



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA (IPOL)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**LUIZ VILAÇA**

**Costuras, deslocamentos e bricolagens:  
A atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso  
de Belo Monte**

Brasília, 2017

**LUIZ VILAÇA**

**Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de  
procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo  
Monte**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Marisa von Bülow

Brasília, 2017

**LUIZ VILAÇA**

**Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de  
procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo  
Monte**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Marisa Von Bülow (Presidente)  
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília

Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers  
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília

Prof. Dra. Carla Costa Teixeira  
Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília

Profa. Dra. Debora Rezende de Almeida (Suplente)  
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília

Brasília, 2017

## Agradecimentos

Não poderia começar os agradecimentos de outra forma que não mencionando minha orientadora, Marisa von Bülow, uma verdadeira inspiração para mim como profissional e como pessoa. Conheci Marisa em 2014, e nossa sintonia logo nos levou a trabalhar juntos. Desde então, o companheirismo, a dedicação e a excelência acadêmica de Marisa enquanto minha orientadora me motivaram a estar constantemente repensando e retrabalhando minha pesquisa. Seus comentários sempre cuidadosos, precisos, rigorosos e instigantes foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho e para a minha própria formação enquanto pesquisador.

Essa pesquisa, contudo, teve início ainda antes disso, em 2012, quando eu – um aluno de engenharia que não entendia praticamente nada de Ciência Política (e muito menos de Belo Monte) – comecei a desenvolver uma projeto de iniciação científica com a professora Rebecca Abers sobre a implementação de grandes projetos na Amazônia. Conhecer Rebecca e trabalhar ao seu lado nesses anos foi, sem dúvidas, um ponto de inflexão na minha vida: quando eu passei a ter a certeza de que queria perseguir uma carreira acadêmica no âmbito das ciências sociais. Mesmo não sendo mais minha orientadora “oficialmente” durante o mestrado, Rebecca se disponibilizava para ler o que eu vinha escrevendo, sempre comentando meus trabalhos e me instigando a ir além e melhorar minha pesquisa a cada dia. Uma das primeiras coisas que me vem à cabeça à medida que chego à conclusão do meu mestrado é que certamente sentirei muita falta do convívio cotidiano com Rebecca e Marisa. A vocês duas, tenho uma gratidão sem fim e a esperança de que sigamos trabalhando juntos no futuro.

Foi através de Rebecca e Marisa que comecei a fazer parte – e literalmente mergulhei dentro – do grupo de pesquisa RESOCIE (Repensando as Relações entre Sociedade e Estado), minha segunda casa nestes últimos anos. Sou muito grato pela oportunidade de participar de um grupo tão bacana, marcado não somente por trocas e debates no mais alto nível acadêmico, mas por várias conversas, cafés e momentos de descontração que foram fundamentais nessa trajetória.

A importância que Ana Karine Pereira teve neste trabalho também merece ser ressaltada. Foi Ana que me introduziu ao tema da usina de Belo Monte, que também era o foco de sua investigação no doutorado. Por dois anos (2012-2014), acompanhei a pesquisa de Ana, indo à campo em uma primeira vez com ela no final do ano de 2012. Ali nasciam as primeiras ideias e sementes que resultaram neste trabalho. Agradeço ainda à professora

Debora Rezende, cujos comentários durante minha qualificação levantaram questionamentos que até então tinham passado despercebidos por mim, e a Marília Oliveira, por todas as dicas e pelo companheirismo e amizade nesses últimos anos. Aos demais colegas do RESOCIE, fica aqui a minha gratidão!

Também agradeço aos professores e colegas do grupo Demodê, nosso vizinho no IPOL, por todas as interlocuções e momentos de reflexão que me ajudaram a costurar melhor minhas ideias e argumentos aqui desenvolvidos. São vários os demais professores do IPOL que também contribuíram com a minha formação acadêmica e com esta pesquisa. Apesar de não ser possível citá-los todos nominalmente, sou extremamente grato a Luis Felipe Miguel, Flávia Biroli, Carlos Machado e Suely Araújo.

Agradeço também a Carla Teixeira, que não somente aceitou gentilmente meu convite para participar das minhas bancas de qualificação e de defesa, mas que foi uma verdadeira fonte de inspiração nesses últimos anos. A disciplina que cursei ministrada por Carla – Antropologia do Estado – em 2015 e nossos contatos subsequentes através do Laboratório de Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (LEIPP) foram experiências que tiveram um impacto central na minha pesquisa. O olhar atento de Carla, que me fazia sempre desnaturalizar minhas categorias analíticas, sair da zona de conforto, e pensar como um antropólogo certamente deixaram este trabalho mais rico e interessante.

Versões preliminares desta dissertação (na forma de artigos e/ou capítulos) foram apresentadas em congressos e seminários ao longo dos dois últimos anos. Nesse sentido, agradeço aos debatedores, em especial a Juan Pablo Luna, Luciana Tatagiba, Cristiane Losekann e Silvana Krause, cujos comentários e críticas sem dúvidas enriqueceram o resultado final desta pesquisa.

Não poderia deixar de mencionar, é claro, as pessoas que literalmente deram vida e corpo a este trabalho: os atores envolvidos nas disputas de Belo Monte. Agradeço aos procuradores da Procuradoria da República do Município de Altamira (PRM-Altamira) – onde passei parte do tempo da minha pesquisa de campo – por se disponibilizarem para conversar comigo e pelo apoio no fornecimento de informações e documentos por mim requisitados. Também agradeço aos procuradores de Belém, de Brasília e outras cidades que toparam abrir suas agendas para me conceder uma entrevista. Agradeço ainda a todos os entrevistados que cederam algumas horas do seu tempo para que esta pesquisa pudesse se efetivar. Sou especialmente grato ao Movimento Xingu Vivo para Sempre e a Antônia Melo, pela hospitalidade e acolhimento durante minha estadia no Pará. Antônia, uma grande ativista

há muitas décadas, me abriu as portas de Altamira e me auxiliou a encontrar várias das pessoas com quem eu precisava conversar.

Também sou extremamente grato ao Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (CNPq) pelo apoio financeiro durante o desenvolvimento da minha pesquisa de mestrado. Ainda nesse âmbito, agradeço ao Decanato de Pós-Graduação (DPP) da Universidade de Brasília por auxílio financeiro que me permitiu realizar pesquisa de campo durante os meses de agosto e setembro de 2016 nas cidades de Belém e Altamira.

Agradeço ainda aos funcionários do Instituto de Ciência política (IPOL) da UnB, em especial a Thaynara, Dina, Nena, Fábio e Gizelle, que prontamente me ajudavam a resolver quaisquer problemas que surgiam; a Vanuza, Delmira e demais funcionários da equipe de limpeza, que vêm mantendo o IPOL como o prédio provavelmente mais asseado desta Universidade; e ainda a Maria Cícera, Eliana, Neto e Daniel, que não apenas zelavam pela segurança do prédio, mas me faziam companhia nos diversos finais de semana que lá passei.

Não poderia deixar de agradecer a meus amigos por todo o apoio durante esse processo, e, por fim, aos meus pais, Monica e Eduardo, e ao meu irmão Rodrigo, pelo amor incondicional.

## **Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte**

**Resumo:** Este trabalho apresenta uma análise etnográfica sobre a atuação do Ministério Público Federal (MPF) no contexto de formulação e implementação da usina hidrelétrica de Belo Monte. Esta etnografia foi construída a partir de três fontes de informação: documentos, entrevistas aprofundadas com atores-chave e observação participante. Argumento neste trabalho que podemos melhor compreender a atuação do MPF a partir das práticas acionadas por seus servidores. Nesse sentido, ilumino como procuradores movem disputas políticas para diferentes espaços sociais, criam e mobilizam redes sociais, e (re)combinam os recursos existentes de maneiras novas em tentativas de contestação da legitimidade da usina e defesa de comunidades atingidas por Belo Monte. O foco nas práticas nos ajuda a entender como uma instituição estatal se alia com atores sociais para lutar contra órgãos deste mesmo Estado – ressaltando o caráter heterogêneo do que chamamos de “Estado” e a dinamicidade de suas fronteiras, que ganham diferentes contornos nas interações entre atores estatais e sociais. Argumento também que o que explica as possibilidades de procuradores questionarem o projeto da usina e ações e decisões de outros órgãos estatais são as estruturas organizacionais que singularizam o MPF em relação a outras agências estatais, em especial sua independência dos outros poderes, a autonomia funcional dos procuradores, o acesso que esses procuradores têm a diferentes tipos de recursos e ao poder coercitivo, e o histórico institucional do MPF de atuação na implementação de grandes projetos, em especial no Pará. Mostro, todavia, que a atuação do “Ministério Público Federal” na verdade se dava de maneira muito diferente no trabalho dos diversos procuradores envolvidos. Argumento ainda que essa heterogeneidade pode ser explicada se olharmos para as motivações dos procuradores, isto é, para os diferentes tipos de compromissos que os procuradores construíam (ou não) com as causas mobilizadas no caso de Belo Monte, que variavam conforme as trajetórias específicas de cada procurador, com sua dinâmica de interações com a população local e organizações de movimentos sociais, e com seus valores.

**Palavras-chave:** Ministério Público, Belo Monte, práticas, compromissos.

## **Stitching, moving and recreating: the role of public prosecutors on the Belo Monte case**

**Abstract:** This dissertation is based on an ethnographic research on the role of the Brazilian Federal Public Prosecutor's Office (*Ministério Público Federal* – MPF) throughout the formulation and implementation process of the Belo Monte dam. This ethnography was constructed through three main sources of information: documents, in-depth interviews with key actors, and participant observation. I argue that we can better understand the MPF's role through the practices of the agents who inhabit this organization. In this sense, I shed light on how prosecutors move political disputes through different social spaces, create and mobilize networks, and make creative use of resources while trying to contest the dam's legitimacy and defend impacted communities. The emphasis on practices help us understand how a state institution creates alliances with social actors in struggles against other agencies of this very same "State" – highlighting the heterogeneity of the "State" and the dynamicity of its boundaries, which are constantly being (re)shaped through the interactions between State and social actors. In addition, I argue that the prosecutors' capacities to question the Belo Monte project and challenge decisions from other State agencies can be explained by the MPF's particular organizational structures, such as the agency's independence in relation to other state institutions, the prosecutors' autonomy, their access to various types of resources and to the coercive power as State agents, and an institutional tradition of intervening on the implementation of large infrastructure projects. I suggest, however, that the role of the "Federal Public Prosecutor's Office" was materialized in distinctive ways through the work of different prosecutors. I argue that this heterogeneity can be understood if we look into the prosecutors' motivations, that is, to the different types of commitments they developed (or not) with causes mobilized throughout the Belo Monte case. These commitments were impacted by each prosecutor's trajectory prior to joining the MPF, their dynamics of interaction with the local community and social movement organizations, and their beliefs.

**Key-words:** Federal Public Prosecutor's Office, Belo Monte, practices, commitments.



## **Lista de Figuras**

- Figura 1 – Localização da barragem de Belo Monte e Terras Indígenas da região.....35
- Figura 2 – Linha do Tempo do processo de Belo Monte.....44

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Lista de ações judiciais ajuizadas pelo MPF no caso de Belo Monte...51-53

## Abreviaturas e Siglas

ACI	Ação cautelar inominada
ACIAPA	Associação Comercial Industrial e Agropastoril de Altamira
ACP	Ação Civil Pública
AGU	Advocacia Geral da União
AIA	Ação de improbidade administrativa
AIMA	Associação dos Índios Moradores de Altamira
AMBAJI I	Associação de Moradores do Bairro Jardim Independente I
ANEEL	Agência Nacional de Águas e Energia Elétrica
BM	Belo Monte
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CMXVPS	Comitê Metropolitano Xingu Vivo para Sempre
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
COOMGRIF	Cooperativa Mista dos Garimpeiros da Ressaca, Itata, Galo, Ouro Verde, e Ilha da Fazenda
COHID	Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposição
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DILIC	Diretoria de Licenciamento Ambiental
DPU	Defensoria Pública da União
DPE	Defensoria Pública Estadual
EIA	Estudos de Impacto Ambiental
ELETRORAS	Centrais Elétricas Brasileiras
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FADESP	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
FAOR	Fórum da Amazônia Oriental
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FORT-Xingu	Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental da Transamazônica e Xingu
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FVPP	Fundação Viver Produzir e Preservar
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico
IAMAS	Instituto Amazônia Solidária e Sustentável
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISA	Instituto Socioambiental
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens

MDTX	Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu
MMA	Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia
Legal	
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MXVPS	Movimento Xingu Vivo para Sempre
MW	Megawatt
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NE	Norte Energia
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização de Movimento Social
ONGs	Organizações não Governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Plano Básico Ambiental
PBA-CI	Plano Básico Ambiental – Componente Indígena
PDRS-X	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PNEE	Plano Nacional de Energia Elétrica
PPA	Plano Plurianual
PRM-Altamira	Procuradoria da República do Município de Altamira
PT	Partido dos Trabalhadores
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RUC	Reassentamento Urbano Coletivo
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
STF	Supremo Tribunal Federal
STR	Sindicato de Trabalhadores Rurais
TI	Territórios Indígenas
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNICAMP	Universidade de Campinas

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>15</b>
Perguntas de Pesquisa.....	17
Notas metodológicas .....	19
Principais contribuições da dissertação .....	24
A heterogeneidade do “Estado” e a dinamicidade de suas fronteiras.....	24
Motivações de agentes estatais e a construção de compromissos .....	25
O papel do Ministério Público na política .....	26
Estrutura da Dissertação .....	27
<b>Capítulo 1. Contextualizando: A história do Ministério Público e do caso de Belo Monte .....</b>	<b>29</b>
De advogado do Estado a “guardião da sociedade”: o papel do Ministério Público na política brasileira .....	29
Um complexo mosaico de atores e disputas: a história da usina de Belo Monte .....	34
<b>Capítulo 2. Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procuradores do MPF no caso de Belo Monte .....</b>	<b>45</b>
O envolvimento do MP no caso de Belo Monte.....	45
Deslocamentos e a inclusão de novos espaços e atores.....	50
Para além dos tribunais.....	59
Costurando relações e mobilizando redes .....	61
A união faz a força.....	62
Procuradores, uni-vos!.....	67
Bricolagens e a criatividade de procuradores .....	69
Manobrando dentro do Estado.....	70
Trazendo ajuda .....	71
<b>Capítulo 3. Estruturas organizacionais: Entendendo o que singulariza o MPF dentro do Estado.....</b>	<b>74</b>
Estruturas organizacionais: o MP como um espaço social diferenciado.....	75
MP independente, procuradores independentes .....	78
O papel dos recursos.....	80
Agentes estatais e seu poder coercitivo .....	82
Uma tradição de resistência a grandes projetos.....	84
Estruturas em movimento .....	86
<b>Capítulo 4. Engajamentos heterogêneos: os compromissos construídos por procuradores.....</b>	<b>89</b>
Atores compromissados.....	90
O papel das trajetórias .....	93
Se posicionando: a relação de procuradores com a população local.....	96
A importância dos valores: de que causas estamos falando? .....	98
<b>Capítulo 5. Transitando nas fronteiras entre “Estado” e “sociedade”: O papel do MPF na política e as motivações de procuradores .....</b>	<b>104</b>
A heterogeneidade do Estado e a dinamicidade de suas fronteiras .....	104
O que motiva agentes estatais.....	110
O Ministério Público hoje.....	117

<b>Considerações Finais.....</b>	<b>125</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>133</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>146</b>
Anexo 1 – Lista de entrevistados.....	146
Anexo 2 – Lista de documentos consultados.....	149
Anexo 3 – Lista de eventos observados .....	151

## Introdução

O Ministério Público (MP) é uma instituição intrigante. De um apêndice do poder Executivo e advogado do Estado, o órgão se tornou, no final do último século, independente – um “quarto poder” do Estado (Arantes, 2002) – e responsável pela “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais” (Brasil, 1993). Procuradores da República se transformaram, assim, em “meninos superpoderosos” (Paul, 2007), uma analogia com o desenho animado chamado “meninas superpoderosas”, no qual três meninas acionam super poderes para combater vilões e defender sua cidade.

A atuação do MP na política brasileira é algo que nos desafia. Uma pesquisa recente, mostra, por exemplo, que essa “defesa do regime democrático” ganha contornos muito distintos quando olhamos para o que estão efetivamente fazendo procuradores da República de diferentes cidades do país. De acordo com Lemgruber et al. (2016, p. 30), os temas de atuação considerados pelos procuradores e promotores como mais prioritários nos MPs que em que trabalham são o combate à corrupção (62%) e a investigação criminal (49%).

Nesta pesquisa, meu foco está voltado para um Ministério Público diferente, voltado principalmente à defesa de minorias étnicas – um tema bem menos popular que a corrupção, por exemplo, sendo mencionado como prioritário por apenas 4% de procuradores e promotores (*ibid*, p. 30). Essa defesa de grupos sociais foi o gatilho que impulsionou a participação ativa de procuradores do Ministério Público Federal no caso da usina hidrelétrica de Belo Monte, que tem início com uma ação civil pública em 2001 e perdura até os dias de hoje. De lá para cá, foram mais de 25 ações judiciais e diversos processos extrajudiciais por meio dos quais procuradores interviram no processo de implementação do empreendimento.

A intensa mobilização do Ministério Público Federal, contestando decisões de diversas agências (estatais e não estatais) que consideravam Belo Monte um projeto prioritário em suas agendas, foi o que despertou meu interesse para desenvolver esta pesquisa. A importância que o caso de Belo Monte ganhou para o MPF me chamou a atenção de que esse não era um caso qualquer, mas uma oportunidade única para analisar as ações de procuradores e procuradoras da República.

A usina de Belo Monte é um projeto há muito tempo estudado por agências estatais no Brasil. Os estudos de aproveitamento hidrelétrico do rio Xingu, nos quais Belo Monte – que na época tinha o nome de *Kararaô* – figurava como o principal projeto, tiveram início ainda na década de 1970 através da Eletrobrás. Nesse momento, a construção de empreendimentos

hidrelétricos era vista como uma alternativa energética às altas do preço do petróleo no mercado internacional (Dória, 1976).

Se de um lado a relevância das barragens na agenda de agências estatais ficava mais evidente, por outro também se fortaleceu a resistência a esses projetos. A década de 1980 foi palco de uma série de processos de mobilização que questionavam a legitimidade desses empreendimentos, apontando principalmente seus impactos sociais e ambientais. Essas mobilizações culminaram no 1º Encontro das Nações Indígenas do Xingu, quando mais de três mil pessoas – incluindo agências estatais, comunidades indígenas, movimentos sociais e celebridades – se reuniram na cidade de Altamira, no Pará, em 1989, para debater sobre o contexto de implementação de grandes obras na Amazônia (Flores e Machado, 2015, p. 43). Kararaô, por sua magnitude,<sup>1</sup> logo emergiu como uma pauta central do encontro.

Essa oposição teve frutos importantes, resultando tanto no abandono do projeto, como na revisão do mesmo, diminuindo a área alagada pela usina. Contudo, tendo ficado engavetada por alguns anos, Kararaô acabou sendo retomada após a virada do século – já com o nome de Belo Monte –, quando se tornou uma política central na agenda de diversas instituições estatais (Pereira, 2014). A partir desse momento, os esforços para a construção da usina foram intensificados, com a barragem aparecendo como “projeto estratégico” para o país em inúmeros planos governamentais (Fearnside, 2002; Hochstetler, 2011).

Novamente, as iniciativas para a construção da usina foram acompanhadas de uma série de mobilizações que buscavam tanto bloquear a implementação do empreendimento como garantir que, caso fosse instalado, os direitos das comunidades locais fossem respeitados. Assim, a rede de contestação à usina se ampliou, não se limitando apenas aos movimentos sociais e às comunidades atingidas pelo empreendimento.<sup>2</sup> Setores da comunidade acadêmica, por exemplo, também participaram, produzindo relatórios técnicos que apontavam vários problemas com os estudos e planejamentos referentes à usina (Pereira, 2014, p. 131-132). Além disso, o Ministério Público foi um dos atores mais presentes durante o processo.<sup>3</sup> Tendo ajuizado 27 ações judiciais até o momento,<sup>4</sup> além de diversos outros tipos

---

<sup>1</sup> Belo Monte foi apresentada como uma das três maiores hidrelétricas do mundo em termos de potência instalada, com 11.233 Megawatts (MW) (Fonte: <<http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/usina-belo-monte/>>. Acesso em 28/03/2017). Não há consenso, no entanto, em torno da capacidade efetiva da usina, uma vez que, devido à redução do reservatório em alguns períodos do ano, a capacidade instalada só seria “alcançada apenas por três meses no ano” (Pereira, 2014, p. 126). De acordo com Bermann (2012, p. 8), a capacidade média da usina deve girar em torno de 4.428 MW por ano.

<sup>2</sup> Entendo como “atingido” qualquer indivíduo ou grupo que se auto reconheça enquanto atingido pelo empreendimento. À medida que ser reconhecido como atingido implica um acesso a direitos, a categoria de “atingido” se tornou um campo em disputa, canalizando conflitos em projetos hidrelétricos (Vainer, 2008). A falta de espaço aqui, contudo, não me permite entrar a fundo nessa discussão.

<sup>3</sup> Para mais detalhes, ver Magalhães e Hernandez (2009).



de ações extrajudiciais, procuradores e procuradoras do MPF se mobilizaram intensamente para tentar influenciar o rumo de implementação da barragem.

Essa dissertação busca analisar a atuação do Ministério Público Federal na implementação da usina hidrelétrica de Belo Monte. Minha estratégia para estudar o MPF é de focar nas práticas dos agentes estatais que dão vida a essa instituição. Afinal, um dos pais dos estudos sobre a operação de aparelhos estatais, Max Weber (2004), já argumentava que a burocracia, apesar de ser vista através de documentos e regras, depende da interpretação que agentes estatais constroem ao aplicar essas regras (ver Schluchter, 1989). A compreensão de como operam instituições do Estado requer, portanto, um olhar para os servidores que as habitam (Herzfeld, 1993 [1992]; Hallett e Ventresca, 2010; Gupta, 2012; Lotta, 2015). Nessa linha, a perspectiva deste trabalho, ao tentar compreender a operação do Ministério Público etnograficamente, é olhar para o “Estado em ação”, isto é, ver onde estão os sujeitos que dão vida aos braços e processos estatais: quem são, o que pensam, com quem interagem, que ações mobilizam e que causas defendem.

### **Perguntas de Pesquisa**

O mergulho dentro do MPF e no trabalho dos procuradores nos leva a primeira pergunta que balizou esta pesquisa: *Que práticas procuradores acionam ao buscar influenciar o processo de implementação de políticas públicas?* Argumento neste trabalho que a atuação do MPF foi construída a partir de uma variedade de práticas constituídas por três elementos centrais: os deslocamentos, relacionados a onde os atores acionam essas práticas; as costuras de relações, isto é, com que atores se conectam; e as bricolagens, ou seja, que recursos eles utilizam. Esses elementos, apesar de estarem presentes – em certa medida – em todas as práticas, nem sempre aparecem com o mesmo grau de evidência em todas elas.

Ao ajuizarem uma ação civil pública, por exemplo, os procuradores deslocam disputas políticas para os espaços do Judiciário – transferindo as decisões para juízes e/ou desembargadores –, e costuram relações com outros atores, como organizações de movimentos sociais (OMS) e a população local, que ajudavam fornecendo informações. Já ao articularem uma inspeção, procuradores fazem um uso criativo de recursos – bricolagem –, costuram relações com outros atores e ainda deslocam disputas para as áreas atingidas pelo

---

<sup>4</sup> Foram consideradas todas as ações ajuizadas até 31/12/2016.

empreendimento, promovendo a inclusão de diferentes atores (como comunidades ribeirinhas) no próprio jogo político.

Diversas dessas práticas, como as próprias ações judiciais e a inspeção, questionavam a legitimidade de Belo Monte de inúmeras maneiras, buscando geralmente garantir direitos para comunidades afetadas pelo empreendimento. A presença do MPF contestando ações e decisões de outros órgãos desse mesmo “Estado”, contudo, nos leva à indagação sobre porque procuradores conseguem fazer isso. Afinal, outras agências estatais (como o IBAMA e a FUNAI) cujos servidores se mostravam contrários à usina – ou ao menos sobre como ela estava sendo implementada – muitas vezes acabavam dando os pareceres que atestavam a viabilidade da barragem (Pereira, 2014). Esse olhar comparativo me levou a uma segunda pergunta:

*Afinal, o que possibilita que procuradores atuem contestando abertamente uma política defendida por outros órgãos estatais?* Entendo que, para compreendermos porque procuradores conseguem se opor a políticas de interesses de outras agências do Estado, precisamos situá-los organizacionalmente, no sentido de entender as particularidades do MPF enquanto uma organização estatal que permitem que a contestação ao modo como a usina estava sendo implementada – e ao próprio projeto de desenvolvimento que está em curso na Amazônia – ganhasse vida em ações concretas. Argumento que existem pelo menos quatro dimensões das estruturas organizacionais do MP que constituem elementos chave para compreendermos seu protagonismo: i) a independência da instituição frente aos outros poderes e a autonomia funcional que rege o trabalho dos procuradores; ii) o acesso a recursos que têm os procuradores; iii) o poder coercitivo que procuradores podem lançar mão à medida em que fazem parte de uma instituição estatal; e iv) um histórico institucional de atuação em processos de instalação de grandes projetos.

Como buscarei mostrar, no entanto, essas próprias estruturas que impactam o trabalho de procuradores – e explicam porque eles conseguem atuar na contestação do projeto – também estão em movimento, sendo (re)produzidas e transformadas a partir das práticas acionadas por procuradores no cotidiano do Ministério Público. Apesar de nos ajudarem a entender porque procuradores conseguem contestar ações e decisões de outros atores – principalmente de outras instituições estatais –, as estruturas organizacionais não explicam porque procuradores dedicaram tantos esforços para fazer isso. Nesse sentido, a terceira pergunta que guiou essa dissertação foi:

*Por que procuradores se mobilizam para contestar políticas públicas defendidas por outros atores?* Argumento que, para entendermos o que levou procuradores a atuarem

intensamente no caso de Belo Monte, precisamos ir além do nível organizacional e descer para o nível micro, e mais especificamente para as motivações desses procuradores. Nessa linha, ilumino como procuradores – ou, melhor dizendo, parte deles – desenvolveram compromissos com causas mobilizadas no caso de Belo Monte, que os motivavam a acionar diferentes tipos de práticas com o objetivo de influenciar a instalação do empreendimento. Analisar as motivações dos procuradores é importante ainda por iluminar as diferenças no envolvimento de diferentes procuradores com o caso de Belo Monte. De um lado, alguns procuradores específicos se engajaram fortemente com o caso. Por outro lado, outros tiveram uma atuação mais discreta e protocolar. Em outras palavras, enquanto alguns procuradores se viam como atores compromissados pela defesa de causas – como os direitos de comunidades indígenas e ribeirinhas –, outros entendiam que seu trabalho estava estritamente ligado à fiscalização do cumprimento da Constituição. Argumento ainda que a construção de compromissos por procuradores do MPF – e portanto como eles variavam – pode ser explicada por três fatores principais: i) as trajetórias específicas de cada procurador; ii) as interações que eles estabeleciam com a população local e organizações de movimentos sociais; e iii) os valores (visões de mundo) dos procuradores.

### **Notas metodológicas**

O foco no Ministério Público Federal, além de contribuir para o número relativamente baixo de estudos sobre o MP no âmbito das ciências sociais, emergiu justamente das minhas inquietações sobre a posição de procuradores nas fronteiras entre Estado-sociedade, uma vez que o MP – ao estar localizado dentro do aparelho estatal mas destinado a defender interesses de grupos sociais – é um órgão que permite analisar esses trânsitos por excelência. Já a ênfase no caso de Belo Monte se mostra especificamente interessante por seu caráter contencioso, levando em conta que “controvérsias e disputas são objetos privilegiados de pesquisa devido à riqueza de informações que os atores emitem quando envolvidos nestas situações” (Penna, 2013, p. 112).

Este trabalho foi construído a partir de uma perspectiva etnográfica, entendida aqui por mim como uma forma de produzir conhecimento ancorada nos – e oxigenada pelos – conhecimentos locais que operam no recorte empírico da pesquisa.<sup>5</sup> Nesse sentido, o que distingue a perspectiva etnográfica de outras formas de produzir conhecimento é sua proposta

---

<sup>5</sup> Minha concepção de etnografia foi inspirada por Oliveira (2009 [2004]), Peirano (2014) e Teixeira et al. (2016).

de conferir centralidade para os conhecimentos locais a ponto de balançar as premissas teóricas que orientam a pesquisa, levando os etnógrafos a estarem sempre colocando suas hipóteses em xeque.

Esta etnografia se inspira nas propostas de construção de conhecimento etnográfico que vêm sendo chamadas de “multi-situadas”. A questão central aqui é o reconhecimento de que a elaboração de etnografias muitas vezes extrapola espaços geograficamente circunscritos (Marcus, 1995), o que transforma a ideia de um “campo” com fronteiras rígida e explicitamente delimitadas em etnografias configuradas por “mapas de processos” que transitam em diferentes espaços sociais (Marcus, 2011, p. 22). Essa estratégia metodológica – que leva os etnógrafos a seguirem as pessoas, coisas, processos e histórias que dão vida aos interesses da pesquisa (Marcus, 1995) – testa os limites do que podemos chamar “unidade de análise” e do que entendemos como “objeto de pesquisa”. Como lembra Ferguson (2011, p. 198),

“Perhaps we should not be searching for a new sort of object at all, but rather moving away from the notion of an ‘*object of study*’ altogether. If we can break up the misleading concreteness of objects, (...) some apparently insoluble methodological puzzles suddenly seem less daunting. There are at least two ways of doing this. Both of them (I emphasize) are old – not new – anthropological devices. The first involves taking relations as primary, not objects, while the second insists on reconceptualizing objects as sets of practices”.

É nesse sentido que, apesar de buscar aqui explicar a atuação do Ministério Público no contexto de Belo Monte, não entendo o “Ministério Público” como unidade de análise e tampouco como objeto desta pesquisa. Meu foco – inspirado na proposta de Ferguson (2011) citada acima – é nos processos, isto é, nos conjuntos de práticas e relações que dão materialidade a esse “Ministério Público” a partir do trabalho cotidiano de procuradores e de seus interlocutores.

O caráter multi-situado desta etnografia fica claro se olharmos para a distribuição das entrevistas realizadas na pesquisa. Apesar do meu foco analítico no MP, das 79 entrevistas realizadas, 14 foram com procuradores (enquanto 48 foram feitas com indivíduos afetados pelo empreendimento e/ou membros de organizações de movimentos sociais). Essa assimetria – que não foi previamente planejada – acabou sendo resultado da estratégia de “seguir os atores” (Marcus, 1995), que me levou a explorar como (e com que propósitos) procuradores se conectam com outras pessoas, sejam elas militantes de OMSs, indivíduos afetados pelo empreendimento, ou ainda servidores de outras agências estatais. A ideia por trás dessa estratégia era justamente que, para compreender a atuação do Ministério Público, eu precisava

ir além das fronteiras do MP e entender as interações estabelecidas entre procuradores e seus diferentes interlocutores (ver também Herzfeld, 1993).

A etnografia deste trabalho foi construída a partir de três fontes principais de informação. Em primeiro lugar, foi feita uma análise de documentos, tanto do Ministério Público Federal como do próprio processo de implementação da usina de Belo Monte. Foram analisadas 27 ações judiciais, das quais 24 são ações civis públicas (ACP), duas são ações de improbidade administrativa e uma ação cautelar. Também foram analisados três inquéritos civis, quatro despachos e três decisões judiciais. Em relação ao processo de licenciamento ambiental da usina de Belo Monte, foram analisados o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), o Plano Básico Ambiental (PBA), o Plano Básico Ambiental – Componente Indígena (PBA-CI), além de notas técnicas emitidas por órgãos diversos, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Uma lista completa dos documentos analisados pode ser encontrada no Anexo 2.

Entendo que os documentos constituem preciosas fontes de informação que não poderiam estar ausentes na construção desta etnografia. Afinal, como bem nota Riles (2006, p. 2), “etnógrafos trabalhando em qualquer lugar do mundo invariavelmente precisam lidar com documentos de alguma maneira ou de outra”, até porque “práticas de documentação, sem dúvidas, se tornaram características onipresentes da vida moderna” (*ibid*, p. 5) – o que é especialmente relevante no estudo da burocracia e de organizações estatais, que se apresentam a partir de documentos e regras (Weber, 2004). Entendo, assim como Hull (2012, p. 253), que documentos não são “simply instruments of bureaucratic organizations, but rather are constitutive of bureaucratic rules, ideologies, knowledge, practices, subjectivities, objects, outcomes, and even the organizations themselves”. Nesse sentido, entendo que ao analisar documentos, precisamos entender as conexões que tornaram possível a elaboração desses documentos – bem com as conexões produzidas por eles –, além das ideias e valores neles expressos que permitem e legitimam a produção de efeitos concretos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Como argumentam Teixeira et al. (2016, p. 9),

“o enquadramento analítico dos documentos, no intuito de não os reduzir às narrativas que fazem do e para o mundo exterior, buscaria conjugar: elementos retóricos e estéticos, indicadores de conflitos silenciados ou expressos em ambiguidades, de objetivos explícitos e usos inesperados, de pretensões

universalistas e seus contextos particulares, de engenharia institucional e disputas políticas subjacentes”.

Além disso, foram realizadas 79 entrevistas semiestruturadas<sup>6</sup> com atores-chave. As entrevistas foram realizadas em cinco momentos diferentes. O primeiro deles – que fez parte de uma pesquisa de iniciação científica que desenvolvi durante os estudos de graduação – foi em uma viagem a Belém e Altamira, em 2012, quando foram entrevistados sete atores.<sup>7</sup> O segundo momento foi em Brasília, em 2014, quando conversei com mais três atores. O terceiro, também em Brasília, compreendeu a entrevista de cinco pessoas, em 2015. As entrevistas ganharam um novo fôlego em 2016, quando pude realizar uma nova ida a campo (em Belém e Altamira) que durou pouco menos de dois meses, quando pude realizar mais 61 entrevistas. Por fim, realizei mais três entrevistas com procuradores do MPF no início de 2017.

A definição dos entrevistados se deu a partir da combinação de dois métodos: o primeiro deles foi um mapeamento dos atores envolvidos no processo de Belo Monte a partir de documentos e de pesquisas anteriores. O segundo foi o método “Bola de Neve”, no qual alguns entrevistados indicavam potenciais atores a serem entrevistados no futuro. No total, foram 14 entrevistas com procuradores(as) do Ministério Público Federal (quatro desses procuradores foram entrevistados duas vezes), 34 com lideranças e/ou membros de organizações de movimentos sociais (duas dessas lideranças foram entrevistadas duas vezes, e uma delas três vezes) e 14 com membros de comunidades afetadas pelo empreendimento.<sup>8</sup> Além disso, entrevistei cinco pesquisadores da comunidade acadêmica, três servidores do IBAMA, dois servidores da FUNAI, dois defensores da Defensoria Pública da União (DPU), uma defensora da Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE), um servidor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), uma servidora do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), uma servidora da Casa de Governo em

---

<sup>6</sup> O caráter “semiestruturado” das entrevistas significa que elas eram desenvolvidas com base em questionários previamente elaborados. Eu geralmente trabalhava com quatro tipos de questionários (para procuradores, para servidores de organizações estatais, para membros de organizações de movimentos sociais e para indivíduos afetados pelo empreendimento), que eram adaptados conforme as informações que eu coletava sobre cada entrevistado antes da entrevista. Em grande parte das entrevistas, contudo, esse questionário funcionava apenas como um “guia”, uma vez que as entrevistas ganhavam diferentes contornos a depender das questões que mais interessavam a mim e aos próprios entrevistados.

<sup>7</sup> Parte dessas entrevistas (em 2012) foram realizados em conjunto com Ana Karine Pereira, também fazendo parte de sua tese de doutorado (ver Pereira, 2014).

<sup>8</sup> Desde já, é importante notar que a divisão entre membros de OMSs e indivíduos afetados pelo empreendimento é difusa. Em muitas situações, as próprias lideranças de organizações de movimentos sociais eram também atingidas pelo empreendimento. Por outro lado, parte dos entrevistados classificados aqui como “atingidos” também pertenciam a OMSs.

Altamira, e um colaborador da Norte Energia (NE). Uma lista completa de todas as entrevistas realizadas pode ser encontrada no Anexo 1.

Minha estratégia ao realizar essas entrevistas era de tratar os entrevistados que constituíam o meu “campo” como colaboradores – e em certa medida coautores – do conhecimento etnográfico por mim produzido, uma abordagem que “accepts native readers within the community of scholars that test and contest our ethnographic interpretations” (Brettell, 1993, p. 21). Essa perspectiva, que problematiza as fronteiras entre “o campo” e “a pesquisa” (ver também Gupta e Ferguson, 1997; Marcus, 2011), parte do pressuposto que novos insights “can result from listening to native responses” (Brettell, 1993, p. 21), que podem tanto confirmar interpretações dos etnógrafos como contestá-las:

“‘Objections’ challenge anthropological authority, and should be welcomed for disallowing analytic closure, for sharpening our historical sense by refusing the ethnographic present, and making us clarify our generalizations (although, as I have shown, in their own structure, objections may also confirm the essentials of our interpretations (...))” (Mosse, 2006, p. 951).

Nesse sentido, não busquei esconder ou mascarar meus principais problemas de pesquisa e questionamentos – o que às vezes é tomado como estratégia a fim de não “enviesar” a pesquisa –, mas sim iluminá-los para que os próprios entrevistados pudessem formular suas interpretações em torno dessas questões. Era comum durante minhas entrevistas, portanto, que eu perguntasse diretamente aos procuradores o que eles interpretavam como seu trabalho, se eles se sentiam compromissados com causas, e como eles mesmo se enxergavam nas fronteiras entre Estado-sociedade. Do mesmo modo, eu também perguntava a entrevistados de organizações de movimentos sociais se eles se viam como grupos “tutelados” pelo MPF e ainda sobre como eles interpretavam suas relações e/ou alianças com procuradores. Das 79 entrevistas, 76 foram gravadas – e posteriormente transcritas –, todas com o consentimento dos entrevistados. A fim de respeitar o anonimato dos entrevistados, as entrevistas foram classificadas em códigos numéricos para citação, no seguinte modelo: “Entrevista n, instituição x, ano y”.

Por fim, também lancei mão de observações em reuniões, encontros e eventos durante os meses de agosto e setembro na cidade de Altamira. Pude estar presente em sete reuniões na Procuradoria da República do Município de Altamira (PRM-Altamira) – nas quais participaram servidores de outras agências estatais, lideranças de OMS e comunidades afetadas, além de funcionários da Norte Energia. Também pude participar de duas reuniões de lideranças de movimentos sociais com a DPU e com a DPE, além de uma reunião interna do

Movimento Xingu Vivo para Sempre e um encontro organizado pelo Instituto Socioambiental com algumas lideranças locais. Além disso, observei três eventos públicos, sendo dois deles referentes à vinda da presidente do IBAMA à Altamira (um encontro no bairro Jardim Independente I e um encontro com as lideranças de movimentos sociais locais), e o outro uma visita de campo organizada pela DPE à vila Ressaca, uma pequena comunidade localizada na volta grande do Xingu. Vale ainda ressaltar que acompanhei o trabalho de uma das procuradoras da PRM-Altamira durante uma semana, tendo participado de diversas reuniões em que essa procuradora organizou e/ou esteve presente (mencionadas acima). Todos os momentos de observação participante se deram em eventos públicos e/ou reuniões privadas em que eu tinha o consentimento explícito dos organizadores para participar.

### **Principais contribuições da dissertação**

#### *A heterogeneidade do “Estado” e a dinamicidade de suas fronteiras*

Ao etnografar uma organização estatal (o Ministério Público) – iluminando as práticas acionadas por procuradores no caso de Belo Monte –, entendo que este trabalho contribui para debates sobre o que entendemos por “Estado”. Mais especificamente, entendo que o foco nas práticas é um caminho que permite desconstruir visões homogeneizadoras do “Estado” (uma crítica já consolidada na literatura), iluminando as ambiguidades e contradições que marcam os processos por meio dos quais esse “Estado” ganha vida e materialidade no cotidiano da administração pública. De fato, em diversas das ações de procuradores, grupo sociais contribuíam fornecendo denúncias e informações, enquanto agências – e agentes – estatais eram adversários. Portanto, temos o Ministério Público, uma instituição do Estado, ajuizando ações contra outros órgãos desse mesmo “Estado”, em nome de causas que contestam as ideias balizadoras de defensores do projeto, como a defesa de direitos de comunidades indígenas e ribeirinhas.

Além disso, entendo que o foco nas práticas nos permite compreender melhor o caráter dinâmico e contextual das fronteiras entre “Estado” e “sociedade”. Ao iluminar como as motivações dos burocratas emergem de ideias e valores socialmente enraizados – e que em diversos momentos podem estar contestando outras ideias e valores promovidas por distintas instituições estatais –, este estudo mostra como fronteiras que “separam” Estado e sociedade são atualizadas, (re)configuradas e transformadas a partir das interações que agentes estatais estabelecem com outros atores. É nesse sentido que, por um lado, os direitos de comunidades



indígenas e ribeirinhas aparecem como condições para que procuradores se posicionem contra o “Estado”. Por outro lado, é justamente o pertencimento deles a esse mesmo “Estado” – lhes garantindo acesso a recursos e ao monopólio do uso legítimo da força – que permite que essas ideias ganhem vida em ações concretas.

### *Motivações de agentes estatais e a construção de compromissos*

Ao tentar entender o que move os procuradores do MPF envolvidos no caso de Belo Monte, este estudo se engaja com um debate que já tem longa tradição na busca da compreensão das motivações de agentes estatais, e mais especificamente de burocratas.<sup>9</sup> Ao argumentar que procuradores – ou pelo menos parte deles – atuam com base em compromissos com causas, este estudo reforça o papel dos valores na burocracia.

Entendo que não podemos compreender os procuradores simplesmente como agentes estatais “egoístas” e “racionais” que buscam maximizar seus ganhos individuais – tal como na literatura sobre agente-principal (ver Waterman e Meier, 1998; Lane, 2005) –, ou ainda como “seguidores de regras” que basicamente se preocupam com quais normas aplicar em contextos específicos (ver, por exemplo, Merton, 1957; Crozier, 1969). Inspirado em uma leitura mais construtivista – que ressalta a importância de olhar para as ideias e valores dos atores (Meier e O’Toole, 2006; Schmidt, 2008; Lotta, 2015) –, argumento que procuradores (ou pelo menos parte deles) são motivados por compromissos com causas que, na maioria dos casos, são construídos após seu ingresso no MPF e sua participação no caso de Belo Monte.

Ao buscar compreender como compromissos são construídos, contudo, este estudo também contribui para debates sobre movimentos sociais, e mais especificamente para teorias do que é chamado de “engajamento militante” (Fillieule, 2010; Sawicki e Siméant, 2011; Silva e Rukowski, 2016). Iluminando os processos de construção de compromissos de agentes estatais, resalto o papel dos fatores disposicionais, isto é, das trajetórias prévias de procuradores específicos antes de ingressar no MPF. Contudo, mostro que, para grande parte dos procuradores compromissados, a importância das trajetórias não estava ligada a uma socialização militante baseada na conexão prévia com causas, mas em experiências acadêmicas e profissionais que possibilitaram que eles, na medida em que desenvolviam seu trabalho, construíssem percepções e/ou vínculos diferenciados com as causas que defendiam.

---

<sup>9</sup> Ao longo deste trabalho, evito chamar procuradores de burocratas porque eles mesmo não se entendem enquanto tais. É nesse sentido – e também para enfatizar as diferenças nas dinâmicas de trabalho de procuradores em relação a outros burocratas – que emprego o termo “agentes estatais”.

Além disso, ao iluminar a importância das redes sociais e das conexões que procuradores estabeleciam com organizações de movimentos sociais e a população local, este estudo também reforça o papel dos fatores relacionais na construção de compromissos (Mische, 1997; Diani, 2000); afinal, como argumento no capítulo quatro, agentes estatais se posicionam com base nas relações que estabelecem. Discuto ainda sobre o papel dos fatores ideacionais, mostrando como os valores dos procuradores nos ajudam a ver com que causas eles efetivamente desenvolvem compromissos. Em outras palavras, mostro como procuradores se comprometiam com algumas causas – como o direito de comunidades indígenas e ribeirinhas –, mas não tanto com outras, como os direitos dos garimpeiros.

### *O papel do Ministério Público na política*

Entendo ainda que este estudo também nos permite avançar nos debates sobre o papel do Ministério Público no sistema político brasileiro. Nesse sentido, mostro como a importância das redes acionadas por procuradores – através de costuras de relações, por exemplo – coloca em xeque a compreensão do MP como um órgão tutelar. A legitimidade de um órgão tutelar, com bem mostra Arantes (2002), depende da existência de uma sociedade “hipossuficiente” incapaz de lutar por seus direitos. No entanto, na prática, são grupos dessa “sociedade” que direcionam a atuação do MPF a partir de denúncias e contribuem para a elaboração de ações provendo informações.

A proatividade e o engajamento de procuradores no contexto de Belo Monte – por exemplo a partir de bricolagens –, por outro lado, também permite iluminar os limites da compreensão do MP enquanto parte do repertório de atuação de movimentos sociais (Losekann, 2013). Mais do que “aliados influentes” de movimentos, procuradores também construíam compromissos com causas e acionavam diferentes tipos de práticas para tentar mudar o processo de implementação da usina. Portanto, se a categoria de tutela muitas vezes parece tirar a agência da “sociedade civil”, que, sem forças para lutar por conta própria, aceitaria passivamente a preponderância do MP (Arantes, 2002), o entendimento do MP como parte do “repertório” de ação de movimentos sociais tende a esvaziar a agência dos próprios procuradores, que são vistos basicamente como aliados dos movimentos (Losekann, 2013).

Por fim, ao iluminar os diferentes modos pelos quais procuradores distintos se engajavam com determinadas causas mobilizadas na disputa política de Belo Monte, este estudo corrobora com teses anteriores que ressaltam a heterogeneidade dentro do próprio Ministério Público (Silva, 2001; Coslovsky, 2009; Losekann, 2013). Ao enfatizar o papel dos compromissos, este estudo sugere que, para compreendermos essas variações dentro do MP,

precisamos analisar não somente os fatores organizacionais (Coslovsky, 2011), mas também descer no nível micro – dos atores – para compreender como eles constroem diferentes modos de engajamento com os casos em que trabalham.

A preocupação com os desdobramentos deste trabalho – principalmente se lembramos que as etnografias produzidas por nós, da academia, são documentos que também podem ser pensados enquanto artefatos culturais (ver Riles, 2006) – me leva a fazer agora uma importante observação. Ao longo do caso de Belo Monte, a insistência dos procuradores em questionar a usina levou alguns deles a serem acusados de “ativistas”.<sup>10</sup> De acordo com entrevistados, trata-se de uma estratégia para deslegitimar e desacreditar a ação dos procuradores (Entrevista 21, MPF, 2016; Entrevista 79, MPF, 2017). É importante ressaltar que o argumento desenvolvido neste trabalho de que procuradores constroem compromissos com causas não compartilha com esta crítica. Deixo claro, portanto, que o caráter compromissado das ações dos procuradores não é considerado aqui como um *desvio* de sua atuação, mas como uma evidência de que o engajamento com causas não opera somente nas esferas da “sociedade” – e que a ideia de um Estado “neutro” e “imparcial” desmancha na ação de seus servidores culturalmente situados, como já argumentavam diversos outros estudos (Herzfeld, 1993; Sharma e Gupta, 2006; Gupta, 2012; Castilho, Souza Lima e Teixeira, 2014).

### **Estrutura da Dissertação**

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos, além desta introdução. No capítulo um, apresento um breve histórico do Ministério Público no Brasil e contextualizo o caso de Belo Monte, reconstruindo os processos políticos de formulação e implementação da usina. Em seguida, busco situar o Ministério Público nessa disputa política e discuto sobre as práticas acionadas por procuradores e procuradoras da República. No capítulo três, reflito sobre porque procuradores conseguem questionar ações e decisões de outros órgãos estatais no processo de Belo Monte, apontando as estruturas organizacionais que singularizam o órgão e explicando como elas impactam o trabalho de procuradores. O capítulo quatro se dedica a compreender porque o MPF se mobilizou tão intensamente para atuar no caso de BM, o que nos leva aos compromissos que (parte dos) procuradores construía com causas mobilizadas no processo da usina. Nesse capítulo, ilumino a heterogeneidade nas maneiras pelas quais

---

<sup>10</sup> Fonte: <<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-atuacao-do-procurador-felicio-pontes>>. Acesso em 01/11/2016.

diferentes procuradores se engajavam com o caso e explico essa variação a partir dos processos por meio dos quais procuradores construíam (ou não) compromissos com causas. O capítulo seguinte trata de um esforço de sistematizar como os achados dessa pesquisa estão inseridos em debates mais amplos nas ciências sociais; neste capítulo comento sobre as contribuições dessa dissertação para as discussões em torno da heterogeneidade do Estado e da dinamicidade de suas fronteiras, das motivações de agentes estatais e de processos de construção de compromissos, e ainda do que entendemos pelo papel do MP na política brasileira. Por fim, apresento, nas considerações finais, um resumo do argumento defendido nesta dissertação e comento sobre possíveis agendas futuras de pesquisa que emergem a partir deste estudo.

## Capítulo 1

### **Contextualizando: A história do Ministério Público e do caso de Belo Monte**

Este capítulo tem dois objetivos principais. O primeiro deles é reconstruir (brevemente) a história do Ministério Público no Brasil, mapeando os processos que permitiram que o órgão se tornasse simultaneamente independente dos outros poderes do Estado e defensor de grupos sociais diversos. O segundo deles é contextualizar o processo político de formulação e implementação da usina hidrelétrica de Belo Monte, a fim de mapear os atores – e as disputas – que vêm marcando esse processo, desde a década de 1970 até hoje.

### **De advogado do Estado a “guardião da sociedade”: o papel do Ministério Público na política brasileira**

“A história da reconstrução institucional do Ministério Público brasileiro é uma história de sucesso. Em menos de vinte anos, a instituição conseguiu passar de mero apêndice do Poder Executivo para a condição de órgão independente e, nesse processo que alterou sua estrutura, funções e privilégios, o Ministério Público também abandonou seu papel de advogado dos interesses do Estado para arvorar-se em defensor público da sociedade” (Arantes, 2002, p. 19).

O Ministério Público é atualmente a instituição encarregada por lei de defender interesses difusos e coletivos, além de exercer controle sobre a atuação de outras organizações, estatais e sociais. Sua atribuição envolve não somente a tradicional função de persecução criminal, mas um amplo papel na esfera cível (Arantes, 2007, p. 2). Esse formato de MP tal como conhecemos hoje, contudo, é fruto de uma série de processos políticos, que tiveram início na década de 1970 e se consolidaram durante o processo de redemocratização do Brasil, com a Constituição de 1988. Nessa seção, reconstruo brevemente a trajetória do Ministério Público, a fim de melhor compreender o lugar que essa instituição ocupa no sistema político.<sup>11</sup>

As origens do Ministério Público brasileiro remetem ao *Ministère Public* francês, criado no século XII e incorporado no sistema do Brasil por volta do século XVII, por meio de Portugal (Macedo *apud* McAllister, 2008). O MP dedicava-se, tradicionalmente, à

---

<sup>11</sup> Para uma análise mais profunda e detalhada sobre esses processos de transformação do MP, ver a contribuição preciosa de Arantes (2002, cap. 2).

procuração criminal, sendo controlado pelo poder Executivo (McAllister, 2008, p. 57) e muitas vezes subordinado a interesses políticos (Coslovsky, 2009, p. 90). Afinal, “a tarefa de punir é exclusividade do Estado e o Ministério Público é o órgão estatal que detém a responsabilidade exclusiva da acusação no processo criminal” (Arantes, 2002, p. 25).

A situação do MP, contudo, mudou drasticamente a partir das décadas de 1970 e 1980, quando o órgão passou por um processo de transformação estrutural, tornando-se autônomo em relação aos outros poderes e passando a desempenhar uma função de defensor dos interesses da sociedade e de “cão de guarda” do Estado, o que representou, para alguns autores, a maior novidade institucional do período de redemocratização brasileiro (Arantes, 2002, 2007; Kerche, 2010).

Segundo Arantes (2002), podemos traçar as raízes desse processo de reconstrução institucional do Ministério Público no Código de Processo Civil, de 1973. De acordo com o artigo 82 do código,

“compete ao Ministério Público intervir:

I – nas causas em que há interesses de incapazes;

II – nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade;

III – em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”.<sup>12</sup>

Esse código explicita o papel do Ministério Público na esfera cível ao delimitar a necessidade de atuação estatal na proteção do que eram consideradas fragilidades: “a fragilidade do indivíduo incapaz e a fragilidade da sociedade em preservar certos valores e direitos que ela mesma definiu um dia como permanentes e que, exatamente por isso, são fixados como indisponíveis no ordenamento jurídico” (Arantes, 2002, p. 26).

Talvez até mais importante, foi a partir da introdução da ideia de “interesse público” como um atributo balizador da atuação do MP que tem início o processo de deslocamento do escopo de atuação da instituição do Poder Executivo para o lado da defesa de interesses de grupos sociais diversos (*ibid*, p. 31). Isso acontece porque a noção de “interesse público” passa a ser mobilizada de modo a “distingui-lo dos interesses do Estado, como aparato burocrático-administrativo, para assemelhá-lo aos interesses gerais da sociedade” (*ibid*, p. 36).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Fonte: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)>. Acesso em 18/01/2017.

<sup>13</sup> Como esclarece Teixeira (2005, p. 12), “Se na ditadura militar o interesse público era o interesse do Estado e o Ministério Público, principalmente na figura do Procurador Geral da República, era o responsável pelo controle da administração pública, no combate à corrupção e na garantia da obediência dos princípios constitucionais ditados pelo regime, com o Código do Processo Civil em 1973 a noção de “público” sofreu um deslocamento

Esse processo de reforma institucional passou a ganhar novo fôlego durante a década de 1980, período que consolidou diversas mudanças no papel do MP dentro do sistema político brasileiro. Um dos marcos desse processo transformador foi a lei nº 6.938 de 1981, que ficou conhecida como “Política Nacional do Meio Ambiente”, responsável por enquadrar o meio ambiente como um direito difuso (Arantes, 1999, p. 85). Esta foi a primeira lei a formalizar a existência de um interesse difuso,<sup>14</sup> o meio ambiente, atribuindo competência ao MP para defendê-lo através de um novo instrumento: a ação de responsabilidade civil e criminal (Arantes, 2002, p. 52; ver também McAllister, 2008, p. 67; Hochstetler e Keck, 2007, p. 53).<sup>15</sup> Ainda nesse ano, foi dado outro passo importante por meio da aprovação da lei complementar nº 40, que definiu a utilização da ação civil pública (ACP) – uma das principais “armas” que procuradores têm à sua disposição – como uma das funções do órgão (Arantes, 1999, p. 84; Da Ros, 2009, p. 33).

No entanto, a regulamentação da ação civil pública<sup>16</sup> ocorreu apenas em 1985, através da lei nº 7347, que legitimou o uso da ACP em casos de danos causados não somente ao meio ambiente (McAllister, 2008, p. 24; Hochstetler e Keck, 2007, p. 46), mas também ao consumidor e a patrimônios históricos, culturais ou de valor artístico e estético (Arantes, 1999, p. 85). A “Lei da Ação Civil Pública”, como ficou conhecida, transformou o MP, “ampliando sobremaneira o raio de ação do órgão e finalmente colocando-o em contato direto com a representação judicial dos interesses de amplos segmentos da sociedade” (Da Ros, 2008, p. 29).

A importância dessa lei, contudo, não para por aí. Além de regulamentar a ACP, essa lei deu ao Ministério Público acesso a outro instrumento crucial: o inquérito civil.<sup>17</sup> O

---

crucial. Tratava-se a partir de então da defesa dos direitos individuais indisponíveis, ou seja, aqueles que a sociedade estabelece, mas não é forte o suficiente para garanti-los, e da defesa dos indivíduos considerados incapazes. Assim, o interesse público não mais se confundiria com o interesse do poder público, mas sim com os interesses da sociedade. O “público” tornara-se “social”.

<sup>14</sup> Interesses difusos “são os transindividuais de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (Arantes, 1999, p. 88). Eles revestem um conjunto amplo e heterogêneo de situações, incluindo, por exemplo, interesses de grupos fracos demais para lutarem por si próprios, interesses de grupos dispersos demais, interesses difundidos mas que não estão concentrados suficientemente em algum grupo em particular, e interesses imateriais que não estão corporificados em grupos específicos (para mais detalhes, ver Mazzilli, 1992).

<sup>15</sup> De acordo com essa lei (Art. 14, § 1), “o Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”. Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em 18/01.2016.

<sup>16</sup> Kerche (2007, p. 274-275) esclarece que “a ação civil pública é um instrumento jurídico que permite a representação, junto ao Poder Judiciário, de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos”.

<sup>17</sup> De acordo com a lei (Art. 8, § 1), “o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis”. Fonte: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm)>. Acesso em 18/01/2016.

inquérito civil permite que procuradores requisitem informações de organizações estatais ou sociais no decorrer de suas investigações, funcionando ainda como um mecanismo de pressão para resolver conflitos extrajudicialmente (Arantes, 2002, p. 73; Silva, 2001, p. 133). É precisamente esse instrumento que diferencia as possibilidades que procuradores têm para propor ACPs em relação a outros atores, como organizações de movimentos sociais. Afinal,

“a introdução do inquérito civil (...) deixou clara a diferença entre o Ministério Público e as associações civis: o primeiro é instituição do Estado e, como tal, está investido do monopólio do uso legítimo da violência, o que lhe confere poder irresistível requisitar informações e documentos para instruir suas ações. As associações civis não têm tal poder e por isso não lhes prestar informação jamais poderia ser considerado crime” (Arantes, 2002, p. 73).

Estas conquistas foram então consolidadas em 1988, através da nova Constituição Federal, que, além de expandir o escopo de atuação do MP (Arantes, 2002; Kerche, 2010), fortaleceu sua autonomia em relação ao poder Executivo (Arantes, 2007, p. 7-8; McAllister, 2008, p. 71). Assim, o MP passou a ser visto pela população como um defensor social, mais próximo de grupos sociais diversos do que do aparelho do Estado (Coslovsky, 2009, p. 100).

Contudo, a independência institucional em relação aos outros poderes do Estado não foi a única conquista para o MP através da Assembleia Constituinte; um dos importantes passos dados pela nova Constituição foi ainda de garantir a independência dos procuradores dentro do próprio MP, a partir de princípios constitucionais tais como a independência funcional, a vitaliciedade, a inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios,<sup>18</sup> “o que lhes confere (...) controle completo sobre as ações que conduzem” (Arantes, 2007, p. 7-8).

O Ministério Público brasileiro – por ser uma instituição estatal que em diversos momentos luta contra agências desse mesmo Estado em prol de interesses de grupos diversos – passou a ter uma configuração única, diferente de todos os outros países (Sadek, 2008, p. 131),<sup>19</sup> sendo chamado, inclusive, de um “quarto poder do Estado” (Costa, 2010, p. 29; McAllister, 2008, p. 57; Coslovsky, 2009, p. 90). Contudo, além de um defensor dos interesses “sociais”, o MP também ganhou uma função de controle dentro do próprio aparelho estatal, o que alguns autores interpretam como um “importante papel na rede de

<sup>18</sup> De acordo com o princípio da independência funcional, promotores e procuradores podem atuar conforme suas próprias opiniões legais, sem depender de diretrizes de cima. A vitaliciedade basicamente quer dizer que, após um período probatório de dois anos, procuradores só podem ser demitidos através de ordens judiciais. Já a inamovibilidade garante que os procuradores não possam ser transferidos e/ou promovidos contra sua vontade. Por fim, a irredutibilidade de subsídios significa que os salários são fixos e não podem ser diminuídos (Coslovsky, 2009, p. 11).

<sup>19</sup> Como explicita Arantes (2007, p. 9), “o modelo brasileiro de Ministério Público se distingue, portanto, dos similares existentes no mundo, por combinar um amplo leque de funções na defesa de interesses coletivos da sociedade civil com altos graus de independência institucional e discricionariedade de ação”.



*accountability* relativa a outras instituições (Kerche, 2010, p. 19)”.<sup>20</sup> Assim, a Constituição de 1988, além de consolidar o papel do Ministério Público como defensor de interesses coletivos, ampliou sua função de agente de controle interestatal, conferindo-lhe poder para atuar como “cão de guarda” do Estado brasileiro (McAllister, 2008).

Nesse sentido, é justamente o poder de “acionar o Estado para que determinadas regras legais sejam cumpridas” (Abrucio e Loureiro, 2005, p. 6) – materializando o monopólio legítimo do uso da violência através de mecanismos como o inquérito civil –, que dá ao MP um lugar diferenciado no exercício do controle. Essa dimensão de atuação do MP foi expandida através de algumas outras leis aprovadas durante a década de 1990, com destaque para a lei da improbidade administrativa,<sup>21</sup> que “ampliou significativamente o potencial de atuação do Ministério Público como órgão de *accountability* horizontal no sistema político brasileiro” (Arantes, 2007, p. 14) à medida em que reduziu a discricionariedade dos servidores públicos e introduziu penas aos agentes estatais que cometessem atos de improbidade (Arantes, 2002, p. 102).

Portanto, o Ministério Público brasileiro passou, durante o final da século passado, por um processo de transformação estrutural, ou, como coloca Sadek, (2008, p. 134), “um processo de construção de uma nova identidade”, passando a atuar tanto como um defensor de interesses difusos e coletivos (Arantes, 2002) quanto como um órgão de controle horizontal, fiscalizando a atuação de diversas agências estatais e sociais (Abrucio e Loureiro, 2005; McAllister, 2008).

É importante ressaltar, contudo, que o que estou chamando de “Ministério Público” na realidade representa uma organização extremamente heterogênea (Silva, 2001; Coslovsky, 2009). O foco desta pesquisa está particularmente direcionado para o Ministério Público Federal, e mais especificamente, para a atuação de procuradores no contexto de implementação de grandes projetos – que envolvem disputas em torno do meio ambiente e de direitos de comunidades tradicionais.<sup>22</sup> É importante deixar claro desde início esse recorte – e

---

<sup>20</sup> Mais especificamente, para estes autores, o MP constituiria uma agência de *accountability* horizontal (McAllister, 2008, p. 121; ver também Abrucio e Loureiro, 2005; Abrucio, 2011), conceito que refere-se à “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’Donnell, 1998, p. 40).

<sup>21</sup> Lei número 8.429 de 1992.

<sup>22</sup> Desde já, é importante ressaltar que o que estou chamando aqui de “comunidades tradicionais” reveste um amplo conjunto heterogêneo de grupos sociais. Como ressalta Little (2002, p. 2), “de uma perspectiva etnográfica, por exemplo, as diferenças entre as sociedades indígenas, os quilombos, os caboclos, os caiçaras e outros grupos ditos tradicionais – além da heterogeneidade interna de cada uma dessas categorias – são tão grandes que não parece viável tratá-los dentro de uma mesma classificação”.

os limites dele resultantes, como a impossibilidade de generalização –, uma vez que procuradores podem trabalhar em uma variedade de outros temas, tais como direito do consumidor, combate à corrupção, direitos da mulher e violência doméstica, entre outros (ver Lemgruber et al., 2016).

### **Um complexo mosaico de atores e disputas: a história da usina de Belo Monte**

O envolvimento do Ministério Público no caso da usina hidrelétrica de Belo Monte – construída na bacia do rio Xingu, próximo à cidade de Altamira, no Pará (ver Figura 1) – tem início oficialmente em 2001, quando é ajuizada uma primeira ação civil pública relacionada já ao licenciamento ambiental do empreendimento, o que será explicado com maior profundidade no próximo capítulo. A história de Belo Monte, contudo, tem início muito antes, ainda na década de 1970, em um momento em que “a construção de grandes barragens tornou-se sinônimo de desenvolvimento<sup>23</sup> e progresso econômico” (Wateau, 2014, p. 24).

A alta do preço do petróleo na década de 1970 impulsionou uma série de estudos para explorar os potenciais energéticos da bacia do rio Xingu (Pereira, 2014, p. 66). O II Plano de Desenvolvimento de 1974, por exemplo, já apontava a necessidade do país de “afirmar o seu poder de competição em indústrias altamente intensivas de energia elétrica, inclusive para exportação (a exemplo do alumínio), tendo em vista tirar proveito dos seus amplos recursos em hidroeletricidade” (Brasil, 1974, p. 17), o que exigiria um “amplo programa de pesquisa do potencial hidroelétrico da Amazônia (notadamente os rios Xingu, Tapajós e Madeira)” (*ibid*, p. 84). Anos mais tarde, o Plano Nacional de Energia Elétrica (PNEE) de 1987-2010 confirmaria a ênfase na construção de hidrelétricas ao listar 297 usinas hidrelétricas que poderiam ser exploradas, sendo 79 delas localizadas na região amazônica, entre as quais já figurava Belo Monte (Fearnside, 2006, p. 20).

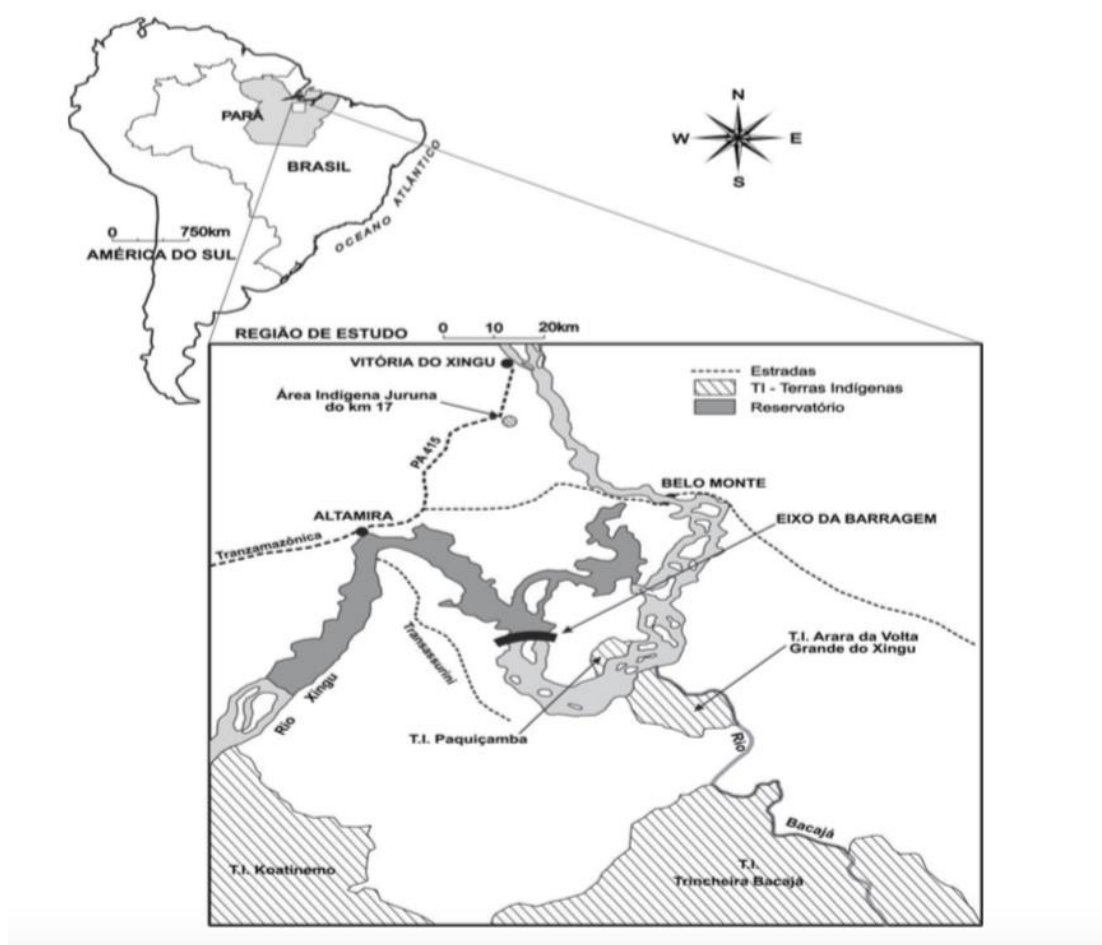
Assim, já na década de 1980 começa a ficar claro que a construção de barragens naquela região passaria a ser uma das prioridades da agenda governamental. A realização desses estudos, todavia, acabou alertando algumas comunidades indígenas, em especial os povos Kayapó, que, temendo a possibilidade da construção de Belo Monte, procuraram lideranças locais de Altamira para ajudar a organizar uma manifestação em protesto às

---

<sup>23</sup> A categoria de “desenvolvimento” é complexa e não poderia ser abordada aqui com o cuidado que ela requer (para uma reflexão mais aprofundada, ver Ferguson, 1994). No contexto deste trabalho, entendo ser relevante compreender os discursos e propósitos que permitem que diferentes atores acionem visões distintas sobre o que entendem como desenvolvimento – e os efeitos que essas disputas produzem no curso da implementação de políticas públicas.

iniciativas de exploração hidrelétrica do Xingu. Assim, Altamira foi palco do 1º Encontro das Nações Indígenas do Xingu, em 1989, um protesto que contou com a participação de mais de três mil pessoas. Belo Monte, por ser localizada na bacia do rio Xingu, próximo a diversas Terras Indígenas (ver Figura 1), já figurava como uma pauta central dos protestos.

Figura 1 – Localização da barragem de Belo Monte e Terras Indígenas da região



Fonte: Instituto Socioambiental *apud* Pereira (2014, p. 127).

A manifestação ganhou repercussão internacional na luta do movimento contrário à construção do Complexo Hidrelétrico do Xingu, principalmente pela notoriedade da índia Tuíra, que, em determinado momento do encontro, encostou seu facão no rosto do então diretor da Eletrobrás (Flores e Machado, 2015, p. 43).<sup>24</sup> Esse processo de pressão que

<sup>24</sup> De acordo com um dos membros do Fort-Xingu (umas das organizações sociais envolvidas na implementação da usina), “foi um grande evento. Naquela época, teve presença de mais de 20 deputados federais, grandes palestrantes. E não era só sobre Belo Monte, era sobre desenvolvimento e a questão indígena. Bem mais amplo” (Entrevista 41, Fort-Xingu, 2016).

culminou com o evento de 1989 foi fortemente marcado pelo acionamento de organizações internacionais – o que Keck e Sikkink (1998 p. 93) chamam de *boomerang*, processo por meio do qual organizações não governamentais buscam aliados internacionais para tentar pressionar o Estado de fora. De fato, um ano antes do encontro, duas das lideranças Kayapó – Paulinho Paikan e Kube-I – participaram de um simpósio na Universidade da Flórida sobre florestas tropicais, onde relataram sua indignação com a proposta do Banco Mundial de financiar um projeto de hidrelétricas no Xingu. Eles foram convidados e repetiram a declaração em Washington, no mesmo ano (Flores e Machado, 2015, p. 43).

Essa mobilização teve frutos importantes: de acordo com entrevistados, foi a pressão dos movimentos que impediu que a obra fosse realizada naquele momento (Entrevista 41 Fort-Xingu, 2016; Entrevista 26, MXVPS, 2016; Entrevista 33, FVPP, 2016).<sup>25</sup> Uma das principais lideranças da cidade conta que, na mesma época do encontro (em 1989), ele foi convidado para um evento na Suíça, com presença do Banco Mundial, então financiador do projeto de Belo Monte. Contudo, ele relata que, a partir daí, ficou claro que os impactos socioambientais da usina seriam um impasse para que o Banco Mundial financiasse o empreendimento:

“naquele tempo a hidrelétrica só ia sair se o Banco Mundial financiasse. E aí eu contei a história [no evento], e naquela hora eles me disseram: “olha, se a cláusula ambiental não for cumprida, se a cláusula indígena não for cumprida, não tem dinheiro”. Aí eu me benzi, e disse: então tá resolvido” (Entrevista 35, Prelazia do Xingu, 2016).

Sem o financiamento internacional para a construção da usina, Belo Monte acabou ficando engavetada por alguns anos, sendo retomada apenas em 1994, quando a Eletronorte começou a revisar a versão preliminar do projeto, procurando diminuir a área alagada pela usina (Carvalho, 2014; Hochstetler, 2011), até que “em 2002 foi apresentado um novo projeto, com um novo desenho. Eles estudaram ele durante seis a sete anos e apresentaram ele em 2002. Aí houve essa redução, não seria alagada nenhuma área indígena” (Entrevista 41, Fort-Xingu, 2016).<sup>26</sup>

<sup>25</sup> A pressão dos movimentos sociais – principalmente através do *boomerang* – acabou fazendo com que o Banco Mundial desistisse de financiar a usina, o que, “numa época de crise econômica e endividamento externo, é um dos principais fatores que explica a suspensão do projeto de Belo Monte” (Pereira, 2014, p. 121).

<sup>26</sup> É importante deixar claro que o não alagamento de terras indígenas não implica na inexistência de impactos nos povos que habitam essas regiões. Por exemplo, para alguns povos indígenas o rio secou em alguns trechos – impossibilitando o transporte aquático (Entrevista 61, Associação dos Índios Moradores de Altamira, 2016). Além disso, a chegada do empreendimento – e com ele uma nova dinâmica social, permeada de reuniões – alterou profundamente o estilo de vida dessas comunidades (Entrevista 71, Povo Indígena Muratu, 2016).

Belo Monte volta de fato a ganhar fôlego e centralidade na agenda estatal a partir da virada do século,<sup>27</sup> quando a usina aparece como um projeto estratégico em diversos planos governamentais, como o Plano Plurianual Avança Brasil 2000-2003 (Fearnside, 2002, p. 742), em uma resolução emitida pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) em 2001 (Hochstetler, 2011, p. 359; Fleury e Almeida, 2013), e ainda no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007 (Pereira, 2014, p. 17).

Nesse momento, diversas das organizações de movimentos sociais se reuniram – em conjunto com algumas comunidades indígenas da região – e decidiram criar o Movimento pelo Desenvolvimento na Transamazônica e Xingu (que antes se chamava Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica). Nas palavras de umas das militantes do Movimento Xingu Vivo Para Sempre (MXVPS):

“Nós nos juntamos no final de 2000, os movimentos sociais, (...) chamamos os povos indígenas, as comunidades aqui da terra do meio, do Xingu, Iriri, fizemos uma grande reunião e tiramos como decisão que a partir daquela data, de novembro de 2000, o movimento em defesa do rio Xingu, dos povos, da região, contra as barragens do rio Xingu, contra Belo Monte, passaria a se chamar Movimento pelo Desenvolvimento na Transamazônica e Xingu. Porque nós não queríamos mais só sobreviver, a gente queria desenvolver. Só que a nossa ótica de desenvolvimento não é essa de Belo Monte” (Entrevista 26, MXVPS, 2016).

De fato, o questionamento aos sentidos da ideia de “desenvolvimento” que é acionada para legitimar a construção da usina representava um dos polos centrais da crítica à Belo Monte. Como explica um dos membros da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE),

“há uma leitura embasando todo o nosso posicionamento do porquê nós achamos que as hidrelétricas são desnecessárias como está sendo colocado hoje. Esse modelo energético brasileiro, baseado apenas no consumo, (...) em uma perspectiva crescentista da economia, nós somos contra, porque nós temos uma leitura de que o modelo de desenvolvimento no Brasil, e na Amazônia em particular, é outro, completamente distinto. (...) Até mesmo porque os resultados desse modelo de desenvolvimento, em que pese há 300 anos dizer que é para o progresso, esse progresso nunca chega para a Amazônia, para as populações da Amazônia” (Entrevista 18, FASE, 2016).

---

<sup>27</sup> Apesar da mobilização contra Belo Monte ter permanecido de certa forma adormecida durante a década de 1990, o ativismo político seguiu com a mesma intensidade na cidade de Altamira, com organizações de movimentos sociais lutando por políticas públicas, e, mais especificamente, em um caso notório que ficou conhecido como “emasculados”, referente a uma série de assassinatos de meninos jovens que ocorreu na região durante esse período (Entrevista 26, MXVPS, 2016).

Já para os atores que defendiam a construção do empreendimento, a ideia de “desenvolvimento” ganhava outra roupagem. A Empresa de Pesquisa Energética (EPE), por exemplo, advoga que Belo Monte propicia “uma nova fonte de energia elétrica importante para apoiar o crescimento econômico e demográfico do país” (Empresa de Pesquisa Energética, 2011, p. 1). Posição semelhante pode ser encontrada nos discursos do Ministério de Minas e Energia (MME), segundo o qual a exploração de hidrelétricas hoje se tornou uma inevitabilidade para o país (Ministério de Minas e Energia, 2007, p. 31), já que “considerando então a perspectiva de maior uso da eletricidade, (...) a manutenção dessa característica deve levar em conta a continuidade no aproveitamento do vasto recurso hidrelétrico ainda inexplorado” (*ibid*, p. 82).

Portanto, a categoria de “desenvolvimento” – e os sentidos distintos que ela ganha nos discursos de diferentes atores – acaba canalizando as disputas ideacionais em torno da construção de usinas hidrelétricas (apesar de não ser o único conceito em disputa nesses processos, é claro).<sup>28</sup> No Congresso Nacional, essa segunda posição parece ter prevalecido, especialmente pela rápida aprovação do projeto de Belo Monte em 2005, antes mesmo da realização de oitivas prévias com as comunidades indígenas afetadas.<sup>29</sup> A partir daí, teve início o processo de licenciamento ambiental<sup>30</sup> da usina, que é justamente quando eclodem os principais conflitos sociais (Pereira, 2014, p. 160), uma vez que é nesse momento que o projeto ganha maior visibilidade, devido à participação de diversas agências estatais e de outros grupos, como movimentos sociais (Hochstetler e Keck, 2007, p. 45-46). É durante essa fase, por exemplo, que participam de maneira mais acentuada órgãos do setor ambiental – em especial o IBAMA, órgão licenciador do projeto – e agências de controle, como o Ministério

<sup>28</sup> Afinal, historicamente, as políticas energéticas são o resultado “of political struggles between an enabling coalition that stresses the benefits of particular energy options for society and a blocking coalition that warns about their risks while identifying probable losers” (Hochstetler, 2011, p. 350). Essas disputas levaram alguns autores a argumentar que o processo de Belo Monte mobilizou um conflito entre duas coalizões: os contrários à usina e os favoráveis (para mais detalhes, ver Fearnside, 2006; Hochstetler, 2011; Pereira, 2014).

<sup>29</sup> A aprovação do projeto da usina no Congresso Nacional gerou inúmeras polêmicas, principalmente porque ainda não haviam sido realizadas oitivas prévias com as comunidades indígenas impactadas e pela rapidez com que foi votado e aprovado. De acordo com o senador Luiz Otávio (PMDB-PA) – que estava presente na votação –, “a única observação que quero acrescentar no meu aparte é a seguinte: estou na Casa há mais de sete anos, e há projetos que estão aqui desde que cheguei e não saem das comissões, não andam. São projetos de vários para não dizer de todos os senadores. E esse projeto, por incrível que pareça, foi apresentado no dia 8 de julho, na semana passada. Faz quatro dias que esse projeto foi aprovado na Câmara e vamos aprová-lo aqui no Senado hoje. Eu nunca vi isso! Manifesto apenas minha admiração... Eu queria encaminhar desde a oportunidade que tive de encaminhar a urgência, mas queria saber o motivo de tanta urgência. Isso não bate!... Essa história de que Belo Monte vai resolver o problema do apagão... Essa obra é para dez anos, como disse o Presidente José Sarney, ou para quinze ou vinte anos. Então, o motivo não é o apagão” (Ministério Público Federal, 2006, p. 11).

<sup>30</sup> O licenciamento ambiental é “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (Brasil, 2011).

Público Federal<sup>31</sup> e a Defensoria Pública. De fato, a atuação do MP começa a se intensificar precisamente a partir de uma ação civil pública (ACP)<sup>32</sup> contestando a aprovação do projeto no Congresso sem que antes fossem ouvidas as comunidades indígenas, como requer a constituição.<sup>33</sup>

As OMSs locais, que se mostravam esperançosas do projeto ser barrado uma vez que assumia o poder Executivo do país o Partido dos Trabalhadores com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 – antes um aliado de grande parte dos movimentos em Altamira –, passaram a ficar cada vez mais preocupadas. Nesse contexto, eles não pestanejaram quando foram de novo procurados pelos Kayapó, e organizaram um encontro em 2008 para expressar sua resistência à construção da barragem no rio Xingu. Como explica uma das lideranças do MXVPS,<sup>34</sup>

“os indígenas [Kayapó], vendo que [Belo Monte] ia passar por cima de tudo mesmo, nos convidaram, convidaram os índios daqui também, do médio Xingu, para realizar um grande encontro nos moldes de 1989, chamar o governo para reafirmar que eles não queriam barragem no Xingu. Esse encontro foi em maio de 2008, aqui em Altamira. Qual vai ser o nome desse grande encontro? Então, discutindo com os indígenas e os movimentos sociais, saiu essa proposta: esse encontro vai ter o nome Encontro Xingu Vivo Para Sempre, porque, os índios disseram: nós queremos nosso rio vivo para sempre para os nossos netos” (Entrevista, 26, MXVPS, 2016).

Os esforços de organizações de movimentos sociais e do MPF, contudo, não foram suficientes para parar Belo Monte. Em 2008, foi firmado convênio entre a Eletrobrás e as empreiteiras Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Odebrecht para a elaboração do Estudo de

<sup>31</sup> O caso de Belo Monte esteve concentrado no Ministério Público Federal por prevalecer um entendimento no Ministério Público de que trata-se uma obra de atribuição federal, e não estadual. Para procuradores entrevistados, a atribuição federal do empreendimento estava evidenciada na presença da obra em planejamentos governamentais do âmbito federal e no investimento de recursos via Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES): “como há muita verba federal na obra, e é uma obra do PAC, é uma questão energética, que é um tema relacionado também à esfera federal, a dinheiro do BNDES, tudo isso acaba trazendo a atribuição para a justiça federal” (Entrevista 12, MPF, 2015).

<sup>32</sup> Vale lembrar que o MPF, mesmo não tendo ainda sua sede em Altamira, que chegaria apenas em 2006, já havia ajuizado antes outra ACP em Belém, em 2001, argumentando que o licenciamento da usina era de competência federal, e deveria, assim, ser de responsabilidade do IBAMA, e não do órgão estadual, como estava ocorrendo anteriormente.

<sup>33</sup> Mais especificamente, a polêmica em torno das oitivas prévias se deu porque, de acordo com o artigo 231, §3º, da Constituição Federal de 1988, “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos em terras indígenas, só pode ser efetivado com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas” (Brasil, 1988). O Congresso Nacional, ao aprovar o projeto da usina sem ter escutado previamente as comunidades indígenas que habitam a região, delegou a responsabilidade das oitivas para o Poder Executivo ao considerar que elas poderiam ser desenvolvidas em qualquer momento do processo (Pereira, 2014, p. 156-7).

<sup>34</sup> É nesse momento que é criado o Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVPS), um fórum que une uma grande variedade de organizações de movimentos sociais com o objetivo de barrar a construção de Belo Monte. Pouco tempo depois, em 2009, a luta contra a usina começa a ganhar mais fôlego também em Belém, quando foi criado o Comitê Metropolitano Xingu Vivo para Sempre (CMXVPS), cuja ideia era “ser o braço do MXVPS de Altamira aqui em Belém, por ser a capital do estado, por ter a possibilidade, de amplificar as vozes de lá” (Entrevista 24, CMXVPS, 2016).

Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), documentos balizadores para o processo de licenciamento ambiental.<sup>35</sup> O EIA-RIMA, executado pela empresa Leme Engenharia, foi tornado público em 2009, quando foram realizadas quatro audiências públicas em cidades do Pará. Nesse momento, também teve destaque a participação de parte da comunidade acadêmica. Ainda em 2009, uma das lideranças da região, fundadora do MXVPS, se reuniu com professores da Universidade Federal do Pará (UFPA), em uma iniciativa de pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da UFPA. A partir daí, foram selecionados especialistas de diversas áreas para elaborar uma análise crítica do EIA-RIMA, apontando inúmeros problemas com o documento (Magalhães e Hernandez, 2009).<sup>36</sup>

O ativismo acadêmico, mesmo somado à pressão exercida por diversas organizações de movimentos sociais que lutavam contra a barragem, não conseguiu impedir o aceite do EIA-RIMA pelo IBAMA e a consequente concessão da Licença Prévia para Belo Monte no começo de 2010, que previa 40 condicionantes que o empreendedor deveria cumprir para garantir a sustentabilidade do empreendimento.<sup>37</sup> Poucos meses depois, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) realizou o leilão para definir a empresa que seria responsável pela construção do empreendimento. O leilão foi arrematado pelo consórcio Norte Energia, uma empresa de capital misto cuja maioria das ações pertence ao grupo Eletrobrás (Pereira, 2014, p. 159).

Em agosto do mesmo ano, já foi entregue ao IBAMA uma primeira versão do Plano Básico Ambiental (PBA), documento que subsidia a Licença de Instalação (LI). A equipe técnica do órgão ambiental, contudo, se mostrava preocupada com a rapidez que o processo

---

<sup>35</sup> O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) – e com ele o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) – são instrumentos constitucionais que subsidiam a concessão da Licença Prévia do empreendimento, um requerimento para que ele seja atestado como viável socioambientalmente pelo órgão ambiental responsável (Pereira, 2014, p. 166).

<sup>36</sup> A participação da comunidade acadêmica, no entanto, não ficou restrita à elaboração desse documento. Enquanto diversos pesquisadores se debruçaram a estudar a fundo o caso de Belo Monte (ver, por exemplo, Fearnside, 2006), outros se envolveram até diretamente na elaboração de estudos técnicos referentes, por exemplo, aos impactos da usina (Entrevista 75, Unicamp, 2016) – o que será retomado no próximo capítulo.

<sup>37</sup> A concessão da LP foi polêmica devido aos pareceres contrários emitidos pelos servidores do IBAMA: “a Dilic [Diretoria de Licenciamento Ambiental] publicou o Parecer no 06 de 2010, cujo objetivo foi analisar a viabilidade do AHE Belo Monte com vistas a subsidiar a decisão sobre o deferimento ou não do pedido de LP. Os técnicos concluíram que os estudos ambientais estavam completos, mas apontaram algumas deficiências no projeto da usina, como a existência de contradições sobre a entrega de energia produzida por Belo Monte ao Sistema Interligado Nacional. Já no dia 28 de janeiro de 2010, o Despacho no 05/2010 da COHID [Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposição] aponta pendências para a emissão da LP. Soma-se a isso a Nota Técnica no 04/2010, que afirma não haver elementos suficientes para atestar a viabilidade ambiental do empreendimento até que sejam equacionadas as pendências apontadas no Parecer no 06 de 2010. Apesar de esses pareceres indicarem um posicionamento dos técnicos do Ibama de que ainda não era possível emitir uma licença prévia, esta foi concedida poucos dias após a emissão desses pareceres, no dia primeiro de fevereiro de 2010” (Pereira, 2014, p. 175).



de licenciamento ambiental estava ganhando e com as condicionantes elencadas na LP (Entrevistas 9 e 10, IBAMA, 2014). O embate entre a Norte Energia, que buscava instalar o canteiro de obras o quanto antes, e os servidores do IBAMA, que apontavam irregularidades nos estudos da usina, se traduziu em outra polêmica na concessão da LI, que acabou sendo dividida em duas licenças:

“O pedido oficial da Norte Energia para o Ibama da LI só ocorreu em 20 de setembro de 2010 (este pedido foi retificado em 27 de setembro de 2010). A saída encontrada pelo empreendedor, visto que grande parte das condicionantes não havia sido cumprida, foi solicitar a LI apenas para as instalações iniciais do empreendimento, que corresponde à infraestrutura logística para subsidiar as obras (como o canteiro de obras, o alojamento, o acesso rodoviário etc.). Entrevistados do Ibama revelaram que o empreendedor utilizou o argumento em defesa de uma LI parcial a partir da necessidade de cumprir o cronograma estabelecido pela ANEEL. Os técnicos, por sua vez, não acharam impedimento legal para não fracionar a LI, que, de acordo com os entrevistados, é uma prática comum em alguns tipos de empreendimentos – como os rodoviários” (Pereira, 2014, p. 178).

Os protestos de OMS – na forma de manifestações de rua e de ocupações (Entrevista 24, Comitê Metropolitano Xingu Vivo para Sempre, 2016) – não cessaram; porém, com a concessão da LI, diversas organizações<sup>38</sup> começaram a se dar conta de que não conseguiriam impedir que a barragem fosse construída, deslocando seus esforços para o monitoramento de condicionantes e para o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS-X), um fundo de aproximadamente 500 milhões de reais destinado a programas para o desenvolvimento econômico e social da região (Entrevista 41, Fort-Xingu, 2016). De acordo com membro do Instituto Socioambiental,

“em 2011, quando saiu a LI parcial, e depois a LI mesmo sem as condicionantes da LP, a maioria não cumpridas, e começou a instalar os canteiros de obra, ficou muito claro que era um processo praticamente sem volta. O processo já estava em curso. Então independentemente das ocupações do canteiro de obras, das tentativas de barrar a barragem, conforme o processo foi caminhando, a estratégia foi sendo repensada mesmo. De como que, no processo de implementação efetiva da barragem, ia se garantir o cumprimento das condicionantes, ia se garantir um plano de proteção as Terras Indígenas, um PBA indígena que de fato pudesse prever, compensar e mitigar os impactos aos indígenas” (Entrevista 34, ISA, 2016).

Com o processo de instalação da usina, teve início o deslocamento compulsório de diversos grupos sociais, como setores da população urbana de Altamira, famílias que habitam

---

<sup>38</sup> Cumpre ressaltar que algumas organizações, no entanto, permaneceram com a estratégia de resistência à Belo Monte (Entrevista 26, MSVPS, 2016).

zonas rurais e comunidades ribeirinhas. Além disso, com a chegada de dezenas de milhares de trabalhadores para construir a barragem, os preços da cidade – principalmente dos imóveis – aumentaram exorbitantemente,<sup>39</sup> gerando um processo de “marginalização”, no qual “a população de Altamira começou a ser empurrada (...) para bairros mais carentes” (Entrevista 52, Defensoria Pública da União, 2016). Além dos impactos já previstos no PBA, novos impactos acabaram surgindo, como por exemplo nos bairros Jardim Independente I e II, onde moradores começaram a notar um alagamento nas suas residências (Entrevistas 39 e 40, Associação de Moradores do Bairro Jardim Independente I, 2016; Entrevista 42, Movimento dos Atingidos por Barragens, 2016). Nesse momento, a polarização na cidade – entre os grupos contrários e a favor da usina – começa a se esfalçar, uma vez que mesmo setores do empresariado local se voltaram contra a Norte Energia devido ao estado caótico da cidade de Altamira. De acordo com um dos membros da Associação Comercial, Industrial e Agropastoril (ACIAPA),

“Eu estava a favor virei contra. Eu discuti com o bispo, com uma grande amiga, e nós brigávamos acirradamente. Há um bom tempo atrás, eu virei a casaca. Falei: “pode bater, porque eu estou errado”. Hoje nem 10% de quem estava a favor continua assim” (Entrevista 45, ACIAPA, 2016).

O atraso no cumprimento de condicionantes e a luta de grupos atingidos e organizações de movimentos sociais que brigavam por seus direitos fizeram que a concessão da Licença de Operação da usina fosse, novamente, recheada de tensões. No final de 2015, também sob muita pressão, o IBAMA acabou concedendo a Licença Operação (LO) para a usina de Belo Monte, ancorada em uma série de condicionantes que a Norte Energia deveria cumprir. No começo do ano de 2016, a usina foi inaugurada sob discurso da então presidente Dilma Rousseff – do Partido dos Trabalhadores (PT) –, para quem “a construção de Belo Monte atende aos interesses do governo brasileiro de produzir energia limpa, renovável e sustentável para assegurar o desenvolvimento econômico e social do País”.<sup>40</sup> Apesar de já ter começado a entrar em operação com algumas das turbinas, a conclusão total do empreendimento está prevista apenas para o ano de 2019.<sup>41</sup> Um resumo dos principais eventos em torno do processo de formulação, implementação e contestação da usina de Belo Monte pode ser visto na Figura 2.

<sup>39</sup> Uma entrevistada conta que “morava numa casa que o aluguel era 900 reais. E de um ano de contrato para o outro esse aluguel aumentou para 4000 reais. Não tem preparo da sociedade local para isso” (Entrevista 69, IPAM, 2016).

<sup>40</sup> Fonte: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2016/05/dilma-inaugura-usina-hidreletrica-de-belo-monte>>. Acesso em 19/12/2016.

<sup>41</sup> Fonte: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/04/belo-monte-inicia-operacao-comercial-6-anos-apos-ser-licitada.html>>. Acesso em 21/03/2017.

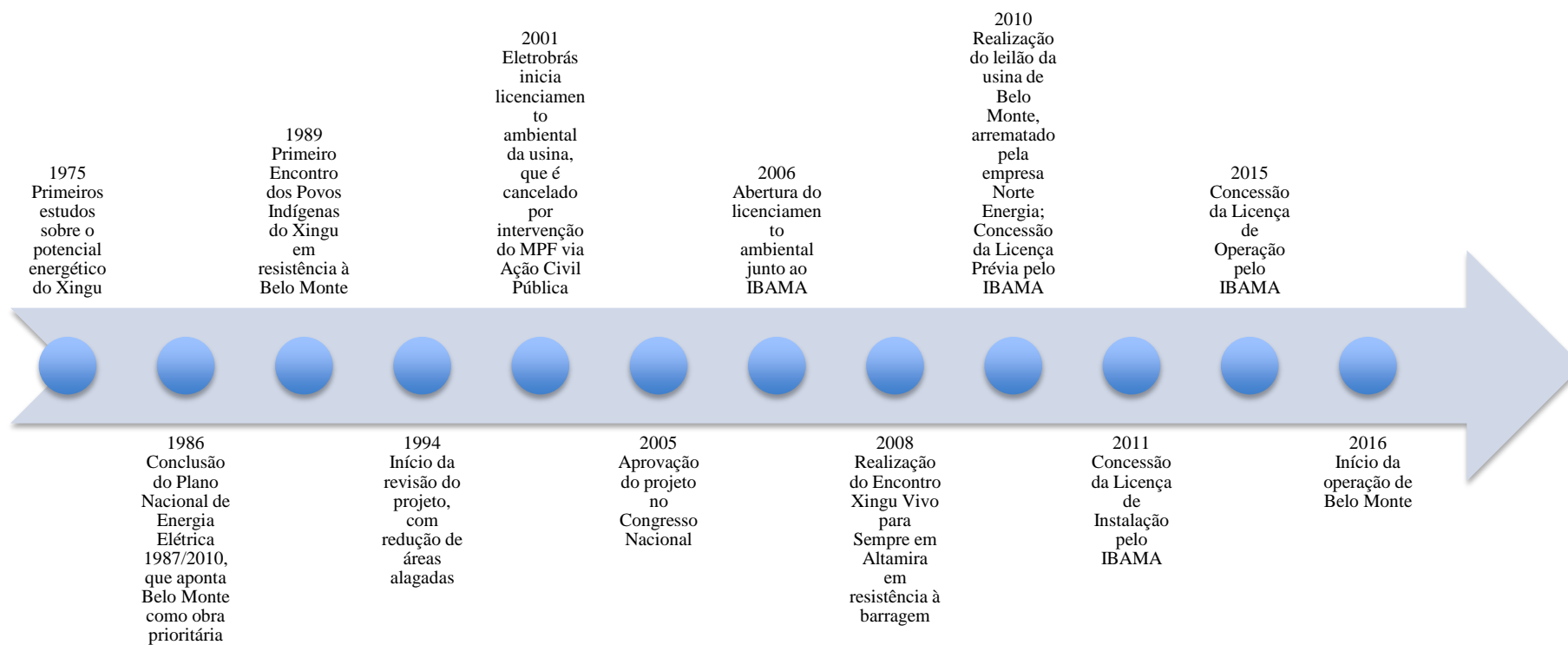
Mesmo com a usina já operação, Belo Monte e seus impactos ainda são visivelmente presentes em Altamira. Disputas em torno do reassentamento de comunidades atingidas – como por exemplo de moradores do bairro Jardim Independente I e do bairro Pedral, um reassentamento coletivo especificamente destinado a índios e ribeirinhos –, bem como de problemas na infraestrutura da cidade de Altamira (relacionados, por exemplo, à saúde pública e ao saneamento básico), ainda estavam em pleno vapor durante minha última ida à Altamira (setembro de 2016).

Por fim, acredito ser importante ressaltar que o resgate histórico de Belo Monte apresentado neste capítulo é incompleto e não menciona todas as etapas, atores e disputas envolvidos nesse processo. Meu objetivo aqui foi apenas de situar brevemente o processo de formulação e implementação da barragem, de modo que a atuação do MPF nesse processo – tema do próximo capítulo – possa ser melhor compreendida pelos leitores.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Para mais informações sobre o histórico de implementação da usina, ver Pereira (2014) e Fainguelernt (2016).

Figura 2 – Linha do Tempo do processo de Belo Monte



Fonte: Elaboração do autor.

## Capítulo 2

### **Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procuradores do MPF no caso de Belo Monte**

Neste capítulo, investigo as práticas acionadas por procuradores no contexto de formulação e implementação da usina de Belo Monte. Começo o capítulo situando o envolvimento do MPF no caso da usina hidrelétrica de Belo Monte e explicando que elementos dessas práticas são analiticamente enfatizados neste trabalho: os deslocamentos, as costuras de relações e as bricolagens. Depois, mostro como essas práticas ganhavam vida nas ações de procuradores em diferentes contextos.

#### **O envolvimento do MP no caso de Belo Monte**

“a primeira ação de BM vai ser proposta depois de uma viagem minha à aldeia dos Juruna, na Terra Indígena Paquiçamba. (...) Quando eu vou nessa viagem ao Paquiçamba, um dos indígenas chega no meio da reunião com o que ele chamava de palco de números, que era uma régua métrica. E tira aquela régua métrica da beira do rio e me entrega, e eu já sabia, [que tratava-se de Belo Monte] mas não podia dizer na hora porque não tinha prova. Todo mundo ficou extremamente preocupado na reunião porque, para eles, era o espírito ruim de Kararaô voltando. E aí quando eu volto para a procuradoria que faço as primeiras investigações, já estava no final do EIA-RIMA. Não se sabia no Pará que estava sendo construída a terceira maior hidrelétrica do mundo já no final do EIA-RIMA” (Entrevista 79, MPF, 2017).

A temática das hidrelétricas – e, de maneira geral, dos grandes empreendimentos – já tem força há algum tempo na agenda do MPF no Pará, mesmo antes de Belo Monte. Para um dos procuradores, essa linha de atuação “era um dos temas que a gente trabalhava já latente aqui em relação à Amazônia” (Entrevista 21, MPF, 2016). A participação do MPF no caso de Belo Monte, contudo, só teve início formalmente em 2001, quando um dos procuradores, em viagem à terra indígena Juruna de Paquiçamba, percebe que já estavam sendo realizados estudos sobre a

usina. O espanto naquela hora, de acordo com o procurador, foi grande, porque “nada disso [dos estudos] foi tornado público, (...) não teve uma nota no jornal”. Isso aconteceu porque o contrato elaborado pelas empreiteiras Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez para o desenvolvimento do estudo de impacto ambiental e do relatório de impacto ambiental (EIA-RIMA) possuía uma “cláusula de confidencialidade”, segundo a qual “as informações [do EIA-RIMA] não podiam ser tornadas públicas sem que o governo liberasse” (Entrevista 79, MPF, 2016).

A partir dessa descoberta, procuradores ajuizaram uma primeira ACP que buscava não somente invalidar o contrato mencionado acima, mas deslocar o processo de licenciamento ambiental do empreendimento do órgão estadual – a secretaria de meio ambiente do estado do Pará – para o federal, o IBAMA. Essa ação obteve sucesso, interrompendo o processo de licenciamento de Belo Monte por alguns anos e conferindo responsabilidade do IBAMA no processo. Desde então, mais de 20 diferentes procuradores se envolveram com o caso de Belo Monte – tanto da própria Procuradoria da República do Município de Altamira (PRM-Altamira), como de outras sedes do MPF, em Belém e em Brasília –, acionando diferentes práticas na tentativa de influenciar as disputas legais e políticas canalizadas por Belo Monte.

A proposta desta dissertação foi justamente de buscar mapear e destrinchar as práticas acionadas por procuradores da República. Práticas podem ser entendidas enquanto “arrays of human activity” (Schatzki, 2001, p. 11). Mais especificamente, “practices are actions or deeds that are repeated over time; they are learned, reproduced, and subject to risks through social interaction” (Wedeen, 2002, p. 720). Nesse sentido, podemos entender práticas enquanto conjuntos de ações que exibem determinados padrões (Bevir e Rhodes, 2010, p. 75). Como bem lembra Reckwitz, esses conjuntos são constituídos de uma variedade de diferentes elementos:

“A ‘practice’ (*Praktik*) is a routinized type of behaviour which consists of several elements, interconnected to one other: forms of bodily activities, forms of mental activities, ‘things’ and their use, a background knowledge in the form of understanding, know-how, states of emotion and motivational knowledge. A practice – a way of cooking, of consuming, of working, of investigating, of taking care of oneself or of others, etc. – forms so to speak a ‘block’ whose existence necessarily depends on the existence and specific interconnectedness of these elements, and which cannot be reduced to any one of these single elements” (Reckwitz, 2002, p. 249-50).

A atuação de procuradores no caso de Belo Monte me chamou a atenção para três elementos: *onde* os atores acionam práticas, com quem eles *interagem* nesses processos e que *recursos* eles mobilizam. O primeiro elemento que busco ressaltar aqui, portanto, são os deslocamentos, isto é, como atores movem disputas políticas para diferentes espaços sociais. Na literatura sobre movimentos sociais, deslocamentos ganham ênfase no conceito de *scale shift* (mudança de escala), uma mudança nas escalas onde determinadas políticas são disputadas – como por exemplo do nível municipal para federal ou do nacional para o internacional (McAdam et al, 2001, p. 311). É na literatura sobre políticas públicas, contudo, que ganhar força o caráter espacial desses deslocamentos, que não necessariamente precisam cruzar diferentes escalas. É nessa linha que Baumgartner e Jones (1993) apresentam a ideia de *venue shopping*, processos por meio dos quais atores decidem estrategicamente deslocar seus esforços para outros espaços na tentativa de obterem maior sucesso (ver também Brown et al., 2012).

Atos de deslocamento podem ter objetivos diversos, como transferir o poder de decisão para outros atores ou incluir atores marginalizados nos processos decisórios. Ao ajuizarem uma ação civil pública, por exemplo, os procuradores deslocam a disputa política para os espaços do Judiciário – transferindo as decisões para juízes e/ou desembargadores. Já ao articularem uma inspeção, eles deslocam essas disputas para as áreas atingidas pelo empreendimento, incluindo diferentes atores – como comunidades ribeirinhas – no próprio jogo político. O deslocamento é um elemento central nas práticas, desse modo, ao nos permitir melhor compreender de que maneiras e com que propósitos disputas políticas são movidas para diferentes espaços, bem como os efeitos que esses deslocamentos produzem – dando centralidade à ideia de que o Estado está constantemente se atualizando em suas margens (Das e Poole, 2004). Afinal,

“a própria política pode ser pensada como constituída em grande parte por *atos de deslocamento* na luta por novas ordenações e compromissos, redefinidos na manipulação criativa e inesgotável das junções e disjunções de categorias, posições, interações e ritos em configurações espaço-temporais insuspeitas” (Teixeira e Chaves, 2004, p. 16).

O segundo elemento constitutivo das práticas que busco enfatizar são as costuras de relações, ou seja, as redes sociais que atores criam e mobilizam em suas práticas. O recrutamento de aliados externos – como lideranças de organizações de

movimentos sociais e pesquisadores da comunidade acadêmica –, que em diversos momentos forneceram evidências para embasar as ações empregadas por procuradores, é um exemplo de costura de relações. Outro exemplo são as próprias iniciativas de articulação interna dentro do MP, através das quais procuradores de Altamira conseguiram suporte de seus colegas de outras sedes da instituição, como Belém e Brasília.

Nos estudos sobre organizações estatais, as interações vêm ganhando cada vez mais impacto e relevância, sendo diversas as correntes de autores que buscam compreender como e porque as interações importam. Apesar da retomada da centralidade do Estado no neoinstitucionalismo ter em certa medida reificado o insulamento de agentes burocráticos (ver Evans *et al.*, 1985), já existe uma longa tradição que busca entender os sentidos das redes sociais das quais agentes estatais formam parte. Alguns exemplos são os estudos de capacidades estatais (Mann, 1984; Weiss, 1998; Evans, 2004; Pires e Gomide, 2014; Pereira, 2014), de redes de políticas públicas (Marques, 2006; Considine *et al.*, 2009), de *advocacy coalitions* na formulação e implementação de políticas (Sabatier, 1988), de ativismo institucional em organizações estatais (Banaszak, 2010; Pettinicchio, 2012; Olsson e Hysing, 2012; Abers e Tatagiba, 2015; Abers, 2015); da atuação cotidiana da burocracia (Sharma e Gupta, 2006; Penna, 2013; Castilho, Souza Lima e Teixeira, 2014) – tanto de burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980; Gupta, 2012; Lotta, 2015) como de médio escalão (Lotta *et al.*, 2014; Abers, 2015) –, e ainda do próprio Ministério Público (Coslovsky, 2009; 2011; Losekann, 2013).

Assim como os deslocamentos, as costuras de relações nos ajudam a melhor compreender as fronteiras entre o que é entendido por “Estado” e “sociedade” ao nos permitir olhar mais a fundo para quando, como, e com que propósitos atores estatais se conectam com atores sociais em contextos específicos. Afinal, em diversos momentos atores acionam redes para mover recursos e ideias na tentativa de solucionar os problemas que encontram no seu cotidiano. Como bem apontam Abers e Keck (2013, p. 18), “conversations can have transformative effects, as new connections between people may make it possible to resolve (in practice) problems that actors had not even thought of addressing before encountering one another”.



O terceiro elemento das práticas são as bricolagens,<sup>43</sup> relacionadas a como atores (re)combinam os recursos existentes de maneiras novas. Procuradores lançaram mão de bricolagens quando transformaram evidências utilizadas em ACPs que fracassaram no Judiciário para mobilizar uma audiência pública tentando convencer outros atores da legitimidade da sua demanda – como foi o caso com o chamado da Defensoria Pública da União (DPU) para Altamira. Outro exemplo de bricolagem se deu quando procuradores transformaram evidências que poderiam ser usadas para embasar ações judiciais, por exemplo, em despachos para os órgãos licenciadores (como o IBAMA e a FUNAI) pressionarem o empreendedor da usina (a empresa Norte Energia) a cumprir com suas demandas.

A origem do conceito de bricolagem pode ser traçada a partir da obra de Levi-Strauss (1962, p. 11), para quem a bricolagem – uma ação do tipo “do-it-yourself” – está intrinsecamente ligada aos esforços empregados para driblar problemas: “In its old sense the verb ‘bricoler’ applied to ball games and billiards, to hunting, shooting and riding. It was however always used with reference to some extraneous movement: a ball rebounding, a dog straying or a horse swerving from its direct course to avoid an obstacle”. Como resumem Berk e Galvan (2013), na bricolagem “people look back to the intimate knowledge they have of the parts of the organization and recombine those parts to cobble together a novel response to a new problem” (ver também Ansell, 2013, p. 65; Abers e Keck, 2013, p. 35; Douglas, 1986, p. 66-67).

O estudo do potencial criativo dos atores tem ganhado força especialmente nas análises que buscam compreender a transformação – e a reprodução – de organizações a partir da agência dos grupos e indivíduos que as habitam (Lawrence et al., 2009; Batillana e D’unno, 2009; Berk et al., 2013; Abers e Keck, 2013). Contudo, essa preocupação já era um problema analítico central para os autores pragmatistas, que têm como foco central a ação humana (ver Dewey, 1921). Afinal, como lembra Joas (1996, p. 129),

“The pragmatists therefore maintain that all human action is caught in the tension between unreflected habitual action and acts of creativity. This also means that creativity here is seen as something which is performed within situations which call for solutions, and not as an unconstrained production

---

<sup>43</sup> O conceito de bricolagem é trabalhado por Berk e Galvan (2013, p. 39) a partir da ideia de *ramshackling*. De acordo com os autores “we all sometimes reach for resources at hand and recombine them in an ad hoc, seat-of-the-pants manner to produce a new solution, a new pathway for action. We call this ramshackling”.

of something new without any constitutive background in unreflected habits”.

Esses três elementos – os deslocamentos, as costuras de relações e as bricolagens – ganham materialidade de diferentes maneiras nas ações concretas de procuradores do MPF, se entrecruzando de modos distintos em contextos específicos. Ao longo dessa seção, apresento como esses elementos se combinavam em diferentes ações de procuradores ao buscarem influenciar o rumo da implementação da usina de Belo Monte, ressaltando que elementos aparecem de maneira mais evidente nas variadas práticas acionadas por procuradores e como eles se sobrepõem em cada caso.

### **Deslocamentos e a inclusão de novos espaços e atores**

Desde o princípio, as ações judiciais foram um dos instrumentos mais utilizados por procuradores do MPF envolvidos com o caso de Belo Monte. Após a primeira ação civil pública de 2001, mais de vinte outras ações foram ajuizadas – em sua maioria Ações Cíveis Públicas – sobre temas diversos que atravessavam a implementação da hidrelétrica, com destaque para a exigência do cumprimento de condicionantes vinculadas às licenças da usina e para a problematização dos impactos da barragem sobre o meio ambiente e sobre as comunidades locais (ver Tabela 1).<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Cumpre lembrar que diversas dessas ações judiciais foram precedidas por recomendações, documentos nos quais o MPF adverte outros atores sobre possíveis erros de conduta e sobre a própria posição do MPF no assunto. Como explica um dos procuradores, “o instituto jurídico da recomendação é um instituto extrajudicial de advertência do sistema jurídico nacional. Porque nós falávamos: “oh, isso aqui não está de acordo com a norma, se você fizer, você deve adequar à norma”. Se ele não adequasse, tinha que entrar com a ação. (...) As recomendações, invariavelmente, eles acabavam não cumprindo da forma que a gente previa, e isso era fundamento para as nossas ações” (Entrevista 77, MPF, 2017).

Tabela 1 – Lista de ações judiciais ajuizadas pelo MPF no caso de Belo Monte

<b>Número da ação</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>	<b>Tema Central</b>	<b>Principal Demanda<sup>45</sup></b>
5850-73.2001.4.01.3900	2001	ACP	Estudos sobre o licenciamento ambiental da usina	Suspender realização do EIA-RIMA e transferir o licenciamento ambiental para o IBAMA
709-88.2006.4.01.3903	2006	ACP	Decisão do Congresso Nacional de aprovar o projeto sem consulta prévia às comunidades indígenas	Suspender decreto aprovado no Congresso Nacional
283-42.2007.4.01.3903	2007	ACP	Estudos sobre o licenciamento ambiental da usina	Suspender realização do EIA-RIMA
3843-98.2007.4.01.3900	2007	ACP	Estudos sobre o licenciamento ambiental da usina	Suspender acordo entre Eletrobrás e empreiteiras para confecção do EIA-RIMA
218-13.2008.4.01.3903	2008	AIA <sup>46</sup>	Irregularidades no convênio para realização dos estudos sobre o licenciamento ambiental da usina	Responsabilizar os envolvidos no acordo entre Eletrobrás e empreiteiras
25779-77.2010.4.01.3900	2009	ACP	Irregularidades no EIA-RIMA	Anular aceite do EIA-RIMA pelo IBAMA
0000363- 35.2009.4.01.3903	2009	AIA	Irregularidades no aceite do EIA-RIMA	Responsabilizar os servidores envolvidos no aceite do EIA-RIMA pelo IBAMA
26161-70.2010.4.01.3900	2010	ACP	Problemas na realização das audiências públicas	Anular as audiências públicas realizadas e demandar novas audiências com outro formato
25999-75.2010.4.01.3900	2010	ACP	Irregularidades na LP (problemas nos estudos)	Anular Licença Prévia concedida pelo IBAMA, edital do leilão da ANEEL, e Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica da Agência Nacional de Águas
25997-08.2010.4.01.3900	2010	ACP	Irregularidades na LP (terras indígenas afetadas pelo	Anular Licença Prévia concedida pelo IBAMA e leilão da

<sup>45</sup> Diversas ações possuem variadas demandas. A tabela inclui apenas a(s) principal(is).

<sup>46</sup> Ação de improbidade administrativa.

			empreendimento)	ANEEL
968-19.2011.4.01.3900	2011	ACP	Irregularidades na LI parcial (não cumprimento de condicionantes)	Anular Licença de Instalação concedida pelo IBAMA e obrigar Norte Energia a cumprir condicionantes
18026-35.2011.4.01.3900	2011	ACP	Irregularidades na LI definitiva (não cumprimento de condicionantes)	Anular Licença de Instalação concedida pelo IBAMA e obrigar Norte Energia a cumprir condicionantes
0028944- 98.2011.4.01.3900	2011	ACP	Impactos ambientais e sobre as comunidades indígenas da Volta Grande do Xingu	Impedir prosseguimento da construção da usina e obrigar Norte Energia a indenizar os povos Arara, Juruna e ribeirinhos da Volta Grande do Xingu
0001618- 57.2011.4.01.3903	2011	ACP	Descumprimento de condicionantes (relacionado ao reassentamento de comunidades atingidas)	Obrigar Norte Energia a realizar cadastro socioeconômico dos atingidos
0020224- 11.2012.4.01.3900	2012	ACI <sup>47</sup>	Descumprimento de condicionantes (relacionado a povos indígenas e saneamento básico da região)	Decretar a suspensão da eficácia da Licença de Instalação concedida pelo IBAMA
0002708- 66.2012.4.01.3903	2012	ACP	Reassentamento das comunidades atingidas	Obrigar Norte Energia a realizar cadastro socioeconômico dos atingidos
0001755- 39.2011.4.01.3903	2011	ACP	Ausência da Defensoria Pública da União em Altamira	Impor à União a presença da Defensoria Pública em Altamira para assistir os atingidos
0000328- 36.2013.4.01.3903	2013	ACP	Descumprimento de condicionantes (relacionado ao saneamento básico da região)	Obrigar Norte Energia a cumprir condicionantes relacionadas ao saneamento básico
655-78.2013.4.01.3903	2013	ACP	Descumprimento de condicionantes (impactos em povos indígenas)	Suspender anuência da FUNAI e da LI de Belo Monte até a implementação da condicionantes de proteção territorial das terras indígenas afetadas
1655-16.2013.4.01.3903	2013	ACP	Descumprimento de condicionantes (impactos em povos	Obrigar Norte Energia a cumprir a condicionante relativa à

<sup>47</sup> Ação cautelar inominada (ACI).

			indígenas)	compra de terras para os índios Juruna do Km 17, além de indenizar esses povos
25799-63.2013.4.01.3900	2013	ACP	Impactos em povos indígenas	Declarar nulidade da LP e da LI por inviabilidade ambiental e obrigar Norte Energia e o BNDES a indenizar os povos Xicrin
2464-06.2013.4.01.3903	2013	ACP	Reassentamento das comunidades atingidas	Obrigar Norte Energia a readequar projetos das casas dos reassentamentos e suspender LI até o cumprimento dessa condicionante
2694-14.2014.4.01.3903	2014	ACP	Descumprimento de condicionantes (impactos em povos indígenas)	Vedar concessão de Licença de Operação enquanto condicionantes indígenas não forem cumpridas
3017-82.2015.4.01.3903	2015	ACP	Impactos em povos indígenas	Reconhecer que a implantação de Belo Monte constitui uma ação etnocida do Estado brasileiro e da concessionária Norte Energia
269-43.2016.4.01.3903	2016	ACP	Descumprimento de condicionantes (relacionado ao saneamento básico da região)	Paralisar operação da usina e obrigar Norte Energia a cumprir condicionante de saneamento básico
	2016	ACP	Descumprimento de condicionantes (desintrusão da Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu e a realocação dos ocupantes de boa-fé)	Obrigar a Norte Energia e o INCRA a realizar a desintrusão da TI Arara da Volta Grande do Xingu e realocar os ocupantes desse local
	2016	ACP	Impactos nos pescadores de Altamira	Suspender a Licença de Operação e garantir compensações para os pescadores impactados pela barragem

Fonte: elaboração do autor com base em dados coletados no website oficial do MPF (fonte: < [http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/tabela\\_de\\_acompanhamento\\_belo\\_monte\\_atualizada\\_mar\\_2016.pdf/](http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/tabela_de_acompanhamento_belo_monte_atualizada_mar_2016.pdf/)>. Acesso em 17/02/2017) e na PRM-Altamira em setembro de 2016.

As entrevistas com procuradores e membros de OMSs revelaram que muitas das ações judiciais são construídas a partir de costuras de relações, uma vez que seu desenvolvimento dependia de informações que estavam com atores externos ao MP. Entendo, contudo, que o elemento que ganha maior destaque nesse tipo de prática são os deslocamentos à medida em que essas ações movem determinados conflitos políticos (como em torno do cumprimento de condicionantes, por exemplo) para os espaços judiciais, transferindo o poder decisório do réu da ação – cujo comportamento diverge em alguma maneira dos entendimentos dos procuradores – para juízes e/ou desembargadores. A ênfase no deslocamento é importante porque, não fosse o ajuizamento dessas ações, o Judiciário não teria sido envolvido no caso. Para os procuradores, deslocar as disputas para o Judiciário pode ser um instrumento de ação importante porque “o procurador da República não faz nada sozinho, ele pede ao juiz que determine a paralisação de Belo Monte, que determine a prisão de um agente público. Ele não pode prender, ele não pode paralisar a obra” (Entrevista 79, MPF, 2017).

Muitas das ações conseguiam paralisar o processo de implementação da usina (geralmente por alguns dias ou semanas), ganhando na primeira instância, mas sucumbindo em instâncias posteriores do Judiciário. Uma das principais razões para isso é o acionamento, pela Advocacia Geral da União (AGU) – órgão que representava as agências estatais réis das ações –, de um mecanismo chamado de suspensão de segurança. Esse instrumento basicamente interrompe o julgamento do mérito de ações judiciais por se tratar de um projeto de “interesse nacional” (Entrevistas 11, 14 e 15, MPF, 2015). Afinal, como explica um dos procuradores entrevistados, “a premissa da suspensão de segurança é que você não faça propriamente uma análise do mérito da ação, mas sim uma análise do impacto daquela ação sobre uma política pública” (Entrevista 11, MPF, 2016). Assim, ao fazer “com que as decisões judiciais sejam tomadas em razão de motivos não jurídicos” (Entrevista 18, MPF, 2016), a suspensão de segurança basicamente impediu que diversas das ações do MPF chegassem a uma conclusão (Entrevista 67, MPF, 2017).<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Lideranças de organizações de movimentos sociais também compartilhavam da opinião que o instrumento da suspensão de segurança foi determinante para o bloqueio das ações do MPF no âmbito judiciário. De acordo com um dos membros do ISA, através das ACPs ajuizadas pelo MPF “eram concedidos os pedidos para se parar a obra por violações de direitos, e em segunda instância os tribunais revertiam, suspendiam a liminar por tempo indeterminado. Não julgava o mérito, para permitir que a obra pudesse continuar diante do argumento do interesse nacional, econômico do Brasil,

No caso de Belo Monte, a situação foi ainda mais complicada porque a primeira decisão judicial que recorreu a esse mecanismo aconteceu em 2006, quando a então ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Ellen Gracie concedeu a suspensão para que a obra prosseguisse, com a condição de que as comunidades indígenas fossem ouvidas durante o licenciamento, por se tratar de um contexto de aproveitamento de recursos hídricos em áreas indígenas (Entrevista 11, MPF, 2015).<sup>49</sup> Na década seguinte, apesar da suspensão de segurança ter servido como base jurídica para interromper as ações do MP, o discurso do empreendedor mudou, alegando que a usina não está diretamente interferindo nas terras indígenas porque os territórios não foram alagados. Como ressalta o procurador entrevistado,

“é muito difícil você obter, nesse contexto, uma decisão judicial que perdure e que consiga afetar de alguma forma, ou interferir nos fatos. Então há uma resistência cultural em se garantir uma decisão judicial que impeça a implementação de um empreendimento, um grande empreendimento como esse, especialmente se ele for da área de energia” (Entrevista 11, MPF, 2015).

De fato, os procuradores explicaram que era muito difícil convencer juízes e desembargadores dos problemas da usina frente ao discurso dos advogados da AGU, que argumentavam que “o Brasil precisa dessa energia, essa é nossa fonte melhor que tem, se não vai ter copa do mundo, olimpíadas” (Entrevista 79, MPF, 2017). Desse modo, o instrumento da suspensão de segurança ganhou sustentação no Judiciário, o que podemos ver nos próprios discursos de juízes e desembargadores envolvidos no caso de Belo Monte, que, em diversas ocasiões, acionaram argumentos semelhantes aos da AGU para legitimar a implementação da usina. Essa postura ficou evidente, por exemplo, no julgamento da ACP de 2006 – sobre a consulta prévia às comunidades indígenas –, na qual o juiz responsável indefere os pedidos do MPF sob o argumento de que “(...) os interesses dos indígenas não podem jamais soterrar o

---

que é geração de energia, que é a prevalência do cronograma energético, de construção da obra, sobre o cronograma de implementação das condicionantes socioambientais” (Entrevista 34, ISA, 2016).

<sup>49</sup> Nesse momento, a ministra Ellen Gracie suspendeu a decisão favorável ao MPF da 3ª turma do TRF-1 (Tribunal Regional Federal da 1ª Região) em relação à irregularidade do Decreto nº 788/2005, que aprovava o projeto de Belo Monte sem que as comunidades indígenas afetadas fossem previamente ouvidas. A justificativa da ministra foi que a decisão era ofensiva “à ordem pública, aqui entendida no contexto da ordem administrativa, e à economia pública” e de que “a não viabilização do empreendimento, presentemente, compromete o planejamento da política energética do país” (Supremo Tribunal Federal, 2007, p. 6-7).

*interesse público nacional*”,<sup>50</sup> e, portanto, “deve prevalecer uma política desenvolvimentista/integracionista no trato destas sociedades [indígenas]” (Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2007a, p. 24-26, ênfases minhas).<sup>51</sup>

Mesmo quando as ações não eram alvo da suspensão de segurança, elas encontravam outros problemas, como por exemplo a morosidade do sistema Judiciário, já que, como lembra um dos procuradores, “o Brasil é um dos países que tem um dos processos mais longos do mundo, pelo número de recursos. (...) E aí, o processo não termina nunca” (Entrevista 1, MPF, 2012). Além dos recursos, os próprios prazos e dificuldades de implementação de determinadas ações colocam obstáculos ao seu cumprimento, como ocorreu na ACP que trata sobre plano de proteção territorial para comunidades indígenas. De acordo com uma procuradora,

“as ações do MP, algumas, perderam objeto, outras têm liminar suspensa. Então aquela ação que foi proposta porque a Licença de Instalação não podia ter sido concedida sem o cumprimento das condicionantes, ela tem uma liminar, e essa liminar foi suspensa para a obra continuar. A ação das oitivas, mesma coisa, foi suspensa no Supremo. Mas tem ações que não tem suspensão de liminar. Então se você pegar as ações do Plano de Proteção Territorial, por exemplo, que é uma das condicionantes mais importantes do componente indígena. Essa ação foi proposta em 2013, a liminar foi deferida em 2014, e faz mais de um ano e não foi construído um posto. (...) Então existe mais do que a suspensão de segurança para impedir que as coisas aconteçam. (...) Você chega no processo que a ação é contra a Norte Energia, aí você tem a União, o IBAMA e a FUNAI, juntos, cada um com a sua representação. (...) Então a gente tem três partes pelo Estado e a Norte Energia tumultuando o processo. Tumultuando o processo no sentido de pede prazo, aí pede prazo de novo, aí falam que vão fazer um acordo fora do processo. E nisso passa um ano, e cadê o plano de proteção territorial implementado?” (Entrevista 14, MPF, 2015).

---

<sup>50</sup> Posicionamento semelhante é encontrado em outra decisão referente a essa mesma ACP. Nessa decisão, o juiz em questão argumentou que “não se pode perder de vista, o problema da demanda crescente, ano após ano, de energia no país, que tem exigido do Poder Público a implementação de medidas urgentes visando esse desiderato. Dessa sorte, a atuação administrativa [de construir Belo Monte], a meu ver, acha-se ancorada em típico *interesse público da nação brasileira* como um todo.” (Tribunal Regional da 1ª Região, 2007a, p. 18, ênfases minhas).

<sup>51</sup> O juiz ainda argumentou que “a campanha ambientalista possui contradições em seus alicerces, que abaixo serão desvendadas, com inspiração na obra *Máfia Verde – O ambientalismo a serviço do Governo Mundial*” (Tribunal Regional da 1ª Região, 2007a, p. 40), o que deixou o procurador a frente da ação em choque: “na decisão do juiz, ele colocou que eu era integrante da máfia verde. Eu até comprei o livro para ver depois o que era essa máfia verde. Eu rebati, falei que era um absurdo” (Entrevista 78, MPF, 2017).



Contudo, nem todas as ações judiciais sucumbiram no Judiciário. A ACP que exigia a ampliação da TI dos Juruna do Km 17 – uma condicionante que o empreendedor se comprometeu a fazer – “tem uma liminar, é uma ação que deu certo. E não só deu certo como o juiz reconheceu que quem diz o que tem que ser feito são as condicionantes, e, se a FUNAI falou, a Norte Energia tem que fazer” (Entrevista 14, MPF, 2015). Como podemos ver, ao deslocar o processo de tomada de decisão para o Judiciário, os procuradores davam voz aos juízes e desembargadores. Em alguns momentos, esses atores lançaram mão de discursos que apelavam para o “interesse nacional” para bloquear as ações do MPF. Em outros momentos, contudo, os juízes davam pareceres favoráveis ao órgão – principalmente nas primeiras instâncias –, que, mesmo sendo revertidos em instâncias posteriores, deixavam sua marca. Uma dessas marcas foi a visibilização dos impactos nas comunidades ribeirinhas – que até então não apareciam na agenda do MPF ou sequer na agenda do próprio licenciamento ambiental – através de decisão referente ainda à segunda ACP ajuizada pelo MPF, cujo tema central era a necessidade da consulta prévia às comunidades indígenas impactadas pelo empreendimento.<sup>52</sup> Como explica um dos procuradores:

“Teve uma decisão brilhante [sobre a ACP de 2006]. Ela [desembargadora] fala dos ribeirinhos, porque efetivamente o centro da ação era a consulta das populações indígenas, e ela antecipou isso muito bem. Havia muitos problemas que não estavam no coro daquela ação, as populações ribeirinhas. (...) Nas comunidades indígenas você tem um problema ocasionado pelo excesso de recursos, de cisão. As compensações promoveram uma série de impactos. Com as populações ribeirinhas é o contrário porque não tem recurso nenhum. (...) O foco era total nos indígenas. Mas quando veio o agravo ela colocou um tópico específico de visibilidade das populações ribeirinhas, e começou a chamar a atenção para as populações ribeirinhas. Então essa decisão tem o aspecto relevantíssimo de chamar a atenção para esse aspecto” (Entrevista 78, MPF, 2017).<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> De acordo com a desembargadora, “os povos indígenas e as populações ribeirinhas precisam de floresta para viver e a barragem lhes trará dificuldades. A consulta aos grupos é requisito constitucional para qualquer empreendimento de exploração de recursos hídricos e de riqueza mineral. (...) A situação dessas pessoas todas tem que ser considerada, inclusive os não índios. Indaga-se se as famílias que vivem em Altamira e os ribeirinhos que não possuem título de terra serão indenizados? Se não forem, qual será o seu destino?” (Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2007b, p. 15).

<sup>53</sup> Além disso, uma decisão posterior em relação a essa ação que está parada (em “trânsito em julgado”, no jargão do direito) – mesmo que não tenha mais impacto no contexto de Belo Monte – pode ser relevante levando em conta outros casos de instalações de grandes projetos. Como explica um dos

Vale ressaltar que as ACPs também acabaram produzindo efeitos externos nas próprias redes de mobilização em torno da usina. As ações judiciais são a parte mais “pública” da atuação do MP, uma vez que são elas que chamam a atenção de veículos de comunicação de massa. De fato, “o judicial é o que aparece mais” (Entrevista 11, MPF, 2016), representando assim o meio pelo qual a população tem acesso ao trabalho dos procuradores. A intensa judicialização do caso de Belo Monte, contudo, também acabou contribuindo para a desmobilização de parte dos movimentos sociais que atuavam no processo. Algumas OMSs – principalmente de Belém – revelaram que a expectativa de que o caso fosse ser resolvido no Judiciário abalou outras frentes de ação.<sup>54</sup> Como aponta um dos entrevistados do FAOR:

“A gente aceitou muito passivamente a judicialização de Belo Monte e acabamos acreditando que a justiça iria parar a obra. Sabe, essas 30 e tantas ACPs do MPF acabaram desmobilizando em certa forma quem estava lutando lá na base. Isso é uma lição que a gente aprendeu. Que não se deve mais baixar uma frente porque a outra está andando. As duas têm que caminhar junto. Judiciário e MPF e a gente aqui na base, na porrada, fazendo ocupação e tudo” (Entrevista 19, FAOR, 2016).

De maneira geral, os procuradores avaliam que as ações judiciais ficaram aquém das expectativas, não gerando os resultados esperados (Entrevista 1, MPF, 2012; Entrevistas 11 e 14, MPF, 2015), o que evidencia os limites enfrentados pelos deslocamentos para os espaços judiciais. Esses obstáculos foram um dos gatilhos que levaram parte dos procuradores a tentar construir outros tipos de solução – em arenas extrajudiciais – para resolver os problemas que apareciam de maneira mais eficiente. De acordo com uma das procuradoras, “o caminho do poder Judiciário, ele é muito difícil, de efetividade. Eu tenho hoje para mim que ele é a última opção, só quando

---

procuradores, “Eu sustento que essa ação de 2006 [sobre a consulta prévia às comunidades indígenas], ela tem que ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal. (...) Alguém pode dizer: “mas esse processo perdeu objeto, a obra já está entregue, já está gerando um pouquinho de energia, vai fazer oitiva prévia de quem?” A minha leitura é um pouco diferente: do ponto de vista jurídico, é papel do Supremo dizer o direito não só para esse caso, mas para todos os outros casos futuros e atuais. É essencial que o supremo diga o que é uma oitiva prévia de comunidades indígenas. Você tem sete outras hidrelétricas no Tapajós potencialmente atingindo alguma população tradicional, e aí você tem toda essa discussão de consulta prévia” (Entrevista 21, MPF, 2016). Nesse sentido, este estudo também problematiza as fronteiras entre “sucesso” e “fracasso” ao mostrar os efeitos – às vezes não esperados em um primeiro momento – produzidos por esforços que não concretizaram os objetivos esperados, o que ressalta a relevância do olhar processual, que não está voltado somente aos resultados, mas às ações dos atores envolvidos (ver Lawrence et al., 2009).

<sup>54</sup> Cumpre ressaltar, contudo, que essa percepção não era consensual dentro das diversas OMSs envolvidas no caso de Belo Monte. As entrevistas revelaram que o processo de desmobilização teve um impacto maior em Belém – e não tanto assim em Altamira, onde as organizações tinham um contato cotidiano com os problemas derivados da chegada do empreendimento, e, conseqüentemente, um estímulo menor para perder forças de mobilização (Entrevista 76, ISA, 2016).

realmente não tem outra saída ou quando o fato já está consumado” (Entrevista 14, MPF, 2016).

*Para além dos tribunais*

“Nas questões sociais, a judicialização, muitas vezes, se ela não tiver uma decisão imediata que interfira naquilo, ela só vai perenizar aquele drama, e quando ela vier, o machucado já é outro. (...) Então, por conta disso, a gente começou muitas vezes a tentar fazer extrajudicialmente, é o que a gente está tentando agora com os ribeirinhos. Se a gente for esperar uma decisão judicial sobre os ribeirinhos sair daqui a cinco anos, eles vão estar há cinco anos morando na periferia de Altamira, alguns já terão morrido, a realidade já será outra, e talvez nem eles queiram voltar mais para o rio, porque serão os degradados de dois mundos” (Entrevista 21, MPF, 2016).

O Judiciário não foi o único espaço para o qual procuradores deslocaram o processo político de implementação da usina de Belo Monte. Alguns procuradores, por exemplo, mobilizaram manobras extrajudiciais, como por exemplo através de uma inspeção interinstitucional que trouxe os próprios locais atingidos – nesse caso os espaços habitados por comunidades ribeirinhas – para a disputa política em torno da usina.

Parte dos ribeirinhos – que constituem um dos grupos mais invisíveis desse processo – começaram a se mobilizar quando passaram a ser desapropriados de suas terras, procurando o MPF para buscar ajuda, já que se sentiam injustiçados com as indenizações oferecidas pela Norte Energia (Entrevista 54, Movimento Xingu Vivo para Sempre, 2016). Uma das procuradoras envolvidas com o caso conta que começou a receber inúmeras denúncias de que o empreendedor se recusava a indenizar a dupla moradia que é constitutiva do modo de vida dessas populações – uma vez que dependem do fluxo rio-cidade, e por isso geralmente tinham casas tanto na beira do rio como na cidade. Para a NE, contudo, apenas uma moradia poderia ser indenizada, sendo a outra caracterizada apenas como “ponto de apoio”, o que significava que a empresa não se via obrigada a dar uma casa adicional para essas pessoas. Em resumo, “para a Norte Energia tinha que ter uma casa só. Para a Norte Energia, o ribeirinho é um pretense fazendeiro que quer ter gado e quer crescer, eles não veem o ribeirinho como uma população tradicional” (Entrevista 67, MPF, 2016).

A mesma procuradora conta, todavia, que construir evidências que mostrassem esse estilo de vida tradicional não era uma tarefa fácil, porque convocar uma audiência pública geraria constrangimentos para essas pessoas, cuja grande maioria tinha origens humildes e não tinha hábito de falar para grandes públicos. Sua estratégia de ação, assim, consistiu em realizar uma inspeção interinstitucional – convocando membros da comunidade acadêmica, de OMSs e de outras agências estatais – para observar, no próprio local onde os povos ribeirinhos habitavam, a realidade do processo de desapropriação desse grupo. Ela conta que

“a ideia da inspeção foi isso: a gente não tem condições de ouvi-los numa audiência pública. (...) Não dá para trazer esses ribeirinhos para Altamira, colocar um microfone para eles, e colocar os caras para falar na frente dessa confusão que é uma reunião aqui. Então a ideia foi ir para os locais deles para que eles pudessem falar nas condições, no tempo deles. A inspeção aconteceu assim por compreender que é um espaço de fala deles”. (Entrevista 67, MPF, 2016).

Ao deslocar a disputa política para os locais onde viviam os ribeirinhos, a inspeção não somente trouxe à tona suas visões sobre o processo de remoção que viveram, mas também mostrou para diversos agentes como os impactos do empreendimento estavam sendo sentidos e vividos pelos ribeirinhos. É possível notar na inspeção a presença tanto de costuras de relações – quando procuradores acionam outros órgãos para participar do evento – como de bricolagens, visto que a inspeção representa um uso criativo de recursos, isto é, uma prática que foge do repertório tradicional do MPF. Novamente, contudo, a ênfase no deslocamento é central porque, sem a inspeção, esse espaço social – e com ela a fala dos atores sociais que ali habitam – não seria incluído nas decisões em torno da implementação da usina.

Essa inspeção contribuiu para visibilizar o modo de vida tradicional que caracteriza as populações ribeirinhas, o que, em um segundo momento, acabou dando origem a um processo, que parte da Casa de Governo,<sup>55</sup> chamado de “diálogos

---

<sup>55</sup> A Casa de Governo é um escritório itinerante de representação do governo federal em Altamira. Inicialmente, ele foi criado para resolver um conflito sobre a ocupação da Terra Indígena Raposa da Terra do Sol, em Roraima. Após a resolução desse problema, o governo federal aproveitou para deslocar, em 2013, a estrutura do escritório para Altamira, justamente pelos intensos conflitos que emergiam com a implementação da usina de Belo Monte. Como explica entrevistada: “o objetivo é você facilitar a comunicação, é você ser um intermediador e um interlocutor entre o empreendedor, o governo e os movimentos sociais. Porque às vezes os interesses dos movimentos sociais conflitam com o do empreendedor e com o do governo. Isso quando não briga todo mundo. Então o objetivo é esse: tem um problema? Vem cá governo, vem movimento, vamos sentar e vamos tentar encontrar uma solução que ajude a todos, que permeie tudo isso” (Entrevista 66, Casa de Governo, 2016).

ribeirinhos”: um ciclo de conversas, também envolvendo diversas instituições – dentre elas o MPF, a Norte Energia, e os próprios ribeirinhos – com uma “promessa que eles [ribeirinhos] vão ser recompostos em condições de manter o modo de vida e que eles iam dizer quais eram essas condições” (Entrevista 67, MPF, 2016). Uma das ribeirinhas atingidas, também membro do Movimento Xingu Vivo para Sempre, comenta sobre a importância da inspeção:

“Eu fui um dos guias que levei eles, porque eu conhecia o rio, conhecia todo mundo que morava perto. Então ali eles viram a injustiça que era tão grande, muito maior do que eles imaginavam. E foi muito bom isso, porque essa história deles virem aqui, ouvir e ver as pessoas. (...) A gente mostrou para eles a verdade nua e crua. Se não fosse isso, acho que nada disso estava acontecendo hoje, dos ribeirinhos serem reassentados” (Entrevista 54, Movimento Xingu Vivo Para Sempre, 2016).

Atos de deslocamentos, assim, configuraram um elemento importante do repertório de práticas do MPF. Nessa seção, busquei discutir como esses deslocamentos se materializavam em ações concretas – como ACPs e a inspeção –, bem como os efeitos que essas ações produziam no processo de implementação da usina de Belo Monte. Ao deslocarem conflitos políticos – como as diversas causas mobilizadas nas ações judiciais e a situação dos povos ribeirinhos – para outros espaços sociais, como o Judiciário e as próprias zonas afetadas pelo empreendimento, procuradores alteraram a dinâmica do processo de implementação da usina. Nesse sentido, novos atores – como juízes, desembargadores e os próprios atingidos – passam a ganhar voz no processo: os juízes tomando decisões acerca das ACPs ajuizadas pelo MPF, e os ribeirinhos expressando suas visões sobre a chegada do empreendimento.

### **Costurando relações e mobilizando redes**

Apesar de relevantes para compreendermos o Ministério Público “em ação”, os deslocamentos não foram o único elemento presente nas práticas acionadas por procuradores do MPF. Diversos entrevistados ressaltaram como a atuação do órgão envolvia também “negociações” (Entrevista 21, MPF, 2016), “tentativas de diálogo” (Entrevista 11, MPF, 2015), “conversas com as partes que são envolvidas” (Entrevista 28, MPF, 2016), e “tentativa de firmar acordos” (Entrevista 12, MPF, 2015). Entendo que essas falas caracterizam o segundo elemento que busco ressaltar aqui acerca das

práticas de procuradores: as costuras de relações, ou, em outras palavras, como atores criam e mobilizam redes sociais. No caso de Belo Monte, costuras de relações estiveram presentes de variadas maneiras nos trabalhos cotidianos de procuradores do MPF – e envolveram uma multiplicidade de diferentes atores, tanto estatais como sociais.

### *A união faz a força*

“Altamira, por sua história de lutas e dores, tinha uma peculiaridade em relação as outras partes do Estado, que era exatamente a existência de um movimento social com nomes fortes. (...) Isso está envolvido com a própria história de Altamira, a abertura da transamazônica, os problemas nos projetos de reforma agrária que iriam ser implantados, a vinda de muita gente de fora. (...) Então isso criou um caldo de sociedade civil em Altamira muito interessante. Quando veio a discussão de hidrelétrica, esse caldo já estava um pouco preparado. É diferente de outras cidades do interior onde você não tem a sociedade civil tão organizada” (Entrevista 21, MPF, 2016).

Talvez a costura de relações mais recorrente e notável no contexto do caso de Belo Monte tenha sido o recrutamento de aliados. De fato, foram diversos os atores que dialogaram e ajudaram procuradores em vários momentos, mas podemos destacar dois: lideranças de organizações de movimentos sociais locais e pesquisadores. Esses atores eram acionados justamente porque podiam prover aos procuradores informações e/ou análises valiosas que poderiam dar uma base mais sólida as suas ações (Entrevista 67, MPF, 2016).

O envolvimento de procuradores da República com lideranças de movimentos sociais, no contexto de Altamira, já estava presente mesmo antes da vinda de Belo Monte, especialmente devido ao histórico de conflitos agrários na cidade (Entrevistas 26 e 48, MXVPS, 2016). Um dos membros do Instituto Socioambiental conta que

“aqui na região da terra do meio, antes dessa questão de Belo Monte, tinha um processo de grilagem fortíssimo, e o MPF falou: “nós precisamos tirar esses grileiros daí. Precisamos pegar esses grandes grileiros e tirar fora. Só que a gente não tem capacidade de fazer um campo e de georeferenciar as propriedades desses grileiros”. Aí o ISA vem: “a gente tem um laboratório de geo, temos gente que consegue botar isso no papel. Então a gente vai fazer esse trabalho e vamos deixar com vocês, a partir daí vocês tocam a

ação”. Então não teve um termo de cooperação formal nem nada, nós entendemos que precisava tirar esses grandes grileiros, e para tirar os grileiros eles precisavam de subsídios para as ações judiciais” (Entrevista 76, ISA, 2016).

Durante o caso de Belo Monte, esse tipo de interação foi se tornando cada vez mais presente no trabalho do MPF e de OMSs. Como comentado anteriormente, Altamira foi palco de um histórico de intensas mobilizações sociais, que, apesar de terem se construído de maneira heterogênea e fragmentada,<sup>56</sup> acabaram culminando na criação de uma variedade de organizações sociais na cidade engajadas com o processo de Belo Monte. Diversas dessas organizações, ao trabalharem com temas que se sobrepunham às preocupações de procuradores do MPF – como os direitos de comunidades afetadas –, passaram a emergir como importantes aliados para a instituição. Como explica um dos coordenadores do ISA,

“o MPF tem uma atenção grande para populações que são invisibilizadas. E algumas organizações do movimento social também estão dando força para organizações e populações que são invisibilizadas. (...) Então você tem uma coincidência de prioridades, tem uma coincidência de público, e, para garantir o direito dessas populações, ele [MPF] precisa buscar informações que não estão na mão do Estado” (Entrevista 76, ISA, 2016).

Todos os procuradores da república entrevistados (10) afirmaram ter tido diálogos constantes – mesmo que com diferentes intensidades – com organizações de movimentos sociais durante o caso de BM, ressaltando ainda que os movimentos sociais foram fortes colaboradores. Além disso, das sete reuniões em que participei enquanto observador durante o período em que acompanhei o trabalho de uma das procuradoras, cinco contaram com a presença de lideranças locais, todas membros de organizações de movimentos sociais. Uma das procuradoras destaca que os movimentos da região “servem como informantes, no sentido de apresentar os anseios da população, e ao mesmo tempo, de forma reversa, cobrarem nossa atuação” (Entrevista 12, MPF, 2015). As conversas com esses atores estiveram presentes

---

<sup>56</sup> Não seria possível discutir aqui as complexidades e motivos que levaram a essa fragmentação entre as organizações contrárias à barragem – e que evidenciam os limites das divisões das disputas entre coalizões “contrárias” e “favoráveis” a Belo Monte (Fearnside, 2006; Hochstetler, 2011). Todavia, me parece importante apontar algumas das clivagens que apareceram nas minhas entrevistas sobre as tensões entre OMSs no contexto de BM, tais como a questão partidária – uma vez que algumas organizações romperam com o PT à medida que ele passou a defender BM, brigando com outras que se mantiveram aliadas ao partido (Entrevista 33, FVPP, 2016) –, e a questão estratégica, pois enquanto parte das OMSs decidiram substituir ações de resistência ao projeto por diálogos com órgãos governamentais visando diminuir impactos, outras se recusavam a dialogar com o governo e com o empreendedor (Entrevista 24, MXVPS, 2016).

durante todo o processo, através de diversas formas, como reuniões, telefonemas, *e-mails* e participação em atividades (Entrevista 12, MPF, 2015).<sup>57</sup> A população local e as OMSs eram especialmente importantes no contexto de Altamira, uma vez que não era fácil obter informações sobre as situações das mais diversas comunidades que habitam ao largo do rio Xingu. Como explica um dos procuradores,

“a Amazônia é um local de extrema dificuldade de comunicação. Extrema. Há lugares que não se comunicam com outros que estão a 100km de distância na época do inverno amazônico porque as estradas não deixam. O acesso à informação é algo muito difícil. Nós estamos lutando contra o governo, então sabíamos que não íamos ter as informações precisas da FUNAI, do IBAMA, da Polícia Federal. Nem todo mundo ia gostar de dar informações para a gente, e poderiam omitir alguma coisa ou outra. E nós precisávamos daquelas informações para exercer a defesa do meio ambiente e das populações tradicionais. Como se faz isso? Não tinha outro jeito, era aproveitar esse movimento social de Altamira, que é o movimento mais forte de toda a Amazônia” (Entrevista 79, MPF, 2017).

O conflito em torno do reassentamento é um bom exemplo de como essas interações ocorriam. A remoção de diversos grupos sociais – como comunidades ribeirinhas e setores da população urbana – de suas casas é um dos grandes dilemas trazidos pela implementação da usina de Belo Monte. De acordo com entrevistado do IBAMA, a Norte Energia é obrigada a compensar todos os indivíduos que habitam em regiões abaixo da denominada “cota 100” – uma cota de segurança do reservatório: “quem está abaixo da cota 100 tem direito a tratamento pela Norte Energia. Ou ele vai ser realocado, vai para o RUC [reassentamento urbano coletivo], ou ele vai receber uma carta de crédito, ou ele vai ser indenizado” (Entrevista 32, IBAMA, 2016).<sup>58</sup> Essa condicionante levou a Norte Energia a construir cinco bairros de reassentamento

<sup>57</sup> É importante ressaltar que essa posição foi corroborada por membros de movimentos sociais da região de Altamira. De fato, das 24 organizações de movimentos sociais entrevistadas, 19 afirmaram já terem acionado e/ou sido acionadas por procuradores do MPF para apresentar denúncias ou demandas: a Fundação de Órgãos para Assistência Social (FASE), o Movimento Xingu Vivo Para Sempre (MXVPS), o Comitê Metropolitano Xingu Vivo Para Sempre (CMXVPS), o Instituto Socioambiental (ISA), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o Fórum da Amazônia Oriental (FAOR), o Instituto Amazônia Solidária e Sustentável (IAMAS), a Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Prelazia do Xingu, a Colônia de Pescadores Z57, o Coletivo de Mulheres de Altamira, o Movimento Negro de Altamira, a Associação Tyoporemo, a Associação Inkuri, a Associação dos Índios Moradores de Altamira (AIMA), a Cooperativa Mista dos Garimpeiros da Ressaca, Itata, Galo, Ouro Verde, e Ilha da Fazenda (COOMGRIF), e a Associação dos Moradores do Bairro Jardim Independente I.

<sup>58</sup> Para mais informações sobre as opções de reassentamento, ver <<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/MinistErio%20Publico%20do%20Estado%20do%20ParA-ApresentaCAo%20dia%2014Agosto2015-Final.pdf>>. Acesso em 23/03/2017.



urbano coletivos – os chamados “RUCs”: São Joaquim, Laranjeiras, Jatobá, Casa Nova e Água Azul. As casas que estavam sendo construídas nesses RUCs, no entanto, eram diferentes das propostas anteriormente, o que acabou resultando em uma ação civil pública ajuizada pelo MPF em 2013. Uma das procuradoras responsáveis por essa área conta que essa ação na verdade foi fruto de uma iniciativa de um dos movimentos sociais locais:

“O reassentamento é um caso que foi trazido inicialmente pelo Movimento Xingu Vivo, que apresentou algumas dificuldades, que o que tinha sido proposto inicialmente por Belo Monte não tinha sido cumprido. Isso tudo foi levado em consideração, e após uma análise das casas por perícia do MPF, a gente concluiu que o que tinha sido inicialmente proposto não tinha sido cumprido” (Entrevista 12, MPF, 2015).

Além de lideranças de movimentos sociais, pesquisadores também foram recrutados para ajudar procuradores. Uma das situações em que isso aconteceu foi exatamente sobre a definição da Cota 100 – uma cota “conservadora” (Entrevista 32, IBAMA, 2016) – que, de acordo com procuradores, não representava com confiabilidade os impactos da barragem. Essa desconfiança levou procuradores a acionarem uma equipe de pesquisadores da Universidade Federal do Pará para realizar um estudo independente a fim de comparar com os dados apresentados no EIA. Essa investigação resultou em uma ACP ajuizada em 2012 – que está com liminar suspensa pelo TRF da 1ª região –, na qual procuradores argumentam que

**“após mais de um ano de trabalho técnico, em 05 de janeiro de 2012, o relatório final de verificação da cota 100 em Altamira foi concluído pela UFPA e entregue ao MPF. O que se temia foi confirmado. Cerca de 25,4 mil moradores vivem hoje em áreas alagáveis pela usina de Belo Monte no núcleo urbano de Altamira, e não cerca de 16 mil, ou seja, 9 mil a mais do que o previsto pela Norte Energia S.A.”** (Ministério Público Federal, 2012, p. 5, grifos dos autores).<sup>59</sup>

<sup>59</sup> A disputa em torno da categoria da “Cota 100” suscita várias questões interessantes. Por um lado, ela revela um exemplo claro sobre como o poder simbólico – isto é, o poder de ditar as normas que regem o mundo social – está em disputa, inclusive dentro do próprio Estado (ver Bourdieu, 1989). Além disso, ela nos chama a atenção para o poder dos números e da estatística: como podemos ver nos argumentos da ACP, a determinação de qual é a cota de segurança tem efeitos sociais profundos à medida que determinam que grupos teriam acesso a reassentamento. Entendo que o desafio que nos é colocado aqui – e que não será explorado neste trabalho – é de compreender de que maneiras, por quais atores, e com que propósitos são construídas conexões entre a produção de dados estatísticos e a formulação de políticas públicas. Afinal, como lembra Gupta (2012, p. 42), “how certain social processes come to be statistically represented, and which branches of the bureaucracy and which officials undertake the massive labor of collating and organizing these numbers, can reveal a great deal about the management of the population” (ver também Foucault, 2008).

Essa ação civil pública mostra como, por exemplo, deslocamentos e costuras de relações se entrecruzam nas práticas de procuradores. Sobreposição semelhante ocorreu na inspeção mencionada anteriormente, cuja realização só foi possível com a ajuda dos aliados recrutados por procuradores. Uma pesquisadora da Universidade de Campinas (UNICAMP) explica que

“por conta desse trabalho que a gente fazia [de pesquisa com os pescadores], a [procuradora]<sup>60</sup> chamou a gente em junho, maio de 2015 para ajudar a organizar a inspeção do MP. Como a gente trabalhava com os pescadores, ela pediu ajuda para organizar a inspeção. E começamos a fazer um monte de reunião. Todos os ribeirinhos que vinham ao MP, a gente fazia reunião para mapear quais lugares seriam interessantes visitar na inspeção, e a gente organizou junto com eles os roteiros, fez várias visitas antes para mapear um pouco as famílias, e foi aí que eu conheci essa situação dos moradores de ilha que estavam sendo engolidos” (Entrevista 75, UNICAMP, 2016).

O caso dos ribeirinhos, aliás, ainda contou com outro momento ilustrativo sobre a importância do recrutamento da comunidade acadêmica. Após a inspeção, foi criado um grupo de discussões chamado de Diálogos Ribeirinhos. Contudo, a dificuldade de negociação com a NE, mesmo nessas rodas de conversa, levou a procuradora a convocar uma reunião em São Paulo, na Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), com pesquisadores de diversas áreas, a fim de construir um material que pudesse ser utilizado para auxiliar o processo de reassentamento dessas comunidades. Em suas palavras:

“é necessário um estudo sobre o que é ribeirinho, sobre como eles viviam, sobre o que eles precisam, sobre o que mudou no rio, sobre quais áreas são aptas para reocupação, e foi isso que eu pedi para a comunidade acadêmica lá em São Paulo, que eles apresentassem esses estudos para que a gente, em um novo momento, possa fazer um diálogo com esses ribeirinhos. (...) Nesse caso dos ribeirinhos, você tem o professor de Curitiba que tem um projeto de pesquisa de alguma maneira vinculado a BM, e com esse projeto ele consegue dar respostas a perguntas que a gente formulou. Você tem a professora da Universidade de São Paulo que está coordenando esses estudos. Ela coordena chamando professores de diversas áreas, (...) pessoas que já pensam a questão, que já conhecem a região, que já têm pesquisa aqui, que contam para a gente um pouco do que eles estão conhecendo. Porque é muito incrível ser convidada para um grupo de pesquisas sobre

---

<sup>60</sup> O nome dos procuradores foi suprimido para manter seu anonimato na pesquisa.

ribeirinhos de Belo Monte que está pesquisando longe da gente. A gente não sabe o que eles estão pensando. Então para a academia é importante que o conhecimento acadêmico tenha capacidade de transformação social. E para a gente, é importante qualificação técnica na nossa fala. Um precisa do outro” (Entrevista 67, MPF, 2016).

O recrutamento de aliados, assim, foi essencial à medida em que esses aliados traziam peças importantes para as ações desenvolvidas por procuradores. As lideranças sociais conseguiam cumprir esse papel porque eram justamente eles que tinham acesso a essas informações; como explica um dos membros do Fórum da Amazônia Oriental (FAOR), “a gente está em campo, a gente tem uma visão muito maior do que está acontecendo na comunidade, na aldeia, no quilombo, e a gente abastece [o MPF] com essas informações” (Entrevista 19, FAOR, 2016).

Além disso, a população local e as OMSs contribuíam pressionando os procuradores e cobrando para que dessem encaminhamentos às denúncias e informações que eles forneciam. Como explica uma das procuradoras, “nós [MPF] somos uma instituição, nós temos as nossas limitações, de número mesmo de gente para agir. Então certamente, se você uma militância que está o tempo todo lhe cobrando, você vai agir mais, e, talvez, melhor” (Entrevista 15, MPF, 2016). Contudo, as costuras de relações por procuradores da República não ficaram restritas apenas aos aliados externos à instituição. Na realidade, as próprias articulações internas no Ministério Público – principalmente entre Altamira, Belém e Brasília – também constituíram uma parte importante das costuras de relações tecidas por procuradores do órgão.

#### *Procuradores, uni-vos!*

“Era uma coisa muito grande [o caso de BM], não dava para um procurador só atuar naquilo. A gente decidiu fazer esse grupo, estar sempre reunido numa espécie de GT [Grupo de Trabalho] informal, para que todos escrevessem juntos as ações. Não houve nenhuma ação que foi proposta por um procurador só, seja de Belém ou de Altamira. Todas foram coletivas” (Entrevista 79, MPF, 2017).

Por estar localizada em uma cidade com custo de vida relativamente alto – principalmente após a chegada da barragem – e carente em serviços de infraestrutura, a PRM-Altamira tinha dificuldades em atrair e manter procuradores (Entrevista 12,

MPF, 2015). Isso significa que a grande maioria dos procuradores que chegavam estavam no que eles chamam de sua “primeira lotação” – isto é, o primeiro posto de trabalho que ocupam após a admissão no concurso do MPF (Entrevista 21, MPF, 2016) –, e que, além disso, a PRM-Altamira era marcada por uma alta rotatividade.<sup>61</sup> Somando-se a isso o intenso histórico de lutas sociais de Altamira e os diversos problemas decorrentes da implementação da usina, os procuradores que estavam iniciando suas carreiras já chegavam deparando-se com inúmeros problemas. Como relata uma das procuradoras:

“foi bem impactante, porque assim que eu cheguei estava no auge da questão de reassentamento, então estava sempre com muita gente, e todo mundo preocupado, porque as pessoas estavam sendo retiradas e não sabiam para onde iam, se iam, ou como receberiam o valor da indenização. (...) Então eu já cheguei nesse turbilhão” (Entrevista 53, MPF, 2016).

Em meio a esse “turbilhão” que funcionava como tapete de entrada da PRM-Altamira, os procuradores da cidade buscavam ajuda com seus colegas de outras sedes do MPF, que auxiliavam “amadurecendo a questão, dialogando, construindo com você a melhor decisão a tomar” (Entrevista 28, MPF, 2016). Assim, tanto em Brasília<sup>62</sup> como na sede da procuradoria de Belém havia procuradores que auxiliavam o trabalho dos servidores do MPF em Altamira (Entrevista 21, MPF, 2016).

Procuradores de Brasília auxiliavam, por exemplo, “fazendo recursos extraordinários para o STF [Supremo Tribunal Federal]” (Entrevista 15, MPF, 2015). Esse foi o caso da ACP de 2006 questionando a decisão do Congresso Nacional de aprovar o projeto da barragem sem a realização de consultas prévias às comunidades indígenas, no qual uma das procuradoras de Brasília escreveu o recurso da ação (Entrevista 15, MPF, 2015). Além disso, procuradores da capital do país também ajudavam em questões extrajudiciais, a partir das Câmaras Técnicas e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). Como relata um dos procuradores, “a PFDC esteve em vários momentos, mas um dos mais recentes, o então procurador (...)

---

<sup>61</sup> A rotatividade na PRM-Altamira era tão alta que um dos membros do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) comenta: “a gente costumava dizer que o pessoal vem fazer estágio aqui. Passou aqui, conseguiu aqui, aí vira procurador de fato. Porque era pouco tempo que ficava” (Entrevista 30, CIMI, 2016).

<sup>62</sup> As instâncias do MPF em Brasília mais acionadas durante o caso de Belo Monte foram a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e duas Câmaras Técnicas de Coordenação e Revisão: a Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural e a Câmara de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (Entrevistas 21 e 67, MPF, 2016).

puxou, junto com a [procuradora], uma ida no Conselho Nacional de Direitos Humanos para Altamira” (Entrevista 21, MPF, 2016).

Já os procuradores de Belém, em especial dois deles, envolvidos com o caso de Belo Monte desde o início da participação do MP, permaneceram ativos no processo fornecendo uma “memória institucional” (Entrevista 21, MPF, 2016) sobre o histórico da atuação do MPF no caso. Um desses procuradores explica:

“Foi por isso [rotatividade da PRM-Altamira] que nós dois nos mantivemos sempre tão ligados ao tema, para fazer essa memória. Independente de quem fosse o procurador que estava lá, a gente ajudava na transmissão até ele se empoderar daquele conhecimento e tocar sozinho, mas sempre tinha alguém com condições de falar: “oh tem uma memória aqui, isso aqui tem uma história, isso tem compromissos que já foram assumidos, isso tem notícias que já passaram pelo MP”. Então a gente fazia essa transição. Tanto que são raríssimas as ações propostas pelos colegas de Altamira, seja lá quem for, que não tenham sido assinadas por colegas de Belém. E não só assinadas, mas gestadas, discutidas, justamente para ter essa lógica de continuidade no processo” (Entrevista 21, MPF, 2016).

Portanto, as articulações internas, que incluíam diferentes procuradores e sedes do MPF no território nacional, também foram relevantes nas relações costuradas pelos procuradores envolvidos com o caso de BM. De modo resumido, isso significa que “existe dentro do MP uma sensibilidade muito grande com relação a Belo Monte, a ponto de você ter um grupo, um centro de apoio, então você nunca está sozinho” (Entrevista 12, MPF, 2015).

### **Bricolagens e a criatividade de procuradores**

“Em Belo Monte, a atuação tem que ser criativa. Não existem caminhos pré-definidos, porque as coisas são tão absurdas no grau de descumprimento, o processo é tão veloz, que às vezes os mecanismos tradicionais que existem, eles não dão conta” (Entrevista 14, MPF, 2015).

Quando juntamos os dois elementos discutidos acima – deslocamentos e costuras de relações – conseguimos boas pistas sobre como os objetivos do MPF ganhavam vida em práticas concretas no cotidiano de procuradores, principalmente no que se refere onde essas práticas são acionadas e que atores são mobilizados nesse

processo. Existe, todavia, um terceiro elemento importante que constitui as práticas de procuradores: as bricolagens, que referem-se a como atores (re)combinam criativamente os recursos existentes de maneiras novas. A inspeção mencionada anteriormente é um exemplo de bricolagem. Ao invés de mobilizar redes para elaborar uma ação judicial, a procuradora convidou atores diversos para ir nos próprios locais de impacto da hidrelétrica – uma situação em que o uso criativo de recursos está em evidência. Mas ela não foi a única ação de bricolagem.

### *Manobrando dentro do Estado*

Um exemplo claro de bricolagem dentro do MPF no caso de Belo Monte são os despachos. Cansada de lidar com a morosidade e as derrotas no Judiciário, uma das procuradoras conta que, ao invés de ajuizar ações, ela passou a tentar trabalhar cooperativamente com órgãos licenciadores – como o IBAMA e a FUNAI – que têm o poder de pressionar a Norte Energia a cumprir os requisitos do licenciamento ambiental. Esse acionamento ocorria através de um instrumento chamado de despacho, que pode ser entendido como

“uma forma de manifestação no procedimento administrativo, no inquérito civil. (...) Despacho é a forma como eu me manifesto nesses inquéritos. Então eu instruo o despacho com todos o argumentos que eu poderia propor uma ação judicial. E aí em vez de propor a ação, eu mando [o despacho] para o IBAMA” (Entrevista 67, MPF, 2016).

A diferença do despacho em relação a outros instrumentos de ação, como as ações judiciais e a recomendação, é que “a recomendação, se eles não cumprirem, eu tenho que tomar alguma providência. O despacho não. Eu estou dizendo: você está aí longe IBAMA, então o que eu estou vendo aqui é isso”. Nesse sentido, os recursos que seriam mobilizados para ajuizar ações são transformados em despachos que buscam resolver problemas extrajudicialmente – evidenciando o porquê entendo ele como um exemplo de bricolagem. Fica claro, no entanto, a presença dos outros dois elementos nesses esforços: ao elaborarem despachos, procuradores não somente usam recursos de maneira criativa, mas mobilizam suas redes sociais – como os servidores do IBAMA – e deslocam a disputa para os espaços administrativos, e não mais para o Judiciário, como nas ACPs.

O despacho foi utilizado em diversas situações, como por exemplo no próprio caso dos ribeirinhos. No decorrer dos “Diálogos Ribeirinhos”, a Norte Energia – que

havia anteriormente apresentado um mapa com amplas possibilidades de terras para realocar os ribeirinhos – mudou subitamente sua proposta de reassentamento, trazendo um novo mapa, com um número significativamente reduzido de áreas para realocação desses grupos, alegando que muitas das áreas propostas antes foram retiradas devido à possibilidade de conflitos entre os ribeirinhos e fazendeiros que viviam próximos aos locais (Entrevista 67, MPF, 2016). A mudança de postura da NE, todavia, deixou os ribeirinhos enfurecidos, uma vez que, para a procuradora, tratava-se de uma estratégia para reduzir o número de reassentamentos que seriam realizados. Ela conta que

“a empresa assumiu a prerrogativa de dizer quem é ribeirinho, segundo os critérios que ela define sem estudo, sem antropologia, sem nada. E ela define isso segundo parâmetro do perfil construtivo que ela encontra. Se é uma casa que derruba conforme o rio enche, não é ribeirinho, é só usuário. O ribeirinho é aquele que tem uma casa fixa, é assim que ela define para dizer quem vai voltar [para a beira do rio]. É um absurdo. Então o que eles fazem? Eles reduzem o universo de ribeirinhos para caber dentro das áreas que eles tem já adquiridas, ou seja, para fazer tudo sem gastar nada. Então eu fiz um despacho aqui falando do que está acontecendo. Esse despacho também poderia ter sido uma ação judicial” (Entrevista 67, MPF, 2016).

Os despachos produziram efeitos concretos importantes nas disputas relacionadas à usina, como a imposição à Norte Energia da construção (ainda em andamento) de um reassentamento coletivo (chamado Pedral) voltado para comunidades indígenas e ribeirinhas, a fim de possibilitar a manutenção dos estilos de vida que esses grupos levavam antes de Belo Monte (Entrevista 67, MPF, 2016). Como comenta um dos servidores da FUNAI, “uma delas [das lutas], para te dar um exemplo, que antes foi muito questionado, é o Pedral. O MP comprou essa luta, ele evidenciou essa luta” (Entrevista, 64, FUNAI, 2016).

### *Trazendo ajuda*

Os despachos evidenciam recombinações nos recursos que *poderiam ser* mobilizados para outros fins. As bricolagens, todavia, também envolveram o uso criativo de recursos que já tinham tido outro fim, como evidências utilizadas para embasar ações que sucumbiram no Judiciário. Esse foi o caso quando procuradores decidiram convocar uma audiência pública em Altamira para tentar convencer a

Defensoria Pública da União (DPU) a se instalar na cidade para lidar com os problemas relacionados ao reassentamento de comunidades atingidas por Belo Monte.

Até 2015, Altamira não tinha um escritório da Defensoria Pública da União, mas apenas uma sede da Defensoria Pública do Estado (DPE) do Pará, que, apesar de também ter atuado no caso de Belo Monte, permaneceu quase inativa durante alguns anos pela falta de defensores na região (Entrevista 55, DPE, 2016). Procuradores da PRM-Altamira entraram com uma ACP em 2011, buscando obrigar a União a trazer uma unidade da DPU para a cidade de Altamira, vislumbrando as negociações entre comunidades atingidas e o empreendedor. A ACP não surtiu o efeito esperado, e, como consequência, os problemas relacionados ao reassentamento de grupos urbanos explodiram no colo dos procuradores. Ao receberem uma série de denúncias sobre as negociações de reassentamentos entre atingidos e empreendedor, procuradores resolveram coordenar uma audiência pública com o propósito de persuadir a DPU a se instalar em Altamira:

“No caso do reassentamento urbano, o objetivo da audiência era trazer a Defensoria Pública da União para Altamira, porque não tinha Defensoria Pública, e o resultado foi esse, hoje eles estão lá. (...) A gente tem hoje seis defensores públicos que estão acompanhando os casos em que as pessoas estão negociando com a Norte Energia, porque a opção foi justamente tratar de uma maneira diferente” (Entrevista 14, MPF, 2015).

Em resumo, depois de quase quatro anos ainda sem que a DPU chegasse a Altamira, procuradores mudaram de estratégia: ao invés de obrigar a União a alocar defensores da DPU para a Altamira, eles tentaram convencer a própria DPU sobre a relevância do trabalho que a organização poderia desempenhar na cidade. Nessa linha, procuradores reuniram evidências e recursos para coordenar uma audiência pública, rapidamente persuadindo a DPU a vir para Altamira. De acordo com um dos defensores – “pai” do escritório da DPU na cidade paraense (Entrevista 52, DPU, 2016) –, “a Defensoria Pública da União tomou conhecimento da violação de direitos, principalmente com os indígenas, na audiência pública e decidiu imediatamente enviar uma equipe em caráter emergencial”.<sup>63</sup> Uma das defensoras entrevistadas evidencia a importância do MPF nesse processo de deslocamento para Altamira: “nós começamos a vir para cá de forma emergencial em 2015, no começo de 2015, e a DPU, por conta da iniciativa da procuradora, que viu o que estava acontecendo, esse

---

<sup>63</sup> Fonte: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/defensoria-publica-da-uniao-chega-finalmente-a-altamira-tres-anos-depois-do-inicio-das-obras-de-belo-monte>>. Acesso 17/03/2017.



holocausto, e aí falou: tem que trazer a defensoria aqui para prestar assistência jurídica integral para essas pessoas” (Entrevista 52, DPU, 2017).<sup>64</sup>

Assim, ao articularem uma audiência pública – de novo ressaltando a presença também das costuras de relações – combinando evidências utilizadas anteriormente em uma ACP com novas informações, procuradores conseguiram fazer com que a Defensoria Pública da União se instalasse na cidade para ajudar a lidar com os problemas relacionados ao reassentamento de indivíduos atingidos pelo empreendimento de Belo Monte. Em resumo, “a ida da DPU, ela decorreu de um chamamento do MPF”, que “foi conseguido na base também do diálogo” (Entrevista 12, MPF, 2015). Para o MPF, trazer a DPU era extremamente importante devido à própria impossibilidade do MPF de atuar nessas negociações individuais de reassentamento. A mesma procuradora explica que “não é caso para o MP, era caso para a Defensoria Pública. Quem trata do individual é a defensoria. No MP a gente trata de irregularidades do processo e de casos que são coletivos. Só que a Defensoria Pública não estava lá” (Entrevista 14, MPF, 2016). O resultado disso foi que inúmeros atingidos da zona urbana acabaram aceitando compensações da Norte Energia que entendiam como injustas, devido ao medo de acabar sem nada posteriormente. Outros, contudo, acabaram conseguindo negociar através dos defensores públicos que chegaram a Altamira, obtendo melhores compensações (Entrevista 59, atingido da zona urbana, 2016; Entrevista 51, Associação Tyoporemo, 2016).

---

<sup>64</sup> Em um primeiro momento, os defensores vieram em caráter itinerante, ficando “uma semana, quinze dias”, e revezando com outros defensores que chegavam subsequentemente. Desde 2016, contudo, a DPU já se instalou permanentemente na cidade, contando – em agosto de 2016 – com três defensores, além de uma equipe de auxílio administrativo (Entrevista 62, DPU, 2016).

### Capítulo 3

#### **Estruturas organizacionais: Entendendo o que singulariza o MPF dentro do Estado**

Como mostrei no capítulo anterior, procuradores do MPF vêm acionando práticas que combinam diferentes elementos – deslocamentos, costuras de relações e bricolagens – com objetivos diversos, como suspender as licenças que atestam a viabilidade do empreendimento (no caso por exemplo de algumas das ACPs) e garantir compensações para grupos afetados pela barragem, como foi o caso com a inspeção organizada em comunidades ribeirinhas que habitam as margens do rio Xingu.

Ao acionarem essas práticas, procuradores se viam questionando a legitimidade da usina de Belo Monte, uma política ferrenhamente defendida por diversas outras agências estatais. Essa “contestação da legitimidade” da usina, é claro, ganhava contornos muito diferentes na atuação de distintos procuradores do MPF – um tema que ganhará centralidade no próximo capítulo. Meu objetivo aqui, no entanto, é entender mais sistematicamente porque procuradores conseguem mobilizar e canalizar esforços para contestar ações e decisões de outros atores no processo de implementação da usina de Belo Monte. Servidores do IBAMA e da FUNAI, por exemplo, também tinham uma visão crítica à barragem (Entrevistas 9 e 10, IBAMA, 2014; Entrevista 32, IBAMA, 2016; Entrevistas 64 e 70, FUNAI, 2016). Apesar de seus esforços para tentar reduzir os impactos da usina – como por exemplo através das condicionantes estabelecidas pela equipe do IBAMA –, em última instância foi a mesma FUNAI e o mesmo IBAMA que concederam as licenças e/ou pareceres necessários para atestar a viabilidade do empreendimento. Afinal, o que possibilita que procuradores questionem uma política defendida por outros órgãos estatais, incluindo agências como o MEE, a ANEEL, a Casa Civil e a Presidência da República?

Entendo que um dos passos fundamentais na construção dessa explicação é situar os procuradores *organizacionalmente*. Em outras palavras, isso significa compreender como as estruturas organizacionais do MP influenciam o trabalho de procuradores de diferentes maneiras – possibilitando ou não, por exemplo, o acionamento de determinadas práticas. Nesse sentido, ilumino as particularidades

organizacionais do MP (descritas em parte no capítulo um), que diferenciam substancialmente o órgão de outras agências estatais e que representam uma face importante na compreensão de como atuam seus servidores – como já enfatizado por parte da literatura sobre o MP no Brasil (ver, em especial, Coslovsky, 2009; 2011). Argumento que existem pelo menos quatro dimensões das estruturas organizacionais do MP que são centrais para compreendermos sua operação: i) a independência (tanto da organização como dos procuradores); ii) o acesso a diferentes tipos de recursos; iii) o poder coercitivo que procuradores podem lançar mão à medida em que fazem parte de uma instituição estatal; e iv) um histórico institucional – especialmente no MPF do Pará – de atuação na instalação de grandes projetos. Como buscarei mostrar, no entanto, essas próprias estruturas que impactam o trabalho de procuradores também estão em movimento, sendo (re)produzidas e transformadas a partir das práticas acionadas por procuradores no cotidiano do Ministério Público.

### **Estruturas organizacionais: o MP como um espaço social diferenciado**

As maneiras pelas quais organizações influenciam o comportamento de seus membros vêm sendo alvo de preocupação de diversas abordagens teóricas. De fato, são vários os autores que vêm buscando refletir sobre “como organizações selecionam e orientam atividades individuais estrutural, social e politicamente” (Fillieule, 2010, p. 5). No contexto deste trabalho, estou particularmente interessado em entender as conexões entre formas de pertencimento a organizações e a agência das pessoas que habitam essas organizações. Afinal, “agency is possible, but it is always situated in a particular context” (Bevir e Rhodes, 2010, p. 74). A premissa por trás desse enfoque analítico é que não podemos suspender os indivíduos das condições que moldam os espaços sociais nos quais eles estão inseridos, uma vez que “actors are concretely embedded in webs of activity and rooted in specific contexts, which both shape and constrain their behavior” (Ansell 2013, p. 57; ver também Emirbayer e Mische, 1998, p. 1004).

A literatura sobre ativismo institucional tende a enfatizar como trabalhar em organizações estatais se traduz em um acesso a diferentes tipos de recursos, como informações, saberes, além de recursos financeiros e administrativos (Olsson e Hysing, 2012, p. 165; Pettinicchio, 2012, p 502). O pertencimento a organizações,

todavia, extrapola o acesso a recursos à medida em que elas “also do a lot of work in socializing their members, understood as role taking, which allows individuals to identify the different roles they face and correctly fulfill their customary tasks” (Fillieule, 2010, p. 7). Nessa linha, organizações podem impactar as ações de seus membros de diversas maneiras, como por exemplo através do acesso determinados a saberes e conhecimentos, da promoção de visões de mundo e ideologias específicas, e ainda da conexão de indivíduos com outras redes de atores (*ibid*, p. 7). Em outras palavras, precisamos entender de que maneiras estruturas organizacionais – materiais e simbólicas – dão sentido ao trabalho das pessoas que ali habitam (Geertz, 1973; Ouchi e Wilkins, 1985).

Organizações não operam somente facilitando determinados tipos de ações. Na realidade, elas também oferecem diferentes tipos de constrangimentos, o que é especialmente importante quando falamos de organizações estatais, nas quais burocratas trabalham sob “rigid bureaucratic structures and under often powerful political constraints” (Abers e Tatagiba, 2015, p. 2). Afinal, quanto mais institucionalizadas e legitimadas são as regras e procedimentos, menor é o espaço disponível para a criatividade e a agência dos atores (Sheingate, 2003; Maguire et al., 2004).

A complexidade das relações entre organizações e indivíduos, contudo, não pode ser compreendida como se fosse linear – no sentido de que “existem” organizações que “impactam” indivíduos. Pelo contrário, entendo que assim como organizações influenciam as ações de seus membros, o trabalho cotidiano deles atua constantemente (re)produzindo e transformando essas organizações (ver Berk e Galvan, 2009; Lawrence et al., 2009; Berk et al., 2013).

O argumento que construo nessa seção é de que o trabalho de procuradores do MPF é impactado de maneira central por pelo menos quatro estruturas organizacionais: i) a independência da organização e a autonomia funcional dos procuradores; ii) o acesso que procuradores têm a diferentes tipos de recursos; iii) o poder coercitivo que o procuradores podem acionar à medida em que representam uma instituição estatal; e iv) um histórico institucional de contestação à implementação de grandes obras na Amazônia. Inversamente, mostro como o trabalho de procuradores contribuiu para transformar, ao longo do tempo, os próprios entendimentos que esses procuradores tinham sobre o papel do MPF na instalação de

grandes projetos, sobre as legislações que balizam a atuação do órgão e ainda sobre as próprias práticas acionadas pelos procuradores em contextos específicos.

Entendo que são essas estruturas organizacionais que possibilitam que procuradores contestem abertamente a implementação da usina de Belo Monte – o que é especialmente interessante quando os comparamos com outros agentes estatais que também criticam a construção da barragem, como técnicos do IBAMA e da FUNAI,<sup>65</sup> que apesar de ressaltarem os inúmeros problemas e impactos produzidos pela usina (Entrevistas 14 e 15, IBAMA, 2016; Entrevistas 64 e 70, FUNAI, 2016), viram suas organizações conceder as licenças e/ou pareceres que atestavam a legitimidade do empreendimento.<sup>66</sup>

Diferentemente do que ocorre no MPF, onde procuradores têm autonomia funcional, os servidores do IBAMA e da FUNAI pertencem a órgãos organizados hierarquicamente. Isso significa que suas ações podem ser revertidas em instâncias superiores, como aconteceu na época de emissão das licenças de Belo Monte, quando pareceres de servidores do IBAMA que pediam mais tempo de análise foram seguidos da concessão das licenças, algumas vezes dias após o posicionamento contrário dos analistas (Entrevistas 14 e 15, IBAMA, 2014). As ambiguidades internas que atravessam esses órgãos nos remontam a outra diferença importante quando os comparamos com o MPF: enquanto este é independente dos outros poderes, o IBAMA e a FUNAI, ao estarem inseridas dentro da estrutura do Executivo, são “órgãos de governo” (Entrevista 64, FUNAI, 2016), permanecendo sob constante pressão de outras agências estatais e do próprio empreendedor para conceder licenças e/ou emitir pareceres que atestassem a viabilidade do empreendimento (Entrevistas 14 e 15, IBAMA; Entrevista 64, FUNAI, 2016). Além disso, procuradores têm acesso a uma variedade de recursos – como a própria sede da PRM-Altamira e outras instâncias da organização que auxiliavam procuradores de Altamira – e estão

---

<sup>65</sup>Cumprer ressaltar que isso não significa que servidores do IBAMA e da FUNAI não tenham também contestado Belo Monte e conseguido exercer influência no processo de implementação da usina. As próprias condicionantes ligadas a impactos sociais – como a obrigação do empreendedor de promover saneamento básico para Altamira – apresentadas pelo IBAMA são um exemplo das preocupações dos técnicos do órgão com os impactos da barragem. A questão central que se coloca aqui – e que poderá ser melhor desenvolvida em estudos futuros – é sobre como se produzem diferentes tipos de contestação a políticas públicas por agentes estatais de organizações distintas.

<sup>66</sup> Como esclarece Pereira (2014, p. 104), “o Ibama e a Funai apresentam um posicionamento dúbio: é possível encontrar no processo de licenciamento ambiental ofícios de técnicos desses órgãos revelando a inviabilidade do empreendimento do ponto de vista ambiental, antropológico e social. Entretanto, a decisão final dessas instituições foi pela aprovação de BM”.

localizados em uma instituição que já tem um histórico importante de atuação na implementação de grandes projetos.

Portanto, podemos entender que o “protagonismo” do MPF dentro do Estado no questionamento explícito e direto à legitimidade de Belo Monte pode ser explicado pelas estruturas organizacionais que singularizam o órgão em relação a outras instituições onde também trabalhavam servidores contrários à implementação da usina. Mais especificamente, a independência de procuradores dentro do MPF (devido à autonomia funcional que estrutura suas carreiras), a possibilidade que eles têm de questionar explicitamente outras agências estatais (em razão da independência do MPF em relação outros poderes do Estado), e o acesso a diferentes tipos de recursos (em grande parte por conta do histórico da organização de atuação em grandes projetos) os colocam em uma posição diferenciada quando comparados a servidores de outras agências estatais que problematizavam a implementação do empreendimento.

Essas assimetrias se traduzem nas ambiguidades que caracterizam a relação do MPF com esses órgãos: enquanto parece técnicos de servidores do IBAMA e da FUNAI muitas vezes eram usados como base para os argumentos de ACPs (Entrevista 79, MPF, 2017), esses mesmos órgãos eram apresentados como réus em outras ações, justamente por consentirem com as licenças da usina. Esses trânsitos serão analisados em maior profundidade no capítulo cinco. Por ora, me dedico a explicar um pouco melhor como as estruturas organizacionais mencionadas acima impactam o trabalho de procuradores do MPF, tornando-os agentes estatais singulares.

#### *MP independente, procuradores independentes*

A independência a que me refiro no MP tem duas dimensões. Em primeiro lugar, o Ministério Público é um órgão independente dos três poderes – chamado inclusive de “quarto poder do Estado” (Costa, 2010, p. 29; McAllister, 2008, p. 57). Essa independência é fundamental sobretudo para que o MP de fato consiga efetivar sua função de controle de organizações, questionando ações e decisões de outras agências governamentais, por exemplo.

No caso de Belo Monte, o poder que essa independência confere aos procuradores ficou claro desde o início, sendo relatado por entrevistados como o fator

crucial para que o órgão conseguisse promover um questionamento explícito ao modo como Belo Monte estava sendo implementada. Nas palavras de uma das procuradoras:

“eu tenho autonomia e independência para escolher o caminho de atuação. E isso faz com que o MP possa atuar em Belo Monte. Porque eu nunca vou receber um telefonema do governo dizendo como você tem que atuar. Então eu acho que esse é o grande diferencial do MP. Eu não tenho dúvida de dizer que a gente não é a única instituição que atua em Belo Monte. Mas instituição com independência de atuação são poucas. Essa é a grande diferença do MP” (Entrevista 14, MPF, 2015).<sup>67</sup>

O Ministério Público – ao ser um órgão independente dos outros poderes – é um espaço especialmente interessante para entender o “Estado em ação”. Ao mesmo tempo em que ocupam cargos dentro do aparelho estatal, procuradores se veem muitas vezes defendendo interesses de grupos sociais que implicam ir diretamente contra esse mesmo “Estado” – o que os leva a estar constantemente transitando nas margens entre “Estado” e “sociedade”, uma discussão que será retomada em maior profundidade no capítulo cinco. Um dos procuradores ilumina essas ambiguidades ao comentar que “acho que no automático assim, eu me vejo como fora do Estado. Claro, sou agente público, sou do Estado, então quando eu tento parar para pensar, eu vejo realmente, para quem observa assim de fora, deve ser bem estranho” (Entrevista 17, MPF, 2016).

A independência do MP, todavia, também possui uma importante dimensão interna, representada a partir da “autonomia funcional”. Em outras palavras, diferentemente do que ocorre com grande parte dos servidores que compõem os aparelhos burocráticos, o procurador não presta contas diretamente a um chefe – e tampouco é subordinado a ele. Assim, “é dele [do procurador] a palavra final, e ele se posiciona como ele achar melhor” (Entrevista 17, MPF, 2016); ou seja, cada procurador define sua estratégia de ação, quais atores e instituições ele vai acionar, e em que momentos esses atores são trazidos para o processo. Como bem resume uma das procuradoras: “A gente tem independência funcional né, que é a linha mestra do

---

<sup>67</sup> Um dos coordenadores do ISA concorda, argumentando que “Belo Monte é uma obra que teve a mão muito pesada do governo. E para que Belo Monte acontecesse, teve que passar por cima da legislação, da constituição, de muita coisa. O MPF, por essa independência, acho que é um dos únicos órgãos dentro do governo que pode falar: “oh, isso aqui está errado, isso aqui está desrespeitando de forma gritante a população, vocês não podem fazer isso dessa maneira”. Esse encaminhamento é por causa disso [da independência]” (Entrevista 76, ISA, 2016).

MPF, a gente tem que ter independência para atuar de acordo com o que a gente entende que é correto” (Entrevista 53, MPF, 2016).

É precisamente essa autonomia funcional que permite que procuradores do MPF – em Belém e Altamira pelo menos – não se identifiquem como “burocratas”, mas sim como agentes que buscam solucionar problemas (ou “costurar soluções”, como já havia sido constatado no trabalho de Coslovsky (2009) sobre o MP de São Paulo). De acordo com um dos procuradores entrevistados:

“creio que o MPF no Brasil, ele seja uma instituição, vamos dizer assim, que não tem nenhuma vocação para a burocracia. (...) O procurador da República, isso eu vejo nos meus colegas, e também tenho tido a possibilidade de experimentar, ele quer resolver o problema. (...) E isso faz o procurador da República diuturnamente olhar para a realidade e reinventar inclusive suas formas de atuar, para que aquilo que ele esteja vendo, que ele considera como pertinente mudar, seja mudado efetivamente” (Entrevista 28, MPF, 2016).

É essa autonomia funcional, por exemplo, que dá aos procuradores a possibilidade de escolher suas estratégias de ação – assim como de inová-las, como ocorreu no caso da inspeção articulada pelo MPF no contexto da remoção compulsória de comunidades ribeirinhas. Portanto, tanto a independência da organização frente aos outros poderes do Estado – o que dá aos procuradores a possibilidade de bater de frente abertamente contra ações desse mesmo “Estado” –, como a autonomia funcional, que confere alto grau de liberdade aos procuradores na definição de suas ações, compreendem estruturas organizacionais que são essenciais para compreendermos a operação do MPF.

### *O papel dos recursos*

Além de serem autônomos, os procuradores possuem um acesso diferenciado a recursos<sup>68</sup> à medida em que ocupam um cargo dentro de uma poderosa organização estatal. Os procuradores de Altamira contam não somente com uma equipe – de técnicos juristas e outros servidores – de apoio, mas também com uma extensa rede de atores dentro do MPF que pode ser acionada para auxiliar nas investigações e na

---

<sup>68</sup> Mobilizo aqui uma noção relativamente restrita de “recursos”, relacionada especificamente às estruturas materiais (como escritórios, equipamentos) e humanas (como servidores administrativos, técnicos etc) que podem ser usadas para a ação.



construção de ações. Até setembro de 2016, o escritório da PRM-Altamira era representado por três escritórios, que correspondem à divisão do trabalho de procuradores em diferentes eixos temáticos. Os escritórios são “compostos por um gabinete com assessores, técnicos, e estagiários” (Entrevista 12, MPF, 2015). O primeiro escritório era responsável pelas comunidades indígenas e populações tradicionais; o segundo pela questão ambiental, e o terceiro por assuntos relacionados à cidadania, como o reassentamento de parte da população da cidade. Na realidade, no começo eram apenas dois escritórios, mas com o ritmo acelerado do empreendimento, foi criado o terceiro escritório (Entrevistas 12 e 14, MPF, 2015).

Essa divisão em três escritórios diferentes só foi possível em 2015, com a chegada de um novo procurador na PRM-Altamira, que antes só contava com dois procuradores.<sup>69</sup> No final de 2016 – durante o período de minha pesquisa de campo em Altamira –, essa divisão estava sendo revista, uma vez que havia um processo em curso para abrir uma nova vaga na PRM-Altamira (para um quarto procurador). De acordo com uma das procuradoras, essa decisão – que acabou sendo ratificada pelo Conselho Superior do Ministério Público – ilumina a importância que o caso de Belo Monte ganhou dentro da instituição: “a postura do corregedor de ter vindo pra Altamira, visto a realidade local, (...) e pedir mais um procurador, é porque BM realmente, para o MPF, não é um fato consumado” (Entrevista 67, MPF, 2016).

Nesses escritórios, procuradores contam com assessores que os ajudam com tarefas administrativas, como a organização de documentos, a coordenação de agendas, entre outras. O acesso a recursos, contudo, não se limitava às circunscrições geográficas da PRM-Altamira. A extensa rede de servidores do MPF ao longo do território nacional permitia que procuradores de Altamira e Belém envolvidos no caso de Belo Monte acionassem costuras de relações a partir de articulações com outros procuradores, como por exemplo da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e da 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão, que correspondem, respectivamente, à Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural e à Câmara de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Um dos entrevistados lembra que “a PFDC esteve em vários momentos, mas um dos mais recentes, o então procurador

---

<sup>69</sup> Para uma das procuradoras, “uma atuação que foi vitoriosa em Altamira foi conseguir mais um procurador. O MP ampliou o quadro, isso foi fantástico. E a justificativa desse pedido foi a dificuldade de atuar em BM. (...) Então não só ampliou o quadro, a gente pode fazer essa divisão né. Eu acho que isso foi fundamental. Se não eu não teria condição de me apropriar do meu escritório” (Entrevista 14, MPF, 2015).

(...) puxou uma ida do Conselho Nacional de Direitos Humanos para Altamira” (Entrevista 21, MPF, 2016).

O acesso a recursos de procuradores torna-se especialmente importante quando os comparamos com servidores de outras agências estatais, como o IBAMA, a FUNAI e o INCRA. O IBAMA, por exemplo, só no final de 2015 – após a concessão da LO – passou a ter um servidor em Altamira para lidar com as questões de Belo Monte, que antes eram centralizadas no escritório de Brasília (Entrevista 32, IBAMA, 2016). Já a FUNAI, apesar de ter uma sede em Altamira envolvida no processo de Belo Monte – que só não foi fechada devido a uma ocupação dos indígenas em 2010 (Entrevista 64, FUNAI, 2016) –, vive com pouquíssimos recursos: “Hoje se você chega dentro da Funai, para beber uma água tem que comprar, fazer vaquinha. Porque não tem recurso” (Entrevista 70, FUNAI, 2016). A relação do órgão com a FUNAI de Brasília também é complicada, caracterizada pela “turbulência. Para ter uma reunião na Funai de Brasília tem que marcar com antecedência” (Entrevista 70, FUNAI, 2016). O INCRA, por sua vez, se encontra em situação semelhante. Durante minha estadia em Altamira, o INCRA funcionava em uma espécie de galpão onde os funcionários, solapados pelo excesso de trabalho, muitas vezes não conseguem atuar devido à escassez de recursos (Entrevista 29, INCRA, 2016). Podemos ver, portanto, como o pertencimento a uma organização estatal “superpoderosa” (Paul, 2007) possibilita que procuradores mobilizem diferentes tipos de recursos para dar materialidade aos seus objetivos no contexto de Belo Monte.

#### *Agentes estatais e seu poder coercitivo*

Além de serem autônomos e terem acesso a variados tipos de recursos, os procuradores, ao fazerem parte de uma organização do Estado, são revestidos do poder coercitivo ancorado no monopólio do uso legítimo da força (Weber, 2004). Esse elemento se apresenta de maneira evidente, por exemplo, nos inquéritos civis, instrumentos que dão um poder diferenciado para o MP – se comparamos, por exemplo, com outras organizações estatais e principalmente de movimentos sociais – ao conferir os procuradores a capacidade de demandar informações em suas investigações (Arantes, 2002, p. 73).

Os momentos de observação que tive na PRM-Altamira mostraram como esses mecanismos de poder eram atualizados nas ações cotidianas de procuradores. Em uma das reuniões que pude presenciar, por exemplo, a procuradora à frente do caso – que se referia à saúde indígena – dialogava com representantes da Norte Energia, acompanhada ainda de outros atores, tanto de OMSs como de agências estatais (servidores da FUNAI e da Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI). A dinâmica da reunião, contudo, era clara: enquanto esses outros participantes – tanto de movimentos como do Estado – levantavam os problemas enfrentados com a questão da saúde nas comunidades indígenas, a procuradora constantemente fazia demandas de informações para a Norte Energia, sobre por exemplo quais ações eles estavam executando no momento, a fim de monitorar o andamento das condicionantes do Plano Básico Ambiental – Componente Indígena (PBA-CI)<sup>70</sup> que cabiam à empresa. Nesse momento, fica clara a diferença que significa estar “dentro do MP”: a possibilidade de ter acesso a dados que OMSs, por exemplo, dificilmente conseguiriam obter.

Apesar do acesso ao poder coercitivo ser essencial para que procuradores conseguissem obter informações e dar prosseguimento a suas investigações, muitas vezes outros tipos de poder eram acionados. A articulação da inspeção interinstitucional nas comunidades ribeirinhas – que contou com a participação de diversas organizações convidadas pelo MPF, como o IBAMA, a FUNAI e o Conselho Nacional de Direitos Humanos –, por exemplo, só foi possível devido à legitimidade que os procuradores construíram como atores que participam na defesa dessas causas, mesmo porque nenhuma dessas instituições foi obrigada a participar (Entrevista 67, MPF, 2016). Situações semelhantes podem ser percebidas nas bricolagens, quando procuradores convocaram uma audiência pública com o objetivo de persuadir a DPU a vir para Altamira, ou ainda quando procuradores acionam órgãos licenciadores por meio de despachos, na esperança que eles cobrassem da Norte Energia uma resposta. O poder aqui – e a autoridade dentro do Estado –, ao invés de algo “fixo”, se atualiza e se transforma na atuação de agentes estatais (Das e Poole, 2004; Castilho, Souza Lima e Teixeira, 2014), que ganham autoridade a partir de suas capacidades para

---

<sup>70</sup> O Plano Básico Ambiental configura um plano “elaborado pela Norte Energia a partir das condicionantes estabelecidas pelo órgão ambiental licenciador. O plano engloba ações variadas de compensações e de mitigações sociais e ambientais – como o programa de saúde e segurança, de controle ambiental, de atendimento à população atingida, de apoio à agricultura familiar, entre outros” (Pereira, 2014, p. 134). O Componente Indígena é uma parte do PBA que trata especificamente sobre as condicionantes e ações mitigatórias em relação às comunidades indígenas atingidas pela barragem.

implementar ações e da legitimidade que adquirem perante outros atores envolvidos no processo (ver também Carpenter, 2001; Abers e Keck, 2013).

*Uma tradição de resistência a grandes projetos*

“a atuação ambiental, e os grandes empreendimentos, era um dos temas que a gente trabalhava já latente aqui em relação à Amazônia. E aí não só hidrelétricas, havia a questão das mineradoras. Enfim, todo grande empreendimento, e o plano decenal já indicava um conjunto de hidrelétricas para a Amazônia, não só Belo Monte, mas especialmente um conjunto de hidrelétricas no eixo Tapajós e Teles Pires. Nós tínhamos em vista a existência de todos esses projetos e começamos a discutir desde então” (Entrevista 21, MPF, 2016).

Era comum, durante as minhas entrevistas, que os procuradores destacassem a singularidade do MPF no Pará dentro do Ministério Público brasileiro. De fato, como ressalta o procurador citado acima, a instituição do MPF no Pará, mesmo antes de Belo Monte, já tinha um forte histórico de atuação em grandes projetos na região amazônica, o que o contribuiu para a construção de um histórico institucional de resistência a esses projetos – e mais especificamente, ao modo como eles eram apresentados, discutidos e implementados. Como explica um dos procuradores: “de um modo geral, a gente tinha na procuradoria essa lógica de que do jeito que está sendo implantado está errado. Do jeito que está, vai repetir os erros do passado. (Entrevista 21, MPF, 2016).

A preocupação de procuradores de Belém com temas relacionados à instalação de grandes projetos foi especialmente relevante porque, até 2006,<sup>71</sup> Altamira não tinha uma procuradoria. A primeira ACP ajuizada pelo MPF no contexto de Belo Monte – a ação de 2001, que deslocou o processo de licenciamento ambiental para o IBAMA –, por exemplo, foi elaborada por procuradores de Belém e Santarém. Anos mais tarde, com a instalação da procuradoria de Altamira, procuradores de Belém se mantiveram ativos no caso, “se sensibilizando e mandando servidores”, o que era extremamente

---

<sup>71</sup> De acordo com um dos procuradores, o que motivou a ida do MPF – assim como de outros órgãos federais, como a Polícia Federal – para Altamira foi o assassinato de Dorothy Stang, ativista na região que participava em diversas lutas sociais, principalmente nas disputas agrárias: “Os desdobramentos da morte da Dorothy fizeram com que houvesse uma super presença do Estado na região. Então houve (...) a implantação da Federal, da Justiça Federal, e do MPF, com todas as dificuldades associadas. Eu fui o primeiro procurador, eu praticamente instalei a procuradoria em Altamira. Era bem precário, era eu e mais um servidor, mas depois houve a sensibilização da administração e foi crescendo” (Entrevista 78, MPF, 2017).

importante, já que “esse trabalho [em Belo Monte] não poderia ser feito sem o apoio de Belém” (Entrevista 78, MPF, 2017). Além de terem interesse na temática, os procuradores de Belém percebiam a importância de auxiliar seus colegas em Altamira,<sup>72</sup> uma vez que a rotatividade da PRM-Altamira – uma procuradoria de “primeira lotação” – significava que a cada processo de remoção interna no MPF, trocavam-se os procuradores da cidade (Entrevistas 17 e 21, MPF, 2016). Desse modo, para garantir a continuidade do processo, procuradores revelaram que decidiram “estar sempre reunidos numa espécie de GT informal, para que as ações, todos escrevessem juntos” (Entrevista 79, MPF, 2017).

Todos os procuradores da PRM-Altamira entrevistados (6) afirmaram que contaram com um apoio forte do MPF de Belém – além de outras instâncias da organização, como as câmaras de coordenação e revisão em Brasília. Na opinião de um dos procuradores: “A Procuradoria da República do Pará é uma Procuradoria da República que tem uma cultura institucional de integrar os membros, então há um relacionamento muito profícuo também entre os procuradores da República de Altamira e os de Belém” (Entrevista 28, MPF, 2016). Assim, os procuradores de Altamira “tinham uma relação muito próxima, muito cooperativa” (Entrevista 77, MPF, 2017). Como resume uma das entrevistadas,

“Belo Monte é um caso em que a atuação do MP é uma atuação de ponta. A gente tem uma equipe em Belém. (...) Eu não consigo imaginar uma equipe como essa, engajada, capacitada. E ainda existe, e não só dos procuradores, é do MP inteiro. Existe dentro do MP uma sensibilidade muito grande com relação a Belo Monte, a ponto de você ter um grupo, um centro de apoio, então você nunca está sozinho. Eu acho que isso talvez não aconteça em outras hidrelétricas, que às vezes o procurador fica lá mais sozinho” (Entrevista 14, MPF, 2015).

Apesar de ter enfatizado essa mobilização e sensibilidade dentro do MPF no Pará, é importante ressaltar – como apontado pela procuradora acima – que esse histórico de atuação em grandes projetos atravessava outras instâncias do MPF. Era isso que permitiu, por exemplo, a chegada de dois novos procuradores nos últimos

---

<sup>72</sup> Os procuradores de Belém perceberam, de fato, que o caso de Belo Monte seria um espaço ideal – devido à visibilidade que o caso dava para o MPF – de questionar o modelo de desenvolvimento concebido para a Amazônia baseado na construção de hidrelétricas: “a gente sabia que pela repercussão que tinha Belo Monte, que a gente não ia ficar circunscrito àquilo ali, porque a gente estava em evidência porque a gente propunha essas ações, e queríamos fazer que tivesse voz através da gente esse novo modelo de desenvolvimento, e dizer que esse modelo que foi implantando na Amazônia trouxe mais malefícios do que benefícios” (Entrevista 79, MPF, 2017).

anos à PRM-Altamira, que hoje conta com quatro procuradores permanentes. De acordo com um dos procuradores, a decisão de trazer outros procuradores para Altamira representa a importância que o caso de Belo Monte ganhou dentro da instituição: “Altamira não teria três procuradores em situações normais nunca porque não tem volume. Como o critério tradicionalmente é o volume de processos judiciais, não comportaria três procuradores. Mas dado Belo Monte e tudo que interferia, o conselho superior entendeu que o critério não poderia ser só o número de processos, mas a existência de uma demanda imensa” (Entrevista 11, MPF, 2015).

Portanto, o trabalho de procuradores, além de ser impactado pela independência – individual e da organização – e pelo acesso ao poder coercitivo enquanto parte do Estado, também era influenciado pelo histórico institucional de atuação em grandes projetos de infraestrutura na região amazônica. Os próprios militantes de OMSs do Pará corroboraram com essa interpretação, como argumenta um dos membros da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional:

“pelo que eu sei (...) a determinação de lutar contra esse modelo de desenvolvimento de implantação de projetos pensados para a Amazônia é uma determinação do MPF, não é de um procurador, mas do órgão como um todo aqui no Pará. Eles tiraram isso, deliberaram isso, é um posicionamento do órgão” (Entrevista 18, FASE, 2016).

### *Estruturas em movimento*

“nós estamos o tempo todo aprendendo, desaprendendo, reconstruindo, desconstruindo. Mas não resta dúvida de que Belo Monte foi um excelente laboratório nessa questão de hidrelétricas” (Entrevista 15, MPF, 2015).

Ao iluminar como estruturas organizacionais impactam o trabalho de procuradores do MPF, corremos sempre o risco de reificar essas estruturas, como se elas existissem independente dos atores que a dão vida – e, em última instância, como se elas fossem variáveis (independentes) que explicariam outra variável (dependente), a atuação dos procuradores. Essa não é, contudo, a proposta desta pesquisa. Na realidade, entendo que, ao mesmo tempo que as estruturas organizacionais impactam o trabalho de procuradores, elas são também impactadas – (re)produzidas e transformadas – pelo trabalho desses procuradores.

Por exemplo, o histórico institucional de problematizar a implementação de grandes projetos – que já existia mesmo antes do envolvimento do MPF no caso de

Belo Monte – ganhou diferentes contornos à medida em que procuradores atuavam no processo de implementação de BM. Em outras palavras, os sentidos do que seria “papel do MPF” na instalação de grandes projetos de infraestrutura se transformava quando procuradores se engajavam em diferentes momentos na luta em torno da usina de Belo Monte. De acordo com um dos procuradores, antes de Belo Monte o foco do MPF estava inteiramente concentrado no momento da Licença Prévia – e assim na possibilidade ou não de barrar o empreendimento:

“Vários empreendimentos em que você tem toda uma discussão judicial na judicialização do licenciamento, e ela vai estar só na Licença Prévia. Você vai discutir se o estudo de licenciamento ambiental foi bem feito, se não foi bem feito. Concedida a LP, era como se ficasse: “ok, perdemos, esquece”. E aquilo ninguém acompanhava, não havia um histórico. Belo Monte a gente tem acompanhamento e muita briga na LP, tem discussão na LI, (...) até na LO. A gente vem acompanhando tudo, brigando” (Entrevista 21, MPF, 2016).

Procuradores também (re)construíam suas interpretações em torno das legislações que embasam sua atuação, como por exemplo a convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relacionada à necessidade da realização oitivas prévias com comunidades indígenas em projetos que impactam TIs. Como explica um dos procuradores:

“A nossa leitura da 169 no Tapajós<sup>73</sup> foi muito mais avançada que nossa leitura da 169 no início de Belo Monte. Muitas vezes, quando a gente começa a discutir a 169 aqui [em BM], parece que a 169 se confunde com as audiências públicas. Isso de alguma forma está nas decisões da Ellen Gracie no Supremo. Ela fala: “não, olha mas o governo fala que vai ouvir a comunidade indígena dentro do processo de licenciamento”. Então não conseguimos dar essa visibilidade toda à convenção 169, ela ainda está muito dentro nesse momento, no momento que eu já estou no licenciamento. Mas a rigor ela fala em oitiva desde antes. (...) Isso tudo é resultado direto de Belo Monte, de amadurecimentos institucionais” (Entrevista 21, MPF, 2016).

Além disso, as próprias formas de poder que eram acionadas por procuradores no contexto de Belo Monte também foram transformadas ao longo do tempo. Os diversos obstáculos que procuradores da República tiveram que lidar durante o caso

---

<sup>73</sup> A hidrelétrica de São Luís do Tapajós, que seria localizada no Pará, foi arquivada pelo IBAMA em 2016 (para mais informações, ver <<http://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2016/08/ibama-arquiva-licenca-ambiental-para-hidreletrica-sao-luiz-do-tapajos.html>>. Acesso em 11/02/2017).

de Belo Monte – principalmente ao deslocarem os conflitos para o Judiciário – também fizeram com que eles despertassem o olhar para formas alternativas de poder que não implicassem a judicialização. Em outras palavras, construiu-se um entendimento de que melhores resultados poderiam ser obtidos investindo em costuras de relações e de bricolagens – como no acionamento de órgãos licenciadores através de despachos – em detrimento de deslocamentos para o Judiciário, como as ACPs. Para um dos procuradores, “o MPF vem aprendendo muito na atuação com Belo Monte. E uma das questões é sempre tentar esgotar o máximo todas as vias extrajudiciais para que o problema seja resolvido sem judicializar a questão, que envolve muitas incertezas” (Entrevista 28, MPF, 2016).

Um dos exemplos mais claros é a inspeção organizada nas comunidades ribeirinhas e, posteriormente, a elaboração de despachos para que o IBAMA pressionasse a Norte Energia a reconhecer a dupla moradia desse grupo, que dependia de suas casas na beira do rio Xingu e na cidade de Altamira. De fato, “o esforço tem sido tentar vias alternativas. Os ribeirinhos é isso, a questão dos ribeirinhos tem sido uma estratégia diferente” (Entrevista 67, MPF, 2016). Assim, curiosamente, uma das armas fundamentais dos procuradores – a ACP – passava a ser vista como apenas uma última opção.

Portanto, estruturas organizacionais que singularizam o MP não são simplesmente “dadas”, mas (re)produzidas e transformadas a partir do próprio trabalho de procuradores. Nesse sentido, este estudo contribui tanto para as discussões de como organizações impactam seus membros (Fillieule, 2010), como para os debates em torno de como o trabalho cotidiano das pessoas que habitam organizações (re)produz e transforma essas organizações (Lawrence et al., 2009; Berk e Galvan, 2013). Afinal, como bem lembram Castilho, Souza Lima e Teixeira (2014, p. 14), o “Estado” não é algo “dado”, mas feixes de relações em movimento:

“os burocratas no cotidiano das agências da administração pública (...) permanentemente procedem a (re)arranjos, (re)configurações, (re)interpretações do que sejam os modos de atender às demandas das coletividades sobre as quais atuam, assim estabelecendo fronteiras (e a crença nelas) do que seja “o Estado”, conferindo-lhe, portanto, a materialidade que as ideias podem ter”.



## Capítulo 4

### Engajamentos heterogêneos: os compromissos construídos por procuradores

“Muitas vezes não é o MPF, também depende das pessoas, então a gente já se deparou aqui com gente do MPF completamente conservador, avesso às lutas sociais e tudo mais” (Entrevista 18, FASE, 2016).

Em concordância com alguns dos principais trabalhos sobre o MP hoje no Brasil (Silva, 2001; Arantes, 2002; Coslovsky, 2009; 2011), busquei ressaltar acima o papel que as estruturas organizacionais do órgão têm nas possibilidades que procuradores encontram para atuar na contestação de políticas defendidas por outras agências estatais. Explicar porque procuradores conseguem questionar Belo Monte, contudo, ainda deixa outra pergunta aberta: por que eles *querem* fazer isso? O que explica a mobilização ativa de procuradores – ou pelo menos parte deles – no processo de implementação da usina de Belo Monte?

Entendo que, para respondermos essa pergunta, precisamos ir além do nível mesológico (organizacional) e descer nas motivações de procuradores. Afinal, como já lembrava o próprio Weber (2004), a burocracia é feita de pessoas, e essas pessoas são atores culturalmente situados que agem a partir de determinadas crenças e valores (Herzfeld, 1993). Nessa linha, discuto neste capítulo como parte dos procuradores construiu compromissos com causas mobilizadas durante o processo de Belo Monte, como os direitos de comunidades indígenas e ribeirinhas. Explorar o que motiva procuradores é especialmente interessante por nos permitir ainda compreender melhor as heterogeneidades dentro de uma organização, uma vez que nem todos os procuradores se posicionavam como atores compromissados com causas.

Para explicar essa variação – e portanto porque alguns procuradores se engajaram ativamente com as disputas envolvidas em Belo Monte enquanto outros tiveram uma atuação mais protocolar – ilumino neste capítulo os processos por meio dos quais (alguns) procuradores construíam compromissos com causas. Mais especificamente, argumento que a construção de compromissos por procuradores do MPF pode ser explicada por três fatores principais: i) as trajetórias específicas de cada

procurador; ii) as interações que eles estabeleciam com a população local e organizações de movimentos sociais; e iii) os valores dos procuradores.

### **Atores compromissados**

“Sabemos que estamos contrariando interesses, mas o Ministério Público tem uma missão clara, a defesa dos povos da floresta e da ordem jurídica. Vamos continuar entrando com as ações contra Belo Monte”.<sup>74</sup>

A análise etnográfica sobre a atuação do MPF – que me fez extrapolar as fronteiras da instituição e conversar com os interlocutores do órgão, como a população local, OMSs e servidores de agências estatais – me chamou a atenção para como as opiniões que essas pessoas tinham sobre a organização sempre dependiam de que procuradores estávamos falando. Os entrevistados de organizações de movimentos sociais, por exemplo, sistematicamente apontavam procuradores específicos com quem eles tinham uma relação mais ativa e quem eles percebiam que mais contribuía para a luta por direitos de comunidades atingidas no caso de Belo Monte: três deles da própria PRM-Altamira e dois da procuradoria de Belém. Um dos entrevistados explica que esses procuradores que “vieram com mais sangue nos olhos para fazer o trabalho deles. E alguns procuradores tiveram uma atuação mais protocolar, não estavam com tanto sangue nos olhos” (Entrevista 76, ISA, 2016). Os procuradores de Belém já acompanham o caso há pelo menos quinze anos, desde o princípio do envolvimento do MPF nesse caso. Dos procuradores de Altamira, dois deles permaneceram por volta de dois anos na cidade – como a média dos outros procuradores –, e a outra já está na cidade desde 2012. Sua decisão de permanecer em Altamira, de acordo com um de seus colegas procuradores, “está ligada a essa vontade dela de ficar, está ligada a toda essa discussão de Belo Monte. Ela ficou por conta de Belo Monte, das relações com os movimentos sociais, com os indígenas” (Entrevista 21, MPF, 2016).

Essa diferença no envolvimento dos procuradores pode ser facilmente percebida se olharmos para as práticas eles acionam. Todas as bricolagens citadas no capítulo anterior – como a inspeção organizada nas comunidades ribeirinhas, a

---

<sup>74</sup> Entrevista de um dos procuradores à imprensa em 2013. Fonte: < <http://racismoambiental.net.br/2013/10/31/felicio-pontes-procurador-da-republica-diz-que-aco-es-contra-belo-monte-vao-continuar/>>. Acesso em 28/03/2017.

audiência pública coordenada junto à DPU e os despachos enviados para órgãos licenciadores – tiveram participação dessa procuradora que decidiu permanecer em Altamira. Os dois procuradores de Belém, por outro lado, participaram respectivamente de 12 e 13 ações judiciais; em outras palavras, eles estiveram envolvidos em quase metade das ações propostas pelo MPF.

Mas o que explica essa variedade no envolvimento entre diferentes procuradores que participaram do caso de Belo Monte? Durante a pesquisa de campo, era comum que algumas lideranças e/ou comunidades atingidas ressaltassem como a percepção que eles tinham sobre o MPF era ancorada no “engajamento” (Entrevista 30, Conselho Indigenista Missionário, 2016) ou no “compromisso” de determinados procuradores (Entrevista 34, Fundação Viver, Produzir e Preservar, 2016). Um dos entrevistados, por exemplo, relata que “nós encontramos no MPF pessoas que se comprometeram com essa causa [de Belo Monte]” (Entrevista 24, Comitê Metropolitano Xingu Vivo Para Sempre, 2016).

Argumento que essa heterogeneidade interna do MPF está ligada às motivações dos procuradores, e, mais especificamente, aos compromissos que (alguns deles) construía com causas mobilizadas durante o processo de implementação de Belo Monte. Parte dos procuradores via a defesa de determinadas causas – como os direitos de grupos afetados pelo empreendimento – como o cerne do seu trabalho, e às vezes como a própria missão institucional do MPF. Nas palavras de um dos procuradores:

“Não foi o Ministério Público que me escolheu, fui eu que escolhi. Eu quero defender a população tradicional da Amazônia. Onde é que eu posso fazer isso melhor? Na advocacia? Não. Na defensoria? Não. No MPF. Aqui é o lugar por excelência onde se faz essa defesa, então eu disse: eu quero ir para aí. Então quando eu passo no concurso, já foi completamente direcionado, que aqui eu ia cumprir a minha missão” (Entrevista 79, MPF, 2017).

Outros procuradores, contudo, buscavam se distanciar de qualquer tipo vínculo ideacional, geralmente ressaltando a imparcialidade que rege o cargo de procurador e sua missão de fazer com que a lei seja cumprida. Como explica uma das entrevistadas: “É o nosso papel garantir que as coisas sejam feitas na legalidade, na minha opinião. É diferente de alguma coisa voltada a determinado lado” (Entrevista 53, MPF, 2016). Nessa percepção, os procuradores não podem “se opor a um projeto político de poder, porque isso aí já vai para o campo da política”; pelo contrário, eles

“têm que ser técnicos e objetivos e (...) ter uma visão equidistante da questão”, não podendo “adentrar no campo do comprometimento com aquele ou este movimento social” (Entrevista 28, MPF, 2016).<sup>75</sup> O mesmo procurador complementa:

“A visão do MPF nesse caso é objetiva. Ela tem que ser objetiva e ela tem que se adstringir ao cumprimento da lei, simples assim. Então a ação do MPF é identificar quais são as falhas em relação ao licenciamento ambiental da usina de BM, instar ao empreendedor, ao poder público para que resolva os problemas identificados, e caso não ocorra, responsabilizar os agentes e as pessoas jurídicas que praticaram a ilegalidade, tanto se for na parte civil, como na parte de improbidade administrativa, criminal. Essa é a visão do MPF, no meu ponto de vista. É, de forma serena, exercer as suas atribuições se adstringindo a lei, sendo fiscal dela e se pautando pelo cumprimento da constituição” (Entrevista 28, MPF, 2016).

Portanto, o que difere os procuradores são os modos pelos quais eles se envolvem com causas que atravessam seu trabalho. Enquanto alguns procuradores são movidos por compromissos, trabalhando proativamente na defesa das causas que buscam defender, outros se distanciam de qualquer envolvimento mais direto com as disputas ligadas ao seu trabalho – o que não impede, é claro, que eles também defendam essas causas nas ações que propõem.<sup>76</sup>

Podemos entender compromissos como “linhas de atividade contínuas” (Becker, 1960, p. 33), ou, em outras palavras, como “comportamentos consistentes” (Silva e Rukowski, 2016, p. 194). Mas que fatores exatamente explicam as diferenças nos tipos de compromissos dentro do MPF? Explorar os processos de construção e ativação de compromissos é relevante justamente por nos permitir compreender o que permite que alguns procuradores se engajem com causas e outros não.

As literaturas de movimentos sociais – e mais especificamente sobre o fenômeno chamado de *engajamento militante* (ver Fillieule, 2010; Sawicki e Siméant, 2011; Silva e Rukowski, 2016) – podem ajudar aqui. De um lado, alguns autores ressaltam o papel de elementos das trajetórias dos indivíduos, que gerariam uma propensão ao engajamento (Silva e Rukowski, 2016, p. 196). É nesse sentido que

---

<sup>75</sup> Os significados de parte dos procuradores apresentarem seu trabalho como algo “técnico” – como se fosse oposto ao que seria entendido como “político” – podem ser investigados em maior profundidade em trabalhos futuros. Afinal, como já lembram outros autores, a ideia de “técnica” muitas vezes pode ser mobilizada como argumento político para construir posições em políticas públicas (ver Ferguson, 1994).

<sup>76</sup> De fato, podemos melhor entender os compromissos não como uma variável binária – do tipo “existe” ou “não existe” –, mas como processos em que atores constroem diferentes tipos de engajamentos (em maiores ou menores graus) com causas.

Fillieule (2010) analisa os hábitos e comportamentos que as pessoas adquirem a partir de seu processo de socialização (ver também Bourdieu, 1994; Mische, 1997).

Outros autores focam na produção de sentidos de ação compartilhados. É o caso dos teóricos ligados à ideia de “identidade coletiva”, que ressaltam o papel das normas e valores que diferentes indivíduos compartilham na produção do engajamento (Melucci, 1989; Hirsch, 1990; Gamson, 1991; Polletta e Jasper, 2001; Naujorks e Silva, 2016). Uma terceira via explicativa se ancora nas relações que os indivíduos estabelecem (Mische, 1997; Diani, 2000). Segundo Silva e Rukowski (2016, p. 203), “esta abordagem enfatiza a importância dos contextos de interação cotidiana e das negociações de sentido que neles se desenvolvem para a compreensão da atuação dos indivíduos”. Há ainda autores que ressaltam o papel dos incentivos, dando ênfase aos interesses dos atores – que podem ser tanto materiais (Olson, 1999 [1965]) como simbólicos (Fillieule, 2010) – na construção do engajamento.<sup>77</sup>

Argumento que, no contexto de Belo Monte, a construção de compromissos com causas por procuradores pode ser explicada por três fatores principais: i) as trajetórias específicas de cada procurador; ii) as interações que eles estabeleciam com a população local e organizações de movimentos sociais; e iii) seus valores, isto é, suas crenças e visões de mundo. Nesse sentido, este estudo contribui para as teorias sobre engajamento ao enfatizar a importância dos fatores relacionais, disposicionais e ideacionais na construção de compromissos. Contudo, diferentemente de grande parte dos estudos citados acima, esta pesquisa analisa o processo de construção de compromissos *dentro* do Estado. Nesse sentido, entendo que essa dissertação contribui ainda para debates em torno das motivações de agentes estatais – uma discussão que será retomada em maior profundidade no próximo capítulo.

### *O papel das trajetórias*

“O que fico pensando nessas horas era no meu avô, que era um canoeiro, ele tinha uma canoa vela que trazia frutas da região para vender em Belém. Se ele não tivesse a grande sacada de colocar os sete filhos dele para estudar e se formar, que é uma coisa, naquele tempo, magnífica... Nenhum ribeirinho tinha filho na universidade, imagina os sete filhos formados em universidade. (...) Se ele não tivesse feito isso, com certeza nossa família seria uma das atingidas por esses grandes projetos. E ele foi atingido pela

---

<sup>77</sup> Cumpre esclarecer que o mapeamento dessa literatura teve inspiração no trabalho de Silva e Rukowski (2016).

hidrelétrica de Tucuruí, que até hoje traz uma desgraça muito grande para a população local. Então eu acho que o que eu pude trazer para o MP e que acho que isso ajuda, que enriquece, é essa experiência pessoal, de alguém que tem família de ribeirão, que pudesse se colocar no lugar dessas pessoas” (Entrevista 79, MPF, 2017).

As experiências anteriores que alguns procuradores tinham antes de chegar ao MPF tiveram um impacto central no modo como eles desenvolviam o seu trabalho e se engajavam com causas. A fala acima do procurador, que mostra como ele se identifica com as lutas de comunidades ribeirinhas devido a sua origem, revela, por exemplo, como o sentimento de pertencimento a grupos emerge como um elemento importante no compromisso que ele desenvolveu com essas causas como procurador da República.

O caso de Belo Monte mostra, contudo, que não são apenas as experiências já vinculadas às próprias causas que impactam na formação de compromissos. Trajetórias profissionais e acadêmicas, por exemplo, foram apontadas como fatores importantes nos modos pelos quais procuradores desenvolviam seu trabalho, interagem com outros atores e interpretavam criticamente a realidade a sua volta. Como mencionado no capítulo anterior, a maior parte dos procuradores que chegavam a Altamira estava vivenciando suas primeiras experiências profissionais (Entrevistas 28 e 53, MPF, 2016). As experiências que alguns dos procuradores tiveram antes de assumir o trabalho em Altamira, assim, se mostravam como um fator crucial no modo como eles se envolviam com o caso de Belo Monte e com as próprias OMSs. Um dos entrevistados do Instituto Socioambiental relata que

“a [procuradora], do MPF, é uma exceção. O [procurador], que estava aqui na época, é uma exceção. O cara entrou no MPF já mais velho, tinha uma puta bagagem profissional. (...) A [procuradora] já tinha uma bagagem, veio para cá com mestrado, já tinha trabalhado, já vem com um senso crítico diferente. O [outro procurador], ele foi defensor público antes de vir para cá” (Entrevista 76, ISA, 2016).<sup>78</sup>

Os três procuradores citados pelo entrevistado correspondem exatamente aos procuradores de Altamira que eram sistematicamente mencionados como os mais engajados com as questões de Belo Monte por outras OMSs. As entrevistas com esses procuradores confirmaram a importância de suas trajetórias anteriores, mas de

---

<sup>78</sup> O nome dos procuradores foi retirado para preservar seu anonimato.

maneiras distintas. De um lado, as experiências acadêmicas contribuíam ao dotar indivíduos de um senso crítico que os permitia compreender a realidade de maneira diferenciada. Em uma entrevista à jornalista Eliane Brum, uma procuradora explica:

“Encontrei aqui [em Altamira] a continuação do que eu estudei no meu mestrado a partir da (filósofa alemã) Hannah Arendt. Belo Monte é o caso perfeito para se estudar o mundo em que tudo é possível. A Hannah Arendt lia os estados totalitários. Ela lia o mundo do genocídio judeu. E eu acho que é possível ler Belo Monte da mesma maneira”.<sup>79</sup>

Já as experiências profissionais por vezes ajudavam os procuradores a lidar com os problemas que emergiam no contexto de Altamira, que, além de ter sido palco da construção de Belo Monte, é conhecida por um histórico intenso de lutas agrárias (Entrevista 26, MXVPS, 2016). Isso significava que os procuradores por vezes recebiam ameaças, o que um dos procuradores relatou saber lidar justamente pela experiência profissional que teve antes de chegar ao MPF: “Eu tive uma atividade profissional antes de fiscalização, eu era fiscal. Auditor fiscal tem uma similaridade com o procurador. (...) Então já tive pressão, recebi ameaças. Acho que isso ajudou a lidar com esse aspecto. Porque a questão das ameaças era algo zelado que existia [em Altamira]” (Entrevista 78, MPF, 2017).

Experiências profissionais de contato com grupos minoritários também foram relatadas como importantes. Para um dos procuradores, foi justamente sua trajetória enquanto defensor público que o ajudou a compreender as demandas de grupos atingidos pela hidrelétrica de Belo Monte:

“infelizmente, a formação jurídica tradicional e o grupo jurídico que acaba passando em concurso [do MPF], acho que agora está sendo mais democratizado, mas mal ou bem, você tem um grupo que é tradicionalmente de uma classe média-alta, ou classe média, então você tem uma carência um pouco de diálogo. Acho que pela violência urbana, por tudo, acho que você acaba tendo uma visão um pouco restrita da sociedade. Acho que Altamira me mostrou um pouco isso, mas eu já tinha essa visão, trabalhei no interior do Rio de Janeiro, trabalhei na baixada fluminense, e são pessoas que não tinham voz. (...) Acho que como defensor público me deu muito essa visão de escutar o outro, de ter essa proximidade. O direito para muitos é só uma questão de papel, uma questão de técnica e pouco contato, então minha visão era essa, queria conhecer a questão das demandas indígenas”.

---

<sup>79</sup> Fonte: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/01/opinion/1417437633\\_930086.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/01/opinion/1417437633_930086.html)>. Acesso em 22/03/2017.

Portanto, as trajetórias impactam de maneira central os processos de construção de compromissos, seja pelo próprio contato com causas antes de entrar no MPF ou pelo desenvolvimento de habilidades que permitiam esses procuradores lidar com os obstáculos de trabalho em Altamira – como as ameaças –, interagir e entender as demandas de grupos atingidos, e ainda interpretar criticamente a realidade a sua volta, como na fala da procuradora que usa Hannah Arendt para explicar o estado de exceção que caracterizaria Altamira no contexto da instalação da barragem.

*Se posicionando: a relação de procuradores com a população local*

“Como eu fazia, por exemplo, com os procuradores que chegavam do sul, com uma realidade completamente diferente? Sabe qual era a tática? “Vai para a aldeia. Fica na aldeia”. (...) E quando voltava, voltava completamente mudado. Não tem pedagogia melhor do que essa de conhecer a realidade. O choque de realidade que levava era o suficiente para o cara vir e preparar a ação contra Belo Monte. (...) E ainda voltava revoltado com o que governo fazia” (Entrevista 79, MPF, 2017).

Além dos fatores disposicionais, a construção de compromissos com causas por procuradores do MPF perpassava fatores relacionais, e mais especificamente, a dinâmica de interação que os procuradores desenvolviam (ou não) com a população e as OMSs locais. Em uma cidade com um histórico extraordinário de mobilizações sociais,<sup>80</sup> interagir com esses atores emergia como uma tarefa indispensável para os procuradores entenderem os problemas locais e obterem informações que os permitissem construir suas estratégias de ação (Entrevista 12, MPF, 2015; Entrevista 79, MPF, 2017).

Na opinião de um dos procuradores, a relação com as organizações de movimentos sociais e a população local “foi estratégica para a gente, foi uma estratégia de sobrevivência para o Ministério Público” (Entrevista 79, MPF, 2017). Afinal, como comentado no capítulo anterior, as interações com esses atores eram fundamentais, tanto no provimento de informações como na cobrança constante que militantes de movimentos sociais faziam aos procuradores.

---

<sup>80</sup> Mesmo antes da chegada de Belo Monte, grupos sociais de Altamira já mostravam sinais de ativismo político – tendo, em um primeiro momento, uma forte ligação com a Igreja Católica (através das chamadas Comunidades Eclesiais de Base) e com o Partido dos Trabalhadores. Uma evidência disso foi a mobilização em torno da construção da Transamazônica, nos anos 1970 (Entrevista 26, Movimento Xingu Vivo Para Sempre, 2016; Entrevista 35, Prelazia do Xingu, 2016).



Um exemplo interessante é a bricolagem na qual procuradores, inquietos com a inefetividade da ACP que buscava trazer a DPU para Altamira, articularam uma audiência pública para convencer a defensoria a se instalar na cidade para lidar com as negociações de reassentamento de indivíduos atingidos pela barragem. A percepção da procuradora sobre qual era o problema operando nesse contexto (a ausência da DPU em Altamira) e o que isso significava (processos de negociação injustos entre empreendedor e atingidos), foi construída justamente a partir do contato com uma das pessoas atingidas:

“Quando foi em setembro do ano passado [2014], me procurou uma senhora falando que ela queria uma casa, mas eles só estavam dando indenização, que a indenização para ela não dava, porque ela não conseguia comprar outra casa, e ela queria uma casa. E aí eu queria entender a história dela, e ela falava eu não entendia. (...) Ela era analfabeta, você olha para a pessoa e era visivelmente humilde, você percebe pelo jeito, o cúmulo da hipossuficiência. Aí eu falei para essa senhora: “a senhora espera lá fora, que eu vou com a senhora lá na empresa, pessoalmente”. (...) Aí cheguei com ela lá, aí como que funcionava na empresa [Diagonal],<sup>81</sup> eu vi o seguinte: (...) a pessoa chega, aí ela recebe um papel com a avaliação da casa, quanto ela vai receber, e se ela quiser aceitar ela aceita, e se ela não quiser aceitar... Só que assim, pessoas analfabetas, humildes, negociando em uma mesa com a empresa sozinhas, completamente sozinhas. E se essa pessoa não concordar, como essa senhora não tinha concordado, aí o que a empresa faz, a empresa tem o advogado que vai explicar para ela as regras do processo. Aí vem o advogado e explica porque tinha que ser daquele jeito, que ela tem que concordar. Então não tem negociação nenhuma, porque você tem que aceitar o que eu estou te impondo. (...) Então quando eu vi isso, eu tive a nítida percepção de que a Norte Energia estava fazendo o papel dela, a Norte Energia é o empreendedor. Quem não estava lá era o Estado, quem não estava lá era a assistência jurídica gratuita que essa pessoa tinha que ter no momento da negociação. Então o erro estava aí. Então a audiência pública, o objetivo dela foi trazer o Estado para acompanhar as pessoas nas negociações. E aí isso aconteceu, a Defensoria Pública foi para Altamira para tratar do reassentamento urbano” (Entrevista 14, MPF, 2015).

Entendo, portanto, que as relações com a população local e com as OMSs impactavam a construção de compromissos porque os procuradores se posicionam

---

<sup>81</sup> A Diagonal é uma empresa terceirizada contratada pela Norte Energia para auxiliar na questão dos reassentamentos.

justamente a partir das interações que estabelecem com esses atores. Em outras palavras, a percepção que procuradores constroem em torno de quais problemas são mais relevantes e de quais causas eles defendem nos seus trabalhos atravessa suas redes de interações.

É importante ressaltar – principalmente quando buscamos entender as variedades nos compromissos construídos entre procuradores – que nem todos eles tinham essa postura de conversar com a população e os movimentos. Entrevistado do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), por exemplo, conta que a relação do CIMI com o MPF estremeceu com a chegada de um procurador, com quem eles não conseguiram desenvolver um canal de diálogo. Em suas palavras:

“teve um [procurador] com quem a gente não teve uma abertura tão boa. (...) Nós nos sentimos perdidos. Ele não tinha tempo para receber os movimentos sociais, para ouvir questão indígena... Então assim, se ele passou um ano aqui, nós conversamos com ele uma vez. E olha que nós procurávamos centenas [de vezes]. (...) Ele não era muito bom não, mas também ficou pouco aqui” (Entrevista 30, CIMI, 2016).

*A importância dos valores: de que causas estamos falando?*

Os compromissos dos procuradores eram influenciados também por seus valores. Como argumentado anteriormente, procuradores comprometidos claramente entendem que o trabalho do MPF vai muito além de fiscalizar o cumprimento da constituição, argumentando a importância do seu trabalho em “dar voz à população” (Entrevista 77, MPF, 2017), ou “defender a população tradicional da Amazônia” (Entrevista 79, MPF, 2017). Mas de que população estamos falando?

Explorar o papel dos valores é importante justamente por nos permitir compreender com que causas exatamente procuradores estavam comprometidos. Afinal, a categoria de “atingidos por barragens” é extremamente ampla e não faz jus ao conjunto heterogêneo de grupos que a constituem, dentre os quais fazem parte povos indígenas – que incluem índios aldeados, ribeirinhos e citadinos –, populações ribeirinhas, garimpeiros, pescadores, setores da população urbana, setores da população rural, entre outros.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Como ressalta Reis (2015, p. 28), “as etnias que compõem este território [do Xingu] formam um grupo bastante heterogêneo e diversificado, sendo tarefa muito difícil, por isso, tentar agrupá-los sob uma única categoria de “população impactada pela construção da barragem”.”

Grande parte dos procuradores prontamente levantavam as comunidades indígenas e ribeirinhas como foco da atuação do MPF (Entrevista 67, MPF, 2016; Entrevistas 77, 78 e 79, MPF, 2017), mas poucas vezes grupos como os garimpeiros eram mencionados. Se voltamos às ações ajuizadas pelo MPF sobre Belo Monte, vemos claramente essa assimetria: sete das 27 ações (em torno de 26%) mobilizam como uma questão central causas indígenas (ver Tabela 1). Os pescadores aparecem como objeto de uma ACP, ajuizada em novembro de 2016. Já os problemas relacionados aos garimpeiros não aparecem como tema principal em nenhuma das ações no contexto de Belo Monte.<sup>83</sup> Na realidade, quando os garimpeiros são mencionados, eles aparecem como um obstáculo às condições de vida de povos indígenas, como em ACP ajuizada em 2013 sobre as condicionantes indígenas, onde procuradores argumentam que “o que se verifica é o constante assédio de madeireiros, pescadores, garimpeiros, entre outros, à lideranças e outros indígenas” (MPF, 2013, p. 24).

As percepções que indivíduos destes grupos têm sobre o papel do MPF e de procuradores na defesa de suas causas durante o caso de Belo Monte corrobora com essa assimetria. Um dos grupos particularmente insatisfeitos com o MPF, por exemplo, são os garimpeiros da vila Ressaca, localizada na volta grande do Xingu. Sobre a atuação do MPF, membro da Cooperativa Mista dos Garimpeiros da Ressaca, Itata, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda (COOMGRIF) relata: “Eu vejo tanta coisa acontecendo, mas não vejo nada para beneficiar aquele pessoal. MPF, perdi as contas de quantas vezes fui lá embaixo, tenho uma pasta cheia ali de denúncias”. Diferentemente de outros grupos, os garimpeiros não veem o MPF como um parceiro e parecem frustrados com a pouca atenção que ganham dos procuradores. Para o mesmo entrevistado, isso acontece porque “eles [procuradores] não gostam de

---

<sup>83</sup> Existe, contudo, uma ACP de 2014 cujo objetivo principal é deslocar o processo de licenciamento ambiental da atividade de mineração da empresa Belo Sun – instalada na Volta Grande do Xingu, próximo à barragem de BM – do órgão estadual para o federal (IBAMA). É importante notar que, mesmo os garimpeiros sendo altamente impactados pela chegada da Belo Sun, essa ação trata majoritariamente dos impactos em comunidades indígenas e no rio Xingu. Durante minha pesquisa de campo em 2016, uma das procuradoras afirmou que a questão dos garimpeiros “é uma coisa que está se estudando” no MPF (Entrevista 53, MPF, 2016). Outra procuradora afirmou que os garimpeiros serão incluídos nos estudos requisitados recentemente à comunidade acadêmica sobre o reassentamento de povos ribeirinhos (Entrevista 67, MPF, 2016). Além disso, enquanto escrevia esse capítulo, o MPF apresentou uma recomendação à Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Pará a não expedir a licença de instalação para a Belo Sun (mencionando os impactos sobre as comunidades que habitam a Volta Grande do Xingu – dentre elas os garimpeiros). A licença, no entanto, acabou sendo concedida no mesmo dia da recomendação. Fonte: <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2017/02/governo-concede-licenca-para-belo-sun-extrair-ouro-na-regiao-do-xingu.html>>. Acesso em 12/02/2017.

garimpeiro, começa por aí. Eu vejo a [procuradora] muito ambientalista. E as pessoas veem o garimpeiro como se fosse o cara que deprecia o meio ambiente, que estraga o meio ambiente, que acaba com tudo”.<sup>84</sup> Vemos, portanto, que os valores – visões de mundo – impactam as causas com as quais procuradores efetivamente se escolhem se comprometer.

Além dos garimpeiros, os pescadores também se encontravam insatisfeitos com a atuação do órgão. Um deles diz que “confia” na instituição, mas ressalta que “está demorando muito” (Entrevista 36, Colônia de Pescadores Z-57, 2016).<sup>85</sup> Assim, os pescadores entrevistados, apesar de se sentirem acolhidos pelo MPF – pelo menos durante minha última ida a Altamira (setembro de 2016) –, estavam frustrados com a ausência de resultados concretos, o que inclusive os levou a contratar um advogado particular (Entrevista 43, Colônia de Pescadores Z-57, 2016).

A avaliação relativamente pessimista sobre a atuação do MPF por parte de garimpeiros e pescadores, contudo, é quase diametralmente oposta a como comunidades indígenas e ribeirinhas enxergam a atuação da instituição. Para uma ribeirinha atingida por Belo Monte – que também é membro do Movimento Xingu Vivo para Sempre –, a atuação do MPF “foi ótima, trouxe nova esperança, trouxe a justiça que tanto precisei”. Ela vai ainda mais além ao apontar para como essas conquistas foram resultado do comprometimento da procuradora à frente da questão: “Ela [procuradora] é a peça fundamental nessa história. Ela é o pino da coisa. Ela revirou todo esse bagulho e concluiu que todo mundo [as comunidades ribeirinhas] vai voltar [para a beira do rio]” (Entrevista 54, MXVPS, 2016).<sup>86</sup> Pesquisadora da Universidade de Campinas (UNICAMP) envolvida no caso dos ribeirinhos concorda:

---

<sup>84</sup> Essa posição foi corroborada por dois garimpeiros que habitam a vila da Ressaca, localizada na Volta Grande do Xingu (Entrevistas 46 e 68, COOMGRIF, 2016).

<sup>85</sup> É importante frisar, no entanto, que a insatisfação de alguns grupos sociais com a atuação do MPF não significa automaticamente que o órgão ignora esses grupos. Em grande parte das entrevistas, pude perceber que o modo como eles avaliam a atuação dos órgãos estatais está substancialmente vinculado aos resultados concretos que essas instituições conseguem promover para as demandas desses coletivos. Isso é visível, por exemplo, no caso dos pescadores, que têm sido objeto de atuação de um dos procuradores da PRM-Altamira, mas cuja conclusão ainda não foi atingida. Na época da realização da pesquisa de campo em Altamira (em 2016), o procurador afirmou que ainda faltava “analisar mais devidamente o testemunho dos pescadores relacionado a essa questão” (Entrevista 28, MPF, 2016). Desde então, o inquérito civil deu origem a uma ACP onde o MPF demanda a suspensão da Licença de Operação da usina e o pagamento de compensações aos pescadores.

<sup>86</sup> Lideranças entrevistadas de comunidades indígenas ribeirinhas também enfatizaram a importância do papel do MPF em suas lutas, ressaltando o trabalho da mesma procuradora: “As coisas só funcionam quando a gente aciona o Ministério Público. (...) A pessoa da [procuradora] está tipo revirando o que eles fizeram de errado para que de fato aconteçam as coisas certas” (Entrevista 51, Associação Tyoporemo, 2016).

“A [procuradora] é uma pessoa envolvida, e comprometida, a fim de resolver a situação dos ribeirinhos” (Entrevista 75, UNICAMP, 2016).

Membros de povos indígenas aldeados também corroboram com essa percepção positiva sobre a atuação do MPF no caso de Belo Monte. Nas palavras de uma das lideranças indígenas da região (do povo indígena Muratu):

“Ah se não fosse eles [MPF], nossa... Assim, tem a boa vontade também da [procuradora] né. Ela se disponibilizou também, deu maior atenção para o pessoal da Volta Grande. Ela está participando das coisas, ela sempre está junto com a Volta Grande. (...) A realidade, tanto dos povos indígenas como ribeirinhos, ela foi ver. Então o Ministério Público está trabalhando muito bem” (Entrevista 71, Povo Indígena Muratu, 2016).

Posicionamento semelhante foi encontrado nas entrevistas com lideranças de comunidades indígenas citadinas, isto é, dos índios que moram na cidade de Altamira.<sup>87</sup> De acordo com presidente da associação Inkuri, “o MPF tem sido parceiro. A [procuradora] é uma pessoa que tem nos ajudado muito, tem nos apoiado, e eu não tenho nada de ruim para falar dela e do MPF. Ela entrou com vontade, com garra, acreditou no nosso trabalho” (Entrevista 72, Associação Inkuri, 2016). Outra liderança entrevistada das comunidades indígenas citadinas – membro da Associação dos Índios Moradores de Altamira (AIMA) – concorda, enfatizando a importância do trabalho do MP “em cobrar as condicionantes”.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Não há consenso na posição de outros grupos urbanos (não índios) em Altamira. Enquanto algumas lideranças enfatizam a presença e importância do órgão (Entrevista 26, MXVPS, 2016; Entrevista 30, CIMI, 2016), outros grupos sentem que o MPF não consegue passar por cima das decisões da Norte Energia. Para um dos membros da Associação de Moradores do Bairro Jardim Independente I (AMBAJI I), bairro cujos impactos da usina só foram sentidos após a mesma entrar em operação – e, segundo eles, elevar o lençol freático que passa por debaixo de suas casas, provocando a irrupção de água dentro das moradias –, o MPF não foi tão efetivo: “Eles [procuradores] têm boa vontade, mas eles não têm poder. (...) Eles têm apoiado a gente, mas não têm poder, autonomia para mandar tirar a gente daqui. A gente agradece o trabalho deles, mas eles não têm poder de decisão” (Entrevista 39, AMBAJI I, 2016).

<sup>88</sup> Vale ressaltar, contudo, que o mesmo entrevistado, apesar de contente com o trabalho do MPF, relatou uma situação em que se frustrou com um dos procuradores, durante um protesto organizado por parte das lideranças indígenas da região contra a então coordenadora local da FUNAI. Ele complementa: “Do MP nós sentimos a atuação dela [procuradora] negativa quando a gente fez um movimento contra uma coordenadora da FUNAI aqui, que não estava fazendo um bom serviço de acordo com que a comunidade precisava. Nós fizemos movimento, apresentamos relatório de problemas, todas as lideranças foram lá e falaram para ela, na presença da coordenadora da FUNAI, na presença do MP. (...) E aí no final ela [procuradora] diz: “não, mas o relatório dela é muito bom, ela é boa em escrever, faz tudo certinho”. Então o relatório dela fala mais alto que a nossa presença?” (Entrevista 61, AIMA, 2016). O posicionamento dessas lideranças indígenas – estabelecendo as fronteiras sobre até onde é aceitável que o MPF interfira em suas disputas – parece colocar em xeque a ideia de que a legitimidade do MP se sustenta na “tutela” dos grupos defendidos pelo órgão (Arantes, 2002), uma discussão que será retomada no próximo capítulo.

Os relatos de lideranças dessa variedade de grupos sociais mostram como a atenção conferida por diferentes procuradores a distintos tipos de demandas depende de onde vem essa demanda – e, conseqüentemente, como os compromissos de procuradores se concentravam em algumas causas específicas, especialmente os direitos de povos indígenas e comunidades ribeirinhas. Afinal, eram essas as causas que procuradores tinham maior envolvimento e cuja defesa era percebida como um objetivo central do MPF no caso de Belo Monte, como mencionado no começo dessa seção. Vemos, portanto, como os compromissos de procuradores também variavam a partir de seus valores e posicionamentos.

Contudo, cumpre levar em conta que essa assimetria também pode ter sido impactada pelo nível de organização dos diferentes movimentos sociais da região de Altamira. Enquanto movimentos indígenas estão representados por uma variedade de diferentes associações – de índios citadinos e aldeados –, os movimentos de garimpeiros (se é que podemos chamá-los assim) se concentram basicamente em uma única organização: a COOMGRIF. Essa desigualdade impacta de maneira central as causas com as quais procuradores trabalham – e se comprometem – porque eles acabam recebendo mais denúncias e informações dos setores mais organizados da sociedade.<sup>89</sup>

Apesar de ter apresentado aqui a discussão sobre os valores separado das trajetórias e interações, acredito ser importante lembrar que, na prática, os valores dos procuradores também fazem parte de suas trajetórias e experiências anteriores, e, é claro, das suas relações. Afinal, como argumentei na seção anterior, procuradores se posicionam a partir das interações que estabelecem. A opção por analisar esses elementos analiticamente de maneira desagregada se deu apenas com o intuito de reforçar a importância de – e as maneiras por meio dos quais – cada um deles influencia os processos de construção de compromissos por procuradores.

Finalmente, é importante ressaltar que esses compromissos estavam sendo constantemente (re)produzidos e atualizados no próprio trabalho dos procuradores. Afinal, o processo de construção desses compromissos é influenciado pelas relações que procuradores estabeleciam com organizações de movimentos sociais e com a

---

<sup>89</sup> Outro fator importante é o próprio *timing* dos impactos. Enquanto alguns grupos sentiam as conseqüências da barragem antes e durante sua instalação – como os povos que habitam a Volta Grande do Xingu –, outros grupos, como os pescadores, sentiram os impactos da barragem nas suas vidas mais intensamente após a mesma entrar em operação (Entrevistas 36, 37 e 38, Colônia de Pescadores Z-57, 2016).

população local. Nesse sentido, este estudo reforça a ideia de que os burocratas “should not be understood as static. Rather, as they interact with one another and the public, they understand and perform different selves” (Oberfield, 2014, p. 8; ver também Snow, Zurcher Jr. e Ekland-Olson, 1980).

## Capítulo 5

### **Transitando nas fronteiras entre “Estado” e “sociedade”: O papel do MPF na política e as motivações de procuradores**

Neste capítulo, busco situar a etnografia desenvolvida neste trabalho nos diferentes debates das ciências sociais para os quais ela contribui. Primeiramente, discuto sobre os potenciais do foco analítico nas práticas dos procuradores para a nossa compreensão do que entendemos por “Estado”, iluminando como o olhar para os sujeitos estatais nos permite desconstruir a unicidade e homogeneidade do Estado, além de melhor compreender a dinâmica das fronteiras entre “Estado” e “sociedade”. Em segundo lugar, desço um pouco mais a fundo para discutir as motivações dos agentes estatais. Argumento que procuradores não podem ser entendidos apenas como seguidores de regras ou agentes racionais que agem a partir de interesse próprio, mas como atores movidos por compromissos com causas. Além disso, discuto como este estudo contribui para a compreensão do papel do Ministério Público na política brasileira, explorando os limites de se pensar o MP enquanto um órgão tutelar (Arantes, 2002) ou como parte do repertório de ação de movimentos sociais (Losekann, 2013), e ressaltando ainda a importância do nível micro – dos indivíduos – para o entendimento das heterogeneidades que marcam a organização.

#### **A heterogeneidade do Estado e a dinamicidade de suas fronteiras**

Ao etnografar uma organização estatal (o Ministério Público), iluminando as práticas acionadas por procuradores no caso de Belo Monte, entendo que este trabalho contribui para debates sobre o que entendemos por “Estado”. A proposta analítica (e metodológica) deste trabalho de ir nas práticas dos sujeitos que dão vida a esse “Estado” tem inspiração nos estudos que vêm sendo produzidos no âmbito da antropologia da política (ver, entre outros, Herzfeld, 1993; Sharma e Gupta, 2006; Gupta, 2012; Castilho, Souza Lima e Teixeira (orgs.), 2014; Krupa e Nugent, 2015).

Entendo que o deslocamento analítico proposto neste trabalho – do “Estado” como unidade de análise para as práticas de agentes estatais – é um caminho que permite desconstruir a ideia do Estado “uno” e “homogêneo” (uma crítica já



consolidada na literatura), iluminando as ambiguidades e contradições que marcam os processos por meio dos quais esse “Estado” ganha vida e materialidade no cotidiano da administração pública. Diversas das ações civis públicas ajuizadas pelo MPF no caso de Belo Monte constituem exemplos de como a ideia de um Estado “uno” se esfacela quando mapeamos as disputas políticas que atravessam atores sociais e estatais. Em inúmeras ações, por exemplo, procuradores trazem demandas relativas a direitos de grupos sociais afetados pelo empreendimento para se posicionar contra órgãos estatais, que viram réus das ações, como o IBAMA, a FUNAI, o INCRA e, em certa medida, até o consórcio Norte Energia, que, apesar de operar como uma empresa privada (Entrevista 73, Norte Energia, 2016), tem quase metade de suas ações controladas pelo Estado.<sup>90</sup>

Portanto, temos uma instituição do Estado – o Ministério Público – ajuizando ações contra outras instituições desse mesmo “Estado”, em nome de causas que contestam as ideias balizadoras de defensores do projeto.<sup>91</sup> Nesse sentido, o direito de consulta de comunidades indígenas ou os direitos de comunidades ribeirinhas de serem indenizadas por casas tanto no rio como na cidade emergem como discursos que permitem aos procuradores contestar a própria ideia de “desenvolvimento” que é acionada para dar legitimidade à construção de Belo Monte, como discutido no primeiro capítulo.<sup>92</sup> Como ressalta uma das procuradoras: “eu acho que você não pode desejar que determinados grupos humanos sofram um ônus desproporcional para favorecer o restante da coletividade” (Entrevista 15, MPF, 2015).

Entendo, assim, que o foco nas práticas – e portanto nas interpenetrações entre ideias e ações (Wedeen, 2002; Abers e Keck, 2013) – acionadas por agentes estatais emerge como um caminho de desconstrução de visões homogeneizadoras do

---

<sup>90</sup> Para mais detalhes, ver: <<http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/composicao-acionaria/>>. Acesso em 13/03/2017.

<sup>91</sup> Um dos procuradores comenta sobre essa posição diferenciada que o MP ocupa nas fronteiras entre Estado e sociedade: “Acho muito curioso, uma vez teve uma entrevista que eu dei para um inglês ou americano, a gente conversando sobre isso [fronteiras], o cara não entendeu de jeito nenhum. Por que a gente estava fazendo isso? Mas como assim? Você é funcionário público e briga contra o Estado?” (Entrevista 77, MPF, 2017). Outro procurador cita situação semelhante: “um colega fez uma representação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e a comissão teve essa mesma dúvida: ué, mas como o Estado está representando contra o Estado? Não é, não pode, que coisa esquisita” (Entrevista 78, MPF, 2017).

<sup>92</sup> O discurso mobilizado por atores que defendiam a barragem se sustentava a partir da ideia de que Belo Monte representa uma política de interesse “estratégico para o país (Conselho Nacional de Política Energética, 2001), necessária para “assegurar o desenvolvimento econômico e social do País” (Entrevista de Dilma Rousseff durante a inauguração da barragem. Fonte: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2016/05/dilma-inaugura-usina-hidreletrica-de-belo-monte>>. Acesso em 19/12/2016).

“Estado”. Como bem nota Abrams (1988), o “Estado” na realidade é composto de duas dimensões: o Estado-sistema – conjunto de instituições que dão vida a esse Estado, ou seja, os próprios aparelhos burocráticos – e o Estado-ideia, isto é, a imagem do Estado que o torna uma “coisa ideológica”:

“There is a state-system in Miliband's sense: a palpable nexus of practice and institutional structure centred in government and more or less extensive, unified and dominant in any given society. And its sources, structure and variations can be examined in fairly straight-forward empirical ways. There is, too, a state-idea, projected, purveyed and variously believed in different societies at different times. And its modes, effects and variations are also susceptible to research. The relationship of the state-system and the state-idea to other forms of power should and can be central concerns of political analysis” (Abrams, 1988, p. 82).

Se o foco de Abrams (1988, p. 63) está na compreensão de como se produz uma “sujeição política legítima”, isto é, nas relações de poder que se cristalizam como a dominação de determinados grupos sobre outros – e assim nas continuidades que são produzidas entre o “Estado-sistema” e o “Estado-ideia” –, outros autores parecem enfatizar justamente as ambiguidades e descontinuidades provocadas pelo entrecruzamento dessas dimensões. Afinal, como lembra Migdal (2001; 2004), o “Estado-sistema”, materializado nas práticas acionadas pelos atores que dão vida às organizações estatais, nem sempre fortalece essa imagem do Estado uno e homogêneo; na realidade, as práticas de atores estatais podem, em diversos momentos, contestar essa imagem:

“states are more than this common image. They are characterized, too, by an actual set of practices. Some practices validate and reinforce the common image. (...) Actual practices, however, may not reproduce this common image of the state at all. They may not imply its coherence, the sanctity of its boundaries, or the unity of its citizenry” (Migdal, 2001, p. 20).

Nesse sentido, a ênfase nas práticas representa uma estratégia analítica – e metodológica – interessante para driblar as armadilhas que o conceito de “Estado” nos apresenta. Afinal, como lembra Gupta (2012, p. 45), “an ethnographic focus, perhaps more than any other approach, makes evident that the materiality and solidity of the state dissolve under scrutiny. The state consists of congeries of institutions with diversified levels, agencies or bureaus, agendas, functions, and locations”.

Essas diversas instituições e burocratas estatais apontadas por Gupta estão constantemente interagindo entre si e com outros atores, como os próprios “clientes” da burocracia (ver também Lipsky, 1980; Herzfeld, 1993; Lotta, 2010). É precisamente o foco nessas interações que permite trabalhar em outra armadilha trazida pelo conceito de “Estado”: as fronteiras que são produzidas para separá-lo da “sociedade”.

O foco na categoria de “Estado” ganhou outro rumo a partir da década de 1980 com a consolidação do neoinstitucionalismo – principalmente a partir da obra clássica de Evans, Rueschemeyer e Skocpol, *Bringing the State Back In* (1985) –, que emergiu justamente como uma crítica à falta de autonomia do Estado perante outros grupos sociais. Para esses autores, o Estado era visto quase como “autônomo” em relação à sociedade,<sup>93</sup> uma interpretação que acabou reificando as fronteiras entre essas esferas (Steinmetz, 1999).<sup>94</sup> Dito de outro modo, “state-centered approaches to political explanation presented the state as an autonomous entity whose actions were not reducible to or determined by forces in society” (Mitchell, 2006, p. 173).

Estudos posteriores que compartilhavam da preocupação de Evans, Rueschemeyer e Skocpol – de entender porque alguns Estados conseguem implementar políticas e outros não – revisaram esse insulamento estatal, ressaltando a importância das relações que agências estatais estabelecem com atores fora do aparelho do Estado – como setores do empresariado (Evans, 1993; Schneider, 1994) ou movimentos sociais (Pereira, 2014; Loureiro et al., 2014) – para o desenvolvimento de capacidades para implementar políticas públicas. É essa a base por trás de conceitos como “poder infraestrutural” (Mann, 1984), “autonomia inserida” (Evans, 2004), “interdependência governada” (Weiss, 1998) e “capacidades políticas” (Pires e Gomide, 2014).

Contudo, permanece a ideia de que existem fronteiras claras entre o que é “Estado” e o que é “sociedade”. Apesar de se admitir que burocratas interagem com

---

<sup>93</sup> Essa interpretação é notável no argumento de Evans e Rueschemeyer (1985, p. 53) de que “ideologically, the state’s tendency to present itself as the guardian of universalistic interests is likely to give state managers a distinctive affinity for ideological formulations that can be phrased in universalistic terms, an affinity that will in turn shape more concrete preferences”.

<sup>94</sup> Como ressalta Pereira (2014, p. 32), “grande parte da literatura que aborda capacidade estatal foca bastante nas dinâmicas e nas características internas do Estado e de suas burocracias, como a qualificação técnico-administrativa e a autonomia. (...) Inicialmente, a capacidade estatal era analisada como o produto do insulamento das burocracias estatais de grupos sociais, algo que fortaleceria a autonomia estatal de escolher políticas a partir de uma lógica racional e de implementá-las de forma coerente.”

atores diversos – e que isso influencia o modo como políticas são formuladas e implementadas –, essa literatura não analisa a dimensão simbólica das fronteiras que se produzem para separar – em determinadas circunstâncias e condições – atores estatais e sociais. Como bem aponta Migdal (2004, p. 5-6),

“boundaries signify the point at which something becomes something else, at which the way things are done changes, at which “we” end and “they” begin, at which certain rules for behavior no longer obtain and others take hold. That is, boundaries include symbolic and social dimensions. (...) Because boundaries connote the site at which things are done differently or the limits to where things are done in one way, they are social constructions”.

O estudo de Herzfeld (1993) sobre burocratas na Grécia é um exemplo instigante da importância da dimensão simbólica das fronteiras entre Estado-sociedade. De acordo com o autor, a operação cotidiana dos burocratas de linha de frente é marcada pelo acionamento de diferentes estereótipos. Contudo, esses estereótipos não podem ser entendidos simplesmente como (re)produções dos valores dos burocratas, mas como gramáticas compartilhadas entre a burocracia e seus clientes. Nesse sentido, para entender o funcionamento da burocracia não podemos ficar presos às organizações estatais, mas sim mergulhar nas relações entre burocratas e seus interlocutores (Herzfeld, 1993). Afinal, para Herzfeld, a burocracia “estaria imersa em contextos sociais, étnicos, regionais, linguísticos, entre outros, que têm implicações para a forma como executa as políticas” (Penna, 2013, p. 114). Nas palavras do autor:

“The symbolic roots of Western bureaucracy are not to be sought, in the first instance, in the official forms of bureaucracy itself, although significant traces may be discovered there. They subsist above all in popular reactions to bureaucracy – in the ways in which ordinary people actually manage and conceptualize bureaucratic relations” (Herzfeld, 1993, p. 8).

Esse debate também ganhou fôlego nos estudos sobre o que ficou conhecido como “ativismo institucional”, que vêm crescendo nos últimos anos justamente a partir da crítica às fronteiras entre “Estado” e “sociedade” – mas desta vez em relação às teorias de movimentos sociais. A tendência à reificação das fronteiras entre “Estado” e “sociedade”, afinal, não ficou presa ao movimento neoinstitucionalista citado anteriormente. Como argumentam Abers e von Bülow (2011, p. 63),

“independentemente de se o Estado é visto como aliado ou inimigo, quase todas as abordagens sobre movimentos sociais – incluindo não apenas a abordagem do processo político e da política do conflito, mas também a literatura sobre sociedade civil – presumem que os movimentos podem ser definidos como sendo inerentemente distintos do Estado”.

Os estudos sobre o ativismo institucional contestam a tese de que movimentos sociais operam necessariamente “fora” do Estado, investigando como se dão processos nos quais “militantes” entram no aparelho estatal e buscam avançar determinadas agendas e projetos políticos (ver, entre outros, Banaszak, 2010; Pettinicchio, 2012). Em um primeiro momento, o debate se concentrou no problema que se coloca quando membros de organizações de movimentos sociais ocupam cargos dentro da burocracia (Banaszak, 2005; Abers e Tatagiba, 2015). Em um segundo momento, esse pertencimento a OMSs é relativizado a partir da reinterpretação da própria categoria de ativismo. Argumentando que o ativismo pode ser melhor compreendido como uma característica da ação – e não das pessoas –, como “a particular kind of action, that which involves *the pursuit of opportunities to defend contentious causes*” (Abers, no prelo, p. 4, grifos da autora), Abers desloca o debate para a investigação de como burocratas se engajam com determinadas causas. Afinal, às vezes são elementos particulares das trajetórias dos indivíduos – como por exemplo o contato com uma determinada temática durante a vida acadêmica – que explicam como burocratas constroem compromissos (Abers, 2015, p. 160).

Aqui as fronteiras entre “Estado” e “sociedade” novamente são colocadas em xeque à medida em que as motivações dos burocratas emergem de ideias e valores socialmente enraizados – e que em diversos momentos podem estar contestando valores promovidos por outras instituições estatais. Esta pesquisa contribui para este debate ao iluminar como procuradores do MPF constroem compromissos com causas mobilizadas por diversos outros atores envolvidos no processo, como a própria população local de Altamira – incluindo os grupos atingidos pelo empreendimento – e organizações de movimentos sociais.

Nessa linha, os direitos de comunidades indígenas e ribeirinhas emergem como condições para que procuradores se posicionem contra o “Estado”. Contudo, é justamente o pertencimento deles a esse mesmo “Estado” – lhes garantindo acesso a recursos e ao monopólio do uso legítimo da força – que permite que essas ideias ganhem vida nos deslocamentos, nas costura de relações e nas bricolagens que

constituíam as práticas acionadas por procuradores no contexto de Belo Monte. É essa dinâmica que faz com que organizações de movimentos sociais vejam o MP como um “amigo” (Entrevista 8, ISA, 2012), enquanto organizações estatais por vezes o considerem “quase um adversário” (Entrevista 10, IBAMA, 2014). A questão central então passa a ser a investigação das condições e dos mecanismos que possibilitam que agentes estatais transitem entre “Estado” e “sociedade”, tanto no plano das ideias como no plano das ações. Como argumenta Mitchell (2006, p. 170),

“we must take seriously the elusiveness of the boundary between state and society, not as a problem of conceptual precision but as a clue to the nature of the phenomenon. Rather than hoping we can find a definition that will fix the state-society boundary (as a preliminary to demonstrating how the object on one side of it influences or is autonomous from what lies on the other), we need to examine the political processes through which the uncertain yet powerful distinction between state and society is produced”.

### **O que motiva agentes estatais**

“A minha questão dos ribeirinhos, ela é megalomaniaca” (Entrevista 67, MPF, 2016).

Ao argumentar que procuradores atuam a partir de compromissos que estabelecem com determinadas causas, este estudo contribui também para debates que vêm chamando a atenção de cientistas sociais diversos em torno do que dita o ritmo da burocracia, isto é, do que leva burocratas a tomarem determinados tipos de decisões ou ações. Se percorremos as diferentes abordagens sobre a burocracia, percebemos que não há um consenso na literatura. Em parte, isso pode ser explicado pela própria heterogeneidade do que chamamos de “burocracia” (Aberbach et al., 1981; DuGay, 2005, p. 3).<sup>95</sup>

Entendo que o MP é um órgão especialmente interessante para pensar nas motivações de agentes estatais. Diferente de grande parte dos burocratas, os procuradores, amparados em sua “independência funcional”, têm liberdade para escolher que estratégias usar no dia-a-dia de seu trabalho. Por outro lado, o processo

---

<sup>95</sup> Como ressalta Oberfield (2014, p. 1), “there is considerable variation in bureaucratic thought and behavior across governments and inside particular agencies. (...) Some bureaucrats are unpleasant, rule-focused, and motivated by a pension; others are friendly, comfortable bending the rules, and driven by a strong sense of public service”.

de seleção da organização, baseado em concursos públicos que selecionam os candidatos, é semelhante à maioria dos aparatos burocráticos. Nesse sentido, os procuradores do MP não são eleitos – como nos Estados Unidos –, e assim, não prestam conta a determinadas bases eleitorais.

A possibilidade que o MP tem para intervir em diversos tipos de conflitos, principalmente a partir da lei da Ação Civil Pública – que permite que o MP defenda uma variedade de interesses –, fez com que o órgão fosse chamado de “agente político da lei”, isto é, uma organização pautada na independência do Judiciário ancorada na sua *imparcialidade* e *neutralidade*, mas, ao mesmo tempo, destinada a defender interesses políticos de grupos da sociedade (Arantes, 2002, p. 80). Isso significa que os procuradores e promotores de justiça se encontram constantemente nessa encruzilhada em que deles se espera uma certa “imparcialidade”, mas, ao mesmo tempo, a interferência entre disputas políticas diversas – e, conseqüentemente, a tomada de parte nesses conflitos.

As literaturas em torno da burocracia tendem a classificar as motivações de burocratas a partir de três principais estímulos: i) as regras, ii) os interesses pessoais, e iii) as ideias e valores. Para alguns autores, os burocratas podem ser basicamente entendidos como “seguidores de regras” (Turner, 1952; Crozier, 1969). A estrutura da burocracia, assim, funcionaria “eliminando completamente as relações pessoais e considerações não racionais” (Merton, 1957, p. 2), uma vez que o *ethos* burocrático estaria centrado no cumprimento de procedimentos (*ibid*, p. 5) e na priorização de categorizações em detrimento à importância para os casos individuais (*ibid*, p. 8). Isso não significa, contudo, que burocratas podem ser simplesmente entendidos como partes da engrenagem de uma máquina. Para Crozier (1969), por exemplo, os burocratas precisam pensar em estratégias ao se deparar com situações de incerteza em relação a como determinadas regras são aplicadas. A questão central aqui, no entanto, é que as regras e procedimentos aparecem como o principal fator na explicação das ações e estratégias acionadas por burocratas.

De acordo com outros autores, não são as regras que determinam o comportamento dos burocratas, mas os incentivos envolvidos nas suas relações com políticos. Aqui, a questão central tornam-se os interesses que estão em jogo no dia-a-dia da administração pública. É essa preocupação que baliza os estudos baseados no modelo de agente-principal:

“these analyses generally specify a hierarchical relationship between multiple political principals (Congress as a whole, key committees, the president, interest groups, etc.) and a bureaucratic agent. In this framework, bureaucracies respond to signals, ranging from budgetary changes to political appointments, sent by their political overseers” (Huber, 2007, p. 23).

Nessa linha, as motivações dos burocratas (agentes) poderiam ser encontradas nas respostas aos incentivos promovidos por políticos (principais). Ao analisar os burocratas como atores *racionais*, esta literatura entende que burocratas são movidos por interesses próprios, como seus salários (Lane, 2005), suas possibilidades de permanecer no cargo e progredir na carreira (Golden, 2000), e ainda o orçamento disponível para sua organização (Niskanen, 1971; ver também Perry e Wise 1990; Perry e Hondegheem 2008). Esse é o caso ainda de dois tipos ideias de burocratas no modelo de Anthony Downs (1967): os *climbers* e os *conservers*, que aspiram, respectivamente, maximizar e manter seu poder e seu prestígio.

Outros autores sugerem que burocratas podem ir além das regras e de interesses próprios, ressaltando assim o papel que ideias e valores possuem na operação cotidiana da burocracia. Afinal, como Herzfeld (1993) lembra astutamente, apostar na racionalidade como raiz explicativa para a atuação de burocratas acaba se tornando um argumento tautológico:

“One of the most commonly held assumptions of modernity is that the bureaucratically regulated state societies of “the West” are more rational – or less “symbolic” – than those of the rest of the world. This division is based on a circular argument, which provides the definitions of rationality and then finds it at home. It treats rationality as distinct from belief, yet demands an unquestioning faith not radically different from that exacted by some religions” (Herzfeld, 1993, p. 17).<sup>96</sup>

Aqui, diferentemente do que ocorre nos estudos de agente-principal, não se assume *a priori* que burocratas são agentes racionais movidos por interesses próprios. A questão central para este terceiro grupo de estudos, na realidade, está ligada à

---

<sup>96</sup> Na realidade, a própria ideia de “racionalidade” pode acabar sendo mobilizada para diferentes fins políticos. Como lembra Graeber (2015, p. 38), “those creating vast bureaucratic systems will almost never admit what their values really are. This was as true of the Carnegies as it is today. Normally, they will – like the robber barons of the turn of the last century – insist that they are acting in the name of efficiency, or “rationality.” But in fact this language always turns out to be intentionally vague, even nonsensical. The term “rationality” is excellent case in point here. A “rational” person is someone who is able to make basic logical connections and assess reality in a non-delusional fashion. In other words, someone who isn't crazy. Anyone who claims to base their politics on rationality – this issue on the left as well as on the right – is claiming that anyone who disagrees with them might as well be insane”.



discrecionalidade dos burocratas, isto é, “à margem de atuação que um burocrata tem para fazer escolhas sobre um curso de ação ou inação, fundamentada na lei” (Ferreira e Lotta, 2016, p. 2; ver também Brehm e Gates, 1997; Carpenter, 2001). Afinal, se voltamos ao próprio Weber (2004) – “pai” dos estudos sobre a burocracia –, vemos que a burocracia, apesar de se apresentar a partir de documentos e regras, depende de como os burocratas interpretam essas regras (Schluchter, 1985 [1979], p. 112). O salto analítico que distingue esse terceiro de grupos de autores está na compreensão de que esses processos nos quais burocratas interpretam regras e tomam decisões não são pautados em uma “racionalidade universal”, mas em processos culturalmente situados, que dependem das interações entre os valores de burocratas e dos atores com quais eles interagem (Lotta, 2015, p. 58). Afinal, como lembra Herzfeld (1993, p. 47),

“Bureaucracy, as Weber recognized, is a system demanding accountability, and accountability is a socially produced, culturally saturated amalgam of ideas about person, presence, and polity. Despite its claims to a universal rationality, its meanings are culturally specific, and its operation is constrained by the ways in which its operators and clients interpret its actions”.

É importante ressaltar que não estou contestando aqui a tese de que burocratas podem agir – e de fato agem – racionalmente em diversos contextos, mas sim lembrando que essa própria “racionalidade” é cultural e contextualmente situada, e, desse modo, que outros fatores precisam ser levados em conta se buscamos compreender as motivações que guiam agentes estatais. Em outras palavras, entendo que – seguindo o argumento de Herzfeld (1993; ver também Steinmetz, 1999) – falar que burocratas são “racionais” pouco nos diz sobre quem de fato eles são e sobre como operam.

Nessa linha, diversos estudos vêm buscando compreender as “raízes simbólicas” da burocracia, isto é, as maneiras pelas quais ideias e valores estão presentes na atuação de burocratas (Lipsky, 1980; Meier e O’Toole, 2006; Lotta, 2015). Nesse tópico, uma das contribuições centrais têm sido os estudos sobre burocracias de nível de rua. Um exemplo é o trabalho de Maynard-Moody e Musheno (2003) sobre professores, policiais e advogados, que ilumina como os valores morais dos atores impactam os julgamentos que eles fazem e as ações que mobilizam em diferentes contextos:

“Across the board, frontline workers are oriented towards the individuals in front of them at any given time. Their judgments are intertwined with

perspectives about who people are (their identities) in relation to their own identities and their judgments are filled with moral content more than a sensitivity to legal rules or distributive fairness as I had anticipated in my initial conceptualization. Law is the vehicle they use to impose a moral judgment and the result is an individualistic decision about the authoritative allocation of a benefit or a burden. In the decisional reasoning of frontline workers, doing justice is the outcome of judgments driven by concerns about identity and morality” (Musheno, 2010, p. 7).

Em linha semelhante, Herzfeld (1993) argumenta que burocratas atuam a partir de estereótipos que moldam o modo como políticas são implementadas para diferentes grupos sociais. Já Lipsky (1980) e Lotta (2015) argumentam que os valores dos próprios burocratas – assim como dos atores com quais eles interagem – incidem nas maneiras pelas quais eles conectam políticas públicas a diferentes tipos de clientes. Afinal,

“a discricionariedade exercida pelos burocratas é resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos (estatais ou sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições” (Lotta, 2015, p. 58).

Já Abers (2015) argumenta que burocratas podem atuar com base em compromissos que estabelecem com determinadas causas, que dependem tanto das experiências anteriores desses burocratas como de seu envolvimento no trabalho cotidiano com políticas públicas:

“a maior parte dos burocratas desenvolveu compromissos com o ambientalismo antes de trabalhar no governo, a partir de experiências de vida na sociedade civil, na escola e em outros locais de trabalho. Mas a construção de compromissos continuou depois de trabalhar no governo. Os burocratas desenvolveram um senso de comprometimento com as ações governamentais, às quais se dedicaram durante anos” (Abers, 2015, p. 172).

Esta pesquisa contribui para este debate no sentido de ressaltar o papel que valores têm na atuação cotidiana de agentes estatais. Mas talvez até mais importante, ilumino *como* valores influenciam a operação de instituições estatais a partir da categoria de *compromisso*. Compromissos com causas vão além de engajamentos temporários – como por exemplo a participação em protestos –, já que consistem em “linhas de atividade contínuas” (Becker, 1960, p. 33), ou, em outras palavras, de “comportamentos consistentes” (Silva e Rukowski, 2016, p. 194).

Argumentar que agentes estatais atuam com base em compromissos, contudo, talvez gera mais perguntas do que respostas; afinal, por que alguns desses atores constroem compromissos e outros não? O que explica os diferentes tipos de compromissos que esses atores constroem? De que maneiras agentes estatais se engajam com determinadas em detrimento de outras?

Se teorias sobre o Estado e sobre a burocracia pouco nos têm a dizer a formação de compromissos, o mesmo não pode ser dito sobre os teóricos de movimentos sociais, que vêm, já há algum tempo, buscando explicar de que maneiras, em quais condições e a partir de quais mecanismos atores se comprometem com causas. As literaturas sobre engajamento militante tendem a ressaltar quatro condições que explicam o engajamento: os incentivos, isto é as recompensas – materiais ou simbólicas – que indivíduos têm acesso ao participarem em lutas por causas, as relações que eles estabelecem nesses processos, os alinhamentos identitários que constroem, e a socialização militante que desenvolvem a partir de trajetórias específicas de vida (Silva e Rukowski, 2016; ver também Fillieule, 2010).

O desafio que se coloca aqui é compreender processos de formação de compromissos por agentes estatais, que, diferentemente de participantes de movimentos sociais, constroem compromissos a partir do trabalho que desenvolvem com determinadas temáticas dentro de organizações do Estado. Afinal, com exceção de um procurador, os compromissos com causas de procuradores do MPF envolvidos no caso de Belo Monte não eram uma condição prévia a sua participação, mas eram desenvolvidos e ativados durante seu próprio trabalho no processo de implementação da barragem.

Este estudo reforçou a importância dos fatores disposicionais ao iluminar como as trajetórias de procuradores específicos impactaram o modo como eles construíam compromissos, ressaltando portanto “a importância de atributos/características previamente construídos ao longo das trajetórias de vida dos indivíduos, os quais tenderiam a gerar a propensão de determinados indivíduos ao engajamento e, ao mesmo tempo, explicariam a inexistência desta propensão entre aqueles despossuídos de tais atributos/características” (Silva e Rukowski, 2016, p. 196).

A contribuição deste estudo está, contudo, na iluminação das especificidades dos processos por meio dos quais trajetórias de agentes estatais impactam nas maneiras pelas quais eles constroem compromissos. Para grande parte dos

procuradores compromissados, a importância das trajetórias não estava ligada a uma socialização militante baseada na conexão prévia com causas, mas em experiências acadêmicas e profissionais que possibilitaram que eles, à medida em que desenvolviam seu trabalho, construíssem percepções e/ou vínculos diferenciados com as causas que defendiam. As experiências acadêmicas de uma das procuradoras – mesmo não estando diretamente relacionadas às causas com quais ela se comprometeu ao ingressar no MPF – contribuíram para que ela interpretasse a realidade ao seu redor de maneira diferenciada, com um senso crítico distinto em relação a seus pares. Já as experiências profissionais de outro procurador fizeram com que ele conseguisse dialogar mais facilmente com organizações de movimentos sociais e as próprias comunidades impactadas pelo empreendimento, ativando um outro fator que contribui para a formação de compromissos: as redes sociais.

Ao iluminar a importância das redes sociais e das conexões que procuradores estabeleciam com organizações de movimentos e a população local, este estudo também reforça o papel dos fatores relacionais na construção de compromissos (Mische, 1997; Diani, 2000). Afinal, como argumentei no capítulo anterior, procuradores se posicionam justamente a partir das interações que estabelecem, reforçando a relevância dos contextos de relações cotidianas e das negociações para a compreensão da atuação dos indivíduos (Silva e Rukowski, 2016, p. 203).

Por fim, também ressaltei o papel dos valores de agentes estatais nos processos pelos quais eles se engajam com causas. Como mostrei no capítulo anterior, os valores dos procuradores têm um impacto relevante, uma vez que a maioria deles se identificava e priorizava questões relacionadas a comunidades indígenas e ribeirinhas. Em outras palavras, não é com qualquer causa que eles desenvolvem compromissos. Nesse sentido, os valores de agentes estatais – em um contexto no qual eles trabalham com problemas que atravessam uma variedade de disputas e causas – influenciam direcionando que causas ganham maior atenção no trabalho cotidiano do MPF.

Existe uma longa tradição nos estudos sobre movimentos sociais sobre a importância dos valores dos atores na construção de compromissos, principalmente a partir do conceito de *identidade coletiva*. Esse conceito é definido por Melucci como “an interactive and shared definition produced by several interacting individuals who are concerned with the orientations of their action as well as the field of opportunities and constraints in which their action takes place” (Melucci, 1989, p. 34; ver também

Polletta e Jasper, 2001). Nessa perspectiva, a construção de compromissos dependeria de alinhamentos identitários entre os atores, isto é, de “uma congruência entre identidade pessoal e identidade coletiva que sustenta e dá sentido ao agir comum” (Silva e Rukowski, 2016, p. 200).

Como ressaltai anteriormente, a importância dos valores dos procuradores está vinculada às interações que eles estabelecem, principalmente com organizações de movimentos sociais que lutam por causas semelhantes e com grupos afetados pela barragem. É importante lembrar, todavia, que isso não significa que procuradores compromissados automaticamente compartilhem uma identidade com as causas que eles defendem. Afinal, mesmo compromissados e ativos na defesa de causas não se sentem como “parte” do grupo afetado por essa causa e em diversos momentos deixam claro as fronteiras que os separam desses grupos:

“a gente está perto da sociedade entre aspas, porque eu não me confundo com a sociedade, isso para mim é muito claro. Em uma mesa de conversa de reunião, a fala da sociedade civil não é a do MP. A sociedade civil é contra Belo Monte. Eu não sou contra BM, eu nunca vou sair na rua contra BM. Eu sou contra a ilegalidade do processo. Cada um tem o seu papel, eu acho que isso tem que estar muito claro” (Entrevista 14, MPF, 2015).

Essa distinção é importante se levamos em conta as especificidades dos processos de formação de compromissos vinculados à posição dos indivíduos enquanto agentes estatais, principalmente em um caso que envolve uma multiplicidade de causas, como em Belo Monte. Apesar de ter ilustrado muitos momentos de convergência no trabalho do MPF e de outros atores, vale lembrar que esse “romance” entre procuradores e grupos atingidos por barragens pode facilmente tomar outros rumos quando procuradores discordarem do que pensam os grupos que eles defendem e as OMSs que lutam na defesa dessas causas – o que pode ser investigado em maior profundidade por pesquisas futuras.

## **O Ministério Público hoje**

Até o momento, discuti sobre as contribuições deste trabalho para os debates em torno do “Estado” e das motivações de agentes estatais. Entendo, todavia, que este estudo também nos permite avançar nos debates sobre o papel do Ministério Público no sistema político brasileiro. Como dito anteriormente, o MP passou por um

importante e significativo processo de reestruturação no final do último século, tornando-se independente em relação aos outros poderes estatais e adquirindo legitimidade – e instrumentos – para atuar na defesa de grupos sociais diversos (Arantes 2002; Coslovsky, 2009).

Apesar de ter chamado a atenção de pesquisadores que destacam esse processo de transformação institucional como a grande novidade da redemocratização brasileira (Arantes, 2002; Kerche, 2007), o Ministério Público permaneceu pouco estudado pelas ciências sociais. Nos últimos anos, contudo, alguns autores vêm buscando explicar a operação desse órgão no sistema político. Uma das teses de maior impacto emergiu a partir dos trabalhos de Arantes (1999, 2002, 2007), que argumenta que o MP se constrói enquanto uma instituição “tutelar” da sociedade, cuja legitimidade se apoia na crença de que esta seria incapaz de lutar por seus direitos. Portanto, para o autor, o processo que levou à cristalização do MP como o órgão responsável pela defesa desses grupos foi fruto também de uma construção desses mesmos grupos como hipossuficientes, isto é, como incapazes de lutar por seus próprios interesses. Nas palavras de Arantes (2002, p. 29),

“a extraordinária expansão do Ministério Público no processo civil brasileiro, ao longo dos últimos vinte anos, só foi possível porque o mesmo movimento que levou ao reconhecimento legal dos direitos difusos e coletivos, postulou sua natureza frágil e a incapacidade da sociedade de defendê-los por conta própria”.

A análise etnográfica sobre a atuação de procuradores no caso de Belo Monte – ao revelar outra dimensão do MPF, ligada ao trabalho cotidiano da organização – mostra como essa “tutela” ganha materialidade de maneira contestada pelos grupos que seriam “tutelados”. As organizações de movimentos sociais de Altamira, por exemplo, atuavam dando munção para as ações (judiciais e extrajudiciais) do MPF através de denúncias ou informações. Como lembra um dos procuradores,

“as ações, elas basicamente, elas chegam até nós através de representações da sociedade civil. E a sociedade civil indígena, naquela região, é algo muito, muito bem organizado. A região de Altamira é onde se tem o movimento social mais forte de toda a Amazônia. É uma coisa impressionante quando faz reunião lá. Normalmente, reúne centenas de pessoas. (...) Belo Monte só não está construída desde 2000, desde 1999, porque a sociedade civil de lá é muito forte” (Entrevista 1, MPF, 2012).

Um dos membros do Instituto Socioambiental concorda: “para garantir o direito dessas populações [grupos afetados por barragens], ele [MPF] precisa buscar

informações que não estão na mão do Estado” (Entrevista 76, ISA, 2016). As alianças que procuradores estabelecem com lideranças e membros de organizações de movimentos sociais – através de costuras de relações, por exemplo – eram necessárias para os procuradores: eles buscavam nos movimentos informações que não tinham acesso e/ou dependeriam de outros meios para obter.

Este estudo evidencia então as ambiguidades e contradições que o exercício da “tutela” da sociedade ganha no dia-a-dia de trabalho dos procuradores e de suas interações com OMSs. De um lado, o papel tutelar do MP se apoia na existência dos “tutelados”, isto é, da sociedade “hipossuficiente” incapaz de lutar por seus direitos. Por outro lado, na prática, são grupos dessa “sociedade” que direcionam a atuação do MPF a partir de denúncias e contribuem para a elaboração de ações provendo informações (ver também Madeira e Nogueira, 2007; Losekann, 2013).

Os próprios procuradores questionam a ideia de que seu trabalho é “tutelar” grupos sociais (Entrevista 78, MPF, 2017). Na opinião de um deles: “a gente não pode tutelar movimento social. A gente não pode substituir o movimento social, e, na ação da tutela coletiva, um dos riscos que o membro do MP corre é de substituir o movimento social” (Entrevista 21, MPF, 2016).<sup>97</sup> Algumas lideranças de OMSs não descrevem nem o MPF como um “parceiro”, mas como um aliado estratégico nas disputas políticas:

“A gente tem claro também as limitações deles [dos procuradores]. A gente sabe que, por fazerem parte do Estado, eles não podem tudo. E que tem coisa que eles não vão fazer. Só o movimento social pode fazer, só a sociedade pode fazer. Eles também têm claro isso. Eles sabem que pode ter 500 ações, mas se não tiver mobilização social não vai adiantar nada. Eu acho que o termo parceria não é o termo mais adequado, porque na verdade o movimento social não estabelece parceria com o MPF. O que está sendo colocado muito claramente é a disputa dentro do aparelho do Estado, e nós também estamos fazendo essa disputa. (...) Para isso, o termo mais adequado, no meu ponto de vista, são as alianças, inclusive com setores do aparelho do Estado, para desenvolver a luta social. *Então são alianças, definidas, discutidas politicamente. (...) Nós estamos com o MPF*

<sup>97</sup> Outro procurador esclarece, explicitando que os “tutelados”, na realidade, também são atores independentes dentro das disputas políticas de Belo Monte: “Mesmo as ONGs e inclusive a população em si, as próprias comunidades ribeirinhas e de garimpeiros, eles participavam, eles ganharam força e não dependiam do MPF. Eles tomavam decisões, faziam movimentos, faziam acordo, eles mesmos buscavam essa luta direta. (...) A luta deles não passava necessariamente pelo MPF, eles lutavam como atores sociais, eles eram *players* de um jogo de atuação franca, e cada um fazia sua posição” (Entrevista 77, MPF, 2017).

*porque nós temos uma leitura política da luta de resistência, da necessidade de alianças. Então é uma coisa muito consciente, não é uma coisa que ocorre por acaso”* (Entrevista 18, FASE, 2016, grifos meus).

Quando pensamos nos desdobramentos da categoria de tutela para além do âmbito jurídico, essa relação se complexifica ainda mais. Para Souza Lima (2013, p. 794), podemos entender como “*tutelar* o exercício de poder de Estado sobre espaços (geográficos, sociais, simbólicos), que atua através da identificação, nomeação e delimitação de segmentos sociais tomados como destituídos de capacidades plenas necessárias à vida cívica” (para mais detalhes, ver Souza Lima, 1995). Para o autor a tutela, portanto, pode ser compreendida enquanto uma categoria analítica, um tipo de poder que não se esgota no instituto jurídico e que está direcionado à condução de condutas, isto é, quase como um poder pastoral que busca “cuidar” de grupos sociais, delimitando para onde aquele grupo deve caminhar e de que forma (ver também Foucault, 2008).

Nesse sentido, torna-se importante observar não apenas como as interações entre procuradores e membros da população local e OMSs impactam as ações do MPF, mas também as condutas desses outros atores sociais. Afinal, assim como os procuradores buscavam informações com as OMSs, essas organizações utilizavam os documentos elaborados pelos procuradores – como as ações judiciais – para embasar suas lutas. Como esclarece um dos procuradores:

“Nós usamos muito isso [as informações de OMSs], e eles a gente. Porque acabou que muitas dessas informações, quando a gente transformava por exemplo em uma ação judicial, eles pegavam essas informações já depuradas, já elaboradas, e levavam para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Tanto que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos vai conceder uma medida cautelar para paralisar Belo Monte com base nessas ações que a gente tinha feito. E as nossas ações eram feitas com base nessas informações que vinham da sociedade civil. Era uma retroalimentação o tempo todo” (Entrevista 79, MPF, 2017).

Procuradores não somente municiam OMSs com documentos e análises, mas também influenciavam as próprias expressões que esses atores acionavam para lutar por suas causas. De acordo com pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), a mudança nas expressões que militantes de OMSs lançavam mão era notável:

“Outro dia teve um encontro lá no NAEA sobre América Latina e a pessoa [liderança do movimento contrário a Belo Monte] dizia: “tem que parar de



falar nesse negócio de impacto. Não é impacto, isso é dano”. Quando ela expressa a palavra dano, dano é um léxico dos direitos humanos. O ribeirinho não fala em dano. (...) O MP municinando a reflexividade de uma pessoa como ela para não assumir o léxico das empresas que é impacto, e assumir o léxico dos direitos humanos, que é dano” (Entrevista 23, NAEA, 2016).

Entendo, portanto, que ao buscarmos entender como a tutela – e as formas de poder que buscam conduzir condutas (Souza Lima, 1995) – opera no cotidiano do MPF, precisamos investigar não apenas o que as interações com os “tutelados” produzem nas ações de procuradores, mas também os efeitos que esses processos interativos têm nos próprios “tutelados”. Essas ambiguidades – nas quais OMSs e povos atingidos ajudam procuradores mas ao mesmo tempo também são influenciados por eles – podem ser melhor investigadas em trabalhos futuros.

É precisamente a contribuição ativa de OMSs para as ações do MPF que inspira uma segunda leitura sobre a atuação do órgão. Aqui, a mobilização do direito – e assim o acionamento de órgãos do sistema de justiça – aparece como uma estratégia do repertório de ação coletiva de movimentos sociais. Nas palavras de Losekann (2013, p. 342): “a ação civil pública e as denúncias ao MP são parte de uma cadeia de ações estratégicas da sociedade civil” (ver também Maciel, 2011).

Entendo que essa abordagem permite evidenciar os limites da categoria de “tutela” ao ressaltar – assim como neste trabalho – o papel intenso de organizações externas ao MPF no desenvolvimento das ações de promotores e procuradores. É nessa linha que o estudo de Losekann (2013) sobre o movimento ambientalista no Espírito Santo e no Rio de Janeiro mostra como várias das ações do MP eram construídas a partir de “fluxos de ação” entre procuradores e/ou promotores e militantes sociais, uma vez que “certas lutas atravessam atores posicionados no Estado e na Sociedade” (*ibid*, p. 320). Contudo, se a categoria de tutela muitas vezes parece tirar a agência dos grupos sociais, que, sem forças para lutar por conta própria, aceitariam passivamente a preponderância do MP (Arantes, 2002), o entendimento do órgão como parte do “repertório” de ação de movimentos sociais tende a esvaziar a agência dos próprios procuradores, que são vistos basicamente como “aliados influentes” dos movimentos (Losekann, 2013).

No entanto, como argumentei ao longo do segundo capítulo, em diversos momentos os procuradores mobilizavam ações criativas para encontrar soluções mais eficazes para os problemas que eles buscavam resolver. As ações civis públicas são

um exemplo interessante. Embora várias delas tenham iniciado com denúncias e informações trazidas por lideranças de movimentos sociais ou até mesmo por indivíduos atingidos pelo empreendimento (Entrevista 1, MPF, 2012; Entrevistas 28, 53 e 67, MPF, 2016), o caminho que essas ações tomavam ao virarem objeto de investigação de procuradores podia mudar completamente. Como lembra um dos membros do Comitê Metropolitano Xingu Vivo Para Sempre (CMXVPS),

“na verdade, muitas vezes, os próprios técnicos do MP detectavam, em algumas das ações que eles entraram com um pedido, e ao não atender aquele pedido, a empresa estava infringindo determinada legislação. Então eles próprios percebiam isso e entravam com a ação. Muitas vezes, quando entravam com a ação, nós precisávamos ler para entender qual tinha sido a movimentação do MP. Algumas, a partir de uma demanda do movimento para tal coisa, o MP entra com aquela ação, mas ele percebeu que, além daquilo, do que nós estávamos pedindo, também cabia fazer outras questões” (Entrevista 24, CMXVPS, 2016).

Procuradores, portanto, eram mais do que “aliados influentes” das OMSs no contexto de Belo Monte: eles mesmos construía compromissos com causas e acionavam diferentes tipos de práticas para tentar transformar o rumo da implementação da usina. Como mostrei no capítulo quatro, no entanto, nem todos os procuradores se viam como atores compromissados, o que aponta para a heterogeneidade na dinâmica de trabalho entre procuradores dentro do MPF. As diferenças de perfil de atuação de diferentes procuradores encontrada nesta pesquisa corrobora ainda para os estudos de Silva (2001) e Coslovsky (2009; 2011), que buscaram abrir a “caixa preta” do MP, iluminando diferenças e heterogeneidades que marcam a atuação dos servidores do órgão. Como argumenta Coslovsky (2009, p. 16), “there is enormous variation in how prosecutors act and in the results they achieve”.

Para entender essa heterogeneidade<sup>98</sup>, Silva propõe uma distinção entre dois tipos ideais de procuradores, que trabalham de maneiras distintas. Enquanto alguns procuradores possuem uma visão mais procedimental, adotando comportamentos rotineiros, passivos e reativos, outros resistem à conformidade e buscam resolver

---

<sup>98</sup> Um dos fatores que influencia de maneira incisiva na heterogeneidade interna dentro do MP é a clivagem regional. Como bem lembra Silva (2001, p. 133), “para os promotores que decidiram “fazer carreira no interior”, o trabalho na capital torna-se mais especializado e, por isso, corre o risco de tornar-se mais burocrático. A transferência para a capital acabaria comprometendo o que eles identificam como uma “forma mais firme de atuação do Ministério Público”. O interior proporcionaria um tipo de trabalho no qual o contato com o público e o impacto das medidas tomadas pelo promotor são maiores”.

problemas e obstáculos de maneira criativa, muitas vezes se aliando com outros atores externos (Silva, 2001; ver também Coslovsky, 2011):

“O tipo *promotor de fatos* indica a tendência de alargamento das funções dos promotores para muito além da esfera jurídica, tornando-os verdadeiros articuladores políticos nas comunidades em que trabalham. O tipo *promotor de gabinete* indica a leitura das novas atribuições do promotor dentro das fronteiras da esfera jurídica, definindo-o como agente judiciário cuja prioridade é o trabalho “processual” – propor e acompanhar medidas judiciais – e cuja ação na defesa dos interesses metaindividuais se dá, sobretudo, pela via judicial.” (Silva, 2001, p. 140, grifos da autora).<sup>99</sup>

Com base em tipologia semelhante, Coslovsky (2011, p. 5-6) dá um passo importante ao propor o entendimento do MP como uma organização composta, na qual esses dois tipos de procuradores – que no seu trabalho ganham o nome de “office-bound” e “stitching solutions together” – mantêm diferentes políticas, processos e estruturas organizacionais. Nessa linha, o autor argumenta que

“engagement in relational regulation<sup>100</sup> is not caused by individual features, formal career incentives, or situational conditions. Rather, the existence of this mode of action is better explained by the presence of a range of formal and informal structures, processes, and incentives built for this purpose and that exist within and expand beyond the MP itself” (Coslovsky, 2011, p. 23).

Apesar deste estudo corroborar com a heterogeneidade dentro do MPF iluminada por Silva (2001) e Coslovsky (2009; 2011), ele lança dúvidas à ideia de que podemos compreender essas variações internas a partir dos aspectos organizacionais. Na realidade, o que argumentei neste trabalho é que as diferenças em torno de como

<sup>99</sup> A existência de promotores que “fogem” ao repertório entendido como “tradicional” dos procuradores – baseado nas ações judiciais – é um fenômeno social complexo e que merece a atenção de pesquisadores, principalmente porque trata-se de um tipo de comportamento que não é fomentado dentro da organização. Como argumenta Coslovsky (2011, p. 11-12), “the Brazilian MP encourages its prosecutors to deploy a cautious, reactive, and formalistic case-processing approach. This behavior emerges from three complementary forces. First, prosecutors are subjected to a heavy workload that allows for no slack and requires that they relentlessly simplify their routines just to meet mandatory deadlines. Second, most managerial policies adopted by the MP reward diligence and consistency rather than creativity, and cautious case-processing rather than creative problem-solving. And third, most of the support structures, staff, and managerial devices provided by the organization help prosecutors manage the workload in a reactive, cautious, and formalistic way”. Minhas entrevistas confirmam essa tese: “Cansei de dizer, nós somos treinados para judicializar. O nosso raciocínio clássico de MP é atuar no processo, atuar em juízo. Esse é o mais fácil de fazer. Você pega um fato, escreve uma petição, põe 2, 3, 4 artigos, faz um pedido... Esse é o básico, o *default* da atuação do MP. O modo inovador ou diferente que vem sendo construído é esse: vamos atuar antes, vamos tentar evitar a judicialização” (Entrevista 21, MPF, 2016).

<sup>100</sup> Por “relational regulation”, Coslovsky (2011, p. 11) entende o tipo de ação voltada à solução de problemas, ou “stitching solutions together” – baseada em negociações, construções de alianças e articulações de redes.

procuradores distintos atuaram no caso de Belo Monte são resultado dos distintos tipos de compromissos que eles estabeleciam com causas mobilizadas na disputa da usina. Em outras palavras, entendo que precisamos descer no nível micro – dos atores – para compreender como eles constroem diferentes modos de engajamento com os casos em que trabalham.

É importante ressaltar, contudo, os limites em relação às generalizações que podem ser feitas quando falamos do “Ministério Público”. Afinal, o foco empírico desta etnografia compreende escritórios e procuradores do MP envolvidos na questão de Belo Monte, o que envolve, basicamente, a PRM-Altamira, o MPF de Belém e algumas instâncias da organização localizadas em Brasília. Se comparamos esse tipo de atuação com o trabalho de outros promotores/procuradores ao longo do território nacional, vemos de cara que os contrastes são notáveis: enquanto 60% de procuradores/promotores acreditam que os escritórios do MPF em que trabalham priorizam o combate à corrupção, apenas 4% dizem o mesmo em relação à defesa de minorias étnicas (Lemgruber et al., 2016, p. 30) – que foi um dos temas balizadores no MPF no caso de Belo Monte. Portanto, por mais que os achados dessa investigação nos ajudem a compreender a dinâmica de trabalho de procuradores, eles certamente não podem ser tomados como características da organização Ministério Público como um todo.

## Considerações Finais

Em 2017, já se completam dezesseis anos do envolvimento do MPF no caso de Belo Monte, que teve início quando um dos procuradores, em visita à Terra Indígena Juruna dos Paquiçamba, em 2001, descobre que estavam sendo realizados estudos socioambientais relacionados à usina. Nesse momento, uma primeira ação civil pública foi ajuizada com o objetivo de deslocar o processo de licenciamento ambiental do empreendimento do órgão estadual para o federal, o IBAMA. Desde então, mais de vinte procuradores de diferentes sedes do MPF se envolveram no caso, através de uma variedade de ações – judiciais e extrajudiciais – que buscavam influenciar o processo de implementação da usina, o que, em grande parte das situações, se traduziu em lutas para garantir direitos de comunidades afetadas.

Enquanto acabo de escrever a dissertação, procuradores do MPF continuavam trabalhando a todo vapor no caso de Belo Monte. Poucos dias antes do meu prazo para entregar este trabalho, a Licença de Operação da usina foi suspensa, em uma decisão considerada histórica por ser a primeira vez, no caso de BM, que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região derruba uma suspensão de segurança, que há vários anos vinha garantindo a continuidade do empreendimento.<sup>101</sup> De acordo com uma procuradora, o caso permanece no topo da prioridade do Ministério Público Federal, e, apesar da usina já ter sido construída, ele será objeto de diversas outras ações: “Belo Monte realmente, para o MPF, não é um fato consumado. A hidrelétrica não vai ser demolida, mas tem muito trabalho pela frente ainda até falar que Belo Monte é uma lição” (Entrevista 67, MPF, 2016).

A importância que o caso de Belo Monte ganhou dentro do MPF se traduziu em um certo protagonismo (dentro do Estado) de procuradores na contestação da legitimidade da usina. Apesar de servidores de outras agências (como no IBAMA e na FUNAI) também problematizarem aspectos diversos do projeto em algumas ocasiões, não resta dúvidas que o MPF foi a instituição estatal que mais questionou aberta e explicitamente o empreendimento. Arguntei nessa dissertação que o que explica as possibilidades de procuradores contestarem ações e decisões de outros atores são as estruturas organizacionais que singularizam o órgão quando comparado com outras

---

<sup>101</sup> Fonte: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/04/07/justica-federal-suspende-licenca-de-operacao-da-usina-belo-monte/>>. Acesso em 07/04/2017.

agências estatais. Nesse sentido, destaquei o papel da independência da organização frente aos outros poderes estatais – que permite aos procuradores criticar políticas defendidas por outras partes do Estado –, da independência funcional dos procuradores, que lhes dá liberdade para escolher seus meios de ação, do acesso que eles tinham a diferentes tipos de recurso, e do histórico institucional do MPF de atuação em grandes obras. Já o acesso que procuradores têm ao poder coercitivo – podendo demandar informações de outros órgãos – os diferencia, por exemplo, de OMSs. Mas o que de fato faziam esses procuradores envolvidos na disputa de Belo Monte?

Ao longo desta dissertação, busquei entender a atuação do MPF a partir de um *zoom* nos procuradores da República. Mais especificamente, me propus a entender o que fazem procuradores quando vão trabalhar: quem são esses procuradores? De onde vieram? Com quem interagem? O que os move? Que ações empregam em diferentes contextos? Essas foram as principais perguntas empíricas que me inquietavam nesta pesquisa.

Argumentei no capítulo dois que podemos compreender a atuação de procuradores no caso de Belo Monte a partir de pelo menos três elementos que constituem suas práticas, que por vezes se sobrepõem, mas que podem ser analiticamente distinguidos: os deslocamentos, as costuras de relações e as bricolagens. Procuradores lançavam mão de deslocamentos – movendo disputas políticas para diferentes espaços sociais – ao ajuizarem ações judiciais, que deslocam disputas para o Judiciário, conferindo a juízes e/ou desembargadores poder de decisão, e ao articularem uma inspeção, que deslocou os conflitos sobre compensações para os ribeirinhos para os seus próprios locais de origem, dando-lhes voz para mostrar e expressar como foram impactados pelo empreendimento.

O olhar para os deslocamentos é especialmente relevante para desnaturalizarmos os processos nos quais disputas políticas são movidas para diferentes espaços, e ainda para compreendermos os efeitos produzidos por esses deslocamentos. Afinal, como lembram Teixeira e Chaves (2004, p. 18) “o deslocamento, por inversão ou apropriação inusitada, de arranjos socialmente definidos e restritos a tempos e domínios que lhes são considerados consagrados parece ter a propriedade de induzir à renovação de práticas, significados e eficácia políticos”.

O caso de Belo Monte é um exemplo interessante ao revelar os efeitos produzidos por diferentes atos de deslocamento, direcionados a espaços sociais distintos. Ao moverem as disputas em torno de Belo Monte para o Judiciário, procuradores experimentaram grandes frustrações, tanto quando suas ações eram suspensas – devido ao instrumento de suspensão de segurança –, como quando elas não produziam os resultados esperados por causa da morosidade do sistema Judiciário (Entrevista 11, 12 e 14, MPF, 2015). A dinâmica dos processos judiciais e as especificidades provocadas por esses deslocamentos fizeram com que uma das principais armas que procuradores ganharam na década de 1980, a ação civil pública, se tornasse apenas “um último recurso” (Entrevista 14, MPF, 2015). Como explica um deles:

“O que nós ganhamos com a judicialização, do ponto de vista prático? Ganhamos visibilidade? Ganhamos. Isso pode ter afetado alguma mudança nas decisões do governo? Pode. Isso não é mensurável muito claramente. Houve um debate da sociedade em algum momento? Houve. Mas concretamente o que se mudou da realidade? Nada. Então essa constatação que a judicialização muitas vezes pereniza o debate e não o resolve, e quando resolve lá na frente, não resolve, não entrega nada” (Entrevista 21, MPF, 2016).

Nesse sentido, os próprios efeitos dos deslocamentos para os espaços judiciais levaram procuradores a repensar suas estratégias, por exemplo acionando bricolagens e utilizando os recursos que possuem à disposição de maneiras novas. Esse é o caso da inspeção interinstitucional organizada nas comunidades ribeirinhas – um caso que até hoje não foi judicializado pelo MPF – e dos despachos, que, como explica uma das procuradoras, são documentos construídos “com todos os argumentos que eu poderia propor uma ação judicial” (Entrevista 67, MPF, 2016). Ao invés de ajuizar ações e deslocar a disputa para o Judiciário, procuradores, com os despachos, tentavam persuadir os órgãos licenciadores (como o IBAMA e a FUNAI) a impor que os atores identificados como responsáveis – geralmente a empresa Norte Energia – cumprissem com suas demandas.

Aqui fica claro como a ênfase nas práticas nos ajuda a compreender melhor o que entendemos por “Estado”. Atos de deslocamento como as ações judiciais, por exemplo, muitas vezes tinham o IBAMA como réu, e seus servidores como alvo de ações de improbidade administrativa. Em outros momentos, esses servidores são persuadidos por argumentos produzidos em despachos a cobrarem da Norte Energia

determinadas ações em problemas específicos, como foi o caso do reconhecimento da dupla moradia de populações ribeirinhas (Entrevista 67, MPF, 2016).

Esses trânsitos nos quais o IBAMA por vezes aparece como um adversário nos tribunais, e em outras horas como aliado dos procuradores (na tentativa de pressionar outros atores a reconhecerem a legitimidade de suas demandas), esfacelam as imagens de unicidade do Estado ao iluminarem justamente as contradições e ambiguidades que caracterizam as relações entre atores envolvidos na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, este estudo reforça críticas (já consolidadas) sobre a homogeneidade do Estado (ver, por exemplo, Sharma e Gupta, 2006; Mitchell, 2006; Abers e von Bülow, 2011; Penna, 2013), ressaltando como este Estado “não é um ente dotado de consciência e intenção, tampouco é uno nem uma “coisa” palpável, senão feixes de relações de poder” (Castilho, Souza Lima e Teixeira, 2014, p. 13).

Podemos adensar ainda mais esta crítica quando deslocamos nosso olhar para as de costuras de relações, em que atores criam e mobilizam redes sociais. Costuras de relações estiveram presentes no repertório de práticas de procuradores do MPF principalmente através do recrutamento de aliados e de articulações internas entre os próprios procuradores de diferentes escritórios do MPF. De fato, ao revelarem como procuradores recorrem a aliados – como membros de organizações de movimentos sociais e pesquisadores – para auxiliar na elaboração de suas ações, as costuras de relações nos alertam para a dinamicidade das fronteiras entre “Estado” e “sociedade”.

Grande parte das ações do MPF, por exemplo, eram municadas por OMSs e outras lideranças locais, além de serem substanciadas por estudos técnicos de setores da comunidade acadêmica. Ao mesmo tempo, essas mesmas ações identificavam organizações estatais – como a Eletrobrás, a Agência Nacional de Energia Elétrica, o IBAMA, a FUNAI, a Norte Energia (uma empresa mista) e a própria União – como réus e adversários nas disputas políticas em torno da usina.

Entendo que essa dinâmica de interações – nas quais atores de um órgão estatal (o MPF) acionam atores sociais para auxiliá-los a ajuizar ações contra outras organizações estatais – revela o caráter dinâmico das fronteiras entre “Estado” e “sociedade”, que são atualizadas e (re)configuradas nas práticas acionadas por esses atores em contextos específicos. Não se trata apenas de constatar uma fluidez das fronteiras que separam “Estado” e “sociedade”, mas de compreender de que maneiras, sob que condições, e com quais propósitos aliados externos são recrutados pelo MPF.



Em outras palavras, entendo que o desafio aqui não é de achar uma solução conceitual que fixa as fronteiras entre Estado-sociedade, mas explorar as diferentes maneiras pelas quais essas fronteiras ganham materialidade em conjunturas distintas (ver também Mitchell, 2006).

A encruzilhada analítica em torno dessas fronteiras é ainda mais acentuada se nos debruçamos nas raízes simbólicas das práticas. Como argumentei no capítulo quatro, (parte dos) procuradores envolvidos no caso de Belo Monte atuavam com base em compromissos que construía com determinadas causas que eram mobilizadas nas disputas ao longo da implementação da usina. Esses compromissos não eram simplesmente características pessoais de alguns procuradores, mas processos por meio dos quais eles se engajavam com causas – como o direito de comunidades indígenas e ribeirinhas frente à instalação de grandes projetos – a partir do seu próprio trabalho enquanto procuradores do MPF. Nesse sentido, essas causas, que já apareciam como uma pauta central de diversas OMSs da região de Altamira (Entrevistas 26 e 54, MXVPS, 2016; Entrevistas 34 e 76, ISA, 2016; entre outras), passam a ser mobilizadas por procuradores como âncoras para questionar decisões tomadas por outros atores estatais, e, em última instância, a própria legitimidade do projeto de Belo Monte.

Os compromissos de procuradores, por sua vez, me levaram para uma outra discussão, acerca do que move e motiva burocratas e agentes estatais. Se Weber (2004) buscava enfatizar como a burocracia é culturalmente situada, uma vez que sua operação depende de como burocratas interpretam regras e normas (Schluchter, 1989; Herzfeld, 1993), diversas das tradições de estudos sobre a burocracia parecem ter tomado um rumo diferente. Enquanto alguns autores tendem a interpretar burocratas como seguidores de regras (Merton, 1957; Crozier, 1969), outros enfatizam os incentivos aos quais esses burocratas – entendidos como atores racionais que buscam maximizar seus interesses, como o próprio salário (Lane, 2005) – são submetidos (Golden, 2000).

O foco nos compromissos é inspirado em uma terceira leitura, que busca enfatizar a importância das ideias e dos valores dos burocratas no processo de implementação de políticas (Lipsky, 1980; Lotta, 2015; Abers, 2015; ver também Schmidt, 2008). É importante ressaltar que essa corrente não chega necessariamente para negar os argumentos destes outros autores. Afinal, burocratas em diversos momentos são enquadrados em situações em que precisam seguir regras, ou então

promovem ações visando melhorar sua situação pessoal ou da organização em que trabalham. A ênfase nos elementos ideacionais, contudo, questiona a tese de que a complexidade da atuação cotidiana da burocracia pode ser resumida às regras e/ou aos interesses próprios dos burocratas.

A questão que se coloca então é compreender como, quando e de que maneiras ideias e valores impactam o trabalho de burocratas e os próprios processos de formulação e implementação de políticas. Se em alguns estudos valores podem estar presentes na forma de estereótipos que determinam o modo pelos quais burocratas se relacionam com diferentes grupos sociais – e o próprio acesso desses grupos a políticas públicas (Herzfeld, 1993) –, em outros eles podem ser traduzidos em compromissos que burocratas constroem com determinadas causas (Abers, 2015), como argumentado anteriormente nesta pesquisa.

O argumento de que procuradores atuam a partir de compromissos com causas, contudo, não está restrito aos debates sobre o Estado e sobre a burocracia, até porque a construção de engajamento é um tema trabalhado em maior profundidade pelos teóricos de movimentos sociais. Portanto, ao se debruçar sobre os processos nos quais esses compromissos são construídos e ativados, este estudo também contribui para debates sobre o chamado “engajamento militante”, (Fillieule, 2010; Sawicki e Siméant, 2011; Silva e Rukowski, 2016), iluminando como as trajetórias, relações, e valores impactaram os modos pelos quais procuradores se compromissavam com causas – especialmente os direitos de comunidades indígenas e ribeirinhas – durante o caso de Belo Monte.

Nesse sentido, discuti sobre as maneiras específicas pelas quais as trajetórias de alguns procuradores tiveram um papel relevante nos compromissos que desenvolviam. Esse papel não significava necessariamente um contato prévio com as causas, sendo caracterizado, por exemplo, por experiências acadêmicas e profissionais que possibilitaram que procuradores, à medida que desenvolviam seu trabalho, construíssem percepções e/ou vínculos diferenciados com as causas que defendiam. Além disso, mostrei como os valores dos procuradores (suas visões de mundo) impactam a formação de compromissos dentro do MPF direcionando seu recorte de atuação e as causas com as quais eles se engajavam mais intensamente.

Entendo que o desafio colocado aqui – e que também serve como plataforma para estudos posteriores – é compreender as especificidades dos processos de construção de compromissos por atores estatais. A mudança no foco empírico de

atores sociais para estatais nos coloca uma série de diferentes questões: Quais as semelhanças e diferenças na construção de compromissos por atores que participam de organizações de movimentos sociais e por atores que trabalham dentro de organizações estatais? Como o pertencimento a organizações estatais – com suas estruturas organizacionais específicas – influencia nas condições e nos mecanismos pelos quais compromissos são construídos?

Estudos futuros que tenham diferentes instâncias do MP como foco empírico podem avançar na compreensão dessas perguntas, principalmente levando em conta a heterogeneidade que caracteriza o órgão, como argumentado nesta pesquisa e em trabalhos anteriores (Silva, 2001; Coslovsky, 2009; 2011; Losekann, 2013). Essa heterogeneidade pode ser explorada partir de uma variedade de diferentes recortes, como por exemplo no que tange a dinâmica das cidades nas quais procuradores trabalham. A instigante tese de Silva (2001, p. 133; ver também Lemgruber et al., 2016, p. 58-59) de que o trabalho nas capitais “torna-se mais especializado e (...) mais burocrático” levanta importantes problemas de pesquisa que podem ser melhor compreendidos a partir de estudos empíricos que consigam traçar as (des)continuidades nas dinâmicas de trabalhos de procuradores/promotores localizados em diferentes tipos de cidades, contrastando especialmente cidades do interior e da capital. De que maneiras maiores ou menores níveis de especialização e burocratização impactam as motivações de procuradores e as condições nas quais eles constroem compromissos com causas?

Outro recorte interessante remete às diferenças federativas, isto é, entre a atuação de procuradores do MPF e promotores do Ministério Público Estadual (MPE). Aqui, a clivagem central está relacionada aos casos nos quais esses atores têm competência para intervir. Podemos esperar – pelo menos quando falamos de grandes projetos – que casos federais tenham mais visibilidade do que estaduais, o que pode se traduzir em maiores níveis de mobilização social. De que maneiras a presença de OMSs ativas e engajadas influencia a atuação de procuradores e os modos pelos quais eles constroem compromissos com causas? Explorar essas diferenças é especialmente importante quando buscamos compreender as *condições* nas quais diferentes tipos de compromissos são desenvolvidos por agentes estatais.

A compreensão dessas condições também atravessa os diferentes temas nos quais procuradores e promotores trabalham. Como já mencionado anteriormente, procuradores trabalham em uma variedade de temáticas, incluindo questões criminais,

de infância e juventude, combate à corrupção, patrimônio público, saúde, educação, direitos da mulher, minorias étnicas, entre outros (ver Lemgruber et al., 2016, p. 24). De que maneiras o eixo temático de atuação está conectado às motivações de procuradores e aos tipos de causas com as quais eles criam compromissos? Que causas conseguem atrair maior engajamento entre procuradores e no próprio MPF?

Por fim, estudos que se propuserem a comparar a atuação de procuradores/promotores do MP – que trabalham em uma organização independente dos outros poderes e sob independência funcional – com outros órgãos estatais podem ainda avançar na compreensão de como estruturas organizacionais diferentes, ao situar os atores com distintos tipos de constrangimentos e oportunidades, impactam nas maneiras pelas quais eles se engajam com causas.

## Referências Bibliográficas

- ABERBACH, Joel D., et al. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- ABERS, Rebecca; VON BULOW, Marisa. (2011) “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. *Sociologias*, n° 28, pp. 52-84.
- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. (2013) *Practical Authority. Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. New York: Oxford.
- ABERS, Rebecca. (2015) “Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde”. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Enap – Escola Nacional de Administração Pública, pp. 143-175.
- ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. (2015) “Institutional Activism: Mobilizing for Women’s Health From Inside the Brazilian Bureaucracy”. In: *Anais do 38º Encontro Anual da ANPOCS*.
- ABERS, Rebecca. (no prelo) “Bureaucratic Activism: Pursuing environmentalism inside the Brazilian State”.
- ABRAMS, Phillip. (1988) “Notes on the Difficulty of Studying the State”. *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, n° 1, pp. 58-89.
- ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. (2005) “Finanças Públicas, Democracia e *Accountability*: Debate Teórico e o Caso Brasileiro”. In: *Anais do 29º Encontro Anual da ANPOCS*.
- ABRUCIO, Fernando. (2011) “Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira”. *Desigualdade & Diversidade*. Dossiê Especial, dezembro de 2011, pp. 119-142.
- ANSELL, Chris. (2013) “Ecological Explanation”. In: BERK, Gerald *et al.* *Political Creativity. Reconfiguring Institutional Order and Change*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 55-77.
- ARANTES, Rogério Bastos. (1999) “Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n° 39, pp. 83-102.
- . (2002) *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré.

- . (2007) “Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política”. *Justitia*, vol. 197, pp. 325-335.
- BANASZAK, Lee Ann. (2005) “Inside and Outside the State: Movement Insider Status, Tactics, and Public Policy Achievements.” In MEYER, David et al. (orgs.). *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 149-177.
- . (2010) *The Women’s Movement Inside and Outside the State*. New York: Cambridge University Press.
- BATTILANA, Julie; D’AUNNO, Thomas. (2009) “Institutional Work and the Paradox of Embedded Agency”. In: LAWRENCE, Thomas B. et al (orgs.). *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 31-58.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- BECKER, Howard S. (1960) “Notes on the concept of commitment”. *American Journal of Sociology*, v. 66, n. 1, pp. 32-40.
- BERK, Gerald; GALVAN, Dennis. (2009) “How people experience and change institutions: a field guide to creative syncretism”. *Theory and Society*, vol. 38, pp. 435-580.
- . (2013) “Processes of Creative Syncretism: Experiential Origins of Institutional Order and Change.” In: BERK, Gerald et al. (orgs.). *Political Creativity: Reconfiguring Institutional Order and Change*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 29-54.
- BERMANN, Célio. (2012) “O projeto da Usina Hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma”. *Novos Cadernos NAEA*, vol. 15, nº 1, pp. 5-23.
- BEVIR, Mark; RHODES, R.A. W. (2010) *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- BOURDIEU, Pierre. (1989) *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel.
- . (2008 [1994]). *Razões Práticas. Sobre a Teoria da Ação*. São Paulo: Papirus.
- BRASIL. (1974) II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).
- . (1988) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 28/03/2017.

———. (1993) Presidência da República. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em 01/05/2017.

———. (2011) Lei Complementar nº 140, de 8 de Dezembro de 2011. Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em 28/04/2017.

BREHM, J.; GATES, S. (1997) *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

BRETTELL, Carol. (1993) *When They Read What We Write. The Politics of Ethnography*. Westport: Greenwood Publishing Group, Inc.

BROWN, Heath et al. (2012). “Shopping in the political arena: Strategic state and local venue selection by advocates”. *State and Local Government Review*, vol. 44, nº 1, pp. 9-20.

CARPENTER, Daniel. (2001) *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. New Jersey: Princeton University Press.

CARVALHO, Georgia (2006). “Environmental Resistance and the Politics of Energy Development in the Brazilian Amazon”. *The Journal of Environment & Development*, vol. 15, nº 3, pp. 245-268.

CASTILHO, Sérgio; SOUZA LIMA, Antônio Carlos; TEIXEIRA, Carla C. (orgs). (2014) *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. (2001) Resolução Nº 2, de 17 de Setembro de 2001. Fonte: <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139139/Resolucao02.pdf/a0243541-83f8-43fd-9292-7c9ee5626af7>>. Acesso em 04/03/2017.

CONSIDINE, Mark et al. (orgs). (2009) *Networks, Innovation and Public Policy Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change inside Government*. New York: Palgrave Macmillan.

COSLOVSKY, Salo. (2009) *Compliance and Competitiveness: How Prosecutors Enforce Labor and Environmental Laws and Promote Economic Development in Brazil*. Tese de doutorado. Massachusetts Institute of Technology. 187p.

———. (2011) “Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: The organizational basis of regulatory responsiveness”. *Regulation and Governance*, vol. 5, nº 1, pp. 70-89.

COSTA, Agnes. (2010) *Sustainable Dam Developments in Brazil: Between Global*

*Norms and Local Practices*. Discussion Paper. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

CROZIER, Michel. (1969) *The Bureaucratic Phenomenon*. New Brunswick: Transaction Publishers.

DA ROS, Luciano. (2008) “Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação”. *Revista Política Hoje*, vol. 18, nº 1, pp. 143-160.

DAS, Veena; POOLE, Deborah (orgs). (2004) *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.

DEWEY, John. (1921) “Habits and Will”. *Human Nature and Conduct*. Excerpt.

DIANI, Mario. (2000) “Simmel to Rokkan and beyond: towards a network theory of (new) social movements”. *European Journal of Social Theory*, vol. 3, nº 4, p. 387-406.

DÓRIA, P. R. (1976) *Energia no Brasil e dilemas do desenvolvimento: a crise mundial e o futuro*. Petrópolis: Vozes.

DOUGLAS, Mary. (1998 [1986]) *Como as Instituições Pensam*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

DOWNS, Anthony. (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

DU GAY, Paul. (2005) *The Values of Bureaucracy*. New York: Oxford University Press Inc.

EMIRBAYER, Mustafa; MISCHÉ, Ann. (1998) “What is agency?” *American Journal of Sociology*, vol. 103, nº 4, pp. 962-1023.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. (2011) Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Fatos e Dados. Fonte: <  
[http://www.mme.gov.br/documents/10584/1590364/BELO\\_MONTE\\_-\\_Fatos\\_e\\_Dados.pdf/94303fc2-d171-45be-a2d3-1029d7ae5aad](http://www.mme.gov.br/documents/10584/1590364/BELO_MONTE_-_Fatos_e_Dados.pdf/94303fc2-d171-45be-a2d3-1029d7ae5aad)>. Acesso em 03/03/2017.

EVANS, Peter *et al.* (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

———. (1993) “O Estado como Problema e Solução”. *Revista Lua Nova de Cultura e Política*, nº 28-29, pp. 1-36.

———. (2004) *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

FAINGUELERNT, Maíra. (2016) “The Historical Trajectory of the Belo Monte



Hydroelectric Plant's Environmental Licensing Process". *Ambiente & Sociedade*, vol. XIX, n° 2, pp. 245-264.

FEARNSIDE, Philip. (2002) "Avança Brasil: Environmental and Social Consequences of Brazil's Planned Infrastructure in Amazonia". *Environmental Management*, vol. 30, n. 6, pp. 735-747.

———. (2006) "Dams in the Amazon: Belo Monte and Brazil's Hydroelectric Development of the Xingu River Basin". *Environmental Management*, vol. 38, n° 1, pp. 16-27.

FERGUSON, James. (1994) *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

———. (2011) "Novelty and Method: Reflections on Global Fieldwork". In: COLEMAN, Simon; VON HELLERMAN, Pauline. *Multi-Sited Ethnography: Problems and Possibilities in the Translocation of Research Methods*. New York: Routledge, pp. 194-208.

FERREIRA, Daniela; LOTTA, Gabriela. (2016) "Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade". In: *Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS*.

FILLIEULE, Olivier. (2010) "Some Elements of an Interactionist Approach to Political Disengagement." *Social Movement Studies*, vol. 9, n° 1, pp. 1-15.

FLEURY, Lorena; ALMEIDA, Jalcione. (2013) "A Construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: Conflito Ambiental e o Dilema do Desenvolvimento". *Ambiente & Sociedade*, vol. XVI, n° 4, pp. 141-158.

FLORES, Alfredo; MACHADO, Gustavo. (2015) "A batalha jurídica de Belo Monte: os argumentos elaborados no campo jurídico do direito constitucional pelas posições favoráveis e contrárias à construção da usina hidrelétrica de Melo Monte". In: JUNIOR, José; VILLATORE, Marco. *I Encontro de Internacionalização do CONPEDI*. Barcelona: Ediciones Laborum, pp. 31-68.

FOUCAULT, Michel. (2008) *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes.

GAMSON, W. A. (1991) "Commitment and agency in social movements". *Sociological Forum*, vol. 6, pp. 27-50.

GEERTZ, Clifford. (1973) *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.

GOLDEN, M. M. (2000) *What Motivates Bureaucrats? Politics and Administration*

- During the Reagan Years*. New York: Columbia University Press.
- GRAEBER, David. (2015) *The Utopia of Rules. On Technology, Stupidity and the Secret Joys of Bureaucracy*. Brooklyn: Melville House.
- GUPTA, Akhil. (2012) *Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Gurham: Duke University Press.
- GUPTA, Akhil; FERGUSON, James. (1997) *Anthropological Locations. Boundaries and Grounds of a Field Science*. Los Angeles: University of California Press.
- HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. (2006) “Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner’s Patterns of Industrial Bureaucracy”. *Theory and Society*, vol. 35, pp. 213-236.
- HERZFELD, Michael. (1993 [1992]) *The social production of indifference. Exploring the symbolic roots of Western bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- HIRSCH, Eric. (1990) “Sacrifice e for the Cause: Group Processes, Recruitment, and Commitment in a Student Social Movement”. *American Sociological Review*, vol. 55, n° 2, pp. 243-254.
- HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. (2007) *Greening Brazil*. London: Duke University Press.
- HOCHSTETLER, Kathryn. (2011) “The Politics of Environmental Licensing: Energy Projects of the Past and Future in Brazil”. *Studies in Comparative International Development*, vol. 46, n° 4, pp. 349- 371.
- HUBER, Gregory. (2007) *The Craft of Bureaucratic Neutrality. Interests and Influence in Governmental Regulation of Occupational Safety*. New York: Cambridge University Press.
- HULL, Matthew. (2012) “Documents and Bureaucracy”. *Annual Review of Anthropology*, n° 41, pp. 251–67.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. (1998) *Activists beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- KERCHE, Fábio. (2007) “Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil”. *DADOS*, vol. 50, n° 2, pp. 259-279.
- . (2010) “O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88”. In: SADEK, Maria Tereza. *O Sistema De Justiça*. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

- KRUPA, Christopher; NUGENT, David. (2015) *State Theory and Andean politics. New Approaches to the Study of Rule*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- JOAS, Hans. (1996) *The Creativity of Action*. Chicago: University of Chicago Press.
- LANE, Jan-Erik. (2005) *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*. New York: Taylor & Francis.
- LAWRENCE, Thomas B et al. (orgs). (2009) *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEMGRUBER, Julita et al. (2016) *Ministério Público: Guardiã da Democracia Brasileira?* Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec).
- LEVI-STRAUSS, Claude. (1962) *From the Savage Mind*. Chicago: University of Chicago Press.
- LIPSKY, Michael. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- LITTLE, Paul. (2002) “Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil. Por uma antropologia da territorialidade”. *Série Antropologia*, nº 322. Brasília: Departamento de Antropologia.
- LOSEKANN, Cristiana. (2013) “Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro”. *DADOS*, vol. 56, nº 2, pp. 311-349.
- LOUREIRO, Maria Rita et al. (2014) “Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: O Programa Minha Casa Minha Vida”. In: PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, pp. 113-136.
- LOTTA, Gabriela. (2010) *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. 295p.
- . et al. (2014) “Burocratas de Médio Escalão: Novos Olhares Sobre Velhos Atores da Produção de Políticas Públicas”. *Revista do Serviço Público*, vol. 65, nº 4, pp. 463-492.
- . (2015) *Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde. Os Agentes Comunitários na Estratégia Saúde da Família*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- MACIEL, Debora. (2011) “Ação Coletiva, Mobilização do Direito e Instituições Políticas: O Caso da Campanha da Lei Maria da Penha”. *Revista Brasileira de*

*Ciências Sociais*, vol. 26, nº 77 pp. 97-111.

MADEIRA, Wilson; NOGUEIRA, Roberta. (2007) “Atuação do Ministério Público e da Sociedade Civil Organizada no Acompanhamento e Propositura das Ações Cíveis Ambientais no Município de Niterói-RJ”. *Âmbito Jurídico*, vol. X, nº 40.

MAGALHÃES, Sônia; HERNANDEZ, Francisco. (orgs). (2009) *Painel de Especialistas: análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*”. Belém, 29 de outubro de 2009.

MAGUIRE, Steve, et al. (2004) “Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada”. *The Academy of Management Journal*, vol. 47, nº 5, pp. 657-79.

MANN, Michael. (1984) “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”. *European Journal of Sociology*, vol. 25, pp. 185-213.

MARCUS, George. (1995) “Ethnography in/of the world system: the emergence of multi-sited ethnography”. *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, pp. 95-117.

———. (2011) “Multi-sited Ethnography: Five or Six Things I Know About it Now”. In: COLEMAN, Simon; VON HELLERMAN, Pauline. *Multi-Sited Ethnography: Problems and Possibilities in the Translocation of Research Methods*. New York: Routledge, pp. 16-32.

MARQUES, Eduardo. (2006) “Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro. Aprendizados a partir das políticas urbanas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, pp. 15-41.

MCADAM, Doug et al. (2001) *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

MCALLISTER, Lesley K. (2008) *Making Law Matter: Environmental Protection & Legal Institutions in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

MAZZILLI, Hugo. (1994) *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor e Outros Interesses Difusos e Coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MEIER, Kenneth; O'TOOLE, Laurence. (2006) *Bureaucracy in a Democratic State. A Governance Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

MELUCCI, Alberto. (1989) *Nomads of the Present Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Philadelphia: Temple University Press.

MERTON, Robert K. (1957) “Bureaucratic Structure and Personality”. In: MERTON, Robert. (1957) *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press, pp. 195-206.

MIGDAL, Joel S. (2001) *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.

———. (org.). (2004) *Boundaries and Belonging. States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. (2007) Plano Nacional de Energia 2030. Fonte:

<<http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139260/Plano+Nacional+de+Energia+2030+%28PDF%29/ba957ba9-2439-4b28-ade5-60cf94612092?version=1.1>>. Acesso em 04/02/2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. (2006) Ação Civil Pública nº 709-88.2006.4.01.3903.

———. (2012) Ação Civil Pública nº 0002708- 66.2012.4.01.3903.

———. (2013) Ação Civil Pública nº 0000328- 36.2013.4.01.3903.

MISCHE, Ann. (1997) “De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política”. *Revista Brasileira de Educação*, nº 5-6, pp. 134-150.

MITCHELL, Timothy. (2006) “Society, Economy, and the State Effect”. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (orgs). *The Anthropology of the State: a Reader*. Malden: Blackwell Publishing, pp. 169-186.

MOSSE, David. (2006) “Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities”. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 12, pp. 935-956.

MUSHENO, Michael. (2010) “Searching for Justice in Frontline Workers: A Thirty Year Retrospective”. In: *Anais do Workshop Conceptualizing Justice*.

NAUJORKS, Carlos; SILVA, Marcelo (2016) “Correspondência identitária e engajamento militante”. *Civitas*, vol. 16, nº 1, pp. 136-152.

NISKANEN, W. A. (1971) *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.

OBERFIELD, Zachary. (2014) *Becoming bureaucrats: socialization at the front lines of government service*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

O'DONNELL, Guillermo. (1998) “Accountability Horizontal e as Novas

- Poliarquias”. *Lua Nova*, nº 44, pp. 27-54.
- OLIVEIRA, João Pacheco. (2009 [2004]) “Pluralizando Tradições Etnográficas: Sobre um certo mal-estar na Antropologia”. *Cadernos do LEME*, vol. 1, nº 1, pp. 2-27.
- OLSON, Mancur. (1999 [1965]) *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- OLSSON, Jan; HYSING, Erik. (2012) “Theorizing inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from below.” *Planning Theory & Practice*, vol. 13, nº 2, pp. 257-273.
- OUCHI, William; WILKINS, Ray. (1985) “Organizational Culture”. *Annual Review of Sociology*, nº 11, p. 457-483.
- PAUL, Gustavo. “Os meninos superpoderosos”. Reportagem publicada na revista Época. Fonte: <[http://www.acendebrasil.com.br/media/imprensa/2007\\_05\\_31\\_Revista%20Exame.pdf](http://www.acendebrasil.com.br/media/imprensa/2007_05_31_Revista%20Exame.pdf)>. Acesso em 01/05/2017.
- PEIRANO, Mariza. (2014) “Etnografia não é Método”. *Horizontes Antropológicos*, nº 42, pp. 377-391.
- PENNA, Camila. (2013) *Conexões e Controvérsias no Incra de Marabá: O Estado como um Ator Heterogêneo*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília. 383p.
- PEREIRA, Ana. (2014) *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília. 2014. 265p.
- PERRY, J.; WISE, L. (1990) “The Motivational Bases of Public Service.” *Public Administration Review*, vol. 50, nº 3, pp. 367-73.
- PERRY, J.; HONDEGHEM, A. (2008) “Editors’ Introduction.” In: PERRY, J.; HONDEGHEM, A. (orgs). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press, pp. 1-14.
- PETTINICCHIO, David. (2012) “Institutional Activism: Reconsidering the Insider/ Outsider Dichotomy”. *Sociology Compass*, vol. 6, pp. 499–510.
- PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. (2014) *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA.
- POLLETTA, Francesca; JASPER, James M. (2001) “Collective identity and social movements”. *Annual Review of Sociology*, vol. 27, pp. 283-305.

- RECKWITZ, Andreas. (2002) “Toward a Theory of Social Practices: A Development in Culturalist Theorizing”. *European Journal of Social Theory*, vol. 5, nº 2, pp. 243-263.
- REIS, Roberta. (2015) *Nós, os Outros e os “Parentes”*: Política e Povos Indígenas no Contexto da Implantação da Hidrelétrica de Belo Monte. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília.
- RILES, Annelise (org). (2006) *Documents. Artifacts of modern knowledge*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter (1985) “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective<sup>[1]</sup> Intervention”. In: EVANS, Peter *et al.* (orgs). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 44-77.
- SABATIER, P. A. (1988) “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *Policy Sciences*, vol. 21, nº 2, pp. 129-168.
- SADEK, Maria Tereza. (2008) “A Construção de um Novo Ministério Público Resolutivo”. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.
- . (org.). (2010) *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- SAWICKI, Frédéric; SIMÉANT, Johanna. (2011) “Inventário Da Sociologia Do Engajamento Militante. Nota Crítica Sobre Algumas Tendências Recentes Dos Trabalhos Franceses”. *Sociologias*, vol, 13, nº 28, pp. 200-255.
- SCHATZKI et al. (2001) *The Practice Turn in Contemporary Theory*. London: Routledge.
- SCHLUCHTER, Wolfgang. (1985 [1979]) *The Rise of Western Rationalism. Max Weber's Developmental Theory*. Los Angeles: University of California Press.
- . (1989) *Rationalism, Religion and Domination. A Weberian Perspective*. Los Angeles: University of California Press.
- SCHMIDT, Vivian. (2008) “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”. *Annual Review of Political Science*, nº 11, pp. 303-326.
- SCHNEIDER, Ben. (1994) *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré.

- SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil. (2006) "Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization". In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (orgs). *The Anthropology of the State: a Reader*. Malden: Blackwell Publishing, pp. 1-42.
- SHEINGATE, Adam D. (2003) "Political Entrepreneurship, Institutional Change, and American Political Development". *Studies in American Political Development*, vol. 17, nº 2, pp. 185-203.
- SILVA, Cátia. (2001) "Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 45, p. 127-144.
- SILVA, Marcelo; RUKOWSKI, Bianca. (2016) "Condições e mecanismos do engajamento militante: um modelo de análise". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 21, pp. 189-228.
- SNOW, David; MCADAM, Doug. (2000) "Identity work processes in the context of social movements: clarifying the identity/movement nexus". In: STRYKER, Sheldon et al. (orgs). *Self, identity, and social movements*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- SOUZA LIMA, Antônio Carlos. (2012) "O exercício da tutela sobre os povos indígenas: considerações para o entendimento das políticas indigenistas no Brasil contemporâneo". *Revista de Antropologia*, vol. 55, pp. 781-832.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (2007) Suspensão Liminar Nr. 125. Fonte: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/sl125.pdf>>. Acesso em 03/02/2017.
- STEINMETZ, George. (1999) *State/culture: state formation after the cultural turn*. Cornell: Cornell University Press.
- TEIXEIRA, Carla Costa; CHAVES, Christine de Alencar (orgs). (2004) *Espaços e tempos da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- TEIXEIRA, Carla Costa. (2005) "Ética e Política: Velhas Questões, Novos Atores?" *Série Antropologia*, vol. 387, pp. 01-16.
- TEIXEIRA, Carla Costa et al. (2016) "Notas etnográficas sobre mentiras, segredos e verdades no Congresso Brasileiro". *Working Paper*.
- TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. (2007a) Apelação Cível nº 2006.39.03.000711-8/PA.
- . (2007b) Sentença da Ação Civil Pública nº 2006.39.03.000711-8/PA.
- . (2011) Apelação Cível nº 2006.39.03.000711-8/PA.



VAINER, Carlos. (2008) “Conceito de “Atingido”: uma revisão do debate”. In: ROTHMAN, Franklin. (org.). *Vidas Alagadas – conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa: UFV, pp. 39-63.

WATERMAN, Richard W.; MEIER, Kenneth J. (1998) “Principal-Agent Models: An Expansion?” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, nº 2, pp. 173-202.

WATEAU, Fabienne. (2014) “*Querem Fazer um Mar...*” *Ensaio sobre a barragem de Alqueva e a aldeia submersa da Luz*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

WEBER, Max. (2004) *Economia e Sociedade. Volume 2*. Brasília: Editora UnB.

WEDEEN, Lisa. (2002) “Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science”. *The American Political Science Review*, vol. 96, nº 4, pp. 713-728.

WEISS, Linda. (1998) *The Myth of the Powerless State*. Cambridge: Polity Press.

## Anexos

### Anexo 1 – Lista de entrevistados

<b>Número</b>	<b>Ano</b>	<b>Organização</b>
1	2012	Ministério Público Federal
2	2012	Instituto Amazônia Solidária e Sustentável
3	2012	Movimento Xingu Vivo para Sempre
4	2012	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
5	2012	Conselho Indigenista Missionário
6	2012	Fundação Viver, Produzir e Preservar
7	2012	Instituto Socioambiental
8	2014	Instituto Socioambiental
9	2014	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis
10	2014	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis
11	2015	Ministério Público Federal
12	2015	Ministério Público Federal
13	2015	Ministério Público Federal
14	2015	Ministério Público Federal
15	2015	Ministério Público Federal
16	2016	Sindicato dos Urbanitários
17	2016	Ministério Público Federal
18	2016	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
19	2016	Fórum da Amazônia Oriental
20	2016	Comissão Pastoral da Terra
21	2016	Ministério Público Federal
22	2016	Conselho Indigenista Missionário
23	2016	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
24	2016	Comitê Metropolitano Xingu Vivo para Sempre
25	2016	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
26	2016	Movimento Xingu Vivo para Sempre
27	2016	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
28	2016	Ministério Público Federal
29	2016	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
30	2016	Conselho Indigenista Missionário
31	2016	Indivíduo atingido por Belo Monte (setor rural)
32	2016	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis
33	2016	Fundação Viver, Produzir e Preservar
34	2016	Instituto Socioambiental

35	2016	Prelazia do Xingu
36	2016	Colônia de Pescadores Z-57
37	2016	Colônia de Pescadores Z-57
38	2016	Colônia de Pescadores Z-57
39	2016	Associação de Moradores do Bairro Jardim Independente I
40	2016	Associação de Moradores do Bairro Jardim Independente I
41	2016	Fort-Xingu
42	2016	Movimento dos Atingidos por Barragens
43	2016	Colônia de Pescadores Z-57
44	2016	Associação de Pescadores Ornamentais
45	2016	Associação Comercial Industrial e Agropastoril
46	2016	Cooperativa Mista dos Garimpeiros da Ressaca, Itata, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda
47	2016	Cooperativa Mista dos Garimpeiros da Ressaca, Itata, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda
48	2016	Movimento Xingu Vivo para Sempre
49	2016	Indivíduo atingido por Belo Monte (setor urbano)
50	2016	Sindicato dos Urbanitários
51	2016	Associação Tyoporemo
52	2016	Defensoria Pública da União
53	2016	Ministério Público Federal
54	2016	Movimento Xingu Vivo para Sempre
55	2016	Defensoria Pública do Estado do Pará
56	2016	Indivíduo atingido por Belo Monte (setor urbano)
57	2016	Universidade Federal do Pará
58	2016	Universidade Federal do Pará
59	2016	Indivíduo atingido por Belo Monte (setor urbano)
60	2016	Movimento Xingu Vivo para Sempre
61	2016	Associação dos Índios Moradores de Altamira
62	2016	Defensoria Pública da União
63	2016	Movimento Xingu Vivo para Sempre
64	2016	Fundação Nacional do Índio
65	2016	Instituto Humanitas
66	2016	Casa de Governo de Altamira
67	2016	Ministério Público Federal
68	2016	Cooperativa Mista dos Garimpeiros da Ressaca, Itata, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda
69	2016	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
70	2016	Fundação Nacional do Índio
71	2016	Integrante do Povo Indígena Muratu
72	2016	Associação Inkuri
73	2016	Norte Energia

74	2016	Movimento Xingu Vivo para Sempre
75	2016	Universidade de Campinas
76	2016	Instituto Socioambiental
77	2017	Ministério Público Federal
78	2017	Ministério Público Federal
79	2017	Ministério Público Federal

## Anexo 2 – Lista de documentos consultados

<b>Documentos</b>
Ação Civil Pública número 0000328- 36.2013.4.01.3903
Ação Civil Pública número 0000363- 35.2009.4.01.3903
Ação Civil Pública número 0001618- 57.2011.4.01.3903
Ação Civil Pública número 0001755- 39.2011.4.01.3903
Ação Civil Pública número 0002708- 66.2012.4.01.3903
Ação Civil Pública número 0020224- 11.2012.4.01.3900
Ação Civil Pública número 0028944- 98.2011.4.01.3900
Ação Civil Pública número 1655-16.2013.4.01.3903
Ação Civil Pública número 18026-35.2011.4.01.3900
Ação Civil Pública número 218-13.2008.4.01.3903
Ação Civil Pública número 2464-06.2013.4.01.3903
Ação Civil Pública número 25779-77.2010.4.01.3900
Ação Civil Pública número 25799-63.2013.4.01.3900
Ação Civil Pública número 25997-08.2010.4.01.3900
Ação Civil Pública número 25999-75.2010.4.01.3900
Ação Civil Pública número 26161-70.2010.4.01.3900
Ação Civil Pública número 269-43.2016.4.01.3903
Ação Civil Pública número 2694-14.2014.4.01.3903
Ação Civil Pública número 283-42.2007.4.01.3903
Ação Civil Pública número 3017-82.2015.4.01.3903
Ação Civil Pública número 3843-98.2007.4.01.3900
Ação Civil Pública número 5850-73.2001.4.01.3900
Ação Civil Pública número 655-78.2013.4.01.3903
Ação Civil Pública número 709-88.2006.4.01.3903
Ação Civil Pública número 968-19.2011.4.01.3900
Apelação Cível Nº 2006.39.03.000711-8/PA – Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Despacho sobre cadastro de comunidades ribeirinhas – Inquérito Civil 1.23.003.00078/2015-39
Despacho sobre Moradias Sazonais – Inquérito Civil 1.23.003.000078/2015-39
Despacho sobre o reconhecimento do modo de vida tradicional de comunidades ribeirinhas – Inquérito Civil 1.23.003.0000078/2015-39
Despacho sobre Reassentamento Urbano Coletivo com acesso direto ao rio Xingu – Inquérito Civil 1.23.003.000153/2013-08; Inquérito Civil 1.23.003.00001/2015-69; Inquérito Civil 1.23.003.000078/2015-39
Estudo de Impacto Ambiental
II Plano Nacional de Desenvolvimento
Manifesto dos Analistas do Ibama que atuam com licenciamento ambiental, frente à Ação de improbidade
Parecer sobre Componente Indígena do PBA – nº 01/CGGAM/2012
Plano Básico Ambiental
Plano Básico Ambiental – Componente Indígena
Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
Plano Nacional de Energia Elétrica
Plano Plurianual Avança Brasil
Programa de Aceleração do Crescimento

Relatório de Impacto Ambiental
Relatório de Inspeção Interinstitucional: áreas ribeirinhas atingidas pelo processo de remoção compulsória da UHE Belo Monte
Relatório preliminar do Inquérito Civil 1.23.003.000078/2015-39
Resolução Nº 18, de 17 de Dezembro de 2002 – Ministério de Minas e Energia
Resolução Nº 2, de 17 de Setembro de 2001 – Ministério de Minas e Energia
Resolução Nº 6, de 3 de Julho de 2008 – Ministério de Minas e Energia
Sentença da Ação Nº 2006.39.03.000711-8/PA – Tribunal Regional Federal da 1ª Região

## Anexo 3 – Lista de eventos observados

<b>Evento</b>	<b>Data</b>
Reunião convocada pelo IBAMA no bairro Jardim Independente I	24/08
Reunião convocada pelo IBAMA com organizações de movimentos sociais de Altamira	25/08
Reunião do Movimento Xingu Vivo para Sempre na Defensoria Pública da União	01/09
Evento organizado pelo Instituto Socioambiental com presença de lideranças locais	05/09
Reunião do Movimento Xingu Vivo para Sempre com grupos atingidos pela barragem (ribeirinhos e barqueiros)	08/09
Reunião convocada pela Defensoria Pública do Estado do Pará com lideranças indígenas de Altamira e região	08/09
Reunião convocada pela Defensoria Pública do Estado do Pará com comunidades garimpeiras da Vila Ressaca	10/09
Reunião no Ministério Público Federal com o Instituto Socioambiental	12/09
Reunião no Ministério Público Federal com presença de lideranças locais, da Fundação Nacional do Índio e do Distrito Sanitário Especial Indígena	13/09
Reunião no Ministério Público Federal com presença do Ministério da Saúde, do Instituto Socioambiental e da Secretaria Especial de Saúde Indígena	14/09
Reunião no Ministério Público Federal com presença da Norte Energia, da Fundação Nacional do Índio, e do Distrito Sanitário Especial Indígena	15/09
Reunião no Ministério Público Federal com lideranças indígenas locais (Associação Inkuri)	16/09
Reunião no Ministério Público Federal com lideranças indígenas e ribeirinhas (Associação Tyoporemo)	16/09
Reunião no Ministério Público Federal com indivíduo atingido pela barragem	16/09