso aí justifica o Parque. Fala até da barragem: que na região não foi encontrada a argila adequada para aquele tipo de barragem – e se estourar? (...). Tá tudo no EIA-RIMA (ENTREVISTA 9 – BENEDITO FERREIRA ROCHA, BENÉ, 1º de setembro de 2015).

O que esses processos de emergência da questão Gandarela, o aparecimento da questão em André do Mato Dentro, Rio Acima e Raposos nos apontam para a compreensão do nosso problema de pesquisa? O conflito e a deliberação pública irrompem conjuntamente, num contexto marcado pela assimetria de poder, pela assimetria de informações entre os atores sobre o que estava em jogo e pela baixa reciprocidade entre os grupos de atores envolvidos. Há, nesse momento, negação de pretensões de validade – “a mineração é benéfica para a região, pois gera emprego e desenvolvimento econômico” – com base em outro padrão de entendimento – “a mineração precisa ser analisada criticamente, na medida em que pode trazer danos ambientais irreversíveis para a região” – ou seja, nesse caso, o conflito de entendimentos sobre um determinado tópico é fundamental para que este tópico em questão seja tema de escrutínio público. Como veremos, ao se negarem a receber passivamente o empreendimento minerador, os grupos que o questionaram contribuíram para acentuar a deliberatividade sobre o tópico em questão em múltiplos espaços, com uma abrangência ainda maior de atores e em diversas temporalidades. O anúncio do possível empreendimento minerador às comunidades do entorno da Serra do Gandarela é um acontecimento que altera o cotidiano das vidas de seus moradores, retoma experiências coletivas anteriores de desrespeito

relacionado a atividade mineradora, e projeta desdobramentos que buscam não somente explicações, mas alternativas para aquele anúncio. Esse acontecimento não é isolado social e politicamente e está conectado a um processo de resistência a grandes empreendimentos desenvolvimentistas que emergem no Brasil a partir do segundo mandato de Lula. O posicionamento dos ambientalistas atrela-se à gramática do discurso da Justiça Ambiental, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho. E é bom pontuar que, em outra frente, nessa época a Vale também levava a cabo processos de articulação por meio da realização de reuniões com prefeitos, vereadores e comerciantes, construindo uma base de sustentação para o projeto Apolo.

Quadro 2 - Síntese do Momento 1

Espaços envolvidos	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidades do entorno da Serra (André do Mato Dentro) - Conselho de Meio Ambiente de Rio Acima - Conselho de Meio Ambiente de Caeté - Raposos 	
Atores envolvidos	Vale	Comunidades
Argumentos predominantes	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento econômico e geração de empregos a partir da atividade mineradora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento econômico e geração de empregos a partir da atividade mineradora; - Ameaça a nascentes, vegetação e atividades da comunidade com a implementação do projeto minerador; - Risco de barragem de rejeitos.
Mudança aparente de posicionamento?	- Não.	- Não.
Focos de confronto	<ul style="list-style-type: none"> - Relação entre mineradora e comunidades; - Relação entre ambientalistas e mineradora; - Relação entre moradores das comunidades. 	
Desdobramentos	<ul style="list-style-type: none"> - Busca de informações sobre o projeto minerador por parte das comunidades e dos ambientalistas; - Articulação entre atores para resistência ao projeto minerador. 	

4.1.2. O sinal amarelo: projeção pública e um segundo não ao projeto Apolo

Como já pontuamos, um dos desdobramentos da emergência da questão Gandarela é articulação entre diferentes atores para a composição do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela. Essa articulação se dá principalmente a partir do encontro de ambientalistas de Caeté, que, em meados dos anos 2000, atuaram pelo tombamento da Serra da Piedade¹³¹, moradores de condomínios de Rio Acima, moradores de André do Mato Dentro e membros e colaboradores do Projeto Manuelzão.¹³² No entanto, a primeira ação conjunta do grupo acontece com o acionamento do Ministério Público Federal e Estadual na tentativa de barrar o licenciamento fracionado e simplificado do empreendimento da Vale pelas AAFs, o que reduziria os trâmites do processo, inclusive com a ausência da necessidade de realização de audiências públicas para debater o projeto:

Nós fizemos uma reunião e preparamos um documento ao Ministério Público Estadual e ao Federal para levar uma denúncia sobre a ameaça à Serra do Gandarela, a partir dessa perspectiva deles conseguem licenciar as AAFs e, na realidade, isso ser uma coisa muito maior. [...] Aí o Ministério público abriu uma ação civil [pública], naquela época – os dois abriram, a gente sempre ataca nos dois. Quando a gente leva, leva no federal e no estadual. Então nos dois Ministério Público se abriram ações civis públicas contra a ameaça à Serra do Gandarela [barrando o licenciamento por AAF] (ENTREVISTA 3 – MARIA TERESA CORUJO, 23 de março de 2015).

Losekann (2013, p. 312), pontua que, muitas vezes, o acionamento do Ministério Público por movimento sociais ambientalistas se relaciona a dificuldade de abertura por parte de instituições representativas e participativas para atender as demandas dos grupos – quanto às

¹³¹A atuação prévia no tombamento da Serra da Piedade, da qual participaram futuras lideranças do Movimento pela Serra do Gandarela, é tida como uma bagagem importante pelo grupo. “O que nós tivemos de conhecimento na Serra da Piedade e que estão na luta do Gandarela, que a gente foi aprendendo naquela caminhada, a gente não sabia nada de enfrentamento à mineração, foram fundamentais como um acervo no caso do Gandarela” (ENTREVISTA 3 – MARIA TERESA CORUJO, 23 de março de 2015).

¹³²Projeto de extensão da Universidade Federal de Minas Gerais que atua pela revitalização da bacia hidrográfica do Rio das Velhas, com, dentre várias ações, a estratégia de formação de núcleos de mobilização em sub-bacias dos afluentes, o que lhe faz presente na região de Caeté e Raposos. O Projeto Manuelzão foi institucionalizado em 1997, a partir da ação de um grupo de professores da área de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Medicina da UFMG, liderados pelo ambientalista Apolo Heringer Lisboa. Em 2005, o Manuelzão anunciou a Meta 2010, propondo que o governo estadual encampasse uma série de ações que permitisse “Navegar, pescar e nadar” no Rio das Velhas até o ano de 2010. A partir de expedições de mobilização pela bacia do Rio das Velhas (2003 e 2009), ações de pesquisa e intervenções públicas contudentes de suas lideranças, o Projeto virou referência no debate ambiental de Minas e do restante da bacia do Rio São Francisco. Apesar de o governo estadual assumir o compromisso da Meta 2010, ela não seria alcançada – principalmente por falta de investimentos em tratamento de esgoto na região metropolitana e em outros municípios de médio porte às margens do Rio. A controversa relação do Manuelzão com o governo estadual foi alvo de críticas de outros grupos de ambientalistas e de atores da sociedade civil.

instâncias representativas, “principalmente quando ameaçam poderes econômicos com vínculos fortemente estabelecidos no sistema político brasileiro” (LOSEKAN, 2013, p. 312). A judicialização, dessa forma, pode ser tida tanto como um processo de crítica institucional quanto como algo que *pode* gerar incrementos democráticos. Isso faz com que o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual virem co-protagonistas da causa. No caso Gandarela, ainda que respaldadas por preceitos jurídicos, as Ações Cíveis Públicas (ACPs) dos órgãos fazem amplificar institucionalmente as vocalizações do Movimento: i) de que o licenciamento da mina Apolo não deveria ser feito via AFF, e, depois, ii) de que os licenciamentos na região da Serra fossem suspensos enquanto o projeto do Parque não fosse concluído, e iii) de que o ICMBio fosse mais célere no andamento do projeto do Parque. O Ministério Público se torna um canal por meio do qual o movimento social fala – senão grita – com o poder executivo, convocando-o a agir diante de determinado ponto pelo qual este deveria se responsabilizar mais energicamente.

Os enunciados das ACPs carregavam elementos dos discursos do Movimento, ainda que parcialmente ressignificados. É importante pontuar que, em todas as vezes que essas falas/gritos eram vocalizadas/os, o discurso que se queria imprimir por parte do movimento era, ainda que indiretamente, de restrição ao Projeto Apolo. O Ministério Público é o recurso disponível e eficaz quando a existência de arenas intermitentes – consultas públicas, audiências públicas e grupos de trabalho – cessa, quando a existência de arenas perenes – conselhos de meio ambiente, conferências de meio ambiente – são frágeis ou insuficientes, e quando a representação política partidária está alheia à causa. É o “tranco”, para chamar o olhar das instituições para a causa e, porque não, discuti-la ou retomar sua discussão.

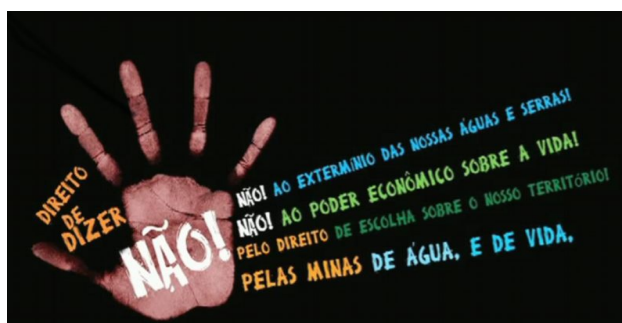
Em 2009, quando a Vale lança o projeto Apolo de forma mais abrangente, seguindo os trâmites de licenciamento regular, o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela já tinha uma composição mais bem definida. Ele se reunia quase semanalmente e adotava uma série de ações que deram projeção pública ao problema identificado pelo grupo: o projeto de mineração na serra. O grupo passou a circular um abaixo-assinado contra o projeto minerador, colhendo assinaturas em vias públicas das cidades, a fazer manifestações nas ruas dos municípios da região – principalmente Caeté e Belo Horizonte –, a dar palestras em escolas e empresas, a escrever artigos para jornais. Neste trecho de entrevista do ambientalista Saulo Albuquerque, que, entre 2008 e 2012, foi integrante do Projeto Manuelzão, há um panorama

das estratégias de mobilização do Movimento e exemplos de articulação com outros grupos sociais para a disseminação da causa:

...tinha coleta de assinaturas na Feira Hippie [em Belo Horizonte], nas manhãs de domingo. A gente coletava cerca de 500 assinaturas por domingo, porque é muito movimento. Dia da água, dia de não sei o quê... a gente fazia manifestações na Praça Sete [de Setembro, em Belo Horizonte], às vezes nos municípios. Em Caeté a gente levou o ônibus do Manuelzão e montou uma exposição da Serra do Gandarela, recebendo um monte de aluno... A gente ia em escola, dava palestra. (...) Fomos tratar de fazer a mobilização de forma mais ampla: em BH, em que ninguém conhecia o Gandarela, nos municípios... [...] **Tinha essa preocupação de mobilização, de trazer a coisa a público.** A gente espalhou pelas cidades, ia fazer palestras nas escolas. Fizemos panfletos. Um dos parceiros dessa época foi o Sindágua, que dava um apoio grande com carro de som [...] Eles tinham espaço de debate interno em que discutíamos a questão do Gandarela. [...] Aí teve essa aproximação com o Conlutas, teve essa aproximação de movimentos sócias e sindicatos [...]. E foi interessante que eles, que tinham uma visão puramente social, passaram a entender também as questões ambientais e a incorporá-las. Rua era mais nas datas [efemérides]. Toda oportunidade que pintava a gente ia. A gente passou a receber muito convite fruto da manifestação que a gente fazia na rua. (ENTREVISTA 13 – SAULO ALBUQUERQUE, 25 de julho de 2015).

Assim, a negação à pretensão da Vale em minerar a Serra ganhou projeção a partir da articulação entre diferentes atores sociais na constituição de um Movimento que buscou dar visibilidade à causa por meio de manifestações públicas, articulações junto ao Ministério Público Federal e Estadual e o entendimento de que seria um “direito de dizer não” ao projeto minerador desenvolvimentista – expressão presente na fala de alguns membros do movimento e em algumas peças do material de comunicação¹³³.

Figura 6 – Reprodução de *frame* de vídeo do Movimento



Reprodução – Vídeo MPSG, 26/11/2012¹³⁴.

¹³³O “direito a dizer não” é um dos focos centrais da tese de doutorado “O 'Espaço de Resistência' na Serra do Gandarela”, de Carolina Herrmann Coelho-de-Souza (*in memoriam*), ambientalista do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, defendida no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG em 2015, que, inclusive, também faz remissão a este *frame* em sua explanação.

¹³⁴Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=krMsK13IrZA>. Acesso em 8 de janeiro de 2016.

Nessa chave, é interessante a leitura de Laclau e Mouffe (2015, p. 198-204), para os quais o antagonismo – que aqui se manifesta na relação entre ambientalistas que “dizem não” e defensores que “dizem sim” – é a negação de uma dada ordem por meio da exposição dos limites dessa ordem, rompendo fixações. Não se trata da posição congelada “na qual os polos do antagonismo constituiriam casos parciais [...] objetivos” (p. 204). O antagonismo não se reduz à oposição dos polos. O antagonismo é o questionamento dos limites do social a partir de dentro do próprio social, como forma de destruir ambições de presenças plenas e totalizantes. O antagonismo que se baseia na negação da mineração busca romper com as fixações de uma ordem social hegemônica fundada no neoextrativismo e no neodesenvolvimentista brasileiro dos anos 2000 e, de dentro dessa mesma ordem, projetar outras possibilidades – que são na teoria e na prática, como veremos, também contingentes.

Nesse sentido, a estratégia de atuação do movimento avança de forma “propositiva” com o projeto de criação do Parque Nacional da Serra do Gandarela, apresentado ao ICMBio em 2009. Isso não significa que se tenha optado por uma estratégia não-confrontacional: a existência da Unidade de Conservação significa, em tese, a impossibilidade de se minerar na área. Temos, assim, duas linhas argumentativas fortes e complementares colocadas pelo Movimento na esfera pública: i) a de que a o projeto de mineração *não* deve ser permitido por ameaças graves ao ecossistema da região, incluindo o abastecimento de água e existência de uma comunidade (Raposos e a barragem de rejeitos); e ii) a de que os atributos ambientais da Serra do Gandarela são de importância tal que a região deve ser transformada em um Parque Nacional. A respeito do projeto do Parque, o coordenador geral do Projeto Manuelzão, Marcus Vinícius Polignano, afirma que a proposta contribuiu para a trazer nuances para a imagem do Movimento, para além de um suposto radicalismo:

Ao invés de só bater contra a mineração, o que poderia desqualificar depois a nossa ação – falarem “ah, não esse pessoal é contra a mineração”... **a gente defendeu a proposta que a gente deveria mostrar o outro valor daquele ambiente.** Se a mineração estava ali pra colocar qual era o valor econômico, qual era o valor que ela embutia naquele projeto, do outro lado a gente tinha que fazer o que era exatamente o outro ponto: o que ali tinha de patrimônio, o que era extremamente importante, do ponto de vista ambiental e que não tava sendo valorizado no projeto. Então a gente botou dois projetos na mesa: tinha a mineração e tinha o parque. A partir daquele momento, o movimento porque era aquilo que a gente queria defender (ENTREVISTA 7 – MARCUS VINICIUS POLIGNANO, 22 de maio de 2015).

Quando essas novas questões são levantadas nos municípios, farpas começam a ser trocadas. Em Caeté, por exemplo, defensores do projeto minerador acusam os ambientalistas

de “forasteiros que não querem o desenvolvimento da cidade” – em alusão ao fato de parte do grupo ser de Belo Horizonte e uma integrante (Teca) ser de origem angolana. Dois artigos de opinião publicados em um jornal da cidade – um escrito pelo representante da Associação Comercial, defendendo o projeto minerador, outro, por uma liderança ambientalista – amplificaram a rixa e o debate em torno dos projetos para o território. Esse processo adversarial se acentua com as audiências públicas do licenciamento da Mina Apolo que ocorrem em seis municípios afetados pelo projeto, em 2010, como veremos na próxima seção.

Quadro 3 - Síntese do Momento 2

Espaços predominantes	Municípios próximos e no entorno da Serra do Gandarela: Caeté, Raposos, Santa Bárbara e Belo Horizonte	
Atores envolvidos	Vale, prefeitos, Associações comerciais	Ambientalistas, Ministério Público
Argumentos predominantes	- Desenvolvimento econômico e geração de empregos a partir da atividade mineradora.	- Ameaça a nascentes, vegetação e atividades da comunidade com a implementação do projeto minerador; - Risco da barragem de rejeitos à Raposos; - Valor ambiental da área (nascentes, abastecimento de água para municípios e RMBH)
Mudança aparente de posicionamento?	Não	Não
Focos de confronto	- Ações Cíveis Públicas (via Ministério Público Estadual e Federal) questionando procedimentos de licenciamento; - Ações de mobilização do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela (projeção pública da questão).	
Desdobramentos	- Necessidade da Vale apresentar o projeto integral para o andamento do licenciamento ambiental; - Proposta do Parque Nacional da Serra do Gandarela; - Projeção pública de outras formas de entendimento/valores sobre o território em disputa.	

4.1.3. O sinal vermelho: as audiências Públicas do Projeto Apolo e Projeto do Parque

Em 2009, a Vale realizou sete audiências públicas como etapa necessária para o licenciamento do Projeto Apolo, em tramitação nos órgãos estaduais. Nas audiências, o empreendedor tem 40 minutos para a exposição do projeto, seguida da explanação dos órgãos do Estado. A partir daí são abertas inscrições para os presentes – cujo acesso é livre. A avaliação da literatura brasileira sobre o papel das audiências como mecanismo de participação social no processo de implementação de grandes empreendimentos é crítica ao mecanismo, visto em boa parte das vezes como protocolar, sendo as colocações dos atores presentes ignoradas nas etapas posteriores de licenciamento (ZHOURI, 2008; ACSELRAD, 2010).

No caso do licenciamento do Projeto Apolo, todas as audiências foram realizadas no período noturno, durante a semana, em espaços na região central dos municípios afetados – no caso de Santa Bárbara, por exemplo, a mais de 30 km de algumas das comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento. Na fala dos entrevistados, as audiências em Caeté (primeira), Raposos (que contou com a presença exacerbada da segurança da Polícia Militar), Santa Bárbara e Belo Horizonte foram as mais lembradas quanto ao aspecto confrontacional. De todo modo, as audiências registram o primeiro momento em que todo o conjunto de atores envolvidos com a questão Gandarela se encontram presencialmente: ambientalistas, moradores dos municípios, empreendedores, políticos locais e técnicos ambientais. E isso foi visto de forma positiva para os membros do Movimento.

Marcus Vinícius Polignano, do Projeto Manuelzão, fez a seguinte avaliação da audiência em Caeté, a primeira delas:

Quando a gente chegou nessa audiência... a dinâmica delas [audiências] é muito pró-empresendedor. O empreendedor tem 40 minutos para falar, depois você tem os órgãos do Estado com um tempo para falar. Aí, quem se posiciona, quem pede a palavra, acho que na época tinha 8 minutos. Sendo que o empreendedor utiliza todo o recurso de mídia [projektor de slides, vídeo]... e quem quer falar, fala com a voz só, né? E em Caeté, como era para onde o vetor econômico estava muito apontado, [a mineração] tinha um apoio muito grande. E o evento foi num ginásio de Caeté, os empreendedores trouxeram ônibus e ônibus de gente – o ginásio tava lotado. Calculo que deveria ter de duas a três mil pessoas no ginásio. **E aí o empreendedor começou a falar, a gente pediu a palavra e fomos falar de uma ideia de preservação – enquanto os caras iam falar numa ideia de como se ganhar economicamente com o projeto e tal.. E como achei que o clima fosse muito favorável ao investimento, nos causou surpresa quando, ao final da fala, o pessoal aplaudiu a fala da preservação. Então eu falei “olha, isso [a mineração] não é um consenso”.** É muito difícil você derrubar esses megaempreendimentos porque, às vezes, eles têm, por uma questão de cooptação, às vezes um forte componente político, uma mobilização social muito forjada em cima disso. Pensei “no final da

minha fala eu vou ser vaiado aqui nesse negócio”. E foi exatamente o contrário. Fui muito aplaudido. Então a gente começou a ficar mais otimista - “tem um espaço dentro da sociedade que questiona o modelo”. Depois da minha fala teve representantes dos sindicatos. Teve representante de empreendedores. Aí vêm setores econômicos, Câmara de vereadores. Vamos dizer que a minha fala foi muito minoritária – eu, [Gustavo] Gazinelli também falou... talvez uns três ou quatro falaram contra a mineração. **Naquele primeiro momento foi um momento de embate em que a gente não sabia qual seria a reação. Mas a gente viu que não existia um consenso em torno do projeto.** A sociedade demonstrou publicamente que a coisa [a implementação da mina] não era uma coisa tão demandada assim (ENTREVISTA 7 – MARCUS VINICIUS POLIGNANO, 22 de maio de 2015).

Um ponto que merece atenção na fala de Polignano é sobre a possibilidade que a exposição da diferença tem em desconstruir um suposto consenso que paira sobre um tema, mas cuja divergência não aparece por medo ou desconfiança – aliás, a percepção do dissenso em relação ao tema, possibilitou a ampliação da argumentação sobre a questão e, ao mesmo tempo, do confronto de perspectivas sobre ele. Nas entrevistas com moradores e políticos, algumas vezes, nos deparamos com o proferimento de que a mineração seria parte constitutiva da natureza econômica e social da região e que isso não poderia ser negado – como uma ideia aceita por todos e consensuada de forma tácita nos municípios. E, por isso, discutir o tema, às vezes, é motivo de embaraço. Em duas situações, inclusive, estivemos com moradores de comunidades que demonstraram receio e se recusaram a se posicionar sobre a questão. A situação relatada por Polignano, em Caeté, aponta para o potencial que a publicidade do posicionamento divergente tem em expor esses falsos consensos.

Além da audiência dessa Caeté, somente mais uma, em Rio Acima, estava prevista inicialmente. A partir de conversas de membros do movimento com o então secretário de estado de Meio Ambiente, José Carlos Carvalho¹³⁵, foi decidida a realização de mais quatro eventos, em outros quatro municípios Ouro Preto, Nova Lima, Raposos, Santa Bárbara e Belo Horizonte¹³⁶. Apesar da grande limitação do desenho institucional ser reconhecido pelos atores

¹³⁵ Figura conhecida na burocracia ambiental brasileira, o engenheiro florestal José Carlos Carvalho é servidor público aposentado pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) de Minas Gerais. Foi secretário-executivo (1999-2002) e ministro na pasta de Meio Ambiente (2002) durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), secretário de Meio Ambiente em Minas Gerais no segundo mandato de Aécio Neves (PSDB), entre 2007 e 2010, e no mandato do também tucano Eduardo Azeredo, entre 1995 e 1998, além de ter atuado como presidente do IBAMA, entre 1987 e 1990.

¹³⁶ Gustavo Gazinelli explica como foi a negociação: “nessa audiência [em Caeté], antes da audiência começar, eu procurei o Ilmar Bastos (Presidente da FEAM), para falar 'olha, o José Carlos Carvalho assumiu um compromisso, numa audiência pública que aconteceu na Assembleia Legislativa, no 'Seminário Minas de Minas', e eu fiz uma pergunta ao José Carlos, lá na ocasião, fazendo referência ao caso lá de Conceição de Mato Dentro [licenciamento do Projeto Minas-Rio, da Anglo American/MMX], que só aconteceu um audiência pública. E ele [José Carlos] deixou claro: 'não, a partir de agora, qualquer projeto que for ser licenciado, onde ele for interferir, tem que ter audiência pública'. Então, nessa ocasião, nós chegamos no Ilmar, durante a audiência de Caeté, e

envolvidos no processo – presentes na fala tanto do Movimento como do próprio ex-secretário de Meio Ambiente, José Carlos Carvalho – a realização das novas audiências era considerada estratégica pelo movimento, como forma de ampliar o debate público nos municípios afetados, provendo razões sobre a questão. O entendimento é que quanto mais pessoas soubessem do empreendimento, maiores as chances de ele ser barrado, ainda que o desenho institucional dos encontros não fosse reconhecido como o mais adequado. Os defensores do projeto minerador, por outro lado, questionaram o aumento do número de encontros, principalmente o que viria a ser realizado em Belo Horizonte – que não está na área de influência direta da Mina Apolo, mas pode ter o abastecimento de água comprometido por alterações nos aquíferos da Serra. Diante do grau de delicadeza da questão envolvida, a audiência da capital chegou a ser conduzida pelo próprio secretário estadual de meio ambiente – algo incomum. A respeito desses encontros, José Carlos Carvalho pontuou:

Eu acompanhei, mas a sétima foi a que eu banquei, participei. Havia uma certa contrariedade do pessoal achar que não tinha nada a ver fazer uma audiência em Belo Horizonte. Eu achei que tinha, marquei e coordenei pessoalmente. Foi audiência em todos os municípios e em Belo Horizonte. E eu te pergunto: qual o resultado prático dessas audiências? [...] Eu acho o seguinte, **você tem que ter um modelo de participação pública em que a comunidade afetada, que é grande, se reúne...** Foi uma audiência rica. Ela explicitou as dúvidas sobre o projeto, as dificuldades... (ENTREVISTA 6 – JOSÉ CARLOS CARVALHO, 19 de maio de 2015).

No caso de Raposos, além da tensão por conta da barragem de rejeitos a ser instalada no município e a avaliação de uma parcela dos moradores de que a cidade só receberia o ônus do empreendimento, a audiência foi marcada por um gesto de coerção, por parte da organização do evento – a cargo da Secretaria de Meio Ambiente de Minas Gerais. O espaço do evento foi cercado por policiais com armamento pesado, como apontaram vários dos entrevistados.

Acho que a audiência de Raposos foi claramente favorável à questão Gandarela. Já existia uma certa indignação da população, pelo fato de a cidade não ser beneficiária economicamente em nada, e ter prejuízos de toda ordem, inclusive num rio que eles utilizam muito, que é o Ribeirão da Prata [...] **Foi uma reunião pesada em Raposos: tinha polícia armada, tinha polícia inclusive com escopeta, que eu entendi não como uma proteção, mas mesmo como uma tentativa de intimidação.** Na época eu inclusive protestei na organização do evento, que era o Ilmar [Bastos], o secretário adjunto, que estava comandando a audiência. Eu disse “isso aqui não tem sentido.

falamos: 'olha não dá pra ter só duas audiências'. Era [para ser] uma em Caeté, valendo para Santa Bárbara e Caeté e outra em Rio Acima, valendo para Rio Acima e Raposos. E aí nós falamos para ele: 'não tem cabimento nós termos só duas audiências públicas. Esse projeto, o impacto dele é muito maior. Nós temos que ter audiência em cada cidade que vai sofrer o impacto dessa mina'. Então, ele, na hora lá ele falou comigo, 'levanta essa questão durante a audiência que a gente vai assumir o compromisso nesse sentido'”.

Uma coisa é proteção, outra coisa é intimidar. Essa aqui é uma audiência pública – não há porque, da parte das pessoas, a possibilidade de uma tentativa de agressão”. Mas lá em Raposos existia claramente um sentimento contra o empreendimento. (ENTREVISTA 7 – MARCUS VINICIUS POLIGNANO, 22 de maio de 2015).

Como resultado dos debates das audiências públicas, algumas decisões importantes foram tomadas. A Secretaria de Meio Ambiente solicitou à Vale a elaboração de alternativas à construção da barragem de rejeitos no leito do Ribeirão da Prata e o Ministério Público Estadual solicitou a suspensão do processo de licenciamento do empreendimento até que o projeto do Parque Nacional, àquela altura já em tramitação no ICMBio, fosse concluído. O conjunto de eventos a favor dos ambientalistas – aumento do número de audiências, boa recepção das exposições do grupo nas comunidades e suspensão do processo de licenciamento irritou os defensores do projeto. A esse respeito, o então prefeito de Santa Bárbara, Antônio Eduardo Martins (PSL) – à época no PSB – , o Timbira, afirmou o seguinte:

O que mais teve foi audiência. [Pergunta: Como foi?] Como sempre. Sempre tem uma grande maioria de cidadãos que estão ali à procura de que as coisas tenham equilíbrio e tem uma minoria que tá ali para fazer baderna e bagunça, e essa minoria que é ouvida, entendeu? O Ministério Público deu guarda, entendeu e não deixa a coisa andar. O [governo do] estado não tinha um sistema público para fazer o que tinha que ser feito e deixou empurrar. Qual era a melhor coisa [pros opositores da mina]? Não decidir. [...] E é muito pequena a participação. Se você pegar do ponto de vista proporcional é muito pequena. E aí fica uma queda de braço: o cara que quer uma atividade econômica quer só a atividade econômica. O outro que não tem nada, que cismou que é ambientalista porque dá holofote, passa a defender um outro trem sem ter consistência. Vira uma confusão. **Aliás, essas audiências públicas é o negócio mais ridículo que já assisti na minha vida. Um negócio desrespeitoso, entendeu? Não acrescenta absolutamente nada no processo de licenciamento, nada. Acho que tinha que mudar o modelo.** Acho que você tinha que fazer as audiências, mas tinha que ser previamente escrito – você leva por escrito, ela podia ser até digital. Você devia se limitar a formular as perguntas e emitir a sua opinião sobre o assunto, não para agredir os outros e conversar fiado igual ficou. Uma baixaria. (ENTREVISTA 12 – ANTÔNIO EDUARDO MARTINS, 22 de julho de 2015).

A fala do ex-prefeito acentua a animosidade dos encontros, que foi reforçada nos demais momentos em que houve encontro presencial entre as partes envolvidas, como veremos adiante. A força da atuação do Ministério Público enquanto indutor de ações por parte do poder Executivo é acentuada, mais uma vez, no depoimento do técnico do ICMBio, Bernardo Brito:

Houve uma intervenção muito forte do Ministério Público, que recomendou que todos os processos de licenciamento fossem suspensos até a conclusão dos estudos de

criação da UC. Isso foi mais uma deliberação do MP do que uma recomendação nossa [ICMBio]. A gente informou que existia uma proposta e que a gente precisava sentar e discutir – tanto a UC como a Mineração. Mas aí o MP recomendou a suspensão e isso foi acatado pela Supram. (ENTREVISTA 24 – BERNARDO BRITO, 4 de novembro de 2015).

A proposta do Parque Nacional na Serra do Gandarela surge a partir de uma dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFMG (LAMOUNIER, 2009), que propunha a criação de um mosaico de unidades de conservação na região do Gandarela, principalmente pelo fato de a região ser uma das últimas áreas com formações ferruginosas com cangas preservadas no estado de Minas Gerais. Além dessa pesquisa, foram mobilizadas outros estudos, boa parte realizados por pesquisadores da UFMG (como CARMO, 2010), que observavam aspectos como a grande incidência de cavidades, sítios arqueológicos, a presença de mata atlântica e de mamíferos de grande porte ameaçados de extinção. A decisão do Movimento em submeter ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, um órgão federal, a criação da unidade foi estratégica. Como o licenciamento ambiental da mina Apolo se encontrava em andamento no Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), e o governo de Minas tinha grandes interesses econômicos no empreendimento – haja vista a presença e a fala do então governador Aécio Neves no lançamento do projeto da Vale¹³⁷ –, a avaliação do Movimento é de que não haveria chances de a proposta ter sobrevivido na administração estadual.¹³⁸ O projeto foi prontamente acolhido pelo ICMBio, que iniciou uma série de estudos na região para reconhecimento do território e para atestar a relevância ambiental, cênica e turística que justificasse a criação do parque.

É importante frisar que, nesse momento, ainda que uma parcela da população das comunidades estivesse interessada nas possibilidades de emprego da implementação da mina,

¹³⁷Em seu discurso sobre o lançamento dos projetos Apolo, Vargem Grande e Itabiritos, todos da Vale, no dia 14 de outubro de 2009, Aécio acentuou o raciocínio que atrela a existência do estado à mineração: “**A parceria entre o estado de Minas Gerais e a Vale é histórica. Durante muito tempo foram quase que uma coisa só.** O projeto de desenvolvimento de Minas Gerais ocorreu conjuntamente com o processo de crescimento e de fortalecimento da Vale. Por isso, o que queremos é aprofundar essa parceria. É muito importante que tenhamos em Minas futuros novos investimentos que agreguem ainda maior valor à matéria-prima daqui extraída. [...] **Nos encontramos agora, talvez, no início de um novo tempo, em que a demanda internacional se recupera, em especial na China, e isso dá não apenas à Vale, mas a Minas Gerais, uma perspectiva de futuro melhor**”. Disponível em <<http://www.sede.mg.gov.br/pt/quem-e-quem/story/614-aecio-anuncia-investimentos-de-r-95-bi-da-vale-em-minas>> Acesso em 3 de março de 2016.

¹³⁸O então secretário estadual de meio ambiente, José Carlos Carvalho, em entrevista, discorda dessa avaliação. Ele afirma que, antes mesmo do ICMBio assumir o processo de criação do PARNA, a Secretaria de Meio Ambiente tinha a proposta de criação de um corredor ecológico na região da Serra do Gandarela, composto por um mosaico de unidades de conservação.

um grande número de moradores assinou o abaixo-assinado pela criação do Parque, entendendo que, com ele, atividades na área comum da serra (apicultura, coleta de musgo etc.) não seriam prejudicadas.

O técnico do IMBio Bernardo Brito, explica como foi a acolhida da proposta da unidade de conservação:

Com base nas informações que a gente teve, fizemos a primeira proposta do Parque, que não leva em conta as propostas de mineração – leva em conta o objeto da competência do ICMBio, de avaliar determinada área em relação aos seus atributos naturais e propor, ali, uma Unidade de Conservação, em consonância com os atributos que uma região têm: se a área tem cachoeiras, beleza cênica etc... por isso foi proposta a criação de um PARNA, porque a área tem características dessa categoria. A gente não levou em conta, nessa primeira proposta técnica, as propostas de mineração... (ENTREVISTA 24 – BERNARDO BRITO, 4 de novembro de 2015).

Esses critérios “técnicos”, no entanto, serão encarados de forma problemática por parte do governo de Minas, que buscaria viabilizar o empreendimento minerador, como veremos na análise dos próximos momentos.

Quadro 4 - Síntese do Momento 3

Espaços predominantes	Audiências públicas nos municípios de Caeté, Raposos, Santa Bárbara, Ouro Preto, Rio Acima e Belo Horizonte	
Principais atores envolvidos	Vale, prefeitos, Associações comerciais	Ambientalistas
Argumentos predominantes	- Desenvolvimento econômico e geração de empregos a partir da atividade mineradora.	- Ameaça a nascentes, vegetação e atividades da comunidade com a implementação do projeto minerador; - Risco da barragem de rejeitos à Raposos; - Valor ambiental da área (nascentes, abastecimento de água para municípios e RMBH) - Relevância ambiental da Serra do Gandarela: aquífero, formações de cangas ferruginosas com ecossistema endêmico;

		presença de mamíferos ameaçados de grande porte, sítios arqueológicos e grande quantidade de cavidades.
Mudança aparente de posicionamento?	Não, mas é preciso considerar o apoio, por parte dos moradores dos municípios onde houve audiência, aos posicionamentos contrários ao projeto minerador feitos por ambientalistas – quando se esperava postura consensualista em relação à mina.	
Focos de confronto	<ul style="list-style-type: none"> - Discussões sobre o futuro dos municípios a partir de possibilidades de uso e do valor dado à Serra do Gandarela, com ênfase na relação entre riscos ambientais e desenvolvimento econômico; - Tensões entre ambientalistas e defensores do projeto da mina, envolvendo ofensas pessoais; - Pedido de suspensão do processo de licenciamento do Projeto Apolo pelo Ministério Público; - Proposta do Parque Nacional da Serra do Gandarela como forma de barrar o projeto minerador e projetar outras possibilidades de uso e entendimento sobre o território. 	
Desdobramentos	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilização de moradores dos municípios quanto a outras possibilidades de futuro para o território que não somente o minerador; - Pedido da Secretaria Estadual de Meio Ambiente para que a Vale revisasse o projeto da Mina Apolo, tendo em vista seus possíveis impactos ambientais, com foco na disposição da barragem de rejeitos na sub-bacia do ribeirão da Prata; - Suspensão do processo de licenciamento do Projeto Apolo; - Acolhimento da proposta do PARNA Gandarela e início dos estudos técnicos, por parte do ICMBio. 	

4.1.4. O estopim – Grupos de Trabalho

Foram dois os grupos de trabalho criados, a partir da iniciativa do governo de Minas Gerais, com o objetivo de conciliar as propostas de criação do Parque Nacional, em tramitação no ICMBio, com o da mina Apolo – cujo licenciamento, como vimos, foi suspenso por determinação do Ministério Público após as audiências públicas. A proposta do governo do estado, agora já sobre o comando de Antônio Anastasia (PSDB)¹³⁹, era buscar ajustar os

¹³⁹Com a mudança de gestão estadual, na Secretaria Estadual de Meio Ambiente saiu José Carlos Carvalho e

desenhos do projeto do Parque Nacional e da localização do projeto Apolo, de modo a compatibilizar os dois empreendimentos. O primeiro grupo de trabalho, realizado em 2011, teve duração de dois dias, com participação restrita aos técnicos ambientais do SISEMA, de Minas Gerais, e aos técnicos federais, do ICMBio. Não houve acordo. O depoimento do técnico do ICMBio, Flávio Cerezo, sintetiza a divergência entre os dois grupos e aponta para a tentativa de compatibilização entre os interesses econômicos e ambientais.¹⁴⁰

O estado apresentou, já à época, propostas de desenho da Unidade de Conservação diferentes daquela que tinha sido a proposta inicial para a criação da Unidade [feita pelo ICMBio]. E, nessa discussão, houve um debate no qual o grupo técnico do ICMBio colocou, com relação às alterações propostas pelo estado, a existência de impactos de incompatibilidade da conservação com relação à proposta técnica original. Significaria mais ou menos o seguinte: você tem um desenho que foi proposto e levou em consideração os vários alvos de conservação existentes na área e alguns de especial relevância e interesse. [...] Antes, tinha se feito [no ICMBio] uma proposta com o objetivo de preservação do ecótono [zona de transição entre biomas]. Aí, a proposta de conservação do [governo do] estado retirava, excluía, partes daquilo que havia sido proposto pelo Instituto Chico Mendes, inicialmente. E os técnicos do Instituto consideraram que essas exclusões provocariam perdas significativas no caso da criação de uma Unidade de Conservação federal. E aí, particularmente, as alterações propostas excluía partes da área que eram de interesse de mineração, envolvendo diferentes empresas. E essas diferentes empresas, o que se alegou, é que estariam em processo de licenciamento ou já licenciadas para atuar na região. Houve modificações que foram consideradas [pelo ICMBio] parcialmente ou totalmente justificáveis, mas várias outras propostas de exclusão foram consideradas sem justificativa do ponto de vista da conservação – com justificativa econômica, mas que provocariam impacto significativo sobre a proposta de conservação (ENTREVISTA 8 – FLÁVIO CERESO, 22 de maio de 2015).

Dado o impasse técnico entre a proposta de conservação, prevista no projeto de criação da Unidade de Conservação do ICMBio, e a de compatibilização dos interesses minerários, defendidos pela equipe da Secretaria de Meio Ambiente de Minas Gerais, o então secretário de Meio Ambiente de Minas Gerais, Adriano Magalhães e o então presidente do Instituto Chico Mendes, Rômulo Melo se reuniram para buscar solucionar o que aparece na fala dos entrevistados como impasse “técnico”. Os gestores fizeram um sobrevoo na área da Serra e decidiram por excluir a área da cava da Mina Apolo da área do Parque. Nas discussões sobre a questão Gandarela, essa negociação é conhecida como “acordo Rômulo-Adriano”. Na fala dos

entrou Adriano Magalhães. Como assessor do secretário na condução da questão Gandarela, deixou o posto Ilmar Bastos, que viria a falecer em 2012, assumindo o técnico Mano França. Buscamos contato com Adriano Magalhães e Mano França, mas não conseguimos entrevistá-los.

¹⁴⁰Como vimos anteriormente, trata-se de uma tentativa de compatibilização típica da modernização ecológica e do discurso do desenvolvimento sustentável. Por meio de soluções técnicas projeta-se a *minimização* de riscos ambientais para viabilizar os interesses econômicos.

técnicos do ICMBio é forte o argumento de que o órgão achava imprescindível o apoio do governo do estado para a implantação do Parque e, por isso, a conversa foi necessária.

No entanto, quando foi dada publicidade à proposta do GT1, tanto o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela quanto a Vale se mostraram insatisfeitos. Além disso, outros grupos empresariais com pretensão de atuar no território e cujos licenciamentos também tramitavam no Sistema Estadual de Meio Ambiente também se manifestaram como contrários ao acordo Rômulo-Adriano. Diante do impasse, o governo do estado propõe a criação de um novo Grupo de Trabalho, o GT 2, envolvendo não só os técnicos do ICMBio e da SEMAD, mas também os ambientalistas, representantes das prefeituras dos municípios envolvidos, representantes de todas as empresas com interesse de atuar na área, representantes das pastas de planejamento e desenvolvimento econômico do governo estadual e ambientalistas externos ao movimento.¹⁴¹ Diferentemente do GT1, o segundo grupo de trabalho teve duração de quatro meses, com 12 reuniões no total, marcadas por impasses, entre novembro de 2011 e fevereiro de 2012.

Um desses impasses diz respeito à construção de uma dimensão pública dos encontros. O Movimento temia que o Grupo de Trabalho se convertesse numa forma de cooptação e que fossem tomadas possíveis decisões que contrariassem seus interesses, sendo anunciadas como se houvesse a anuência do grupo. Hendriks (2006) é cautelosa sobre o envolvimento da sociedade civil em espaços deliberativos formais, tendo em vista a possibilidade de cooptação, pelo Estado, e a perda de poder. Isso faz com que, muitas vezes, a decisão sobre trabalhar com ou contra o Estado se torne uma escolha difícil, avalia. Dryzek (2000) adverte quanto ao uso do termo cooptação – que, na sua avaliação, sempre está relacionado a algum nível de concessão de poder por parte daquele que coopta. No caso Gandarela, avaliamos que não se trata de uma dicotomia (ir com ou contra o Estado), mas que havia a possibilidade de ambas as dimensões atuarem simultaneamente, uma vez que a realização dos objetivos do movimento, de criação da Unidade de Conservação, só seria possível com uma intervenção do Estado na direção desejada pelo grupo.

¹⁴¹No total, eram 15 membros institucionais. Além da Vale, por meio Sindicato do setor, foram representados os seguintes grupos empresariais, que tinham propostas de empreendimentos de menor porte no território: Mundo Mineração (da angloaustraliana Minera Gold Limite), de ouro; Ferro Puro (do grupo Minerita), de minério de ferro; Pedreira Um Valemix, de brita; e Mineração Serras do Oeste (M-Sol) (atualmente controlada pela Jaguar Mining), também de ouro. A Semad e ICMBio tinham direito a duas cadeiras, cada; Secretaria de Desenvolvimento (MG), Ibama, prefeituras de Santa Bárbara e Raposos, Instituto Guycuí/Projeto Manuelzão, Macaca, Instituto Pró-Città, AMDA e SindiExtra-MG, uma cadeira cada. A Vale tinha direito a duas cadeiras (MINAS GERAIS e BRASIL, 2012).

Nesse sentido de evitar a cooptação, antes que as discussões sobre os limites do PARNA de fato avançassem no GT 2, as primeiras reuniões foram pautadas pela deliberação sobre questões procedimentais, como a gravação ou não dos encontros e sobre a existência de atas. Sob a ameaça de deixar o GT caso as gravações não fossem feitas, acabou prevalecendo a posição do Movimento. O depoimento de Gustavo Gazzinelli, detalha as discussões sobre a composição do desenho institucional dos grupos:

houve o primeiro momento de embate, porque a composição do grupo era muito desfavorável [numericamente] a nós. Aí houve, eu não lembro exatamente... eu sei que houve uma interferência do [coordenador do Manuelzão Marcus Vinícius] Polignano junto ao [secretário de Meio Ambiente] Adriano Magalhães para que fosse alterada a composição do grupo, permitindo uma maior participação das entidades. E essa era uma condição para a gente participar. E ele acabou concordando em alterar a composição do grupo. Esse foi o primeiro embate que houve. Tinha alguma coisa em relação aos municípios, também. Acho que no começo ele [Adriano] propôs que fossem só Caeté e Santa Bárbara... **A segunda questão que eu acho importante foi a questão metodológica, de como a gente procederia nas reuniões. A primeira questão que colocamos é que as reuniões tivessem atas. Isso foi uma discussão que durou, se eu não me engano, três reuniões. Até eles chegarem a conclusão... Tinha que ter ter ata. Era uma discussão ridícula.** E aí nós tentamos gravar as reuniões com vídeo. Isso eles não aceitaram, mas as reuniões foram gravadas com áudio (...). E foi um instrumento importante para a gente transcrever as falas que a gente tinha e inserir nas atas partes importantes. Aí não tinha como o cara dizer “não falei isso”. Isso foi uma questão importante. **E a outra questão importante era qual seria o ponto de partida da discussão. Aí, houve também, uma tensão. O estado e as mineradoras queriam que esse ponto de partida fosse o acordo “Adriano-Rômulo”. E nós queríamos que fosse o projeto original do Parque proposto pelo ICMBio** (ENTREVISTA 1 – GUSTAVO GAZZINELLI, 11 de março de 2015).

Essas condições procedimentais de fomento à publicidade do ambiente criaram constrangimentos para que posturas coercitivas e posicionamentos de defesa de interesses puramente privados fossem constrangidos nas reuniões, embora não os tenha eliminado. A fala de Gustavo¹⁴² também revela o incômodo do movimento diante da possibilidade de ser usado como forma de dar legitimidade a uma decisão com a qual não concordavam – daí a necessidade de ter todos os passos do GT registrados e sujeitos à exposição documental pública. A desconfiança quanto à forma de atuação dos atores é um claro indicativo da desconfiança que atravessa o conflito. Curiosamente, a publicidade é reivindicada como forma de tornar o conflito uma negociação mais justa e aceitável.

¹⁴²O mesmo incômodo aparece em outras falas de membros do Movimento que estiveram presentes no GT2.

Inicialmente, o GT foi marcado pelos seguintes posicionamentos: a) o movimento pela preservação da Serra do Gandarela era irreduzível quanto ao Projeto inicial do Parque; b) a Vale era persistente quanto ao tamanho da área destinada a implementação da Mina Apolo e ainda apontou as suas pretensões minerárias numa área ao sul, para futuras ampliações; c) as administrações municipais apoiavam a proposta minerária; d) representantes do ICMBio e Semad buscavam um meio termo entre as propostas. A seguinte fala do então prefeito de Santa Bárbara, Antônio Eduardo Martins, sintetiza a forma como se dá a argumentação dos defensores do projeto minerador – que, aliás, atravessou também dos demais momentos:

quando você vai falar do meio ambiente, você tem que ter uma noção clara do que é o meio ambiente. Ele não é só água e ar. Meio ambiente, ele começa com água e ar, porque ninguém vive sem água e ar, mas ninguém vive só de água e ar, né? **Você precisa de trabalho, você precisa de escola, você precisa de sistema de saúde, você precisa de lazer, você precisa de infraestrutura. Aí, esse que é o grande ponto do negócio. É encontrar o equilíbrio para que você possa contemplar o meio ambiente.** Eu acho – e fui um defensor disso inclusive nos Grupos de Trabalho que nós fizemos e eu participei e discuti muito amplamente isso – que um soma com o outro. Primeiro, se nós pegarmos os parques nacionais, você conta nos dedos aqueles que foram implantados. A maior parte está criada e está aí jogada, porque demanda recurso. **E em um país que tem ainda muita dificuldade** – nós ainda não conseguimos pagar um salário menos indigno prum professor, um país que ainda vê seus filhos morrendo num corredor dos hospitais sem ter uma assistência, que tem rodovias que matam gente, como a BR 381 – **como é que você vai falar que esse país tem recurso para fazer parque?** (ENTREVISTA 12 – ANTÔNIO EDUARDO MARTINS, 22 de julho de 2015).

A tensão e o nível de divergência dos encontros era tamanha que o prefeito de Santa Bárbara e o representante da Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente (AMDA), Francisco Mourão, abandonaram os encontros¹⁴³. O coordenador do ICMBio Bernardo Brito, presente nos encontros, comenta a respeito da dimensão agonística das reuniões:

...foi, foi difícil. Alguns grupos foram intransigentes. Porque quando você abre um grupo de trabalho é exatamente para ouvir as demandas e, em cima dessas demandas, a gente conseguir trabalhar numa proposta. **Então, para fazer uma proposta de consenso ou que atenda minimamente aos dois grupos, os dois grupos acabam tendo que ceder um pouco, entendeu? Mas muitas vezes, as pessoas não tavam querendo ceder. Existia essa tensão nesses momentos em que os interessados não têm interesse em ceder para uma conciliação no processo de negociação.** [...] Principalmente porque envolve o interesse econômico, né? Por exemplo, numa área que você envolve a extração mineral, quanto menos área estiver dentro do Parque, maior a área fora do parque, maior vai ser a retirada de minério e o lucro das

¹⁴³Timbira foi substituído pelo então secretário de Meio Ambiente do município, Luís Fernando Novais Ferreira, conhecido como Luís 2000.

empresas... **A discussão é com viés econômico** – principalmente no caso das mineradoras (ENTREVISTA 24 – BERNARDO BRITO, 4 de novembro de 2015).

No entanto, após uma série de apresentações do ICMBio, da Vale e das demais empresas sobre as propostas em jogo, o Movimento pela Serra do Gandarela e as pequenas mineradoras começaram a ceder em suas posições. O Movimento concordou em abrir mão de algumas áreas da Unidade de Conservação para a abertura de alguns empreendimentos de pequeno porte previstos para o território. Os representantes destas empresas também abriram mão de algumas das áreas previstas inicialmente para seus empreendimentos em favor do parque¹⁴⁴. Por outro lado, a Vale insistia em manter suas pretensões minerárias na região e apresentou uma proposta que apontava a área para pretensões futuras.

Em entrevistas com os membros do Movimento, a decisão pela abertura se revela a partir de duas questões: i) o entendimento de que ceder, naquele momento, projetaria nos demais interlocutores a ideia de que o grupo não era “radical”; ii) e, o que tem a ver com o primeiro ponto, a avaliação de que a discussão pública e administrativa sobre a implementação do parque não acabaria ali caso encaminhamentos fossem sugeridos a partir das deliberações do GT 2. No entanto, essa decisão não aconteceu sem tensionamentos internos, como revela a fala de Gustavo Gazzinelli:

a postura da Vale foi tão arrogante [no GT2] que até para o ICMBio, internamente, ela ficou indefensável... a posição dela. Então, na verdade, o que o GT2 acordou... E aí, dentro do nosso grupo, você tinha duas visões – uma visão de que não se podia negociar, que a Serra do Gandarela era inegociável. E tinha um grupo que achava que era preciso negociar para ganhar, que alguma coisa era necessário negociar. Agora, essa posição, esse conflito que a gente tinha interno não foi revelado porque a Vale assumiu, de não querer negociar, só querer impor... Eu, por exemplo, não acho que o projeto da Ferro Puro seja um projeto defensável. Não acho. Mas naquele contexto, a gente tinha preocupação de deixar claro que a gente não é do tipo que não queria nada, não aceitava nada, então a gente teve que negociar. [A poligonal da Ferro Puro] É um dos piores lugares para se fazer mina no Gandarela, porque fica bem no meio do sinclinal, colado numa área de mata atlântica. Então não é um projeto muito defensável, não. Mas naquele contexto, naquele momento, se a gente entrasse numa de barrar esse projeto a gente corria o risco de ter um recrudescimento por parte das pequenas mineradoras e a gente não conseguiria chegar num acordo. Eu acho que nós tivemos uma posição que tentou ser coerente com o espaço e com a margem de manobra, do espaço de negociação política e do poder que a gente tinha naquele

¹⁴⁴Dentre os os pontos acordados, por exemplo: após pedido do Movimento, o Grupo Minerita, da Ferro Puro, se dispôs a retirar o alojamento previsto para o empreendimento de um área de mata Atlântica, reduzindo o impacto sobre a serra; a Mundo Mineração abriu mão de uma área do seu empreendimento que seria destinada ao Parque, assim como a MSOL; e a Pedreira Um abriu mão da estrada de acesso existente na área da serra que, no entendimento do Movimento, poderá servir de base para entrada no Parque.

momento. Então nós fomos muito razoáveis com as pequenas mineradoras. E eles conseguiram preservar os interesses deles. Já a Vale não. Então, acho que realmente a gente conseguiu mostrar que nós não éramos um bando de radicais que não topam nada, que não aceitam nada, que não negociam nada. Nós negociamos. Agora, a Vale não. Ela propôs um estupro. Aí nós não aceitamos! (ENTREVISTA 1 – GUSTAVO GAZZINELLI, 11 de março de 2015).

Os resultados das discussões do Grupo de Trabalho 2, que, ao fim, mantinha a área proposta para a mineração da Vale, mas retirando a área da barragem de rejeitos, serviram de base para o desenho do Parque Nacional que foi apresentado nas consultas públicas realizadas pelo ICMBio como etapa para implementação da Unidade de Conservação.

Quadro 5 - Síntese do Momento 4

Espaços predominantes	- Grupo de Trabalho 1 - Grupo de Trabalho 2	
Principais atores envolvidos	Mineradoras, prefeitos, representantes do governo de Minas, ambientalistas, técnicos do ICMBio	
Argumentos predominantes	- Desenvolvimento econômico e geração de empregos a partir da atividade mineradora.	- Ameaça a nascentes, vegetação e atividades da comunidade com a implementação do projeto minerador; - Risco da barragem de rejeitos à Raposos; - Valor ambiental da área (nascentes, abastecimento de água para municípios e RMBH)
Mudança aparente de posicionamento?	Sim. Alguns empreendedores de menor porte com pretensão de atuar na região da Serra cedem parcelas de suas áreas de interesse para a formação do Parque.	Sim. Redução da área da Unidade de Conservação (Parque) é considerada como um possibilidade para a alocação de alguns empreendimentos na região.
Focos de confronto	- Procedimentos de funcionamento do Grupo de Trabalho 2 (forma de tomada de decisão e mecanismos de transparência/publicidade das discussões); - Indefinição quanto aos limites do Parque Nacional da Serra do Gandarela e da Mina Apolo.	

Desdobramentos	<ul style="list-style-type: none"> - Definição de procedimentos de funcionamento do GT 2 que satisfaziam aos anseios do Movimento; - Negociação para manutenção de pequenas mineradoras no território da serra do Gandarela – mineradoras e ambientalistas cedem quanto a algumas áreas; - Definição de proposta de desenho do Parque para discussão nas consultas públicas.
----------------	---

4.1.5. O impasse – Consultas Públicas e a proposta da RDS

As consultas públicas, foram realizadas em 2011, em seis municípios – Caeté, Santa Bárbara, Raposos, Rio Acima, Ouro Preto e Belo Horizonte –, a partir de uma determinação do Ministério Público Federal, que pedia celeridade ao processo de criação da Unidade de Conservação. De um modo geral, elas apresentaram estrutura semelhante às audiências: o propositor (no caso o ICMBio) tinha um tempo para exposição da proposta e, depois, eram abertas falas de até cinco minutos para os interessados em se manifestar. As consultas aconteceram no turno da noite, durante a semana – com exceção da última, realizada em Belo Horizonte, que teve início na tarde de um sábado. As consultas, assim como as audiências, foram marcadas por embates verbais fortes entre ambientalistas e defensores do projeto da mina. O analista do ICMBio Bernardo Brito, que esteve diretamente envolvido com os encontros, avalia a importância dos mesmos para a publicização e esclarecimento das informações em análise para a população afetada, buscando desfazer distorções no conteúdo das informações que circulavam publicamente a respeito da Unidade de Conservação:

nas consultas públicas, o que acontece com maior frequência é que as pessoas costumam não saber o que está acontecendo – **a consulta é exatamente o momento em que o ICMBio apresenta a proposta para a sociedade, que torna pública a proposta para a sociedade e como isso consegue ter subsídios da sociedade para a melhoria das propostas de UC.** É muito importante a realização dessas consultas públicas para que a sociedade seja mais informada. Porque muitas vezes, como há grupos de interesse distintos, eles **acabam informando coisas que não são verdadeiras. Um exemplo, no caso do Gandarela, eles informaram que... alguns grupos que era da área de... que eram contrários ao parque... começaram a informar que a gente, o ICMBio, ia soltar onça, que ia soltar leão na região... e algumas pessoas ficaram bem amedrontadas com essa possibilidade.** E a gente informou que isso de fato não existe. (ENTREVISTA 24 – BERNARDO BRITO, 4 de novembro de 2015).

É importante pontuar que, ainda em 2015, quando fazíamos entrevistas para a pesquisa, deparamo-nos com dois depoimentos de moradores que temiam pela soltura massiva de

animais selvagens, principalmente em áreas próximas às de criação de animais: “se viesse o Parque, o povo não ia poder fazer nada para sobreviver. Igual, eu tenho um gado aqui, e eles iam criar é onça. Onça ia matar minhas crias no meu curral. Como é que eu ia fazer?”, nos questionou um pequeno agricultor em Conceição do Rio Acima, sendo complementado pela esposa: “Eles já soltaram onça por aí [depois da criação do Parque]”. “Chegou a soltar onça, cascavel, cobra...”, retomou o marido (ENTREVISTAS 20 e 21, 14 de setembro de 2015).¹⁴⁵ Dessa forma, além de abrir caminho no fornecimento de razões que auxiliam os envolvidos no entendimento sobre o processo e na formação de preferências sobre as questões envolvidas, e na divergência de opiniões devido a valores distintos sobre a natureza do território em disputa, os envolvidos também se depararam, várias vezes, com a disseminação de informações inverídicas.

De alguma forma, as consultas públicas buscavam exercer a função de retificar as informações sobre o processo de implementação do Parque – ainda em andamento, mas já em fase avançada. Um momento em que os entes oficialmente responsáveis sobre a questão se posicionaram publicamente a respeito delas, e de ouvir contribuições e dúvidas da população a respeito das propostas. No entanto, nesse contexto, aflorou um novo impasse. A proposta do Parque inicialmente levantada pelo Movimento havia sido ampliada após os estudos do ICMBio, que constatou, durante as pesquisas para fundamentação da criação da UC, que outras áreas de relevância na região deveriam ser protegidas. Entretanto, como já adiantamos anteriormente, boa parte dessas áreas era de uso comum das comunidades em suas atividades agrícolas e extrativistas – criação de abelhas, extração de musgo, manejo de candeia e pastoreio de gado. Isso criou resistência de moradores que, anteriormente, inclusive, haviam

¹⁴⁵O mesmo ponto foi levantado em André do Mato Dentro, onde um dos entrevistados, aponta que o problema da desinformação foi revertido após debates: “Veio esse povo soltando veneno: 'vai fazer isso, vai fazer aquilo, vai tomar terra, vai soltar onça e a gente não vai poder criar nem um cabrito aqui'. Isso tudo aí surgiu. 'Vai pôr um portal lá em Socorro e fechar do Socorro pra cima e desapropriar todo mundo'. Mas justamente para fazer um monte de gente ficar contra [o Parque]. Até portão em Socorro, de que não ia pode passar mais pra cá, foi falado. Foi falado comigo. Falei: 'não tem nada disso, não'. Então ficou essa polêmica, uns dizendo que não, outros dizendo que sim. Até que o povo tomou conhecimento. Quando tomou conhecimento... muitos que tava contra, passou a concordar” (ENTREVISTA 18, 20 de agosto de 2015).

assinado a petição pela criação da Unidade de Conservação.¹⁴⁶ Uma liderança comunitária, da região de Conceição do Rio Acima, em Santa Bárbara, dá a sua versão para o que aconteceu:

A gente foi se mobilizando. Através da associação, através do Sindicato. A gente chamou o ICMBio para ter uma discussão com a comunidade, né? Aí tiveram vários debates, enchemos Conceição de Rio Acima de gente. Por que, na verdade, eles estavam colocando um mapa em que as divisas estavam entrando nas propriedades rurais aqui de Santa Bárbara. Na época a gente não concordou, né? Não é que é ser contra o Parque. A gente defende a criação do Parque e que ele seja criado ao longo do Gandarela. Só que eles estavam jogando Conceição do Rio Acima dentro do Parque. [...] A gente brigou, questionou muito com o ICMBio nas reuniões para poder avançar (ENTREVISTA 23 – LÍDER COMUNITÁRIO, 14 de setembro de 2015).

Usando um termo de Rancière (2000), poderíamos dizer que antes da Questão Gandarela emergir, os moradores da Serra não se identificavam como sem parte. Eles se tornam sem parte no momento em que o problema se instaura. Enquanto a Serra estava "abandonada" pelo grande capital e pelas políticas do Estado, ela era um espaço comum, partilhado pelos apicultores, coletores de musgo, pequenos criadores de gado. Quando chegam mina e parque, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, quando são propostos diversos modelos de partilha física do território, Movimento, Vale, ICMBio e SEMAD desmancham o "comum", transformam-no em privado ou estatal, tornam sem parte aqueles que antes tinham seu quinhão - um quinhão muitas vezes sem fronteiras rígidas. Algo que se expressa na frase repetida várias vezes nas conversas com os moradores da região: "o melhor, mesmo, é se ficasse como era: sem parque, sem mina, sem reserva". Não se trata, logicamente, de uma defesa de um liberalismo libertário. Muito pelo contrário. É interessante pensar em como essa possibilidade não pode ser sequer aventada diante do debate mais amplo por não ser cabível no mundo ocidental contemporâneo – embora sua prática exista em contextos isolados. Parque e Reserva, nas palavras de alguns dos moradores, acaba se tornando um mal menor:

Alguns concordou, outros não. Mas acaba que foi sendo aprovado o parque [na comunidade]. E também por motivo da Vale. Uma maneira de evitar um pouco. O parque, se eu te dizer que é cem por cento de bom, não é. Mas a gente, muitas vezes, concorda, apoiou, para evitar uma força maior, que é da Vale, porque se tiver o

¹⁴⁶Uma observação interessante é que em duas ocasiões os trabalhadores rurais cobraram coerência entre as práticas do ICMBio e o nome do líder ambientalista que lhe nomeia, Chico Mendes, exigindo que os técnicos do órgão e as decisões a ele vinculadas deem a devida atenção aos moradores das comunidades: "Ora, o [pessoal que trabalha pelo] Parque é Chico Mendes. Chico Mendes morreu morto por fazendeiro, defendendo o trabalhador" (ENTREVISTA 22 – 14 de setembro de 2015). Incomodado com a possibilidade de os moradores serem prejudicados com o Parque, outro entrevistado questionou: "Por que chamar Instituto Chico Mendes? É um cara defensor dos trabalhadores rurais e da floresta, como nós" (ENTREVISTA 20 – 29 de agosto de 2015).

parque ela vai respeitar. E se não tiver, ela não vai respeitar (ENTREVISTA 18, 29 de agosto de 2015).

O ICMBio contesta que o mapa do Parque estivesse entrando nas comunidades rurais, mas, como o Parque, de fato, avançava sobre as áreas de uso comum, na mesma época em que eram realizadas as consultas públicas, o órgão fez uma série de reuniões com as comunidades para discutir soluções para a Unidade de Conservação. De certo modo, as discussões entre as duas arenas – reuniões e consultas públicas – passaram a se retroalimentar. E, nelas, surgiu uma nova proposta, que seria a criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), na região leste da Serra, substituindo parte da área que seria destinada ao Parque. A RDS é um tipo de unidade de conservação menos restritiva que o parque – que só permite turismo e pesquisa científica – e, em princípio, possibilitaria a compatibilização da conservação com parte das atividades dos moradores da área. O depoimento do técnico do ICMBio, Bernardo Brito, explica como foi o processo de proposição da RDS junto às comunidades:

a gente fez, também, reuniões com as comunidades [para discutir a RDS]. Isso com apoio grande do Movimento, porque o Movimento tinha uma capilaridade maior, ele conseguia ter pessoas nessas comunidades. A gente fez reuniões em todas as comunidades no entorno do parque: em André do Mato Dentro, na região de Conceição do Rio Acima. Exatamente para ter informações sobre as áreas de uso e para ter informação sobre quais os tipos de uso que as comunidade estavam fazendo. Essas reuniões eram na Igreja... era para esclarecer às comunidades o que é uma unidade de conservação. E ver quais os tipos de uso as comunidades estavam tendo na região. [...] A RDS foi uma proposta que cresceu. **A gente foi discutindo com as comunidades... quando você tem uma RDS, uma reserva extrativista, a demanda tem que vir da comunidade, para a manutenção das atividades daquela comunidade. O ICMBio... não adianta o ICMBio fazer uma coisa que as comunidades não querem.** Então foi um processo de construção junto com as comunidades para que eles entendessem o que é uma unidade de conservação de uso sustentável e incorporassem aquilo como algo de interesse deles. Não [surgiu] pela presença da comunidade, mas pela presença de áreas de uso [das comunidades na Serra] (ENTREVISTA 24 – BERNARDO BRITO, 4 de novembro de 2015).

Além das reuniões do ICMBio com as comunidades e o mapeamento das áreas de uso comum, também feito pelo órgão em parceria com os moradores, uma outra atividade desenvolvida a partir das articulações do Movimento pela Gandarela contribuiu para fomentar o debate sobre o território. Num período próximo das reuniões do ICMBio, em 2011, o Instituto Pró-Città, organização parceira do movimento, iniciou um projeto intitulado “Avaliação do patrimônio biológico da Serra do Piaco [região do Gandarela nos arredores das

comunidades] e identificação de alternativas econômicas sustentáveis nas comunidades adjacentes” (PRÓ-CITTÀ, 2012). Esse projeto, realizado por uma equipe transdisciplinar, formada por biólogos, geógrafos, sociólogos e economistas, buscou também mapear as formas de uso das áreas comuns da serra, detalhando a maneira como as atividades extrativistas e agrossilvopastoris são desenvolvidas e propondo melhorias em suas práticas. A pesquisa, também marcada por uma série de encontros com as comunidades, acabaria por alimentar as discussões com o ICMBio e as consultas públicas. Um trecho relatório final do projeto aponta o clima desconfiança dos moradores no momento da chegada da equipe do projeto:

[a equipe] encontrou um **clima tenso entre os moradores, que já se ressentiam com a presença de pessoas de fora região**, tanto em função do projeto de criação do PARNA Gandarela, quanto pela possibilidade de viabilização do projeto da mina Apolo. Apesar do **clima inicial de desconfiança**, a equipe, ao longo do projeto conquistou, a confiança dos moradores locais, esclarecendo para todos que a pesquisa buscava não só a conservação, mas, principalmente, contribuir para reprodução do modo de vida sustentável nas comunidades, independentemente dos projetos PARNA Gandarela e Mina Apolo (PRÓ-CITTÀ, 2012, p. 10);

De todo modo, é importante frisar o quanto esses três momentos, articulados – Consultas Públicas, estudos do Parque e estudos do Pró-Città – acabaram criando um microsistema de compreensão da realidade local e de construção de alternativas. E é fundamental pensar como esses desdobramentos aconteceram, em boa parte, a partir da resistência dos moradores da região à forma como o processo vinha sendo conduzido. O depoimento de Glória Perpétuo, moradora de André do Mato Dentro e integrante do Movimento complementa a explicação dessa fase da Questão Gandarela:

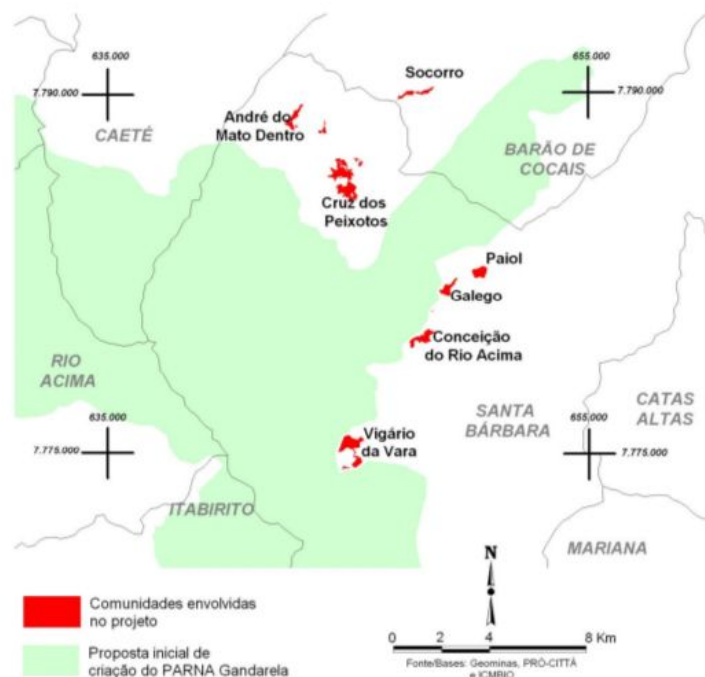
A ideia da RDS surgiu com essas reuniões [do ICMBio] com as comunidades, que não era a consulta oficial, ainda, com relação ao parque, e que foi sendo apresentado esse conflito de uso da área versus unidade de proteção integral. Aí, ao apresentar as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável, nesse período, tava rolando a pesquisa do [Instituto] Pró-Città, e a gente até redirecionou – já era mapear as atividades que existiam: onde é que era coletado o musgo, onde é que são os apiários... aí, dentro. **Dentro desse momento muito conflituoso, das pessoas contra o parque, surgiu como uma mediadora, como uma conciliação, a ideia da Reserva.** Foi uma proposta que surgiu numa discussão junto com o ICMBio. Discutindo com a comunidade. Surgiu como alternativa e a gente se mobilizou. Me lembro que em André a gente fez uma reunião da comunidade só pra discutir isso. Aí a gente queria saber como isso funciona, ficou cheio de dúvidas, chamou o ICMBio para uma reunião para esclarecer o que era, como é que funcionava, como é que era a questão da propriedade da terra. [PERGUNTA: isso mudou a relação com a comunidade com o Parque?] Isso mudou. Isso facilitou. Inclusive com o pessoal de Galego e Conceição do Rio Acima, que no início era contra o Parque. Inclusive o pessoal do André fez o pedido [formal da RDS] e o pessoal de Galego e Conceição

também. [Os moradores] Circularam com o pessoal do ICMBio [na Serra], pediram outras áreas [para a RDS] – por exemplo, área que tem candeia, pra ter manejo de candeia... Eles passaram a reivindicar áreas como se fosse alternativa econômica. [...] Na ata das consultas públicas, já tá registrado esse pedido de alteração e pedido de criação da RDS (ENTREVISTA 2 – GLÓRIA PERPÉTUO, 14 de março de 2015).

Interessante observar, dessa forma, como um projeto conflituoso pode abrir portas para novas perspectivas de vida para um determinado grupo – no caso, lançando novos olhares para um território e seus modos de uso. Os deslocamentos se mostram base importante para a construção ou projeção de novos mundos. Esse processo de discussão com a comunidade, em que as vontades e propostas foram construídas *durante*, não estando predefinidas a priori, remete-nos à formulação de Benhabib (2009), que destaca a incoerência de se esperar que os indivíduos tenham clareza sobre suas escolhas e preferências antes de passarem por um processo bem-sucedido de deliberação – “a formação de preferências coerentes não pode proceder a deliberação; ela só pode sucedê-la” (BENHABIB, 2009 [1996], p. 115).

O mapa a seguir aponta a localização das residências das comunidades em relação ao projeto do Parque Nacional em discussão nas Consultas Públicas:

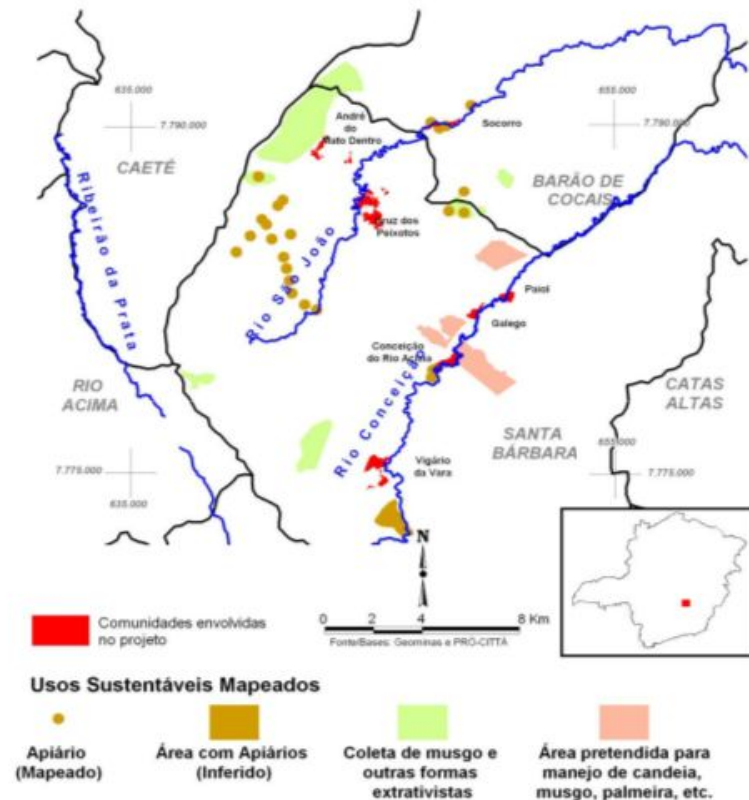
Figura 7 – Localização das comunidades do entorno do Projeto



Reprodução PRÒ-CITTA, 2012, p. 11

Já a figura 8 aponta as áreas de uso das comunidades mapeadas pelos técnicos da Pró-Città a partir da escuta das comunidades e do mapeamento do território em parceria com os moradores na região da Serra do Gandarela que abrange os municípios de Barão de Cocais e Santa Bárbara:

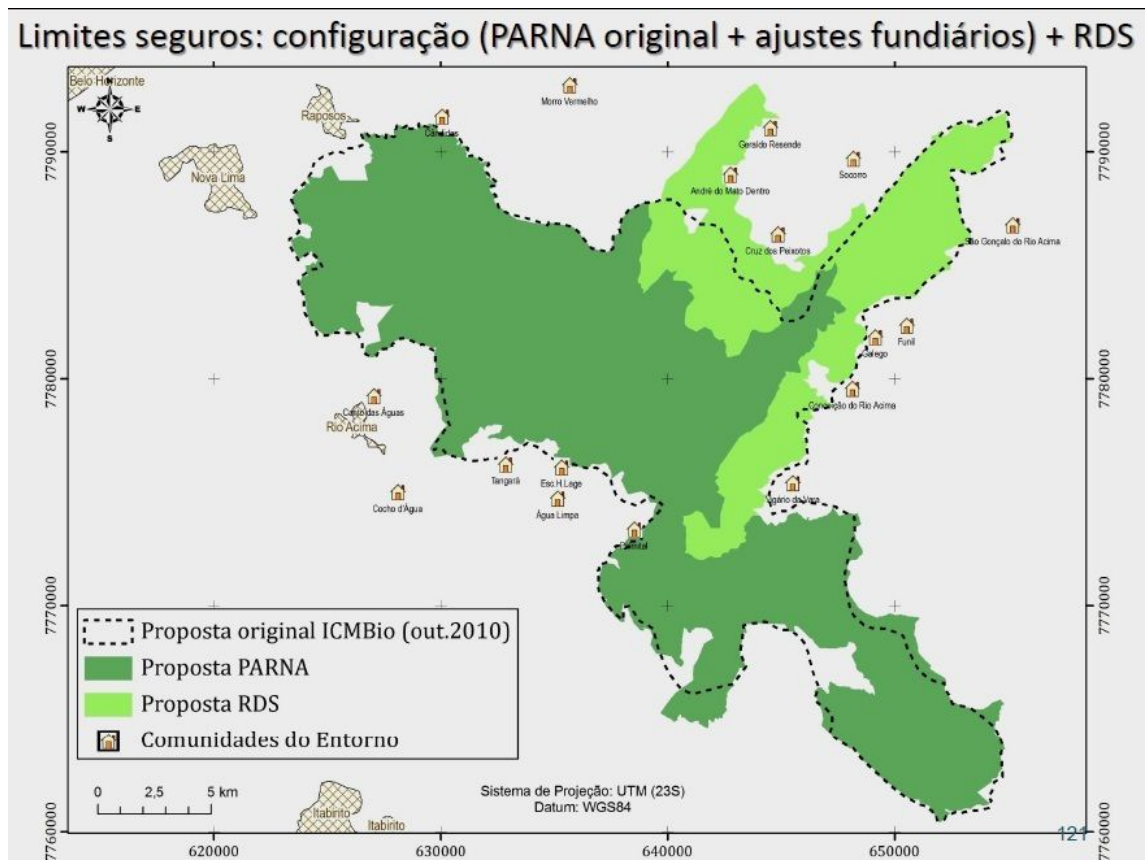
Figura 8 – Uso do território pelas comunidades do Gandarela



Reprodução PRÒ-CITTÀ (2012, p. 12)

Por fim, o mapa abaixo mostra o território a partir da incorporação da proposta de RDS pelo ICMBio, reduzindo a área prevista para o PARNA, mas levando em consideração as áreas de uso das comunidades enquanto territórios que mereceriam ser conservados de modo específico:

Figura 9 – Proposta do PARQUE e da RDS



Reprodução Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, S/D

É preciso considerar, no entanto, que a elaboração das propostas das RDS – que deveriam partir das comunidades, como vimos – foi marcado por desconfianças e muitas tensões. Na região de André do Mato Dentro e Cruz dos Peixotos, responsável por metade da proposta, como havia a presença de dois representantes do Movimento, o processo de elaboração fluiu mais rapidamente. Já nas comunidades à leste – no eixo de Conceição do Rio Acima – houve demora, em parte devido a processo de contrainformação e disseminação de informações falsas, que já levantamos em outros momentos, em parte devido à preferência de parte dos moradores à atividade mineradora. A fala de Gustavo Gazzinelli aponta essa resistência e desconfiança:

Em André, você tinha o Júlio e a Glória, e eles foram mais rápidos em fazer essa proposta da RDS ao ICMBio. E em Conceição do Rio Acima demorou bastante, teve muita catimba, houve desistências internas... e houve um esforço por parte do ICMBio de ir lá, conversar, fazer várias reuniões com eles... percorrer a área para ver o que iria entrar e o que não iria entrar no parque. Tentar ganhar essa comunidade. E

não tê-la como adversária do parque. Houve um esforço grande e muito paciência do ICMBio. Confesso que eu mesmo cheguei a falar com eles [ICMBio] que não era para eles ficarem naquela “cozinhação”, que estavam fazendo hora com a cara deles [ICMBio]. (ENTREVISTA 1 – GUSTAVO GAZZINELLI, 10 de março de 2015)

A partir de uma nova intervenção do Ministério Público, com a determinação de que as audiências fossem finalizadas e a avaliação do parque concluído, o ICMBio finalizou a proposta do Parque Nacional e a enviou, em 2012, para o Ministério do Meio Ambiente, responsável por fazer o encaminhamento político da questão e negociar a demanda com a Casa Civil e a Presidência da República, a quem caberia decretar a criação ou não.

Assim, de modo sintético, temos até aqui o seguinte percurso: a) a Vale anunciou um projeto de mineração na Serra do Gandarela; b) comunidades do entorno e ambientalistas reagiram ao projeto reticentes aos danos ambientais desse projeto (água + barragem de jeitos, principalmente); c) ambientalistas pedem intervenção do Ministério Público quanto ao licenciamento do projeto; d) ambientalistas propõem a criação de um Parque Nacional na área da Serra e fazem ações de mobilização contra a mina; f) o projeto de licenciamento da mina é debatido publicamente em audiências públicas e, após, suspenso; g) o governo estadual propõe a realização de grupos de trabalho para buscar conciliar os dois projetos; h) são realizadas consultas públicas para debater o projeto do parque; i) as comunidades reagem à forma como o Parque é encaminhado e, como alternativa, surge a proposta de uma RDS contígua; j) o Ministério Público solicita ao ICMBio celeridade na conclusão dos estudos da proposta e este encaminha os estudos para o Ministério do Meio Ambiente.

É fundamental, do ponto de vista deliberativo, perceber como os fluxos discursivos atravessam esse percurso: com a sociedade se posicionando publicamente em arenas institucionais e no espaço público contra o empreendimento e na defesa de um projeto alternativo; algumas instituições do Estado, ainda que com algumas imperfeições, sendo porosas às demandas que partem da sociedade civil; o Ministério Público atuando como catalisador do debate; parte dos concernidos pelas questões em jogo contestando a forma como as coisas estavam sendo encaminhadas e provendo razões para o debate; instituições do Estado e a sociedade civil reabrindo as discussões e reconsiderando as propostas em jogo; uma redundância de esferas de discussão (reuniões, grupos de trabalho, audiências e consultas, novas reuniões), contribuindo para o (re)avivamento das discussões, para a desconstrução de desentendimentos e agindo contrariamente à disseminação de informações inverídicas – que

existiram.¹⁴⁷ Ainda que não consideremos necessariamente essa a questão primordial da deliberação, após esse intenso processo de debate público que resumimos, de indas e vindas, marcado (e somente possível) por múltiplos tensionamentos, há uma tentativa de enfeixamento dos fluxos comunicativos e o encaminhamento das demandas para o centro de tomada de decisão. Nisso tudo, o conflito tem um papel fundamental, na medida em que abriu caminhos para a criação e uso de arenas deliberativas que intensificaram a discussão em torno dos termos em questão.

Quadro 6 - Síntese do Momento 5

Espaços predominantes	<ul style="list-style-type: none"> - Consultas públicas do ICMBio sobre o PARNA Gandarela; - Reuniões e reconhecimento de campo sobre o PARNA (e a RDS) com as comunidades do entorno da Serra do Gandarela (ICMBio e Movimento); - Reuniões e reconhecimento de campo com as comunidades do entorno da Serra sobre os usos que elas fazem do território (Projeto do Instituto Pró-Città) 	
Principais atores envolvidos	Prefeitos, comerciantes, moradores dos municípios envolvidos, vereadores	Ambientalistas, moradores dos municípios, técnicos do ICMBio
Argumentos predominantes	<ul style="list-style-type: none"> - Riscos do PARNA às atividades agrícolas e extrativistas desenvolvidas pelas comunidades no entorno da Serra. - PARNA poderia prejudicar o desenvolvimento econômico e a geração de empregos na região, que seriam propiciados por uma eventual implementação do projeto Apolo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relevância ambiental da Serra do Gandarela: aquífero, formações de cangas ferruginosas com ecossistema endêmico; presença de mamíferos ameaçados de grande porte, sítios arqueológicos e grande quantidade de cavidades; - Possibilidade de compatibilização das atividades dos moradores das comunidades do entorno da Serra com a implementação de uma RDS contígua ao PARNA.
Mudança aparente de	Em parte. Com a entrada da proposta da RDS no debate,	

¹⁴⁷É importante, no entanto, pontuar, que alguns desentendimentos sobre a questão ainda persistem em meio à população no entorno da Serra. Durante o trabalho de campo, realizando entrevistas na área ouvimos de moradores, por exemplo, o receio quanto à soltura de animais selvagens com a implementação do Parque.

posicionamento?	alguns moradores das comunidades, antes reticentes à unidade de conservação, passam a apoiá-la. É importante considerar que a RDS também é uma abertura ou um aprimoramento das propostas iniciais do ICMBio e do Movimento diante dos posicionamentos das comunidades.
Focos de confronto	- Entre defensores do projeto do PARNA e defensores da Mina Apolo; - Comunidades contra os limites do Parque propostos pelo ICMBio.
Encaminhamentos	- Proposta de uma RDS em área contínua ao Parque, de modo a compatibilizar a preservação ambiental com a continuidade dos modos de vida das populações do entorno.

4.1.6. Um suspiro – tombamento em Rio Acima

Além de manter um diálogo estreito com a burocracia dos órgãos ambientais federais responsáveis pelo projeto do Parque, o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela buscou, na medida do possível, estabelecer relações com os políticos – prefeitos e vereadores – dos municípios no entorno da área para apresentar a sua proposta, buscando alternativas de preservação além de dar apoio à causa das unidades de conservação. Foram feitas apresentações em Caeté, Rio Acima e Santa Bárbara. Um dos focos das apresentações era a questão da água. No caso específico de Rio Acima, o então prefeito, Antônio César Pires de Miranda (PR), o Juninho, estava presente na apresentação do Movimento na Câmara, o que acabou contribuindo para uma ação de tombamento provisório do trecho da serra que corta esse município (17% do total da serra e 40% do território de Rio Acima) como Patrimônio Histórico, Arqueológico, Paisagístico e Cultural, em 2014. O geólogo e professor do CDTN Paulo Horta, membro do Movimento, detalha como a estratégia do grupo levou ao tombamento em Rio Acima:

Eu participei da apresentação de Rio Acima e em Raposos, sendo de que Rio Acima, houve um momento para a Câmara de Vereadores, outra para o prefeito e seu secretariado. Em Raposos, era para ser para o prefeito e ele não apareceu. Foi feito em Caeté (...), em Santa Bárbara – para o prefeito Leris, fiquei muito surpreso, ele tinha acabado de assumir e estavam presentes muitos representantes das comunidades, o pessoal do mel [apicultores da região de André do Mato Dentro e Conceição do Rio Acima]. A gente tenta fazer a apresentação para a Câmara dos vereadores, para o prefeito e para o secretariado, mas encontra sempre muita resistência. **O problema é que... vai desde uma dificuldade de agendamento... depois, a reunião é cancelada, transferida. E quando a reunião realmente acontece, tem meia dúzia de pessoas, para não dizer duas ou três. "O prefeito**

teve um imprevisto, não participa": isso acontece sistematicamente. Eu fiz uma apresentação para Rio Acima e para Raposos. Na de Rio Acima ocorreu um fenômeno curioso. Para a nossa sorte, o Júnior pôde participar de uma boa parte de nossa reunião, em Rio Acima, e seu secretariado também estava lá. [...] Nós conseguimos [o tombamento], mas esse mecanismo foi minado pelos interesses da mineração. Haja vista que o prefeito de Rio Acima foi convidado a assumir um cargo político e deixou o município acéfala na questão ambiental. De qualquer maneira, eu acho que vale uma análise mais pormenorizada do por que que Rio Acima, mesmo que por um curto período de tempo, abraçou a causa ao invés de abraçar a causa da mineração. Aí é uma análise multifatorial. Rio Acima tem sua economia muito pautada num turismo de cachoeira. Onde tem cachoeira tem que ter água. A gente sabe que os impactos de uma eventual mineração na Serra do Gandarela iria impactar fortemente, preponderantemente, recursos hídricos. Ou seja, o município de Rio Acima ia ter um prejuízo sem precedentes. Depois, Rio Acima não ia ganhar nada em termos de CFEM. Rio Acima ia ficar só com os prejuízos, e os benefícios só com Caeté e Santa Bárbara (ENTREVISTA 10 – PAULO HORTA, 17 de março de 2015).

O ato em Rio Acima foi amplamente midiaticizado. Na ocasião, criou-se um prêmio em homenagem à cobertura ambiental da Globo Minas, o que fez com que uma reportagem de quase três minutos sobre o Gandarela fosse veiculada no principal jornal local da emissora, o MGTV.¹⁴⁸ Com isso, a mineração e a construção de condomínios na área da Serra foram dificultadas. Como posto por Paulo Horta, no entanto, o tombamento foi provisório e o sua efetividade foi prejudicada pela renúncia do prefeito Juninho – convidado pelo governador eleito Fernando Pimentel (PT) para assumir a vice-presidência da estatal COPASA, ao final de 2014. A segurança jurídica do procedimento de proteção da Serra ainda depende de estudos técnicos complementares sobre a natureza do território, que devem fundamentar um dossiê que estabeleça o tombamento definitivo. Ainda assim, na conjuntura do confronto pelo Gandarela, o tombamento foi considerado um gesto discursivo importante, pois quebra, ainda que temporariamente e num espaço específico, a força da relação simbólica e econômica entre os grupos políticos locais e a atividade mineradora. Como afirma Maria Teresa Corujo, a Teca, um desafio permanente do Movimento é questionar o discurso de que as mineradoras não podem ser contrariadas e questionadas devido ao seu poderio:

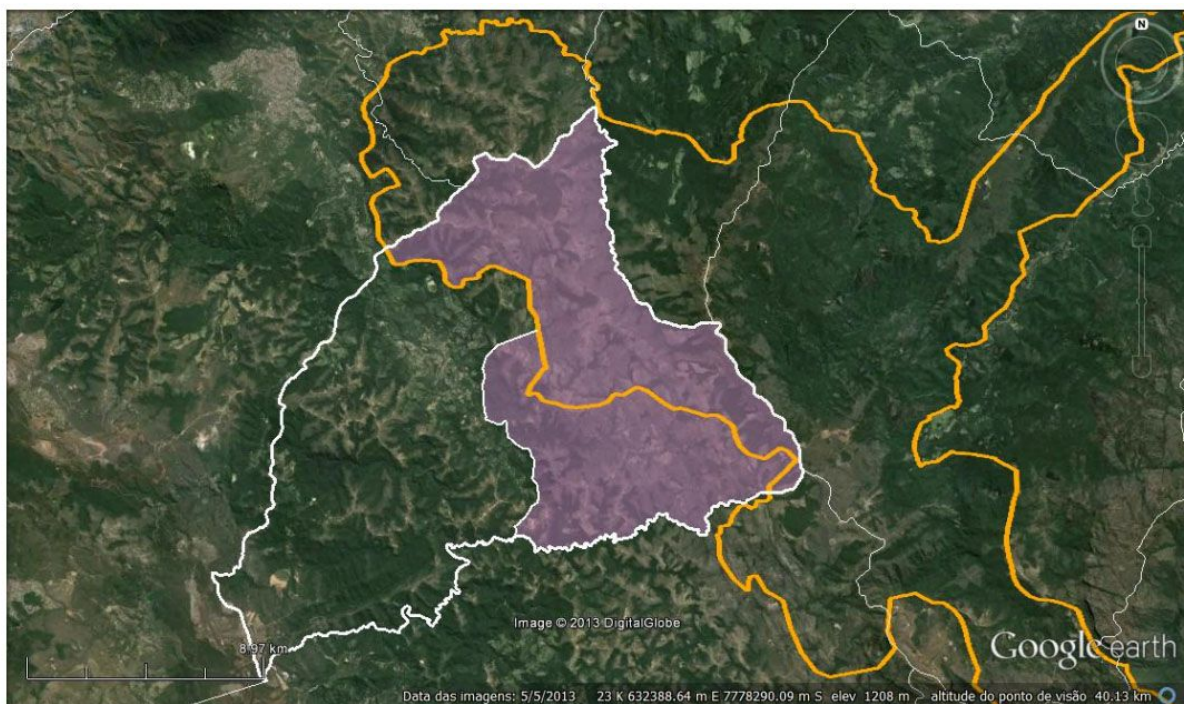
Eu já ouvi muito isso “ah, a Vale é grande e eles vão conseguir [operar]”. Isso está incrustado de tal modo no povo mineiro, de uma tal forma... E está incrustado nos grandes, até nos próprios políticos. Muitas vezes eu acho que muitos têm medo. Não é por que eles estão recebendo dinheiro por fora. É porque eles não acreditam que seja possível. Eles não têm liberdade de dizer “não, eu não dou

¹⁴⁸TV Globo, *Moradores de Rio Acima começam tombamento da Serra da Gandarela*, 26 de abril de 2014. Disponível em <<http://g1.globo.com/minas-gerais/videos/v/moradores-de-rio-acima-comecam-tombamento-da-serra-da-gandarela/3307820/>> Acesso em 29 de fevereiro de 2016.

uma certidão de conformidade” [para a empresa operar]. Como é que um prefeito acha que tem que ser refém de uma empresa? Ele é o gestor daquele território. Ele tem autonomia. Pode chegar, abertamente, e fazer uma consulta, fazer uma reunião [pública]. Se eu sou prefeito, eu poderia ter um monte de argumentos. Eu posso reunir as pessoas-chave, as lideranças municipais, os grupos da cidade que têm representatividade e fazer uma reunião aberta e falar: “Gente, é o seguinte: tem aqui uma mineradora, ela quer isso aqui, estão querendo uma certidão, o que vocês acham?”. **Cara, eu sinto que até prefeitos que não são aqueles que, no fundo, tão querendo dinheiro para campanha, eles estão reféns da ideia de que a mineração... que eles [as mineradoras] são grandes, que “eu não posso fazer nada, que então é melhor eu aceitar para eu não ser dizimado”. Isso é um dos piores problemas que atrapalham a luta contra essa loucura.** (ENTREVISTA 3 – MARIA TERESA CORUJO, TECA, 23 de março de 2015).

Como reforçado por Teca, o confronto está muito além das dimensões materiais e sobre os valores que os sujeitos têm em relação ao ambiente e perpassa o questionamento a relações de subordinação, que se convencionou naturalizar, diante de atores que detêm grande poderio econômico. E ainda que essas relações não tenham se alterado, entendemos que é preciso considerar, ao menos, o fato de que elas foram colocadas publicamente e tiveram a sua existência considerada, tornada perceptível. O mapa a seguir aponta a dimensão do território tombado no município de Rio Acima (lilás) em comparação com o seu território total (traços em branco) e com o Projeto original do PARNA Gandarela (traço laranja):

Figura 10 – Tombamento Serra Gandarela em Rio Acima



Delimitação da área tombada (lilás) sobre o limite de Rio Acima (branco) e a área total da Serra do Gandarela em outros municípios (laranja)

Quadro 7 - Síntese do Momento 6

Espaço predominante	Município de Rio Acima
Principais atores envolvido	Movimento pela Preservação do Gandarela e o então prefeito de Rio Acima
Argumentos predominantes	- Relevância da Serra do Gandarela para o abastecimento de água e para o Turismo de Rio Acima e da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
Mudança aparente de posicionamento?	Há o convencimento do então prefeito de Rio Acima quanto à relevância ambiental da Serra para o município, ainda que não houvesse uma defesa clara de posicionamento contrário.
Focos de confronto	- Tombamento provisório da parte da Serra do Gandarela que passa por Rio Acima como Patrimônio Municipal, inviabilizando atividades de grande impacto ambiental naquele trecho.
Encaminhamentos	- Tombamento provisório do trecho da serra do Gandarela em Rio Acima como Patrimônio Municipal

4.1.7. O balde de água fria – legitimidade e o decreto presidencial

A criação do Parque seria decretada em outubro de 2014: sem a RDS, com uma área menor que a prevista e que avança sobre territórios de uso comum das comunidades. A partir do momento em que o ICMBio finalizou as propostas e as encaminhou para discussão, os canais de interação entre Estado e sociedade civil ficaram mais restritos, com o Movimento deixando de ter interlocução direta com os responsáveis pelo encaminhamento dos projetos.¹⁴⁹ Os defensores do projeto, no entanto, mantiveram contatos com os órgãos do governo federal e participaram de negociações diretas, como confirma a fala do ex-prefeito de Santa Bárbara, Antônio Eduardo Martins:

Eu já tinha deixado a prefeitura, isso foi no ano de 2014, eu ajudei lá [no Ministério do Meio Ambiente], fiz várias reuniões lá. Aí acabou saindo. O Ministério do Meio Ambiente acabou publicando a criação do Parque tirando a área da Vale. Só que na hora que fez isso já foi num momento em que aqui não licenciou [a mina] e agora, com a turbulência econômica, acabou com tudo na minha opinião (ENTREVISTA 20 – 29 de agosto de 2015).

¹⁴⁹Num panorama sobre a presença de atores da sociedade civil no Ministério do Meio Ambiente durante os governos do PT, Abers e Oliveira (2015) apontam que, a partir da saída do ambientalista Carlos Minc (2008-2010), sucessor de Marina Silva (2003-2010), e a posse da bióloga Isabela Teixeira (2010 –), funcionária pública de carreira, há o reforço do processo de burocratização profissional dos técnicos do Ministério, que deixa de ter a presença de técnicos ligados a organizações da sociedade civil.

A Vale afirma que somente forneceu documentos, como mapas e pesquisas sobre o ecossistema da região, de modo a contribuir para a decisão, e compareceu a encontros a partir da demanda dos ministérios envolvidos – além do Ministério de Meio Ambiente, o Ministério das Minas e Energia também participou das conversas finais, uma vez que boa parte da área da Serra do Gandarela está dividida em licenças de lavra (ENTREVISTA, 25 – 12 de fevereiro de 2016).

Entre os técnicos do ICMBio, ainda há a avaliação de que o projeto da RDS possa avançar. No entanto, o fato de a mineração ter sido, indiretamente, autorizada, aliado à não criação da reserva, é fonte de controvérsia entre os moradores das comunidades. A decisão presidencial é vista como uma negação de parte substancial do processo e, em alguma medida, como carente de legitimidade, já que não respeita o posicionamento de uma parte significativa dos concernidos que se posicionaram publicamente sobre a questão. O poder da dimensão econômica em detrimento de uma valorização de processos que passaram pelo escrutínio público é explicitado na descrença do depoimento de um morador do André do Mato Dentro:

Eu sempre falei: “no final, quem ganha é sempre quem tem dinheiro”. Eu sempre falei: “eu tenho certeza que no final eles vão acabar fazendo um acordo”. Aí, agora, o que vai acontecer – a Vale vai prejudicar a gente lá em cima e o Parque aqui em baixo. E a gente vai ficar *sem meio* (ENTREVISTA 20 – 29 de agosto de 2015).

A questão, ao nosso ver, é como a legitimidade (ou não) de decisão se relaciona ao debate público sobre a Questão Gandarela. Dryzek (2000) afirma que a recepção da pressão dos grupos da sociedade civil sobre o Estado sempre está sujeita aos imperativos que esse Estado pode seguir; a questão é que esses imperativos, numa democracia, não são necessariamente estanques: “ao menos quando eles [grupos] atuam sobre funções essenciais do Estado, grupos oposicionais [da sociedade civil] só podem ser incluídos pelo Estado de forma benigna quando os interesses definidores do grupo são diretamente relacionados a um imperativo do Estado” (2000, p. 96).¹⁵⁰ O ponto é que, apesar de a questão ambiental ser um dos imperativos dos Estados contemporâneos, como posto pelo próprio autor, no caso do Brasil, ele está longe de ser considerado como um imperativo prioritário – ao contrário da questão fiscal e exportadora, por exemplo, que se relaciona diretamente à pauta de expansão

¹⁵⁰No original: “at least when it comes to action in the vicinity of the core functions of the state, oppositional grouping can only be included in the state in benign fashion when the defining interest of the grouping can be related quite directly to a state imperative”.

minerária nos anos 2000. Há de se considerar, também, como lembra o autor, o peso das áreas responsáveis por esses diferentes imperativos dentro do Estado e a competição entre elas.

No caso da Vale, um complicador é o fato de sua propriedade se situar numa zona cinzenta. Além da exportação de *commodities* ter se tornado uma chave da política do governo nos anos 2000, a empresa ocupa uma fronteira tênue com o Estado. Apesar de privatizada desde 1997, ela tem como acionistas controladores Fundos de Pensão de empresas estatais, cujas gerências podem passar pela interferência da chefia do governo federal. Além disso, boa parte dos seus investimentos no período, contaram com subsídios do BNDES (GARZON, 2010). Destaca-se, por fim, que o grupo Vale foi um dos grandes financiadores de campanha nas duas últimas eleições nacionais, como apontam dados do Tribunal Superior Eleitoral.¹⁵¹

Isso, no entanto, ao nosso ver, não justifica a forma como a decisão sobre a criação do parque foi tomada, mas projeta questionamentos quanto à legitimidade das decisões, principalmente na medida em que nega um longo processo de debate envolvendo setores vários da sociedade. É como se todo o conflito e deliberação precedentes não tivessem sido levados em conta, já que parte dos atores envolvidos acionou um *atalho* em direção ao governo, no momento da tomada de decisão. O poder comunicativo foi superado pelo estratégico? Talvez seja o caso de pensar como o poder discursivo da burocracia estatal foi mais frágil que o poder discursivo de grupos econômicos externos ao Estado no acesso ao centro de tomada de decisão representado pela Presidência.

Além disso, cabe ressaltar o papel desempenhado pela mídia no processo que, ao nosso ver, tem relação direta com a forma como Parque foi delimitado. Apesar de alguns momentos terem sido motivo de cobertura jornalística – como algumas das audiências e consultas públicas, bem como o tombamento em Raposos – houve um acompanhamento pouco sistemático, de uma forma geral sobre o debate público em torno do caso, mesmo ele tendo reverberações diretas numa grande parcela da Região Metropolitana e do Colar Metropolitano de Belo Horizonte. A imprensa, muitas vezes, tem acesso a e possibilita a exposição do centro de tomada de decisões dos quais a sociedade civil não é capaz. Talvez um acompanhamento mais próximo e a publicização do processo final de definição dos limites do Parque poderiam

¹⁵¹Foram 48 milhões de reais do grupo Vale para comitês e diretórios de campanha em 2014, ante 29,96 milhões de reais em 2010. Além disso, foram 39,32 milhões de reais para candidaturas específicas em 2014 – dos quais 12 milhões se destinaram à candidatura de Dilma Rousseff. Os valores se referem às empresas Vale Energia, Vale Manganês, Vale Mina do Azul, Minerações Brasileiras Reunidas, Mineração Corumbaense Reunida e Salobo Metais. Disponível em *Quanto candidatos e partidos receberam da Vale*, Carta Capital, 13 de novembro de 2015. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/quanto-candidatos-e-partidos-recebem-da-vale-6889.html>> Acessado em 3 de março de 2016.

criar constrangimentos que contribuíssem para decisões diferentes sobre os limites da Unidade de Conservação. Os *media* devem ser pensados como um ator central dos processos democráticos, ainda que reconhecidas as suas ambivalências – ao mesmo tempo contribuindo para a publicização de temas de interesse coletivo, mas mantendo proximidade com o capital financeiro e possuindo interesses próprios.

Quadro 8 - Síntese do Momento 7

Espaços predominantes	Instituições do Poder Executivo Federal
Principais atores envolvidos	Presidência da República, Casa Civil, Ministérios do Meio Ambiente e de Minas Energia, Vale.
Argumentos predominantes	Não há argumentação pública justificando as escolhas.
Mudança aparente de posicionamento?	Não.
Focos de conflito	- Decreto de criação do PARNA, que estabelece a área da unidade de conservação inferior à proposta pelo Movimento, dando abertura à conciliação da existência do Parque com a do Projeto Apolo, e não encaminha a proposta de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. - Conflito entre os limites do PARNA e as áreas de uso comum das comunidades do entorno.
Encaminhamentos	- Projeção pública da insatisfação do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela quanto aos limites do Parque Criado e à ausência de encaminhamento do projeto da RDS.

4.1.8. Retroalimentações de disputas – os casos Fazenda Velha e SAMARCO

É preciso ponderar, no entanto, que o caso Gandarela não acaba com o decreto de criação do Parque. A própria implementação da Unidade de Conservação é morosa, dependendo de recursos, de pessoal e de infraestrutura. É necessária a composição de um conselho, desapropriação do território, construção de planos de manejo e de combate a incêndio – o que requer o envolvimento das comunidades no entorno. Além disso, ainda há a possibilidade de retomada do processo de licenciamento do Projeto Apolo¹⁵² e de andamento dos estudos pela

¹⁵²Mesmo com a intensa desvalorização do minério de ferro entre 2015 e 2016, puxado pelo desaquecimento da economia chinesa e aumento da produção australiana, a Vale mantém o interesse em minerar o Gandarela, devido a alta qualidade do minério presente na região. O minério do do Gandarela pode ser uma forma de aumentar a qualidade do *blend* (a “mistura”) feito com minérios de outras minas, no momento da exportação, valorizando o

criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável na região de Santa Bárbara. Tudo isso faz com que os embates em torno do projeto permaneçam à flor da pele, como presenciamos em uma reunião do Subcomitê Águas do Gandarela, do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, em fevereiro de 2016, quando representantes da Vale e do Movimento pela Serra do Gandarela travaram discussões acaloradas, durante apresentações sobre o estágio de implementação do Parque e sobre a importância hidrológica da região.

Longe de encerrado, no entanto, o caso já traz uma série de desdobramentos e consolidações importantes. A procuradora da República Zani Cajueiro, que esteve envolvida no início do processo, por exemplo, reconhece que a criação do Parque pode ter muitos desdobramentos de conservação, para além dos seus domínios, e traz em sua fala o lugar que o questionamento pode desempenhar para o prosseguimento da luta em torno do território:

Não criaram da forma que a gente queria, cem por cento. Eu sempre falo pro movimento social: eu não consideraria jamais que foi um passo pra trás. Acho que foi um passo pra frente. Acho que foi um ganho enorme ter criado da forma que criou. **Por dois motivos: você reconhece a importância enorme de uma determinada área – e a área não é pequena – e se cria uma área, no entorno do parque, bastante considerável, de zona de amortecimento.** Você já pode construir [a zona de amortecimento] com o princípio da prevenção para proteger aquela área. Ao meu ver, pode ser inclusive construído, juridicamente, um questionamento de porque o parque foi cortado. (...) E essa explicação não deve ser somente econômica ou somente devido ao interesse de A ou C. Também tem que levar em consideração a questão ambiental (ENTREVISTA 17 – ZANI CAJUEIRO, 25 de agosto de 2015).

Com uma leitura retrospectiva, o analista ambiental do ICMBIo Bernardo Brito, também toca na importância de deslocamento provocada pela circulação da ideia de uma unidade de conservação na região, bem como a forma com que essa unidade foi posta em comparação com o modelo predominante de extração mineral:

O processo de criação de UC dá uma mobilização. Dá uma sacudida dos atores sociais de uma região. Por essa questão, desse conflito de interesses, as pessoas acabam se mobilizando entre os grupos de interesse para defender seu próprio interesse. Essa mobilização é fundamental nos municípios. Muitas vezes quando a gente vai criar uma Unidade, a gente começa a fazer reuniões com as comunidades, e elas começam a levantar uma série de problemas – como a falta de saneamento básico, a falta de escola – que não é uma tarefa da UC. (...) Mas o fundamental desse caso é que o movimento vem numa linha de comparar a questão da extração mineral do minério de ferro com a extração mineral água. E agora, com a escassez do recurso hídrico, eles tão fazendo uma série de estudos e debates da importância de manter esses aquíferos preservados. **E comparar a importância econômica de uma área com mineração de minério de ferro com uma área de preservação de um**

produto da empresa (ENTREVISTA 25 – 12 de fevereiro de 2016).

aquífero. Esse, pra mim, é o debate principal, que não terminou, que continua. Mas que a unidade de conservação fomentou esse debate... provocou uma série de debates sobre isso. (ENTREVISTA 24 – BERNARDO BRITO, 4 de novembro de 2015).

A disputa em torno da mineração reverbera em outros casos, com atores, discursos e posturas compartilhados. Como afirma Dryzek (2000, p. 80-85), a história de expansão da democracia passa, fortemente, pelas insurgências e pressões de uma sociedade civil oposicional. Em alguns casos, os movimentos resultam em acolhimento benigno das demandas pelo Estado.¹⁵³ Em outros, esse acolhimento não acontece. No entanto – e isso é fundamental em seu argumento – mesmo nos casos em que essas demandas não são acolhidas, a ação da sociedade civil pavimenta caminhos para empreitadas futuras de outros movimentos ou lança provocações que reverberam em práticas cotidianas e modos de vida dos cidadãos, sementes que germinarão em espaços e temporalidades múltiplas. As sementes do Gandarela germinam, por exemplo, nos casos Fazenda Velha e SAMARCO.

Fazenda Velha é uma zona de mata atlântica de Rio Acima onde se encontra um córrego que também deságua no Rio das Velhas. A área é requerida pela Vale para a construção de uma barragem de rejeitos que serviriam ao projeto de mineração Vargem Grande, em Itabirito e Nova Lima. Ativistas do Movimento pelas Serras e Águas de Minas – boa parte, integrantes do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela – questionam o empreendimento pelo potencial de destruição da área de mata nativa, de ruínas de uma fazenda colonial que dá nome a área e, principalmente, por sua proximidade com a calha do Rio das Velhas e com o centro da cidade. As ressonâncias com o caso Gandarela não se limitam à questão da barragem de rejeitos – no Gandarela há toda uma discussão sobre o ribeirão da Prata, que também deságua no Velhas e que passa pela cidade de Raposos. Fazenda Velha também foi alvo de tombamento temporário como patrimônio do município de Rio Acima, em 2014, após pressão dos ambientalistas sobre o ex-prefeito Antônio César, o Júnior. A continuidade dos estudos para o tombamento, no entanto, só foi adiante após o acidente da SAMARCO em Mariana. O MovSAM também fez representações contra o empreendimento no Ministério Público estadual, repetindo formas de ação do caso Gandarela. A barragem em Fazenda Velha teria 600

¹⁵³E logicamente, o acolhimento por resultar em perdas e não em incrementos democráticos.

milhões de metros cúbicos – dez vezes mais que a Fundão, da SAMARCO, que teve seu rompimento em novembro de 2015.¹⁵⁴

No caso SAMARCO, membros do MovSAM estiveram presentes no suporte às vítimas do distrito de Bento Rodrigues – arrasado pela lama da barragem que se rompeu –, e no debate público que se intensificou em torno da atividade mineradora no país, nos dois últimos meses de 2015. Remissões sobre os casos Gandarela e Fazenda Velha e suas respectivas barragens de rejeito foram inevitáveis.

A necessidade de interconexão entre diferentes arenas e como isso afeta a tomada de decisão é discutida, entre outras, na obra de Carolyn Hendriks (2006a, 2007) – que questiona a proposta de separação do campo em teorias micro (deliberativas) e macro (discursivas) deliberativas.¹⁵⁵ O interesse está em como essa deliberação aparentemente desestruturada, aberta e informal capitaneada pela sociedade civil é capaz de “formatar” a opinião pública e, conseqüentemente, instituições políticas. Assim como Dryzek e Habermas (1997), Hendriks contesta a suposta incapacidade da deliberação em lidar com formas estratégicas de ação: “Altamente imprevisível, a deliberação discursiva não exclui, necessariamente, formas mais estratégicas de ação, como protestos, boicotes e ativismo radical (HENDRIKS, 2006, p. 494)”¹⁵⁶.

No entanto, assim como Habermas, ela também aborda a necessidade de se prestar atenção às forças repressivas e excludentes que existem na esfera pública, devido aos efeitos da distribuição desigual de poder, da violência estrutural e das distorções de comunicação.¹⁵⁷ Sem detalhar essa questão, Habermas (1997) chega a propor o estabelecimento de *salvaguardas institucionais* que tensionem essas forças – como, acreditamos ser o caso do Ministério Público, na Questão Gandarela. Ele também fala da necessidade de a própria sociedade civil contar com certos movimentos sociais que possam ser capazes de evitar esses

¹⁵⁴O caso Fazenda Velha pode ser acompanhado no site <https://fazendavelharioacima.wordpress.com/> Acessado em 2 de março de 2016.

¹⁵⁵O nível micro preocupa-se com o nível procedimental da corrente e com as suas condições ideais de funcionamento. Já o macro “ênfatiza formas discursivas informais de deliberação, que têm lugar na esfera pública. (...) Seu foco primário são as conversações abertas e desestruturadas que se dão fora das instituições formais de tomada de decisão” (HENDRIKS, 2006a, p. 487. Tradução nossa).

¹⁵⁶ No original, em inglês: “Macro or discursive deliberation takes place in the informal and ‘wild’ spaces in society where communication is unconstrained and spontaneous (HABERMAS, 1996a, p. 307). It encompasses a range of communicative spaces from small face-to-face discussions through to action by social movements and the media. Highly unpredictable, discursive deliberation does not necessarily exclude more strategic forms of action such as protest, boycott and radical activism.”

¹⁵⁷ Problemas que, na leitura de Habermas (1996), seriam corrigidos dentro da institucionalidade dos corpos legislativos.

tipos de distorção ao conseguirem, ao mesmo tempo, ter atuações nas bases populares e no centro das decisões políticas.¹⁵⁸

É evidente que a separação entre os dois níveis (micro e macro) nem sempre é tão precisa. No nosso caso, por exemplo, o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela atua tanto por meio de mobilizações no nível macro, ocupando espaços públicos, em redes sociais virtuais, ou se articulando com outros movimentos ambientalistas, quanto nas arenas institucionalizadas pelo Estado para debater a questão – como audiências e consultas públicas, grupos de trabalho e conselhos municipais de meio ambiente, as chamadas esferas híbridas. E ainda assim, ele não dá conta de constranger todas as distorções presentes no processo.

O caminho proposto por Hendriks¹⁵⁹ é o de pensar como se dá a costura entre esses diferentes níveis a partir da lógica sistêmica, apontada por Mansbridge (1999). “Conceber a democracia deliberativa inteiramente como uma iniciativa micro ou macro não é somente irrealista como potencialmente excludente. Na prática, todos os fóruns microdeliberativos são rodeados e impactados por seus macrocontextos discursivos (HENDRIKS, 2006 a, p. 502). Isso fica evidente ao analisarmos a forma como as arenas da questão Gandarela (audiências, reuniões, consultas etc.) se retroalimentam e também dialogam, em determinados momentos, com os modos de vida das comunidades no entorno, por exemplo, ou tem pontos que atravessam outros debates, como as questões Fazenda Velha e Samarco.

4.2. Conflito, deliberação e movimentos sociais

A análise do caso em tela revela alguns pontos interessantes para o eixo de discussão de presente dissertação. Observa-se a) a existência de um grande sistema discursivo, cujos protagonistas são movimentos sociais, empresas, políticos municipais, moradores das comunidades, burocratas de instituições ambientais, promotores e procuradores; b) esse sistema tem como principais arenas reuniões com comunidades, conselhos municipais de meio ambiente, consultas e audiências públicas, grupos de trabalho e os *media*; c) a perenidade desse sistema está relacionada c.1) à agência do Movimento pela Preservação da Serra do

¹⁵⁸ Para críticas a esse respeito, ver Young (2000) e Chambers (2002), que relativizam o papel excessivamente positivo dado a grupos da sociedade civil.

¹⁵⁹ O esforço de construção do modelo de “two-track”, do Habermas de *Direito e Democracia* – com opiniões sendo formadas na esfera pública, sendo transmitida por meio de correntes de comunicação pública ao centro de tomada de decisão (Estado) – é reconhecido como um passo importante, mas criticado por Hendriks e Parkinson por ser pouco dinâmico (conceito rígido do lugar de esfera pública), pouco específico quanto ao papel de atores como ativistas e grupos de interesse nesse processo e por não dizer *como* se dá a afetação do fluxo comunicativo nas decisões do Estado.

Gandarela, c.2) à agência e porosidade de parte do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual à causa, c.3.) à agência e porosidade do aparato burocrático federal (ICMBio) à causa, c.4) a existência das demais arenas, e d) a embates disruptivos que chamam a atenção para a causa, convocando o posicionamento de agentes do Estado e dos cidadãos concernidos e oferecendo uma diversidade de pontos de vista – ainda que marcado por graves situações de desrespeito, violência, constrangimentos, desequilíbrios de poder e disseminação de informações inverídicas; por fim e) é possível identificar transformações no entendimento dos atores a respeito dos objetos em questão (como a percepção da existência da serra por parte os moradores da região, construção da proposta da RDS etc.).

É preciso reforçar que a agência do movimento social é central para que os fluxos discursivos envolvidos nesse processo não cessem. Muitas vezes, o debate por ele fomentado promove reflexividades que abrem espaço para o conflito. Em outras, o confronto é a chave que abre ou reabre as portas entre as diferentes arenas e permite o processo ser retomado ou ter seus cursos construídos. Nossa pesquisa reforça o papel primordial que a sociedade civil desempenha na construção e manutenção da esfera pública, enquanto ente mediador entre o Estado e cidadãos ordinários, com sua capacidade de organizar demandas sociais, enfeixá-las e direcioná-las discursivamente tanto para esse Estado quanto para outros cidadãos (HABERMAS, 1997; DRYZEK, 2000). Isso se dá em meio a relações raramente amistosas, marcadas por tensões, discrepâncias econômicas que interferem no acolhimento de demandas, diferenças de valores entre demandantes e representantes formais do Estado. Soma-se, ainda, o fato de envolver relações marcadas por acessos assimétricos aos centros de tomada de decisão, pela existência de instituições com desenhos participativos ainda relativamente precários, pela coerção de adversários poderosos, pela disseminação do medo como mecanismo de barrar o questionamento. Em meio a isso, há, ainda, organizações que atuam para a manutenção do *status quo* e para a disseminação e implementação de valores e políticas conservadores (CHAMBERS et al., 1999).

Uma questão fundamental a ser sempre considerada é se há “compromisso com a maximização de acesso livre, igual e autêntico ao debate, estendido a indivíduos, interesses e grupos tradicionalmente excluídos da tomada de decisões” (DRYZEK, 2000, p. 86). Acreditamos que, ainda que essa não tenha sido uma proposta deliberada de todas as partes envolvidas, sim. Houve deliberação? Sim. Como posto na metáfora usada por John Parkinson (2015), ainda que óleo diesel não seja encontrado no porta-luvas de um carro a diesel, isso não

faz com que esse carro deixe de ser um carro a diesel. Da mesma forma, o que faz de um sistema deliberativo, deliberativo, não é a existência de deliberação em todas as fases de um processo. O que faz de um carro a diesel um carro a diesel é uma complexa rede de peças, das quais somente uma parte entra em contato direto com esse combustível. Num sistema deliberativo, o que podemos discutir é se em momentos em que critérios deliberativos se fazem menos presentes, eles poderiam ser incrementados e sobre como o aperfeiçoamento de instituições, a redução de desigualdades sociais e econômicas e o incremento de virtudes cívicas dos cidadãos poderiam levar a existência de sistemas deliberativos igualmente mais virtuosos.

É preciso, portanto, considerar a teoria deliberativa em sua capacidade de análise normativa. Não é o caso de considerar que a deliberação seja uma “coisa” a ser construída somente a partir do Estado, institucionalmente, mas reconhecer que ele emerge e sobrevive sobretudo a partir das movimentações da sociedade civil – algo cujos limites e potencialidades se reinventam e se transformam permanentemente. Tais movimentações não são estanques e ajudam a ampliar os controversos significados da democracia, de suas possibilidades e permanência.

É preciso considerar, todavia, a necessidade de que reformas institucionais sejam feitas para que o Estado seja mais poroso a trocas discursivas propostas a partir da esfera pública. No caso ambiental, por exemplo, isso passa tanto pelos desenhos das arenas participativas onde se espera que microdeliberações sobre a temática ocorram – conselhos, comitês de bacia, conferências, consultas e audiências públicas –, quanto em, por exemplo, transformações mais abrangentes do sistema eleitoral – haja visto a grande quantia investida pelas empresas do grupo Vale no financiamento das campanhas do Executivo e Legislativo. Não se trata de criar um Estado corporativista e cooptador, cujos riscos à saúde da esfera pública e da democracia já nos foram exaustivamente alertados (DRYZEK et al., 2003), mas garantir a existência de um Estado cujos desenhos e práticas aprimorem possibilidades de acolhimento de demandas externas; um Estado que seja receptivo e contribua ao adequado debate público dessas demandas com seus concernidos e, conseqüentemente, garanta a legitimidade das decisões que por ventura venham a ser tomadas.

Também consideramos importante pontuar que ainda que situações de desrespeito sejam revertidas num nível macro pela ação dos atores envolvidos no processo – por exemplo, por meio do escrutínio público do desrespeito realizado, como colocam Mansbridge et al. (2010)

–, no plano intersubjetivo dos atores envolvidos nessas situações as máculas podem permanecer, inclusive com impactos profundos na autorrealização dessas pessoas, nos termos postos por Honneth (2003).

Retomando nosso ponto de partida, as discussões sobre conflito e deliberação, talvez seja possível pensar o Movimento como um grande questionamento de pretensões de verdade e de correção, da ideia de que a mineração forja a identidade dos mineiros; de que a mineração é a única opção para o desenvolvimento local; e a melhor forma de uso/ocupação de uma serra. Ao dizer NÃO a essas coisas, o MOVIMENTO provoca um grande processo de reflexividade sobre os nossos mundos objetivo, social e subjetivo: dos moradores da região sobre a Serra; do próprio Estado, sobre a serra – que passa a considerá-la materialmente não só como um amontoado de minério de ferro que pode render tributos, ainda que essa dimensão não tenha sido apagada e permaneça forte. E em que o próprio movimento revê suas posições e passa a considerar outras possibilidades, a partir dos posicionamentos dos moradores. A grande questão é essa: com o NÃO, o conflito provoca a reflexividade. Isso não pode ser minimizado. É claro que a racionalidade estratégica está presente o tempo todo no processo - e ela não deve ter a sua importância apagada e negligenciada, o que seria até ingenuidade. De alguma forma, mesmo o argumento de que o abastecimento de água pode ser comprometido se conecta a essa dimensão estratégica. Mas a postura do movimento de dizer NÃO ao projeto minerador, ainda que com flexibilizações ao longo do processo, possibilita que elementos dessa reflexividade comunicativa irradie publicamente. Ao mesmo tempo, o inverso também é notado: a reflexividade pode levar ao conflito, na medida em que expõe situações de injustiça e que podem ser converter em resistências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na partilha do sensível do cenário brasileiro dos anos 2000, em que a hegemonia do desenvolvimentismo neoextrativista floresceu, não havia – ou era diminuta – *parte* aos que consideram esse modelo problemático ou aos que eram atingidos por esse modelo. Não havia parte a Paulos, Glórias, Benés, Tecas e Gustavos. Sublevar-se contra esse modelo, propondo o reordenamento das partes, a partir de rupturas discursivas – tomando aqui o discurso como gesto, postura e prática, não somente palavra¹⁶⁰ – muitas vezes só tem sido possível a partir de intervenções disruptivas na esfera pública e nas arenas institucionais. Ao fazerem essas intervenções, trazem argumentos do, e para, um debate mais amplo sobre a matriz neoextrativista e sobre justiça ambiental da qual outros grupos fazem parte.

Ainda assim, contudo, há também sujeitos que, diante do sentimento de injustiça e de projeções da construção do *comum*, de outras possibilidades de mundo, de caminhos emancipatórios, veem em sua própria agência e na ação coletiva formas de fazer mudanças incrementais ou transformações sociais estruturais. Diante das adversidades, a desistência é possível. De todo modo, é inegável o quanto o gesto do questionamento levantado por esses atores pode ter o potencial irradiador do debate público – cujos desdobramentos, por sua vez, são incomensuráveis. Diante das adversidades, muitos persistem. Diante de quadros contextuais favoráveis, essa persistência pode desencadear transformações substantivas e converter-se, a longo prazo, em políticas públicas duradouras e em processos de transformação. Ou, *simplesmente*, fazer – ou tentar fazer – com que o não visto se torne visível, escutável, perceptível. Fazer com que os sem parte tenham parte. E aí, sim, teríamos a política na acepção provocativa de Rancière (2010).

Nosso trabalho se propôs a discutir como conflito e deliberação não operam em chaves dicotômicas, a partir da análise empírica da questão Gandarela, envolvendo as propostas de implementação de uma mina de minério de ferro e de duas unidades de conservação na região central de Minas Gerais. Inicialmente, reconstruímos o contexto das disputas políticas no entorno da questão ambiental. Traçamos um panorama da ascensão e transformação dos discursos ambientais nos últimos cinquenta anos. O ambientalismo emergiu como uma das principais forças de questionamento ao industrialismo, ganhou projeção pública a partir de

¹⁶⁰Neste caso, é evidente que o discurso não se limita ao verbal. O gesto e o contexto dizem e são tão importantes quanto a palavra (LACLAU e MOUFFE, 2015). O confronto não nasce somente do que é dito, mas também do que é feito.

ações de movimentos sociais e passou a ser incorporado por práticas e políticas do Estado e do mercado – por vezes perdendo seu potencial crítico. Nosso panorama culmina num recorte específico sobre as relações entre os regimes político-econômicos latino-americanos e brasileiro da última década, de cunho progressista e neodesenvolvimentista, com o quadro de expansão da exploração de *commodities* no qual a questão Gandarela se insere. Também aí, apontamos os processos de resistência a esse modelo, arregimentados no entorno do discurso da Justiça Ambiental, com o qual o Movimento pela Preservação pela Serra do Gandarela compartilha elementos significativos.

Tendo esse quadro contextual em mente, partimos para outra etapa do trabalho. Buscamos observar as relações entre conflito e deliberação na teoria política. Fizemos uma breve reconstituição da trajetória de abordagens deliberacionistas, tendo como ponto de partida a obra de Habermas, apontando para a importância da circulação e troca de discursos na esfera pública enquanto elemento basilar das democracias, na medida em que promove processos de reflexividade que contribuem para a atuação e a autonomia política cidadã e para a tomada de decisão pelos centros do sistema político. O modelo deliberativo teve inúmeros desdobramentos teóricos, aplicando-se à análise política e construção de desenhos institucionais, com micro e macro abordagens que vão da atuação sociedade civil ao funcionamento de corpos legislativos. E também se tornou alvo da crítica por, supostamente, contribuir para a disseminação de práticas e entendimentos políticos consensualistas. Para esses críticos, ao privilegiar práticas discursivas específicas, o modelo deliberativo contribuiria para a manutenção do *status quo*, para a perpetuação de injustiças e de arranjos políticos que favorecem grupos socioeconomicamente privilegiados. Reconhecendo parte das críticas, uma corrente deliberacionista defende i) uma interpretação da deliberação que não almeja a formação de consensos substantivos, ii) entende que ela dá conta de abarcar múltiplas formas discursivas, e também iii) relações e situações disruptivas de poder. Complementa esse entendimento não consensualista da deliberação o conceito de sistema deliberativo, que retoma a amplifica a necessidade de refletirmos sobre como a deliberação é composta e atravessada por fluxos discursivos presentes em múltiplas arenas interconectáveis. Além disso, dentro deste entendimento sistêmico, ainda que práticas políticas nocivas emergjam em discussões sobre questões específicas, outras práticas e atores (como a burocracia e os movimentos sociais) podem garantir a conectividade que permitam a manutenção das circulações, trocas e embates discursivos.

A partir desse escopo teórico delineamos nossa abordagem metodológica. Com o objetivo de compreender como conflito e deliberação não operam dicotomicamente, reconstruímos a questão Gandarela a partir dos diferentes momentos discursivos que a compõem. Para isso, realizamos uma série de entrevistas semiestruturadas com um conjunto de 25 atores envolvidos: movimentos sociais, ambientalistas, burocratas, políticos, promotores de justiça e moradores das comunidades envolvidas. Nessas entrevistas, tomamos como referência a cronologia e a experiência dos atores e de suas respectivas instituições, quando o caso, com os fatos. Também contribuíram para a reconstrução dos momentos a análise de alguns documentos sobre o processo de implementação da mina e das unidades de conservação. É importante reforçar que, durante o processo, levamos em conta que, em alguns casos, diferentes momentos aconteceram de forma sobreposta e com encadeamentos discursivos não-necessariamente lineares.

Levando todos esses fatores prévios em conta, nossa análise apontou a coexistência de conflito e deliberação. Apontou, ainda, como os Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, o Ministério Público e a burocracia dos órgãos de meio ambiente desempenham um papel fundamental para a sustentação do “subsistema” deliberativo em torno da questão Gandarela. Mesmo com diferenças de poder político e financeiro entre os atores envolvidos a questão *fluiu*. Mas os embates existentes foram fundamentais para que esse fluxo discursivo de sustentasse, na medida em que ampliaram e alteraram percepções sobre o problema e as propostas em jogo (moradores sobre o território onde viviam, políticos e moradores sobre as possibilidades de futuro sobre a comunidade, movimento social e técnicos ambientais quanto aos modelos de conservação apropriados para a área etc.), e, ao mesmo tempo, as propostas surgidas nos espaços de deliberação e negociação que se abriram muitas vezes desencadeavam novos conflitos.

É fato que precisamos considerar nossas limitações. Do ponto de vista empírico, o foco da nossa análise nas entrevistas com os atores envolvidos no processo tem uma série de riscos, principalmente pelo fato de um grupo (o dos ambientalistas) ter se disposto mais facilmente em contribuir, enquanto o acesso à empresa, por exemplo, só foi possível ao final da pesquisa. Como o trabalho se desenrolou depois de boa parte dos acontecimentos, não houve acompanhamento direto da maior parte do processo (audiências, consultas públicas e Grupos de Trabalho). Dado o tempo disponível, a dificuldade que tivemos para a coleta e o grande volume de material, também não foi possível uma análise sistemática dos áudios e transcrições

das audiências, consultas públicas e Grupos de Trabalho – a análise das performances corporais e dos atores, por exemplo, seria de grande valia para o entendimento da expressão do conflito. Além disso, na tentativa de se fazer uma leitura macro sobre o assunto, várias particularidades dos diferentes momentos analisados, com grande riqueza para a compreensão analítica das relações entre conflito e deliberação não foram devidamente destrinchadas. Também não houve análise sistemática do material de comunicação utilizado pelo movimento, ou análise do material midiático (jornais, TV etc) indireto sobre a questão Gandarela, o que contribuiria para a compreensão da difusão dos discursos envolvidos na esfera pública. Tampouco, tivemos acesso e condições de analisar sistematicamente todos os documentos processo de implementação do parque – 3.219 páginas em 16 tomos. Do ponto de vista teórico, trabalhos futuros precisam aprofundar como relações de opressão, violência e ódio presentes em contextos conflituosos podem ser compreendidos numa perspectiva deliberacionista.

De todo modo, acreditamos que nossa pesquisa traz algumas contribuições para a agenda de pesquisa sobre teoria deliberativa, na medida em que atesta empiricamente, a partir de uma análise normativa, as conexões entre conflito e deliberação. Além disso, buscamos operacionalizar uma análise empírica abrangente, a partir da perspectiva sistêmica de deliberação, que pretendeu se debruçar sobre as arenas e os atores envolvidas no processo. A maioria das pesquisas empíricas desenvolvidas no país sob a perspectiva deliberativa tende a fazer recortes, analisando somente partes de determinados subsistemas e enfocando, principalmente, arenas institucionais de participação, como conselhos e conferências de políticas públicas. Reconhecendo os desafios e metodológicos envolvidos, acreditamos que a compreensão adequada dos sistemas deliberativos passa por um acompanhamento sistemático não só das arenas institucionalizadas, mas também pelo entendimento de trocas discursivas entre cidadãos ordinários e organizações da sociedade civil, que nutrem e são nutridas as discussões dos espaços institucionalizados. Esse é um desafio metodológico que merece ser enfrentado para que a corrente não se transforme somente numa teoria das instituições e seja, de fato, uma teoria democrática.

Por outro lado, acreditamos que nossa pesquisa convoca aos estudos ambientais nas Ciências Sociais um olhar mais mais ambivalente sobre as arenas institucionalizadas de participação social. Se é verdade que os conselhos de meio ambiente, os comitês de bacia hidrográfica e as consultas públicas dos processos de licenciamento, em muitos casos,

dificultam a colocação de posicionamentos e sujeitos contrários, privilegiando instituições e atores hegemônicos – pontos que escancaram a necessidade desses espaços serem reformados –, eles ainda podem funcionar como espaços de base para a projeção pública de questões controversas e de canalização de demandas da sociedade civil para o interior do Estado, como nos sugeriu a análise da questão Gandarela.

Nesse sentido, este trabalho também contribui para os esforços de conectar a Ciência Política às questões ambientais, bem como aos processos de resistência a grandes empreendimentos. Ao nosso ver esses processos precisam ser debatidos e compreendidos enquanto parte constitutiva das narrativas políticas sobre o Brasil dos últimos 13 anos, na medida em que expõem contradições no discurso hegemônico de inclusão social e defesa dos direitos humanos que se construiu no período. Se é inegável e louvável que houve redução de desigualdades socioeconômicas, inclusão e políticas de reconhecimento de minorias, o capital econômico que propiciou tais ações foi arrecado, em parte, por meio de ações que violaram direitos de índios, quilombolas, ribeirinhos, pela devastação de ecossistemas e pela flexibilização da legislação ambiental.

Acreditamos que o entendimento dessas controvérsias socioambientais e das situações de injustiça a elas relacionadas passa, por um lado, pela continuidade dos estudos sobre essas situações – o que envolve a análise dos casos específicos, mas também tentativas de construção macroanalíticas. Por outro, pelo cruzamento dessas análises com formulações teóricas contemporâneas sobre justiça – justiça como equidade, teorias do reconhecimento, teoria das capacidades etc. –, considerando os próprios entendimentos de (in)justiça dos *atingidos*. A reflexão pública sobre essas relações é fundamental na medida em que ao menos o futuro próximo que se desenha para o país ainda passa por projetos de grandes impactos socioambientais. É urgente o debate crítico das experiências de injustiça que vivenciamos e elaboração de propostas de aprofundamento democrático que evitem a perpetuação dessas situações, o que passa pelas práticas do Estado e do mercado, mas também pela forma como os cidadãos entendem e constroem seus modos de vida material. Nesse sentido, a teoria deliberativa ainda pode desempenhar um papel importante enquanto perspectiva normativa que avalia e orienta o debate, mas talvez seja necessário que ela se oxigene e com abordagens críticas da filosofia política contemporânea que tensionam – sem negar pilares fundamentais como a defesa dos direitos humanos – o Estado liberal, como as formulações agonistas.

Por fim, é preciso ressaltar que a defesa do confronto não é a defesa da polarização, tampouco do ódio, como elementos centrais da política, ainda que eles apareçam com lampejos em depoimentos sobre processo. Não acreditamos que a polarização fomente novos caminhos de reflexividade pública, como ficou evidente a partir da proposta da Reserva de Desenvolvimento Sustentável, que surge como uma terceira mirada sobre a questão. Esperamos que o caso Gandarela possa ser revisto e aprofundado em muitas outras análises e que tenhamos a oportunidade de retomar a agenda de pesquisa sobre conflito e ambientalismo em outros trabalhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDENUR, Adriana Erthal e SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2014, vol.57, n.1
- ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula. *Dados*, v. 57, p. 325-357, 2014.
- ACSELRAD, Henri. *Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento de justiça ambiental. Estudos Avançados (USP.Impresso)*, v. 24, p. 103-120, 2010.
- ACSELRAD, Henri (org). *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ACSELRAD, Henri. Descaminhos do 'ambientalismo consensualista'. *Observatorio Social de América Latina*, v. XIII, p. 39-49, 2012
- ACSELRAD, Henri. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. *Sociologias (UFRGS. Impresso)*, v. 15, p. 84-105, 2014
- ADORNO, Theodor e HORKEHEIMER, Max. *A Dialética do Esclarecimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 2004
- ALMEIDA, Rafael Tadeu e MARTINS, Juniele Rabêlo de. Da Poeira à mobilização: narrativas sobre o movimento dos silicóticos da mineração, Morro Velho - MG. *História, imagem e narrativas* No 7, ano 3, setembro/outubro, 2008
- ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos. CEBRAP*, v. 79, p. 151-167, 2007.
- ARENDT Hannah. *A Condição Humana*. São Paulo, Forense, 2010.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública (UNICAMP)*, v. 14, p. 43-64, 2008
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados (Rio de Janeiro)*, v. 50, p. 443-464, 2007
- BÄCHTIGER, A. et. al. Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. *Journal of Political Philosophy*, 18 (1), 32-63, 2010
- BEACH, Dereck; PENDERSEN, Bruno Rasmus. Causation and Case Study methods. In: *Causal Case Studies – Comparing, Matchig and Tracing*. University of Michigan Press (s/d)

- BEBBINGTON, A., Hinojosa, L., Bebbington, D. H., Burneo, M. L. and Warnars, X. Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development. *Development and Change*, 39: 887–914, 2008
- BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. *A deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e democráticas*. Belo Horizonte, Autêntica, 2009
- BLACK, L. W. Deliberation, Storytelling, and Dialogic Moments. *Communication Theory*, 18: 93–116, 2008
- MIGUEL, L. F. e BIROLI, F. *Feminismo e Política*. São Paulo, Boitempo, 2014
- BRASIL - Instituto Chico Mendes da Conservação e Biodiversidade; Ministério do Meio Ambiente. *Proposta de Criação do Parque Nacional da Serra do Gandarela*. 2010
- BRULLE, Robert. *Agency, Democracy and Nature: The U.S. Environmental Movement from a Critical Theory Perspective*. Cambridge, MIT Press, 2000
- BRUNDTLAND. (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). *Nosso Futuro Comum*. Nova York, Organização das Nações Unidas, 1987.
- CALHOUN, Craig (org). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MIT Press, 1995 [1992]
- CARNEIRO, Eder Jurandir. Política Ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D; *A insustentável leveza da política ambiental*. Belo Horizonte, Autêntica, 2005a
- CARNEIRO, Eder Jurandir. A oligarquização da política ambiental mineira. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D; *A insustentável leveza da política ambiental*. Belo Horizonte, Autêntica, 2005b
- CARREIRA DA SILVA, Filipe. Democracia Deliberativa Hoje. *Desafios e Perspectivas*. *Revista Brasileira de Ciência Política* 10: 151-194, 2013
- CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, A. C. S. *A deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e democráticas*. Belo Horizonte, Autêntica, 2009
- CHAMBERS, Simone; Kopstein, Jeffrey. Bad Civil Society. *Political Theory*, Vol. 29, No. 6 (Dez.), pp. 837-865, 2001
- COELHO-DE-SOUZA, Carolina Herrmann. *O 'Espaço de Resistência' na Serra do Gandarela*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. UFMG, 2015.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. A deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e democráticas. Belo Horizonte, Autêntica, 2009

COHEN, J. Deliberative Democracy. In: Rosenberg, Shawn (ed.) Deliberation, participation and democracy. Can the people govern? Nova York, Palgrave MacMillan, 2007

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. PS: Political Science and Politics, Vol. 44, No. 4, pp. 823-830, 2011

COOKE, Maeve. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa. In: MARQUES, A. C. S. A deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e democráticas. Belo Horizonte, Autêntica, 2009

DELGADO-RAMOS, Gian Carlo (org). Ecología Política de la minería en América Latina. Cidade do México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades da Universidade do México, 2010

DELLA PORTA, Donatella. Can Democracy be Saved? Oxford, Polity Press, 2013

DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario, Social Movements: an introduction, 2nd edition, Oxford, Blackwell, 2006.

DE NEGRI, Fernanda e CAVALCANTI, Luiz Ricardo. Os dilemas e desafios da produtividade no Brasil. In. DE NEGRI, F. e CAVALCATI, L. R. Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes. Brasília, IPEA, 2014

DESCHAMPS, E.; MATSCHULLAT, J. (Org.) . Arsênio antropogênico e natural - um estudo em regiões do Quadrilátero Ferrífero. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente- FEAM, 2007

DNPM. Departamento Nacional de Produção Mineral. Anuário da Produção Mineral no Brasil - 2013. Brasília, 2014

DODGE, J. Tensions in deliberative practice: A view from civil society. Criticlicy Studies, 4 (4) 384 -404, 2010

DODGE, J. Civil society organizations and deliberative policy making: interpreting environmental controversies in the deliberative system, Policy Sciences, 47:161–185, 2014

DOMINGUES, José Maurício. Dossiê Temático n.2 (junho 2013) – Conjuntura Política Brasileira: do país do futuro ao futuro do país 2013

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo, EdUSP, 2005 [1970]

DRYZEK, John S. Deliberative Democracy and Beyond. Oxford, Oxford University Press, 2000

- DRYZEK, John S. Foundations and frontiers of deliberative governance. Oxford University Press, 2010
- DRYZEK, John S. The Politics of the Earth. Oxford, Oxford University Press, 2013
- DRYZEK, John S; DOWNES, DOWNES, David; HUNOLD, Christian; SCHLOSBERG, David; HERNES, Hans-Kristian. Green States and Social Movements. Oxford, University Press, 2003
- DRYZEK, John S.; NORGAARD, Richard B.; SCHLOSBERG, David. Climate-Challenged Society. Oxford, Oxford University Press, 2013
- ECKERSLEY, R. Environmentalism and Political Theory. Nova York, UCL Press, 2003 [1992]
- FAIRCLOUGH, N. Analysing Discourse: textual analysis for social research. Londres, Routledge, 2003
- Faria, C. F. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. Lua Nova, São Paulo, 87: 63-81, 2012
- 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, C. F. et al., Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? Revista Brasileira de Ciência Política, no 7. Brasília, janeiro - abril de 2012
- GARZON, L. F. N. Financiamento público ao desenvolvimento: enclave político e enclaves econômicos. In: BERNO de ALMEIDA, A. W. et al. Capitalismo globalizado e recursos territoriais. Rio de Janeiro, Lamparina, 2010
- GEORGE, Alexander L., BENNETT, Andrew. Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge, MIT Press, 2005
- GOULART, Eugênio. O caminho dos currais do Rio das Velhas. Belo Horizonte, Coopmed, 2009
- GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. . Comunicação e Democracia - Problemas e perspectivas. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2008. v. 1. 372p .
- GOODIN, R. (2005). Sequencing deliberative moments. In: Acta Politica, Volume 40, Number 2, July 2005, pp. 182-196(15)
- GUTMANN. A. & THOMPSON, D. (2004) Why Deliberative Democracy. Princeton and Oxford, Princeton Uni. Press.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In: CAAP; CLAES. Extractivismo, política y sociedad. Quito: Centro Andino de Acción Popular; Centro Latino Americano de Ecología Social, 2009. p.187-225.

_____. Estado compensador y nuevos extractivismos. In: Nueva Sociedad, v.237, p.128-146. 2012a.

_____. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, P.; PINHEIRO DO NASCIMENTO, E. In: Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond; IRD, p.303-318. 2012b.

GUTMANN, Amy & Thompson, Dennis. Why deliberative democracy? Princeton, Princeton University Press, 2004

GUTMANN e THOMPSON, Democracy and Disagreement. Cambridge e Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996

GUERRA, Cláudio. Meio ambiente e trabalho no mundo do eucalipto. Agência Terra-Editora SEGRAC, 1995

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre a facticidade e a validade. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003 [1992]

_____. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro , 2003 [1962]

_____. Teoria do Agir Comunicativo. São Paulo, Martins Fontes, 2012, 2 vls

HAUBER, Gabriella. Deliberação mediada sobre a redução da maioria penal no Brasil: Emoção, razão e opinião pública. Ciberlegenda (UFF. Online), v. 2015/02, p. 80-93, 2015.

_____. O papel das emoções na deliberação sobre a redução da maioria penal no Brasil. Dissertação de mestrado em Comunicação Social. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2015

HENDRIKS, C.M. ‘Integrated Deliberation: Reconciling civil society’s dual role in deliberative democracy’. Political Studies, 54(3):486-508, 2006b

_____. ‘When the forum meets interest politics: strategic uses of public deliberation’. Politics and Society. 34(4): 571-602., 2006a

HENDRIKS, C. M. ‘Praxis Stories: Experiencing Interpretive Policy Research ’, Critical Policy Analysis, 1 (3):278-300., 2007

HINTJENS, Helen. Environmental direct action in Australia: the case of Jabiluka Mine. Oxford Community Development Journal. vol. 35 no. 4 October pp. 377–390, 2000

- HOBBSBAWN, Eric. A era das revoluções: 1789-1848. São Paulo, Paz e Terra, 2011a
- HOBBSBAWN, Eric. A era do Capital: 1848-1875. São Paulo, Paz e Terra, 2011b
- HOBBSBAWN, Eric. A era dos impérios: 1875-1914. São Paulo, Paz e Terra, 2011c
- HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento. São Paulo, Editora 34, 2003
- INGLEHART, R, WELZEL. Modernization, Cultural Change, and Democracy. Cambridge, Cambridge University Press, 2006
- KING, Gary, KEOHANE, Robert, VERBA, Sidney. Designing Social Inquiry. Princeton, Princeton University Press, 1994
- KNOPS, A. Debate: Agonism as Deliberation – On Mouffe’s Theory of Democracy. The Journal of Political Philosophy: Volume 15, Number 1, 2007, pp. 115–126
- KNOPS, A. Integrating Agonism with Deliberation – Realising the Benefits. FILOZOFIJA I DRUŠTVO XXIII (4), 2012.
- LACLAU, E. e MOUFFE, C. Hegemonia e estratégia socialista. São Paulo, Intermeios, 2015
- LASHEFSKI, Klemens. Governança, desenvolvimentismo e autoritarismo difuso. In: ZHOURI, A., VALENCIO, N. (org.) Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos abientais. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2014C
- LELO, Thales e MARQUES, Ângela. Ética, igualdade e dissenso em Rancière. Revista Brasileira de Ciência Política, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014, pp. 349-374
- LOSEKANN, Cristiana. Ambientalismo em movimento no Brasil. Curitiba, Apriss, 2014.
- LOSEKANN, C.. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 56, p. 311-349, 2013.
- MAHONEY, James. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. Sociological Methods & Research , 41(4) 570–597. Sage, 2012
- MAIA, R. C. M.. Mídia e Deliberação. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008
- MAIA, R. C. M.. Deliberation, the Media and Political Talk. 1. ed. Nova York: Hampton Press, 2012
- MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, A. C. S. A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte, Autêntica

MANSBRIDGE, J.; HARTZ-KARP, J.; AMENGUAL, M.; GASTIL, J. (2006) Norms of Deliberation: An Inductive Study, *Journal of Public Deliberation*: Vol. 2

MANSBRIDGE, Jane et. al (2010). The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*: Vol 18, Number 1

MANSBRIDGE, J.; PARKINSON J. et al. *Deliberative Systems*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012

MARSH, D.; FURLONG, P. A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science' in: Marsh, D. and G. Stoker (eds.) *Theory and Methods in Political Science*. Second Edition, London: Palgrave Macmillan, 2002

MARTINEZ-ALIER, Joan. *The Environmentalism of the Poor*. London, Elgar, 2002
MEADOWS et al., *The Limits to Growth - The 30 years update*. Londres, Earthscan, 2004 [1972]

MELUCCI, A. *Challenging codes*. Cambridge, Cambridge Univ Press, 2001 [1996]

MENDONÇA, R. F. ; ERCAN, S. Deliberation and Protest: Strange Bedfellows? Revealing the Deliberative Potential of 2013 Protests in Turkey and in Brazil. In: *APSA Annual Meeting, 2014, Washington, D.C.. Anais da APSA 2014*. v. 1. p. 1-24.

MENDONÇA, R. F. Reconhecimento e (qual?) deliberação. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, no. 1, Junho, p. 206-227, 2011

_____. (2009). Reconhecimento e Deliberação: as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais. PhD Thesis. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

MILANEZ, Bruno e SANTOS, Rodrigo Sales Pereira. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*. v.10, n.19, jan/jun, 2013

MINAS GERAIS e BRASIL - *Atas dos Grupos de Trabalho sobre o Parque Nacional da Serra do Gandarela*. Belo Horizonte, 2012

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Análise Comparativa de Royalties –Relatório Técnico*. Brasília, junho de 2009.

MIGUEL, L. F. *Democracia e Representação*. Brasília, Editora UnB, 2013

_____, BIROLI, F. *Feminismo e Política*. São Paulo, Boitempo, 2014

MIGUEL, L. F.. Consenso e conflito na teoria democrática: para além do ?agonismo?. *Lua Nova (Impresso)*, v. 92, p. 13-43, 2014.

MOUFFE, Chantal. *On the political*. London and Nova York, Routledge, 2005a

- _____. The Democratic Paradox. London and Nova York, Verso, 2005b
- MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 11-23, nov. 2005
- NIEMEYER, S. J. Scaling Up Deliberation to Mass Publics: Harnessing Minipublics in a Deliberative System. Book chapter in: Deliberative Mini-Publics: Practices, promises, pitfalls. K. Grönlund, A. Bächtiger and M. Setälä. Essex, ECPR Press, 2014
- NOBRE, Marcos. Imobilismo em Movimento. São Paulo, Companhia das Letras, 2013
- OLIVEIRA, W. M. O uso público das emoções: o papel das emoções no contexto deliberativo. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, 2016.
- OLIVEIRA, W. J. F. Gênese e Redefinições do Militantismo Ambientalista no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, n o 3, pp. 751 a 777, 2008a
- OLIVEIRA, W. J. F. Engajamento político, competência técnica e elites dirigentes. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 30, p. 167-186, jun. 2008b
- PAULA, J. A.. Biodiversidade, população e economia: uma região de mata atlântica. 1ª. ed. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar; ECMVC; PADCT/CIAMB, 1997.
- PRÓ-CITTÀ, Instituto de Estudos Pró-Cidadania e Jardim Botânico da UFMG. Projeto: Avaliação do patrimônio biológico da Serra do Piaco e identificação de alternativas econômicas sustentáveis nas comunidades adjacentes. Relatório Técnico de Pesquisa. Serra do Gandarela, Julho de 2012
- RANCIÈRE, Jacques. A partilha do sensível: Estética e política. São Paulo, Editora 34, 2005.
- _____. O desentendimento: Política e filosofia. São Paulo, Editora 34, 1996.
- _____. O espectador emancipado. São Paulo, Editora 34, 2012.
- RAWLS, J. Political Liberalism. Nova York, Columbia University Press, 1993
- ROJAS, Claudia Marcela Orduz. Os conflitos ambientais da Serra do Gandarela na perspectiva das comunidades locais. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais,
- ROJAS, Claudia Marcela Orduz.; PEREIRA, D. B. . Políticas e estratégias empresariais de controle territorial: a VALE S.A e os embates na Serra do Gandarela /MG.. Novos Cadernos NAEA, v. 18, p. 29-49, 2015.
- ROMEIRO, Adriana. A construção de um mito: Antônio de Albuquerque e o levante emboaba. Tempo vol.15 no.29 Niterói July/Dec. 2010

STEINER, Jurg. *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge University Press,

SANDERS, Lynn M. (1997) *Against Deliberation*. *Political Theory*, vol. 25, no. 3, pp; 347-376

SANTILLI, Juliana; SANTILLI, Márcio. Desenvolvimento socioambiental, uma opção brasileira. In:

SILVA, 2008 - *Mineração em Minas Gerais Maria Alice? Silva*

SCALIA CARNEIRO, A. P et. al. Índice de exposição à sílica na atividade de mineração de ouro. *Rev. Saúde Pública*, 40, 2006

SCHLOSBERG, David. *Defining Environmental Justice*. Oxford, Oxford University Press, 2007

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*.

SCHWARTZ, L. e STARLING, H. *Brasil: uma biografia*. São Paulo, Cia das Letras, 2015

SHAPIRO, Ian (1999). Enough of deliberation: politics is about interests and power. In: MACEDO, Stephan (org.). *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York: Oxford University Press

SMITH, Graham. *Deliberative Democracy and the environment*. Nova York, Routledge, 2003

SQUEFF, Gabriel Coelho e DE NEGRI, Fernanda. Produtividade no trabalho e mudança estrutural no Brasil nos anos 2000. In. DE NEGRI, F. e CAVALCATI, L. R. *Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes*. Brasília, IPEA, 2014

STEINER, Jurg. *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge University Press, 2012

TARROW, Sidney. *O Poder em Movimento*. Petrópolis, Vozes. 2009 [1998]

TARROW, Sidney. *The Language of Contention*. Nova York, Cambridge University Press, 2013

THOMPSON, E. P. *A formação da classe operária inglesa*. São Paulo, Paz e Terra, 1997

THOMPSON, D. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annu. Rev. Polit. Sci.* Vol. 11: 497-520, 2008

TILLY, Charles. *Contentious Performances*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2008.

_____. *The politics of collective action*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2003.

TILLY, Charles e Wood, Lesley. *Social Movements 1768-2012*. Boulder, Paradigm, 2013.

VAN DER HEIJEN, H. A. The Great Fear: European Environmentalism in the Atomic Age. In ARMIERO, M. e SEDREZ, L. A history of environmentalis. Londres, Bloomsbury 2014.

VEIGA, José Eli da. A desgovernança mundial da sustentabilidade. São Paulo, Editora 34, 2013

VIOLA, J. E. e LEIS, H. R. Ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In VIOLA, E. et al. Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania. São Paulo, Cortez/UFSC, 1995

VASCONCELOS, Agripa. Gongo Soco. Belo Horizonte, Itatiaia, 2003

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]

YOUNG, Iris Marion. Comunicação e o outro – além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé (org.) Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, Editora UNB, 2001 [1996]

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. (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. O ativismo transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados. Horizontes Antropológicos (UFRGS. Impresso), v. 12, p. 139-169, 2006.