



A Judicialização de Conflitos Socioambientais na Amazônia Rural e Urbana: Experiências com Termos de Ajustamento de Conduta em Barcarena e Belém (PA)

The Judicialization of Socio-environmental Conflicts in the Rural and Urban Amazon: Experiences on Conduct Adjustment Agreements in Barcarena and Belém (PA)

*Pedro Paulo Soares¹ 

*Marcel Theodoor Hazeu² 

*Simy de Almeida Corrêa³ 

Resumo

Este trabalho aborda experiências de mediação de conflitos socioambientais com Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) na Amazônia, em Belém (PA) e Barcarena (PA), onde populações tradicionais e de baixa renda são afetadas por projetos de urbanização e pela indústria mineradora. Foi realizada observação participante e análise de documentos oficiais referentes a cinco TACs. Busca-se compreender a sua eficácia social, suas contradições e qual o lugar dos sujeitos das comunidades rurais e urbanas nas negociações (extra)judiciais lideradas pelo Ministério Público frente a empresas privadas ou ao Estado. Conclui-se que os TACs surgem como alternativas aos processos judiciais tradicionais, mas reproduzem o que buscam evitar: processos longos, desgastantes e com participação limitada que permanecem sem resolução, legitimando as violações cometidas pelo Estado e pelas empresas.

Palavras-chave: Amazônia. Conflitos socioambientais. Termo de ajustamento de conduta.

Abstract

This work addresses experiences of mediation of socio-environmental conflicts with Conduct Adjustment Agreements (CAAs) in the Amazon, in Belém (PA) and Barcarena (PA), where traditional and low-income populations are affected by urbanization projects and the mining industry. The work draws on participant observation and analysis of official documents from five CCAs. We seek to understand their social effectiveness, the contradictions, and the role of rural and urban communities within (extra)judicial negotiations led by the Public Prosecutor's Office against private companies and the State. It concludes that

¹ Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/ICSA/UFPA, Belém, PA, Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2139-2413>.

² Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/ICSA/UFPA, Belém, PA, Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4106-0678>.

³ Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA, Belém, PA, Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5788-6859>.

CAAs claim to be alternative judicial procedures, while in reality they replicate the downsides of conventional legal actions: lengthy and consuming processes with limited grassroots participation and no resolution, validating the violations committed by the State and companies.

Keywords: Amazon. Socio-environmental conflicts. Conduct adjustment agreement.

Introdução

Em Barcarena e Belém, na região metropolitana de Belém (PA), movimentos sociais resistem aos impactos das políticas de desenvolvimento baseados na exploração de recursos naturais e expropriação de territórios, assim como também resistem aos efeitos da urbanização que marginaliza e segrega os pobres nas cidades. Um dos pontos em comum entre as estratégias dos movimentos nos dois contextos foi a efetivação de denúncias ao Ministério Público (Estadual e Federal) e a atuação desse órgão como interveniente na tentativa de acordos extrajudiciais. Estes acordos receberam o nome de Termos de Ajustamento de Conduta – ou TACs – e constituem o objeto de reflexão deste texto.

O objetivo deste artigo é questionar os limites e possibilidades de conciliação de conflitos socioambientais pelo Ministério Público, com foco nos TACs, para compreender a eficácia social e qual o lugar dos sujeitos de nossas pesquisas nestas conciliações extrajudiciais. O texto é resultado da aproximação entre os trabalhos de dois grupos de pesquisa⁴ que atuam, respectivamente, com comunidades impactadas pela indústria da mineração no município de Barcarena (PA) e com moradores de áreas que passaram por grandes intervenções urbanísticas em Belém (PA). Nos dois casos, os projetos implementados resultam em desastres socioambientais – apresentados neste texto – que atingem populações urbanas e rurais.

As experiências com TACs examinadas em Belém e Barcarena apresentam particularidades, a começar pelo meio em que se desenvolve a trama dos TACs (industrial/rural em Barcarena; urbano em Belém), os atores impactados (povos tradicionais em Barcarena; frações empobrecidas da classe trabalhadora em Belém), os agentes do dano ambiental (empresas privadas e Estado em Barcarena; o Estado em Belém) e a natureza do dano ambiental (poluição industrial e deslocamentos forçados em Barcarena; inundações e contaminação por esgotamento sanitário em Belém).

Para a realização do trabalho, utilizou-se o estudo documental dos procedimentos administrativos do Ministério Público e a pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, relatórios técnicos e informativos dos movimentos sociais das áreas impactadas. A observação participante (JACCOUD; MAYER, 2008) teve papel fundamental na construção dos dados, pois o trabalho dos grupos de pesquisa esteve articulado a atividades de extensão universitária⁵ de acompanhamento e assessoria às comunidades urbanas e rurais nos dois municípios. O trabalho de extensão em Belém e Barcarena implicou atividades de campo como a presença em reuniões e audiências públicas, assim como a produção de subsídios para as comunidades como diversos documentos, relatórios técnicos e pareceres sobre alguns dos TACs mencionados neste texto.

⁴ Grupo de Estudos Território e Resistência na Amazônia (GESTERRA) e Grupo de Pesquisa em Políticas Urbanas e Movimentos Sociais na Amazônia Globalizada (GPPUMA).

⁵ Projeto Meio Ambiente, Povos e Comunidades Tradicionais e Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU), vinculados à Faculdade de Serviço Social da UFPA.

Para a reflexão sobre essas duas experiências distintas, seguiram-se as recomendações metodológicas de Little (2006) e Viégas *et al.* (2014). Little (2006), ao propor ênfase etnográfica para a investigação do conflito socioambiental, chama atenção para a necessidade de reconstruir a história do conflito e mapear seus atores. Viégas *et al.* (2014), por sua vez, sugerem um roteiro para descrever os TACs que estão a conciliar estes conflitos. Analisa-se os TACs vigentes no território do Conde em Barcarena e na Bacia do Una em Belém a partir de duas entradas analíticas apresentadas por Viégas *et al.* (2014). A primeira é a eficácia social, ou seja, a “capacidade de produzir um resultado socialmente tido por justo e de garantir o acesso à justiça” (VIÉGAS *et al.*, 2014, p. 26). A segunda é a participação popular, isto é, as “possibilidades para um envolvimento direto por meio da inclusão, como partícipes do acordo, de representantes dos grupos sociais cujos interesses coletivos estejam envolvidos no TAC e dando condições para um envolvimento indireto via controle social” (VIÉGAS *et al.*, 2014, p. 248), além da garantia de uma correta e efetiva publicidade do TAC.

Com essa sistematização visa-se estabelecer convergências entre os dois casos, contribuindo para a compreensão do significado da judicialização em ambos os contextos e para a construção de estratégias de enfrentamento para os movimentos sociais nas arenas política e judicial. O artigo é dividido em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, estão presentes aproximações teóricas ao papel do Ministério Público e ao tema da judicialização dos conflitos sociais no Brasil. Na segunda, são analisadas as experiências com TACs em Barcarena e em Belém conforme a metodologia proposta.

1. Judicialização e o Papel do Ministério Público

Os problemas e conflitos provocados a partir da dinâmica capitalista e seu avanço sobre o território Amazônico nas últimas décadas tendem a se agravar, tendo em vista as tendências do modo de produção capitalista de incessante busca de produção de lucro pautada na propriedade privada dos meios de produção e de (super)exploração do trabalho nos países dependentes (MARINI, 2000), levando a uma permanente necessidade de expansão geográfica. Isso também se manifesta na transformação de bens comuns em mercadorias, aceleração da exploração de recursos naturais e da circulação de mercadorias para superar as crises estruturais desse sistema (HARVEY, 2014). Essas tendências são observadas tanto na aceleração dos processos de exploração e expropriação, quanto no avanço do capital sobre o espaço geográfico e os bens comuns.

A Amazônia ocupa um lugar particular neste cenário da acumulação por espoliação (HARVEY, 2014) por ser uma região que abriga grandes quantidades de recursos naturais de interesse para o capital nacional e internacional. Ao mesmo tempo, a região tem na sua sociobiodiversidade poderosas forças de resistência ao avanço de processos de exploração e expropriação. As disputas e a desigualdade entre as partes são base de conflitos permanentes nos quais o Estado, por meio de seu aparato, atua diretamente. Em grande parte dos casos, o Estado é acionado para mediar uma “paz armada” ou uma “paz social”⁶ que atende aos interesses do capital, descaracterizando ou desqualificando as resistências (OSORIO, 2019).

⁶ As expressões “paz armada” e a “paz social” são usadas aqui para se referir a um estado de paz forçada, onde o conflito de classes inerente ao sistema capitalista, os interesses da classe dominante

Essas contradições dizem respeito aos processos pelos quais se constituiu a democracia burguesa no Brasil. O Estado Brasileiro na atualidade pode ser caracterizado como capitalista, autoritário e neoliberal, operando com políticas que servem diretamente aos interesses do capital e eliminam os obstáculos que surgem no seu caminho. Porém, no final da década de 80 o Brasil também ganhou a definição de Estado Democrático de Direito (BRASIL, 2002), com políticas que tentam se aproximar das demandas da sociedade e que buscam intervir nas expressões da questão social. Este Estado de Direito construiu uma base legal e instituições específicas com a nova Constituição de 1988.

No Brasil, as reflexões acadêmicas sobre acesso à justiça coincidem com o período da redemocratização do país, em grande parte motivados pela necessidade de expandir a garantia de direitos básicos à população. Para Junqueira (1996) na década de 1980 já era observada a relação entre os novos movimentos sociais e o Estado nas demandas por infraestrutura urbana e moradia, quando o poder judiciário era acionado para julgar ocupações irregulares de terra por moradores pobres nas grandes cidades. Também estava colocado o problema da violência, criminalidade e suas relações com estruturas do Estado, assim como as estratégias e negociações em torno de noções locais de justiça.

A autora reforça que naquele período os conflitos coletivos eram encaminhados a outras arenas – informais e ilegais⁷ – não ao poder judiciário. A não-judicialização estava ligada à inacessibilidade ao sistema de justiça devido à incapacidade técnica e ideológica do Poder Judiciário brasileiro em reconhecer direitos coletivos. Isso muda com a redemocratização do país, quando o Poder Judiciário passa a ser uma agência de resolução de conflitos coletivos e difusos, havendo também mudanças substanciais no papel do Ministério Público.

Na Constituição Federal de 1988 houve referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Das funções essenciais à Justiça". O MP, oficialmente, deve defender o interesse público, a ordem jurídica e o regime democrático. Seria um aliado da sociedade civil na luta para enfrentar a pobreza, a desigualdade e a exclusão social (FAÇANHA, 2011). Estava em jogo, portanto, a ampliação do acesso à justiça para garantia de direitos sociais. Nesta missão, o Ministério Público pode utilizar instrumentos como o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública.

Destacou-se, nas situações acompanhadas pelos grupos de pesquisa, a utilização pelo MP do Termo de Ajustamento de Conduta como forma de tratamento de conflitos socioambientais. O TAC⁸, formalmente, corresponde a um compromisso que pode ser celebrado a qualquer tempo, antes ou depois de judicializada a questão, tendo como principal objetivo obrigar o *compromissário* a fazer, deixar de fazer ou indenizar, num prazo determinado, por sua ação que lesionou e/ou afrontou um direito difuso⁹ e/ou coletivo (BRASIL, 1985).

(propriedade e lucro) e a resistência contra exploração e expropriação das classes subordinadas é mantido sob controle, para que este conflito não ameace a ordem capitalista.

⁷ A autora dá exemplos que vão desde a pressão popular direta aos governantes, até o arbítrio dos líderes das comunidades no caso de conflitos locais, sendo estes líderes ligados ou não ao crime organizado (JUNQUEIRA, 1996).

⁸ Art 6º - Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial (BRASIL, 1985).

⁹ Direitos relacionados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico.

Nos casos aqui trabalhados, o TAC tem implicado em tentativas de não-judicialização do conflito. O MP, ao invés de propor uma ação a fim de impor a aplicação da lei para garantir direitos coletivos violados e punir os agressores, optou por buscar acordos e conciliar o conflito sem tentar a força das leis e da Constituição Federal. O TAC serve, assim, como estratégia para evitar a Ação Civil Pública. Promotores e procuradores lançariam mão do TAC para não sobrecarregar o Poder Judiciário com demandas que poderiam ser “resolvidas” em uma etapa anterior, evitando processos judiciais longos, onerosos e ineficientes (VIÉGAS *et al.*, 2014). Observa-se que a justiça incorporou uma lógica economicista em que predomina a rapidez, a eficiência e a quantificação em detrimento do alcance de resultados socialmente justos (VIÉGAS *et al.*, 2014). A lógica neoliberal – neste caso a diminuição de ênfase nas políticas públicas de garantia de direitos, e transferência ao mercado e sociedade a responsabilidade de resolver expressões da questão social – também se observa nos TACs na medida em que estes favorecem a contenção da politização crescente da sociedade com o objetivo de incentivar uma ideologia da harmonia (justiça de paz) ao propor instrumentos de mediação no tratamento de conflitos (ACSELRAD, 2014).

Neste artigo, trabalha-se com a ideia de que toda ação do Ministério Público pode ser considerada como judicialização dos conflitos socioambientais. O MP atua como uma instituição independente e essencial à função jurisdicional do Estado, funcionando como uma espécie de fiscal da lei e da Constituição Federal. A autonomia de seus membros também lhe confere o papel de provocador do Poder Judiciário (MACIEL, 2001). A possibilidade de recorrer a resoluções extrajudiciais como o TAC não faz do MP um órgão exógeno ao Sistema da Justiça. O uso dos TACs faz parte, portanto, do processo de judicialização da política, dos conflitos e das relações sociais como reflexo de mudanças políticas e societárias no contexto da redemocratização do Brasil.

O uso crescente destas medidas “extrajudiciais” tem sido uma recomendação oficial pelo Conselho Nacional dos Ministérios Públicos, como mostra a seguinte citação:

[...] a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso, como também considera a importância da “prevenção e da redução da litigiosidade e que as controvérsias e os conflitos envolvendo o Poder Público e os particulares, ou entre estes, notadamente aquelas de natureza coletiva, podem ser resolvidas de forma célere, justa, efetiva e implementável (BRASIL, 2015b).

O MP comumente utiliza a mediação e a conciliação. Importa destacar as diferenças entre essas duas metodologias, especialmente para análise dos casos aqui explanados. Sales (2003, p. 38) afirma que na conciliação o objetivo é o acordo, ou seja, as partes, mesmo adversárias, devem chegar a um acordo para evitar um processo judicial. Nesse caso, o conciliador é um terceiro que tem a prerrogativa de sugerir uma solução. Na mediação, as partes não devem ser entendidas como adversárias e o acordo é uma consequência da real comunicação entre as partes.

Maciel (2001) discute como a interveniência do MP e seus instrumentos extrajudiciais representam alternativas às operações judiciais formais que se limitam a subsumir o fato à norma. Para autora, a conciliação e a mediação estão baseadas na

legitimação discursiva das soluções, observando-se a substância dos conflitos caso a caso. Trata-se, portanto da substituição de um modelo conflitual por um modelo consensual, em que o MP exerce “uma função simbólica referencial que permanece como instância de apelo.” (MACIEL, 2001, p. 19).

A autora, no entanto, reconhece as limitações desse modelo, a começar pelas contradições do conceito de direito difuso, cuja universalidade conceitual colide com a fragmentação social. Por mais que as práticas extrajudiciais busquem soluções conforme os contextos específicos em que os direitos difusos devem ser observados, ainda existem assimetrias entre as partes envolvidas no conflito quanto à mobilização de recursos, à capacidade de atrair atenção pública e de impor sua versão do conflito. Quanto aos conflitos socioambientais, a universalidade do interesse ambiental enquanto direito difuso é contraditória em relação às desigualdades de classe, raça, gênero e geração que tornam grupos sociais mais vulneráveis que outros aos danos ambientais.

Para os casos tratados neste artigo, as práticas de conciliação ocorrem em um contexto em que TAC funciona como pacificação de conflitos sociais através de processos de construção de consensos entre agentes com poder desigual, tendendo a priorizar os interesses do mais forte. É o que será discutido a seguir com base nos TACs de Barcarena e Belém.

2. Barcarena e a Industrialização da Floresta

Nos anos 1970, por meio de um ato autoritário e violento, o Estado Brasileiro definiu que uma área no município de Barcarena (30 quilômetros distante de Belém), habitada por comunidades tradicionais, com uma natureza abundante e diversa, cortada e banhada por igarapés e rios, seria destinada à implantação de um complexo portuário-industrial-logístico, visando possibilitar o avanço de empresas capitalistas de mineração e do agronegócio na Amazônia.

O Decreto n. 10.064, de 25 de abril de 1997, declarava de utilidade pública para fins de desapropriação os imóveis e benfeitorias de domínio particular situados em vasto polígono no município de Barcarena e atribuía à Companhia de Desenvolvimento da Indústria (CDI-PA) a responsabilidade de promover as desapropriações necessárias para a implantação do complexo industrial (TOURINHO, 1991, p. 44). Segundo Hazeu (2015), os relatos dos moradores da área sobre as várias desocupações revelam que os processos legais e formais montados para as desapropriações, na prática, foram realizados por meio de práticas violentas de convencimento e imposição, incluindo ameaças, derrubada de casas, destruição de plantios e árvores, pautadas nos discursos sobre a inevitabilidade do avanço do progresso (e das desapropriações).

O plano, conhecido como “Programa Grande Carajás”, criou e financiou condições, instalações e infraestrutura nas décadas seguintes para as maiores fábricas do mundo de transformação de bauxita em alumínio (Hydro: Albras e Alunorte) e de refinamento de caulim (Imerys).

Desde então, ações de desapropriação e deslocamentos forçados de pelo menos 10 mil pessoas (CARMO *et al.*, 2016), moradores tradicionais se somam a desastres ambientais e poluição dos rios, os solos, a flora, a fauna, o ar e assim prejudicando as bases dos modos de vida das populações locais. Um território específico, tradicionalmente ocupado, foi “redefinido” como distrito industrial e os

conflitos se agravaram. Provocado pelas denúncias dos moradores que ainda se mantém no território, como filhos e filhas da terra e vozes da natureza, o Ministério Público tem interferido.

A área em questão, definida pelos próprios moradores como território do Conde, é formado por 17 comunidades (tradicionais) com mais de 2500 famílias e com grande parte das suas terras destinada pelo Estado para a instalação de indústrias e portos. As comunidades sofrem com a venda de suas áreas e consecutivas desapropriações e expulsões violentas. Convivem com a chegada, instalação e operação de grandes plantas industriais como a de refinamento de caulim da empresa francesa Imerys e da preparação de fertilizantes pela suíça Tocantins. Além disso, há cerca de noventa empresas (multinacionais e nacionais) de apoio logístico, armazenamento de contêineres e portos para exportação de commodities (COSTA; HAZEU, 2019).

O Ministério Público Federal, junto com o Ministério Público Estadual, conciliou, desde 2007 quatro Termos de Ajustamento de Conduta (quadro 1), com o Governo Estadual, com as instituições vinculadas ao Governo do Estado e com a empresa francesa Imerys, em relação a problemas provocados pelas empresas e intervenções do Estado que atingiram os moradores e a natureza na região.

Quadro 1 – TACs conciliados pelo MPF/MPE sobre conflitos no território do Conde

ANO	Partes	Objeto do TAC
2007	Imerys, instituto Evandro Chagas, IIEB	Reparação integral do dano ambiental decorrente do acidente de vazamento de uma das bacias de rejeitos de caulim, compreendidas aqui a acepção ecológica, moral e social, com acumulação de obrigações negativas, medidas de recuperação do meio lesado, compensação financeira pelos danos, indenização pelos danos ocasionados e medidas de ordem técnica com objetivo de prevenir e reduzir riscos e danos futuros.
2014	Imerys	Ajustar a liberação da operação da bacia 5c e o(s) vazamento(s) de caulim ocorrido(s) em maio de 2014 na planta industrial da Imerys.
2015	CDI, ITERPA	Ajustar o procedimento de consulta à população que habita a área do Distrito Industrial de Barcarena, quanto ao seu processo de remanejamento
2016	CODEC	Ajustar o procedimento de monitoramento ambiental da atividade desenvolvida na área da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará, situada no município de Barcarena

Fonte: Adaptado de Brasil (2014, 2015c, 2016a), Pará (2007)

O primeiro TAC, ocorrido em 2007, foi conciliado depois de um grande desastre de vazamento de Caulim causada pela Imerys. Na ocasião, 300 mil metros cúbicos de rejeitos vazaram de uma das bacias (barragens) e poluíram os rios Curupeté, das Cobras, Dendê e Pará, atingindo as praias de Caripi, Conde e Itupanema. A poluição durou cerca de uma semana e 196 pessoas precisaram sair das suas casas (PINTO, 2007).

O valor total acordado no TAC a ser pago pela Imerys foi de dois milhões de reais, valor insignificante considerando os danos socioambientais causados e o lucro da empresa em Barcarena, que totalizou R\$ 10.205.000,00 em 2008 e até de R\$ 151.825.000,00 em 2009 (PARÁ, 2009, 2010). O valor foi destinado a investimentos que são o dever do Estado (saúde, fiscalização ambiental, defesa civil) e a uma ONG

para trabalhar o fortalecimento da sociedade civil. No acordo, as comunidades atingidas são mero objeto da intervenção proposta e não parte da elaboração, execução ou controle.

No TAC a Imerys se comprometeu a realizar várias mudanças, investimentos e adaptações em relação a processo industrial que provocou o desastre. A observação de alguns itens do TAC sem cumprimento doze anos após sua realização faz questionar a eficácia social do acordo. Há cláusulas sobre: “a) abster-se de realizar suas atividades de maneira a causar dano ao meio ambiente, b) [...] apresentar Plano de Recuperação da Área contemplando os igarapés Curuperé e Dendê, suas áreas marginais e a região da foz do Dendê no Rio Para [...]” (PARÁ, 2007). Trata-se de exigências importantes, uma vez que a população do território depende dos rios, das florestas, das plantações, da flora e da fauna para manter seus modos de vida e sua sobrevivência.

Desde 2007, porém, ocorreram novos desastres provocados pela Imerys (COSTA; HAZEU, 2019):

- 2008 – Vazamento de caulim nas águas do rio das Cobras e dos igarapés Curuperé, Dendê e São João;
- 2011 – Rompimento de duto com efluentes ácidos;
- 2012 – Fissura na tubulação que transporta polpa de caulim entre o porto e a planta da empresa, ocasionando o vazamento de caulim que atingiu o igarapé Maricá;
- 2013 – Vazamento de caulim atingindo o igarapé Curuperé durante a manutenção em uma das tubulações que estourou;
- 2014 – Vazamentos de caulim, contaminando os igarapés Curuperé e Dendê, onde vivem diversas famílias ribeirinhas;
- 2016 - Contaminação dos rios Pará e Dendê por metais pesados, ocasionando morte de peixes e interdição de praias.

A contaminação do meio ambiente também continuou, como confirmaram vários estudos de pesquisadores da Universidade Federal do Pará (LIMA; BRABO, 2010; LIMA *et al.* 2011; PEREIRA, 2007, 2010, 2014; QUEIROZ *et al.* 2019). Os resultados destas pesquisas sugerem que essas águas não foram tratadas de forma adequada antes de serem lançadas no leito do rio Curuperé.

O TAC ainda solicitou que a empresa Imerys apresentasse um plano de desativação de bacias de rejeitos. Cerca de 23 anos depois (2020) observa-se a partir de fotos de satélite e de visitas de campo que nenhuma bacia passou por ação de recuperação, assim como não houve recuperação de área degradada para devolução às comunidades. Após o pagamento de 2 milhões de reais (e transferência de responsabilidades ao Estado e a uma ONG), a empresa continuou funcionando, poluindo e lucrando.

Em 2014 um novo vazamento ocorreu (JUSTIÇA..., 2014) e novamente o MP sugeriu um TAC. Desta vez o TAC tratou da realocação das famílias da comunidade mais atingida e de uma monitoria ambiental para adequar a problemática operação da fábrica. Na cláusula quarta a empresa assume a responsabilidade de adquirir a área de Curuperé, comunidade atingida, desde que haja integral adesão das famílias dessa comunidade ao programa de realocação/indenização. Caso não houvesse total adesão, a Imerys deveria investir em projeto de cunho social e coletivo, a ser indicado pelo MPF e MPE, assim como garantir recursos às famílias da comunidade Curuperé.

Como no TAC anterior, também aparecem cláusulas em relação à recuperação dos rios e igarapés da área atingida, cujo teor de poluição continua a ser comprovado pelas pesquisas científicas citadas acima. Ainda, o texto do TAC trata o remanejamento da Curuperé como um inegável benefício para as famílias, por estarem expostas a uma série de atividades industriais de risco e impactos constantes. Esta argumentação inverte a lógica dos impactos à comunidade, pois a reincidência de desastres e poluição deveriam levar ao fechamento das bacias e até da fábrica para não oferecer mais risco aos moradores e à natureza. Prosseguir com o remanejamento das famílias “premiar” a empresa pela poluição provocada.

O TAC ainda teve como uma cláusula de grande interesse para a empresa: a extinção de todos os processos judiciais que foram abertos devido o crime ambiental cometido. No TAC a Imerys se declara “sem reconhecimento de responsabilidade” (BRASIL, 2014).

Em 2015, em meio a mais desastres e poluição provocados pelas empresas, e a planos para vender mais áreas a novos grupos empresariais, um novo TAC (BRASIL, 2015c) entrou em vigor como resposta às pressões das comunidades do território sob conflito. O TAC foi criado para “ajustar” a população que habita a área do Distrito Industrial de Barcarena, “no tocante ao seu processo de remanejamento”. Neste TAC órgãos do Governo Estadual como a CODEC (Companhia de Desenvolvimento Econômico), o ITERPA (Instituto de Terras do Pará) e a COHAB (Companhia de Habitação do Pará) assumem a intenção de tirar a população do Território do Conde. O Procurador interveniente no acordo, em comentário escrito, argumentou que este não seria o objetivo do TAC:

O TAC dispõe claramente que estas famílias serão simplesmente consultadas, o que ocorrerá a partir do momento em que tenham informações suficientes; além disso, prevê expressamente a incidência da convenção 169 da OIT nos casos em que se identificar populações tradicionais; está previsto que, mesmo quando a família faça a opção pela saída, que ela tenha a possibilidade de registrar que esta opção ocorre em razão de sua exposição a acidentes ambientais; não estamos defendendo a saída de ninguém contra a sua vontade, mas apenas, neste momento, a realização dos levantamentos e consultas para que se possa ter algumas informações mínimas (VALENTE, 2015).

Ainda assim, o acordo admite a possibilidade de remoção das famílias. O TAC responsabiliza a CODEC pela organização e realização do processo de consulta, que inclui a elaboração de um laudo antropológico das comunidades no território do Conde e um laudo em relação a avaliação de valores dos bens das famílias. No plano institucional do Governo do Estado do Pará, a CODEC é o órgão incumbido de promover investimentos no distrito industrial de Barcarena, o que inclui administrar terras, vendê-las ou arrendá-las a empresas, o que a torna a principal interessada em retirar as pessoas do território que está sob sua administração.

A CODEC contratou uma empresa de consultoria que aplicou um questionário individual para indenização, remanejamento ou permanência, violando direitos básicos de livre escolha. Não havia áreas concretas apontadas para remanejamento e os laudos não se fundamentavam na garantia de manter a qualidade de vida ou de superar a situação da qual seriam as famílias seriam expulsas. Quanto às indenizações,

foram apresentados valores extremamente baixos, impossibilitando adquirir um terreno, casa e plantações para refazer a vida. Também não houve nenhum estudo de mercado (quanto custaria uma casa e área novas a adquirir) e considerou-se apenas elementos técnicos de construção. Para a opção de “permanência no local” não foi apresentado um projeto para garantir a sobrevivência e reordenamento do território de modo que a permanência não implicasse em assumir os riscos provocados pelas empresas. Também não foram apresentados investimentos para que as famílias tivessem acesso a serviços públicos.

O laudo antropológico elaborado em 2016 chegou à conclusão de que as famílias que moram no território de Conde podem ser enquadradas como tradicionais (BRASIL, 2016a). Na elaboração da Cartografia Social junto com a UFPA (COSTA; HAZEU, 2019) vários representantes das comunidades apontaram seu desejo de permanecer e recuperar os territórios. A convenção 169 da OIT que rege a consulta prévia, livre e esclarecida de comunidades tradicionais impactadas por empreendimentos não foi aplicada em nenhum momento.

Nos quatro anos que seguiram a assinatura deste TAC, a CODEC continuou a venda de muitas áreas, expulsando grande parte das famílias de quatro comunidades (Maricá, Pramajó, Dom Manoel e Ilha de São João). A CODEC alega atuar conforme o TAC, mesmo que este defina: “a obrigação de não efetuar vendas de áreas no Distrito Industrial de Barcarena que estejam habitadas, sem a realização dos procedimentos previstos neste TAC e prévia comunicação ao MPE e MPF (BRASIL, 2015c). No TAC havia a previsão de finalizar o processo de consulta em dezembro de 2017. Até janeiro de 2020 o processo de consulta não foi finalizado. A elaboração e fiscalização da implementação deste TAC não envolveram a participação da sociedade civil ou de representantes das comunidades. Também não há indícios ou publicações oficiais sobre o monitoramento do TAC.

O TAC desfoca a atenção dos reais problemas da área: a poluição, os desastres e as desapropriações, apresentando uma intervenção acordada com o Governo do Estado que permite a continuidade destes processos, agora dentro de um acordo legitimado pelo MP que não garante a defesa dos moradores contra as expulsões e nem contra os riscos dos desastres e poluição das empresas. A população é transformada em problema no território, livrando as empresas e o Estado que violam os direitos coletivos, a natureza e os interesses públicos.

Outro TAC foi firmado em 2016 (BRASIL, 2016b) para ajustar um procedimento de monitoramento ambiental da atividade desenvolvida na área da CODEC situada no município de Barcarena, o “distrito industrial”. Conforme a legislação de licenciamento ambiental, um distrito industrial só poderia funcionar depois da realização de um estudo de impacto ambiental e das etapas do licenciamento. Como isto nunca foi feito, o distrito industrial opera desde sua criação fora da lei¹⁰. Os inúmeros desastres ambientais, a poluição cumulativa e sinérgica e a permanente expansão das indústrias, portos e empresas na área sem que empresas individuais podiam ser apontadas como responsáveis reforçariam a importância de pensar num sistema de monitoramento e tratamento destas situações.

¹⁰ Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA e em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI (BRASIL, 1986).

O reconhecimento da calamidade ambiental e social que está implícita na base deste TAC gerou um acordo para elaboração de um instrumento de monitoramento. O acordo, porém, permite a continuidade dos processos industriais e funcionamento das empresas, com a intenção e compromisso que coletivamente as empresas e a CODEC elaborem e implementem um sistema de controle, monitoramento e tratamento ambiental.

No que diz respeito à participação popular, não foi criado um comitê de acompanhamento do processo com participação dos moradores do distrito industrial, os diretamente afetados pelas atividades das indústrias e portos. Esta população tem uma relação de sobrevivência e conhecimento sobre o meio ambiente com capacidades particulares de observar alterações provocadas pela poluição. Tendo o maior interesse em conter a poluição, são os fiscais indispensáveis de impactos ambientais. Sem a sua participação no TAC, este nega a presença da população como parte integral do território do conde e da natureza como totalidade.

Três anos após a realização do TAC, as empresas não conseguiram chegar a um acordo consensual em relação à divisão das despesas da contratação da empresa de consultoria e à implantação e manutenção do monitoramento ambiental.

3 Belém das Inundações

Em Belém, todos os anos há inundações em diversos pontos da cidade. Águas contaminadas transbordam dos canais de drenagem e de fossas sépticas, invadindo casas e ruas. Os jornais impressos mostram sempre as mesmas ruas inundadas, e a televisão transmite depoimentos de moradores lamentando suas perdas (SOARES; CRUZ, 2019). Quando os meses de intensa chuva terminam, há silêncio sobre a questão. Inundações urbanas são vistas em Belém como eventos sazonais e inevitáveis que manifestam a irrefreabilidade da natureza – chove, logo inunda. Estão naturalizadas pelo senso comum como parte de um modo de vida relacionado à pobreza urbana na Amazônia, em que o excesso de água em inundações se combina a problemas no saneamento como a falta de água encanada, ausência de cobertura da rede de esgoto e manejo de resíduos sólidos deficitário (SOARES; CRUZ, 2019). Os resultados, além das perdas morais e materiais, também são prejuízos à saúde com a alta incidência de parasitoses, diarreias, leptospirose e doenças de pele causadas pelo contato com águas contaminadas que transbordam.

A Constituição de 1988 municipalizou o saneamento. Na esteira das reformas neoliberais que preconizam o encolhimento do Estado, o governo de Fernando Collor extinguiu o Departamento Nacional de Obras e Saneamento, responsável por dirigir grandes obras de infraestrutura em Belém na década de 70. A fragilidade das prefeituras em conduzir políticas de saneamento e financiar grandes obras abriu caminho para a atuação de organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que passaram a fornecer empréstimos para prefeituras executarem obras em grande escala. É nesse contexto que surge o Projeto de Drenagem, Vias e Esgotamento das Zonas Baixas de Belém, também conhecido como Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, Projeto Una ou PMU.

As obras do PMU foram executadas entre 1993 e 2004 em uma extensão territorial de 20 bairros. Como a prefeitura na época não possuía capacidade de dar a contrapartida necessária para o financiamento do BID, o Governo do Estado foi

acionado para ser o mutuário final do empréstimo. Dessa forma, o Governo do Estado também assume o papel de gerenciador da obra, por meio da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), ficando a Prefeitura de Belém no papel de subgerenciadora. O PMU pretendia beneficiar aproximadamente 600 mil habitantes a partir da instalação de um sistema de drenagem para acúmulo e escoamento das águas das chuvas de modo a evitar alagamentos e inundações na área da Bacia do Una, além de outros sistemas de infraestrutura urbana como o viário, de esgotamento sanitário e de abastecimento de água (PARÁ, 2006a). Após a conclusão das obras, a prefeitura ficaria responsável pela manutenção do sistema viário e do sistema de drenagem, enquanto o Governo do Estado, por meio da COSANPA, teria a responsabilidade de conservar a rede de esgotamento sanitário.

O conflito começou a se delinear quando em 2005, poucos meses após o projeto ser dado como concluído, uma grande chuva caiu sobre a cidade, sobrecarregando os sistemas recém implementados e provocando inundações. O mesmo se repetiu nos anos subsequentes. A partir de 2005 moradores dos Bairros da Pedreira e Fátima começaram a se mobilizar cobrando do poder público municipal e estadual providências contra o transbordamento de canais de drenagem. Com o passar do tempo esse grupo passou a se chamar de Frente dos Moradores Prejudicados da Bacia do Una (FMPBU), constituindo-se como um movimento social urbano (CRUZ, 2011).

A FMPBU entendia que os canais da Bacia do Una transbordavam por conta de sua capacidade de acumulação reduzida. O movimento argumentava que, sem manutenção desde a fase de obras, os canais estavam assoreados e cobertos de vegetação. Quando as chuvas coincidiam com as marés altas e as comportas na foz do canal do Una eram fechadas, o sistema de drenagem era sobrecarregado, transbordando. Além disso, a FMPBU chamava atenção para o fato de que os moradores da Bacia do Una tinham suas casas inundadas não apenas pela água da chuva, mas também por esgotamento sanitário cujo destino eram os canais que transbordavam. A prefeitura se defendia dizendo que a manutenção era realizada e que os canais transbordavam em virtude do acúmulo de lixo doméstico no sistema de drenagem (SOARES; CRUZ, 2019).

Esgotadas as possibilidades de diálogo com o poder público executivo municipal e estadual, os moradores mudaram de estratégia, passando a se mobilizar a partir do Ministério Público do Estado e do Poder Judiciário. Em 2008, após sucessivas denúncias, o MP conduziu uma série de Procedimentos Administrativos Investigatórios que levaram ao ajuizamento de uma Ação Civil Pública Ambiental (Processo de nº 0014371-32.2008.814.0301) cobrando da Prefeitura Municipal, do Governo do Estado e da COSANPA a obrigação de fazer a manutenção e conservação do sistema de obras instalado pelo PMU. Ainda, o processo obrigava a prefeitura a executar uma série de outras obras que ficaram pendentes após o projeto ser dado como concluído, a exemplo da pavimentação e drenagem superficial de ruas que foram excluídas sem justificativa do escopo do projeto.

O processo tramitou na justiça entre 2008 e 2013 pela 2ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital. Em junho de 2008 o juiz responsável rejeitou o pedido de tutela antecipada feito pelo MP, alegando “ausência de provas inequívocas” sobre a relação entre as inundações e a falta de manutenção das obras. Ressalta-se que o juiz manifestou-se apenas dois meses após o ajuizamento da Ação – bastante célere para os

padrões brasileiros – e que alegou “ausência de provas inequívocas” diante de um processo devidamente bem documentado¹¹.

Entre 2008 e 2013 o MP assumiu o papel de conciliador entre o Poder Judiciário, o Poder Executivo (municipal e estadual) e os moradores da Bacia do Una, provocando o Judiciário, realizando reuniões extrajudiciais com representantes da prefeitura e do estado, conduzindo visitas técnicas às áreas inundadas e convocando audiências públicas. No entanto, as sucessivas trocas de promotores e promotorias responsáveis pela questão dificultou este diálogo, que sempre recomeçava do zero após cada mudança.

No segundo semestre de 2013, após intensa pressão da FMPBU sobre o MP, a Promotoria de Meio Ambiente, Patrimônio Histórico, Habitação e Urbanismo recebe os moradores e leva ao conhecimento destes a existência de uma decisão judicial datada de 2011, na qual o juiz se manifesta por um acordo entre as partes. Nesta reunião o promotor concluiu que um acordo poderia ser algo positivo. Ele justificou dizendo que, levando em conta o problema apresentado na Ação Civil Pública Ambiental, um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) seria mais eficaz que uma sentença. Para ele, a sentença correspondia a um procedimento pontual: uma vez cumprida a sentença, o réu estaria livre e desobrigado de compromissos posteriores. O TAC, por sua vez, representaria a possibilidade de um trabalho contínuo de observação do cumprimento das obrigações do réu. A obrigação de fazer da Prefeitura, do Estado e da COSANPA não residia apenas na recuperação *in loco* de obras e conclusão de pendências, mas também na manutenção contínua de um sistema de macrodrenagem. Ou seja, era necessário um trabalho de longo prazo e, para este caso, um TAC seria mais adequado. Estava em jogo, portanto, a suposta eficácia social do TAC em contraposição à aridez da sentença judicial formal.

O TAC apresentava outra vantagem para o MP. Além da observação contínua do cumprimento de seus termos, o promotor defendia que o acordo também possibilitasse o envolvimento direto das comunidades atingidas. Isso significava que os autores da denúncia participariam da formulação dos termos do acordo, tendo também responsabilidades ao longo desse processo. Se a proposição de um acordo parecia desanimadora diante da expectativa de uma sentença contra os réus, o acordo poderia ser usado como trunfo pelo MP e pelos autores da Ação Civil Pública. Logo, parecia que a participação popular no TAC era um princípio relevante para o MP na condução do acordo.

A opção pelo TAC nesta etapa no conflito, no entanto, causou estranhamento aos membros da FMPBU. Tido como uma forma de tratamento de conflitos extrajudicial, o TAC possuiria anterioridade lógica à Ação, ou seja, entendia-se que primeiro o MP deveria ter tentado um acordo para depois judicializar a questão na forma de uma Ação Civil Pública. Nesta altura dos acontecimentos o TAC significava um retrocesso para o movimento social.

Em 2020, a assinatura do TAC Bacia do Una continua em discussão. Desde 2013 a prefeitura alega falta de recursos para executar as obras necessárias e condiciona a assinatura do acordo à obtenção de novo empréstimo junto ao BID (PARÁ, 2013). Este empréstimo é parte de outro programa executado pela prefeitura com financiamento do

¹¹ Com fotografias produzidas pelos moradores da área impactada, reportagens televisivas e mesmo cópias dos manuais de manutenção e conservação das obras que não estavam sendo seguidos pela Prefeitura ou pelo Governo do Estado.

BID, o PROMABEN (Programa de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova). Após a liberação de 125 milhões de dólares para a Bacia da Estrada Nova, a prefeitura pretende deslocar 90 milhões de reais para serem aplicados na Bacia do Una.

O TAC Bacia do Una nunca chegou a ser celebrado. No entanto, ele demanda tempo e energia dos moradores e do movimento social, condicionando também as suas estratégias políticas de enfrentamento para a negociação. Em dois momentos, 2014 e 2017, o MP solicitou aos moradores que fizessem sugestões à minuta do TAC. Além disso, as discussões sobre a utilização dos 90 milhões de reais na Bacia do Una – enquanto procedimento de cumprimento do TAC pela prefeitura – começaram em 2018 e contam com grande mobilização popular. Portanto, o TAC da Bacia do Una não existe de direito, mas a sua construção virou o centro das atenções. Na Bacia do Una o TAC existe como proposta e estratégia que acaba desviando o foco da Ação Civil Pública e das políticas de saneamento necessárias em Belém.

Os desdobramentos da negociação do TAC permitem uma análise de sua eficácia social. No ano de 2017 a Ação Civil Pública é transferida da 2ª para a 5ª Vara da Comarca da Capital. O novo juiz emite um despacho no dia 02 de junho de 2017 a partir do qual a prefeitura de Belém e a COSANPA se manifestam sobre as obrigações de fazer enquanto réus da Ação (PARÁ, 2017). No documento, a COSANPA declara que não tem competência para formular políticas públicas e a prefeitura encaminha um documento intitulado “Operação inverno”, o qual conta com um cronograma de atividades de limpeza de canais a serem realizadas entre 2016 e 2017, seguido de uma relação do maquinário e equipamentos a serem utilizados, dando a entender que está cumprindo obrigação de fazer manutenção nas obras da Bacia do Una. No entanto, essa manutenção não ocorre de acordo com os parâmetros estabelecidos nos manuais de operação e manutenção das obras da macrodrenagem da Bacia do Una (PARÁ, 2006b); e há uma confusão entre o cumprimento de obrigação de fazer contida na Ação e a execução de trabalhos emergenciais para mitigação dos efeitos de inundações.

O MP também tem ignorado as obrigações do Governo do Estado e da COSANPA, concentrando-se na prefeitura e esquecendo esses outros dois réus da Ação Civil Pública Ambiental para estabelecimento de um acordo. Isso significa que não haveria, por hora, nenhuma iniciativa para conter a poluição por esgotamento sanitário que também gera a sobrecarga de um sistema de macrodrenagem que não foi projetado para receber esgoto.

A prefeitura se nega a assinar o TAC e aguarda a liberação do recurso junto ao BID. Enquanto isso, se comprometeu a realizar ações emergenciais na Bacia do Una, o que também não conseguiu cumprir. Quanto ao recurso de 90 milhões financiados pelo BID, foi afirmado tecnicamente em audiência pública de 17 de dezembro de 2018 na sede do MP em Belém que este valor é insuficiente para as necessidades da Bacia do Una. Ou seja, mesmo se firmado, o TAC não oferece uma solução para o problema das inundações, do esgotamento sanitário e das obras pendentes do Projeto Una.

A insistência em um acordo com termos insuficientes – inclusive do ponto de vista técnico e orçamentário – se coaduna às críticas de Viégas *et al.* (2014) sobre estes instrumentos extrajudiciais. Os autores discutem que o TAC é trabalhado a partir de uma consciência daquilo que é possível ser realizado, resultando na fabricação de consensos que, na prática, significam a continuidade do dano ambiental e da violação dos direitos das populações impactadas. Na Bacia do Una, o hiato entre a proposição

do TAC e a sua assinatura efetiva já dura 6 anos (2013-2019). Enquanto isso, os moradores sofrem com inundações e alagamentos desnecessários após um investimento de 312 milhões de dólares.

No que diz respeito à participação popular, o TAC Bacia do Una tem se reduzido a uma agenda de reuniões com o MP e na já citada audiência pública de dezembro de 2018, ou seja, a participação tem sido limitada e isso tem gerado tensões entre os moradores e o MP. A primeira dessas tensões se deu em setembro de 2013, na ocasião de uma audiência de conciliação entre o Promotor da 3ª Promotoria de Defesa de Meio Ambiente, o Juiz da 2ª Vara da Comarca da Capital e representantes da Prefeitura e do Governo do Estado. Os moradores foram avisados sobre a audiência, mas quando chegaram no gabinete do Juiz, foram impedidos de entrar. A justificativa foi a de que não havia espaço para todos na sala de reuniões.

Em 2013 o MP organizou duas visitas técnicas a áreas atingidas por inundações com uma equipe multidisciplinar e acompanhado por moradores, lideranças comunitárias e pesquisadores (SOARES, 2016). Na mesma época o promotor solicitou que os autores da denúncia contribuíssem com sugestões à Minuta do TAC, o que foi feito com assessoria da Ordem dos Advogados do Brasil e da UFPA. Depois das visitas técnicas e da promessa de financiamento por parte do BID para parte das obras requeridas, o MP se manteve distante da comunidade por quase quatro anos.

No início de 2017 um morador encaminhou uma reclamação à ouvidoria do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) solicitando esclarecimentos sobre a demora e prazos excessivos para assinatura do referido TAC proposto pelo MP. O Ouvidor do CNMP encaminhou a reclamação recebida para o Procurador Geral de Justiça do Estado do Pará, que por sua vez cobrou informações do Promotor de Justiça que propôs o TAC. Após ser notificado, o promotor contactou os autores da denúncia e solicitou novamente contribuição destes para a minuta do TAC, da mesma forma que ocorrera em 2013. O documento reenviado pelo MP em 2017 não havia incorporado as alterações propostas pelos moradores em 2013.

O ano de 2017 marca o retorno do MP à discussão pública sobre a Bacia do Una, pois a prefeitura dá sinal de que está cumprindo as condicionantes do empréstimo com o BID, sendo assim possível falar novamente sobre o TAC. Nota-se que quem conduz o ritmo das negociações sobre o TAC é a prefeitura, que por sua vez segue os desígnios de uma instituição financeira internacional. Uma série de reuniões do MP e com a prefeitura com a participação de moradores da Bacia do Una, membros da FMPBU e da academia culminam na audiência pública do dia 17 de dezembro de 2018, quando a prefeitura apresenta um plano de obras para a Bacia do Una com previsão de início para o segundo semestre de 2020.

Na audiência pública se observou o que já notou Viégas *et al.* (2014) sobre o uso desse recurso pelo MP como estratégia para controle social e publicidade em TACs. As audiências públicas não envolvem os atores nos processos decisórios. Em Belém, também se trata mais de publicidade de decisões já tomadas do que de participação efetiva. As hierarquias também se tornam evidentes, na medida em que o promotor e o prefeito abriram os trabalhos no dia, seguidos pelos técnicos e por um representante da FMPBU escolhido para compor a mesa. Após as falas das autoridades e dos especialistas, a palavra é aberta à população. As perguntas do público não são respondidas, assim como também não há possibilidade de mudança sobre prazos, cronogramas e orçamentos, definidos por critérios tidos como técnicos e que não devem se misturar com o que é visto como “político”.

Também é necessário para a Bacia do Una, como propõe Viégas *et al.* (2014), fazer uma leitura das relações de poder envolvendo os órgãos que negociam o TAC, no sentido de determinar quem sai fortalecido na proposição do TAC. Seguindo a lógica dos autores citados, o TAC Bacia do Una deveria fortalecer o MP, na medida em que a Prefeitura admite o erro e se compromete a compensar um dano causado por omissão. No entanto, isso não se traduz positivamente para os moradores em função dos prazos excessivos para a assinatura do TAC e dos termos do acordo insuficientes para restabelecer as condições ambientais adequadas. A atuação do MP no plano extrajudicial possibilita à prefeitura “ganhar tempo” para não cumprir os termos do possível acordo.

Pela particularidade de ter sido proposto após o ajuizamento da Ação, o TAC Bacia do Una significa o esvaziamento da Ação Civil Pública Ambiental, em cujas obrigações de fazer da Prefeitura, do Estado e da COSANPA estavam bem determinadas e fundamentadas na lei (PARÁ, 2008).

Considerações Finais

Barcarena é uma das pequenas cidades mais industrializadas da Amazônia, alvo de projetos de desenvolvimento capitalista resultantes de uma divisão territorial do trabalho que situa a Amazônia como região exportadora de matérias primas. Belém, por sua vez, é a maior aglomeração urbana da região do Delta Amazônico, recebendo intensos fluxos migratórios e pendulares. É a segunda capital brasileira com piores índices de saneamento básico e vem passando por sucessivos projetos de urbanização. Há uma continuidade entre as dinâmicas observadas nos dois municípios. É comum que os conflitos socioambientais em Barcarena resultem em migrações em direção a áreas de Belém como a Bacia do Una, onde a nova situação de moradia acarreta novos conflitos e novos TACs.

Os conflitos nas duas áreas – Território do Conde e Bacia do Una – envolvem direitos territoriais, de moradia, da natureza/meio ambiente, saúde e convivência em comunidade. Esses direitos são violados pela ação de empresas multinacionais e por agentes do próprio Estado, reforçando a marginalização dessas áreas e encurralando sua população. No contexto do Estado Democrático de Direito, uma das estratégias criadas para pacificação de conflitos foi o Termo de Ajustamento de Conduta. Em nossas pesquisas o TAC é conciliado pelo Ministério Público e endossado por esse órgão como instrumento de democracia e de resolução eficaz, participativa e eficiente (célere) de conflitos sociais. Verifica-se um processo de transformação das estratégias de pressão social anteriormente realizada pelos movimentos sociais diretamente ao poder público ou agentes privados, para um momento em que ganha muita importância a pressão jurídica exercida pelos ministérios públicos em nome dos movimentos e organizações populares de base, o que chamamos de judicialização dos conflitos.

A pressão jurídica, por sua vez, tem efeitos diferentes sobre cada caso aqui reportado. O art. 183 do Novo Código de Processo Civil atribui prazo em dobro a todas as manifestações em processos cíveis envolvendo órgãos do Estado (BRASIL, 2015a). Além disso, há ainda o princípio de predomínio do interesse público sobre particular/privado que pode ser arguido sempre que o Estado tem seu “poder soberano” questionado. Assim, o Estado contemporiza seu dever público e enaltece suas prerrogativas soberanas em meio a instrumentos e mecanismos protelatórios, como ocorre na Bacia do Una.

Diferentemente do Estado, as empresas desejam o mais rápido possível alcançar acordos através de TACs, a exemplo do que acontece em Barcarena. Para as grandes empresas multinacionais, processos judiciais ou administrativos ativos representam negativamente sobre seus rendimentos, sobre sua imagem internacional e sobretudo sobre sua avaliação e certificação de Política de Responsabilidade Socioambiental. Logo, no caso de uma ação judicial ou um inquérito civil, o mais importante é caminhar para o seu arquivamento ou inativamento, resultado pode ser obtido com um TAC. Empresas como as que atuam em Barcarena geralmente dispõem de recursos financeiros para implementar as primeiras medidas necessárias para validar TACs ou acordos.

Tais diferenças produzem temporalidades diferentes aos conflitos examinados, tensionam e distensionam processos sociais de lutas históricas, cada qual ao seu *modus operandi* particular, com “cartas na manga” próprias caso a caso, seja pelo seu poder de soberania, seja pelo seu poder econômico/financeiro, ambos referenciados pelos ministérios públicos conciliatórios. Os dois campos de conflitos pesquisados mostram que na realidade social na qual mediam/conciliam conflitos, os TACs não atuaram em favor dos moradores e de seus direitos coletivos. Ao contrário, legitimam as ações violadoras do capital e do Estado, pois quando questionados estes argumentam que estão em fase de negociação ou de implementação do TAC. A aplicação desse instrumento tem permitido a continuidade da espoliação, poluição, descaso e violação sem que haja uma força impositiva que impeça ou mude estes processos.

No Território do Conde e na Bacia do Una os TACs têm gerado negociações intermináveis, acordos sem monitoramento e sem participação popular efetiva. Em Barcarena os TACs têm feito parte de um processo de deslocamento e reassentamento inevitável das comunidades, ao invés de rever a lógica da ocupação industrial e portuária do território, que tem provocado desastres ambientais e poluição ou, mesmo, de procurar organizar reestruturar o território para garantir a permanência e a qualidade de vida dos moradores.

Os TACs também têm desmobilizado os movimentos sociais nas duas áreas por terem se colocado como foco de discussão e desviado atenção dos problemas e suas causas. Na Bacia do Una o TAC acabou com a continuidade da Ação Civil Pública, tem gerado anos de negociação em torno de um acordo que não se fecha e que, se fechado, não terá força de imposição e nem de resolução. Ou seja, na Bacia do Una não há efetividade nem da Ação Civil Pública e nem do TAC, apenas estratégias para desviar atenção e protelar indefinidamente as obrigações de fazer, sem questionar as os modelos das políticas públicas de saneamento e o *modus operandi* do planejamento urbano.

As experiências com TACs em Belém e Barcarena mostram como a estratégia extrajudicial acaba reproduzindo o que se buscava evitar com a judicialização, ou seja, processos longos, desgastantes, com participação limitada e decididos de forma unilateral, continuando os conflitos sem resolução. As inundações continuam, as empresas têm continuado suas atividades (poluentes) e o estado tem expulsado mais famílias, respaldados pelas negociações permanentes em torno de TACs sem cumprimento.

Referências

- ACSELRAD, Henri. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 16, n. 35, p. 84-105, 2014.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002.
- BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 12 dez. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985*. Disciplina a Ação Civil Pública. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em 04 abr. 2020.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Laudo técnico nº 001/2016 – Seap*. Barcarena/PA. Distrito Industrial. Comunidades Tradicionais. Conflitos Socioambientais. Belém: SEAP, 2016a.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Termo de Ajustamento de Conduta nº 01/2014*. Ajustar a liberação da operação da bacia 5C e os vazamento(s) de caulim ocorrido(s) em maio de 2014 na planta industrial da Imerys. Brasília: Ministério Público Federal, 2014.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Termo de compromisso nº 08/2015*. Ajustar o procedimento de consulta à população que habita a área do Distrito Industrial de Barcarena, no tocante ao seu processo de remanejamento. Brasília: Ministério Público Federal, 2015c.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Termo de compromisso nº 2/2016*. Firmado entre o Ministério Público do Estado do Pará, Ministério Público Federal, Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará, o Estado do Pará, para ajustar o procedimento de monitoramento ambiental da atividade desenvolvida na área da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará, situada no município de Barcarena. Brasília: Ministério Público Federal, 2016b.
- BRASIL. Resolução CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 2548-2549, 17 fev. 1986.
- BRASIL. *Resolução nº 118 de 1º de dezembro de 2014*. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Brasília: Conselho Nacional dos Ministérios Públicos, 2015b. Disponível em: <https://www.cntp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf>. Acesso em 12 jan. 2020.
- CARMO, Eunápio do *et al.* (org.). 37 anos de desastres socioambientais em Barcarena. *Barcarena Livre Informa*, Belém, n. 1, dez. 2016.
- COSTA, Solange Maria Gayoso da; HAZEU, Marcel Theodoor. *Conflitos e formação social do território do Conde*. Belém: Universidade Federal do Pará, 2019. Relatório Grupo de Estudos Território e Resistência na Amazônia.
- CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Lutas sociais e a cidade: os movimentos sociais urbanos em Belém. In: SANTANA, J. V.; SA, M. E. R. (org.). *Políticas públicas e lutas sociais na Amazônia: enfoques sobre planejamento, gestão e territorialidades*. Belém: ICSA/UFPA, 2011.
- FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho. O ministério público dos estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís. *Anais [...]*. São Luís: UFMA, 2011. p. 1-9. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/DESIGUALDADES_SOCIAIS_E_POBREZA/O_MINISTERIO_PUBLICO_DOS_ESTADOS_E_A_IMPLEMENTACAO_DAS_POLITICAS_PUBLICAS_SOCIAIS.pdf. Acesso em: 5 jan. 2020.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2014.
- HAZEU, Marcel Theodoor. *O não-lugar do outro: sistemas migratórios e transformações sociais em Barcarena*. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Socioambientais) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

JACCOUD, Mylène; MAYER, Robert. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. *et al.* *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 254-294.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, ano 9, n.8, p. 389-402, 1996.

JUSTIÇA cancela cestas básicas a famílias atingidas por vazamento da Imerys, MPF recorre. *Amazônia*, Belém, 5 jul. 2014. Disponível em: <http://amazonia.org.br/2014/07/justi%C3%A7a-cancela-cestas-b%C3%A1sicas-a-fam%C3%ADlias-atingidas-por-vazamento-da-imerys-mpf-recorre/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

LIMA, Marcelo de O. *et al.* Assessment of surface water in two Amazonian rivers impacted by industrial wastewater, Barcarena city, Pará State (Brazil). *Journal of Brazilian Chemical Society*, Campinas, v.22, n.8 p.1493-504, 2011.

LIMA, Marcelo de O.; BRABO, Edilson da Silva. Relatório Técnico do Impacto sobre a comunidade do Bairro Industrial em decorrência de material particulado (fuligem) da empresa Imerys Capim Caulim no Município de Barcarena- Estado do Pará. Ananindeua: Instituto Evandro Chagas, 2010.

LITTLE, Paul Elliot. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, n. 25, v. 12, p. 85-103, 2006.

MACIEL, Débora Alves. Conflito social, meio ambiente e sistema de justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos. *Plural*, São Paulo, v.1 n.8, p.5-27, 2001.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2000.

OSÓRIO, Jaime. *O estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

OSOWSKI, Raquel. O marco temporal para demarcação de terras indígenas, memória e esquecimento. *Mediações*, v. 22, n. 2, p. 320-346, 2017.

PARÁ. *Processo nº 0014371-32.2008.814.0301*. Despacho. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 2017

PARÁ. Imerys Rio Capim Caulim. Relatório de administração. *IOEPA*, Belém, 23 abr. 2009.

PARÁ. Imerys Rio Capim Caulim. Relatório de administração. *IOEPA*, Belém, 24 jun. 2010.

PARÁ. *Informações gerais sobre o Projeto Una*. Belém: Cosanpa, 2006a.

PARÁ. *Manual de Operação e Manutenção de drenagem, vias e obras de artes especiais da bacia do Uma*. Belém: Governo do Estado, 2006b. v. 1.

PARÁ. *Processo nº 0014371-32.2008.814.0301*. Petição Inicial. Belém: Ministério Público Estadual, 2008.

PARÁ. *Termo de ajustamento de conduta nº 001/2007-MP/1ºPJB*. Para a reparação integral do dano ambiental decorrente do vazamento da bacia de rejeitos nº3 da empresa Imerys Rio Capim Caulim S/A. Barcarena: Promotoria de Justiça de Barcarena, 2007.

PARÁ. *Termo de audiência de conciliação*. Processo nº0014371-322008.8.14.0301. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 2013.

PEREIRA, Simone de Fátima Pinheiro. *Estudo da qualidade da água de consumo de moradores do município de Barcarena – PA*. Belém: Universidade Federal do Pará, 2014. Relatório do Laboratório de Química Analítica e Ambiental.

PEREIRA, Simone de Fátima Pinheiro. *Investigação das condições químico-ambientais de recursos hídricos e de efluentes na região de vila do conde – Barcarena: empresas imerys rio capim caulim e Pará pigmentos*. Belém: Universidade Federal do Pará, 2010. Relatório do Laboratório de Química Analítica e Ambiental.

PEREIRA, Simone de Fátima Pinheiro. *Estudo preliminar dos níveis de contaminação Ambiental provocado por vazamento de efluente da Imerys rio capim caulim na região de vila do conde - Barcarena – Pa*. Belém: UFPA; LAQUANAM, 2007. Relatório.

PINTO, Lúcio Flávio. Em Barcarena, caulim tem maior acidente industrial. *Gramsci e o Brasil* jul. 2007. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?id=749&page=visualizar>. Acesso em: 14 jun. 2020.

QUEIROZ, Thaís Karolina Lisboa de *et. al.* Human blood lead levels and the first evidence of environmental exposure to industrial pollutants in the Amazon. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Basel, v. 1, n. 16, p. 30-47, 2019. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/31443420>. Acesso em 30 jan. 2020.

SALES, Lilia Maia de Moraes. *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SOARES, Pedro Paulo de Miranda Araújo; CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. A ecologia política das inundações urbanas na Bacia do Una em Belém (PA). *Emancipação*, Ponta grossa, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2019.

SOARES, Pedro Paulo de Miranda Araújo. *Memória ambiental na Bacia do Una*. Estudo antropológico sobre transformações urbanas e políticas públicas de saneamento em Belém (PA). Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

TOURINHO, Helena Zagury (org.). *Repercussões sócio-econômicas do complexo industrial ALBRAS/ALUNORTE em sua área de influência imediata*. Belém: IDESP, 1991.

VALENTE, Bruno. [Correspondência]. Destinatários: professores da UFPA responsáveis pelo documento "reflexões sobre o termo de compromisso nº08/2015. Belém, 10 nov. 2015. 1 carta.

VIÉGAS, R. N. *et al.* *Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

Declaração de Co-Autoria: Pedro Paulo Soares e Marcel T. Hazeu declaram terem atuado "na concepção da pesquisa, na coleta de dados, nas entrevistas e/ou outros materiais utilizados, no processamento do material, na análise e interpretação dos dados e na elaboração e redação do texto como um todo". Simy de Almeida Corrêa declara ter participado da "análise e interpretação dos dados, como também na elaboração e redação do texto."

*Minicurrículo do/a(s) Autor/a(s):

Pedro Paulo Soares. Doutor em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016). Bolsista PNPd/CAPES (Processo nº 88882.315782/2019-01) junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (PPGS/UFPA). E-mail: pedropaulo.soares@yahoo.com.br.

Marcel Theodoor Hazeu. Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido da Universidade Federal do Pará (2015). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (PPGSS/UFPA). E-mail: celzeu@gmail.com.

Simy de Almeida Corrêa. Doutora em Direito Ambiental junto ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido da Universidade Federal do Pará (2017). Pesquisadora do GETTAM/NAEA/UFPA. Coordenadora do Fundo Dema na Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). E-mail: simy_correa@yahoo.fr.