

UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

DISSERTAÇÃO

**RECONHECIMENTO ÉTNICO QUILOMBOLA NO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

BIANCA MARIA ABREU MAZUREC

2012



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

RECONHECIMENTO ÉTNICO QUILOMBOLA NO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL

BIANCA MARIA ABREU MAZUREC

Sob a Orientação do Professor
John Cunha Comerford

Rio de Janeiro, RJ

Agosto, 2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

BIANCA MARIA ABREU MAZUREC

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Área de Políticas públicas, estado e atores sociais.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM ____/____/2012

John Cunha Comerford. Dr. CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Andrey Cordeiro Ferreira Dr. CPDA/UFRRJ

Debora Bronz Dra. UFRJ – pós-doutora

André Videira de Figueiredo Dr. DCS/UFRRJ (suplente)

Marcos Otávio Bezerra Dr. UFF (suplente)

Mazurec, Bianca Maria Abreu, 2012
Reconhecimento Étnico Quilombola no Licenciamento Ambiental/
Bianca Maria Abreu Mazurec - 2012.
285f. : grafs., tabs.

Orientador: John Cunha Comerford.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
Bibliografia: f. 246-257.

1. Reconhecimento Étnico – Quilombolas - Licenciamento Ambiental, -Meio Ambiente – Teses. I. Comerford, John Cunha. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título

Fogo!...Queimaram Palmares,
Nasceu Canudos.
Fogo!...Queimaram Canudos,
Nasceu Caldeirões.
Fogo!...Queimaram Caldeirões,
Nasceu Pau de Colher.
Fogo!...Queimaram Pau de Colher...

E nasceram, e nascerão tantas outras comunidades que os vão cansar se
continuarem queimando
Porque mesmo que queimem a escrita,
Não queimarão a oralidade.
Mesmo que queimem os símbolos,
Não queimarão os significados.
Mesmo queimando o nosso povo,
Não queimarão a ancestralidade.

Nego Bispo

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à minha mãe – Angela, que me influenciou, e sobretudo pela sua dedicação, suprimindo com grande carinho a minha ausência como mãe junto aos meus filhos e pela “força” nas tarefas cotidianas para que este trabalho pudesse ser concluído em paralelo a 40h de trabalho semanais. Sem minha mãe, eu não chegaria até aqui e nem percorreria os caminhos que fazem de mim ser quem sou.

Ao meu “paidrinho” Flavio Gasparri, pelo incondicional apoio, incentivo e orientação que tem me dado ao longo de minha vida. Por ser o pai que me escolheu como filha e pela sorte da escolha e convivência com um grande e bom homem.

Aos meus avós – Mario e Iolanda e toda a minha família, que me ensinou a viver com dignidade e perseverança, dando-me aconchego e acolhimento ao longo da minha trajetória.

Aos meus filhos – Eric e Yuri pelo amor, carinho e alegria a mim dados a todos os momentos, sobretudo, em momentos de tensão.

Ao Arlei pelo amor, cuidado e paciência na reta final de conclusão. Aos meus queridos amigos e amigas de longas datas, os quais tive o prazer de estudar, trabalhar, compartilhar “trechos” e aprender junto: Bianca Brandão, Priscila Barreto, Arlei Mazurec, Marcius Coutinho, Marcelo Romarco, Rogéria Alma, Luiza Pitanga, Sylvia Helena, Renata Dualibe, Patrícia Oliveira e todos mais. Agradeço de coração a paciência, a amizade e o aprendizado. Aos meus amigos Bispo dos Santos, Pedro Reis e Taís Garone pela motivação com suas militâncias e sabedoria. Nesse trabalho há um pouquinho de cada um de vocês.

Agradecimento especial a Bispo dos Santos que gentilmente cedeu sua obra em prelo para auxiliar nas minhas reflexões.

Ao meu orientador John Comerford pela maestria de sua condução, suas reflexões, compreensão às minhas dificuldades cotidianas e, principalmente por ter acreditado que seria possível sua conclusão.

Agradeço aos preciosos comentários de Henyo Barreto Filho, Debora Bronz e Antônio Carlos de Souza Lima durante a realização do encontro da ABA/2012.

Agradeço também aos professores do CPDA, especialmente Andrey Cordeiro e Claudia Smith pelo aprendizado e funcionários na atenção e por fazer deste lugar parecer “como uma família!”

Salve, salve!

RESUMO

Esta dissertação apresenta uma análise da trajetória do reconhecimento de comunidades quilombolas enquanto grupo étnico nos procedimentos de licenciamento ambiental. Ao nosso olhar, a emergência étnica e ambiental são processos políticos e sociais contemporâneos que se desenvolvem no âmbito das discursões sobre desenvolvimento e meio ambiente. Nosso objetivo é examinar a apropriação dos saberes, das normas e as práticas que são acionadas em um procedimento administrativo de licenciamento ambiental no trato as comunidades quilombolas. Para tanto foi necessário identificar as diferentes noções de meio ambiente que estão em disputas na arena ambiental e analisar como que estas noções foram incorporadas aos procedimentos de licenciamento ambiental e seus reflexos no processo de nomeação e reconhecimento das comunidades impactadas até se chegar ao reconhecimento étnico quilombola no licenciamento ambiental. A nossa hipótese é que a crítica da corrente socioambientalista aos efeitos dos projetos de desenvolvimento e os conflitos decorrentes de criação de Unidades de Conservação determinaram as direções por meios das quais as mudanças se operaram, sobretudo na ampliação da noção de meio ambiente e na incorporação de novos temas ao campo do licenciamento ambiental, dentre eles a etnicidade. Através do estudo de caso do Componente Quilombola de duas linhas de transmissão de energia procurou-se evidenciar como as comunidades quilombolas foram reconhecidas como “impactadas” ao longo de seus procedimentos de licenciamento ambiental. A produção de “dois estudos” que chegam a conclusões antagônicas a respeito da identidade étnica das comunidades “atingidas” demonstra que apesar dos instrumentos normativos e do conhecimento crítico antropológico produzido, o reconhecimento da emergência étnica quilombola e sua incorporação aos processos de licenciamento ambiental ainda é um campo em construção formado pela “força” do argumento técnico e pela capacidade de articulação dos agentes sociais envolvidos em qualquer nível em que o processo se desenvolva.

Palavras-chave: reconhecimento étnico, quilombolas, licenciamento ambiental, Meio Ambiente.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the trajectory of the recognition of "quilombola" communities as an ethnic group in the environmental licensing procedures. In our perception, ethnic and environmental emergences are social and political contemporary processes that develop within the discourses on development and environment. Our goal is to examine the appropriation of knowledge, standards and practices that are triggered in an administrative procedure of environmental licensing that deals with the "quilombola" communities. Therefore it was necessary to identify the different notions of the environment that are in dispute in the environmental arena and analyze how these concepts were incorporated into the environmental licensing procedures as well as their reflections on the process of nomination and recognition of impacted communities, until they reach the "quilombola" ethnic recognition in environmental licensing. Our hypothesis is that critics of the socioenvironmentalist current about the effects of development projects and the creation processes of Conservation Units broadened the notion of environment and enabled new themes, as ethnicity, to be discussed in the field of environmental licensing. From the study of the case of the "component quilombola" of two power transmission companies, it was shown how the "quilombola" communities were recognized as "impacted" during its environmental licensing procedures. The production of both studies, who come to opposing conclusions about the ethnic identity of communities "affected", shows that despite the normative and the anthropological knowledge produced, the recognition of "quilombola" ethnic emergency and their incorporation into the environmental licensing processes still under construction is a field formed by the "strength" of the technical argument and the ability to articulate the social agents involved at any level in which the process develops.

Key words: ethnic recognition, quilombolas, environmental licensing, environment

LISTA DE ABREVIACÕES E SÍMBOLOS

AAR	Área de Abrangência Regional
ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ACONERUQ	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ACP	Ação Civil Pública
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADA	Área Diretamente Afetada
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AID	Área de Influência Direta
AM	Amazonas
AII	Área de Influência Indireta
ANA	Agência Nacional das Águas
ANCARBA	Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural da Bahia
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APP	Área de Preservação Permanente
ARQMO	Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo de Oriximiná
ASIBAMA	Associação Nacional dos Servidores do IBAMA
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAHTU	Comissão dos Atingidos pela Hidrelétrica de Tucuruí
CCMA	Comitê Consultivo de Meio Ambiente
CCR	Câmara de Coordenação e Revisão
CE	Estado do Ceará
CF	Constituição Federal
Cetesb	Companhia de Tecnologia e Saneamento
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CLA	Centro de Lançamento de Alcântara
CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COMASE	Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
CNS	Companhia Siderúrgica Nacional
CPDA	Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
CPISP	Comissão Pró-Índio de São Paulo
CPJP	Comissão Pontifícia de Justiça e Paz do Paraná
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAB	Comissão Regional dos Atingidos por Barragens
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DDT	Dicloro-Difenil-Tricloroetano
DEM	Partido dos Democratas
DOU	Diário Oficial da União
DPA	Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo
DUP	Decreto de Utilidade Pública
EA	Estudo Ambiental
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FCP	Fundação Cultural Palmares
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FETAEP	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GCE	Câmara de Gestão da Crise de Energia

GPAC	Grupos do PAC
GPS	Global Position System (Sistema de Posicionamento Global)
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFC	Corporação Financeira Internacional
IFCS	Instituto de Filosofia e Ciências Sociais
IIRSA	Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPARJ	Instituto de Pesquisas Antropológicas do Rio de Janeiro
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
ISA	Instituto Socioambiental
ISO	International Organization for Standardization
ITC	Instituto de Terras e Cartografia
IWGIA	<i>International Work Group for Indigenous Affairs</i>
LP	Licença Prévia
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MinC	Ministério da Cultura
MJT	Movimento Justiça e Terra
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONS	Operador Nacional do Sistema

ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Projeto de Assentamento Rural
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACUERA	Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial
PBA	Plano Básico Ambiental
PCA	Plano de Controle Ambiental
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPGAS	Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social
PR	Paraná
RDS	Reserva do Desenvolvimento Sustentável
RESEX	Reserva Extrativista
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEPIR	Secretaria da Promoção da Igualdade Racial
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SLAP	Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPHAN	Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Serviço de Proteção aos Índios
SVS	Secretaria de Vigilância Sanitária
TR	Termo de Referência
TO	Tocantins

UC	Unidade de Conservação
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UHE	Usina Hidrelétrica
UICN	União Internacional para Conservação da Natureza
UNEP	United Nations Environment Program
WWF	World Wide Fund for Nature
ZEI	Zonas Estritamente Industriais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A ARENA AMBIENTAL	25
2.1 Localizando o debate socioambiental	25
2.2 A Construção da Arena Ambiental no Brasil	41
3 O CAMPO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL	80
3.1 Procedimento de licenciamento ambiental	89
3.1.1 Viabilidade ambiental do empreendimento	97
3.1.2 Implantação do empreendimento	103
3.1.3 Estudo de Impacto Ambiental	106
4 O CAMPO DO (RE)CONHECIMENTO DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS E SUA INSERÇÃO NOS PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	115
4.1 O Campo do Reconhecimento Étnico Quilombola no Brasil	115
4.2 A construção do reconhecimento étnico quilombola no licenciamento	141
4.2.1 Homogeneização das populações atingidas	143
4.2.2 O lugar da “comunidade tradicional” nos Estudos de Impacto Ambiental	147
4.2.3 O reconhecimento de comunidades quilombolas	152
4.2.4 As comunidades quilombolas no processo de licenciamento ambiental	158
4.3 Notas sobre o Estudo do Componente Terra Quilombola	168
5 O CASO DO ESTUDO DO COMPONENTE QUILOMBOLA DAS DUAS LINHAS DE TRANSMISSÃO EM ESTUDO	173
5.1 Contextualizando o Caso em Estudo	173
5.2 O Procedimento de Licenciamento Ambiental das Duas Linhas de Transmissão	175
5.3 Estruturando o Campo do Estudo do Componente Quilombola das Duas Linhas de Transmissão	182
5.4 O Estudo do Componente Terra Quilombola das Cinco Comunidades	189
5.5 Os Conflitos em Torno do Reconhecimento Étnico	201
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	233
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	246

1 INTRODUÇÃO

Início esta dissertação explicando sumariamente o seu contexto de elaboração. A primeira aproximação com o meu tema de pesquisa se deu através da prática profissional, como consultora ambiental. Nessa atribuição trabalhei nove anos, quando eu ainda era estudante de Ciências Sociais e estava me graduando em Direito. A minha experiência junto a movimentos sociais e a minha aproximação com tema ambiental pela via jurídica me possibilitou trabalhar como consultora nas maiores empresas de consultoria ambiental do país. Conforme colocado por Bronz (2011), as empresas de consultoria se organizam e têm sua hierarquização do trabalho, apoiada na lógica do *grau de senioridade*: assistente, júnior, pleno e sênior. E igualmente à autora também “passei por todas essas fases em minha trajetória de cerca de 11 anos de trabalho em procedimentos de licenciamento ambiental”. Nesse mercado há a percepção que o auge da ascensão profissional esta na mudança de posição de consultor para “empreendedor”. Passagem esta que também fiz e posição que ocupo atualmente.

Iniciei o meu projeto de pesquisa no mestrado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA/UFRRJ com a proposta de fazer uma etnografia a partir do estudo de caso de uma comunidade quilombola assentada em projeto de assentamento para reforma agrária no estado do Mato Grosso. Esta pesquisa se propunha a analisar o processo de construção da comunidade enquanto “quilombola” no contexto de diferentes arranjos fundiários, entre fazendas particulares, loteamentos e assentamento rural.

A qualificação do projeto ocorreu em maio de 2011. Neste momento apresentei o projeto, enunciei como cheguei até a comunidade, o aporte teórico utilizado, os caminhos metodológicos percorridos na construção do objeto de pesquisa e relatei alguns acontecimentos que ocorreram ao longo deste percurso que poderiam “interferir” na metodologia e consequentemente no resultado da pesquisa¹. Isto se referia ao lugar da minha fala e do contexto de conhecimento da comunidade enquanto antropóloga inserida em um processo de licenciamento ambiental de grandes projetos de desenvolvimento. Os acontecimentos versavam sobre as estratégias “formais e

¹ Ver BECKER (2007, pg.154): “Se excluirmos alguns fenômenos por causa de ideias preconcebidas convencionais ou por qualquer outra razão que discuti anteriormente, nossos conceitos serão falhos. As generalizações de que esses conceitos são componentes conterão muito ruído, variação aleatória que nada tem de aleatoriedade, sendo antes o resultado de tendenciosidades sociais sistemáticas na seleção de casos que usamos para definir nossos conceitos”.

informais” adotadas pelos agentes sociais (me incluindo como um dos agentes) entorno do tema da autodefinição da comunidade enquanto quilombola e os desdobramentos desta “identidade” ao longo do processo do licenciamento ambiental. O acesso às estratégias empregadas pelos agentes, tanto “formais” como “informais”, só foi possível em função do cargo de coordenadora do meio socioeconômico no projeto e pela confiança profissional entre mim, lideranças de movimentos sociais, técnicos dos órgãos ambientais e da Fundação Cultural Palmares que foram construídas ao longo das situações de interação profissional.

Nesta ocasião, banca composta pelos professores John Comerford, Andrey Cordeiro e Elisa Guaraná problematizou a “situação etnográfica”² e nos fez refletir sobre as condições de sua realização e os conflitos que ocorrem em um processo de licenciamento ambiental. Estas observações nos permitiram ver a importância de tomar como objeto de pesquisa o processo de reconhecimento comunidades quilombolas. Dessa forma, o que inicialmente apareceu como “pano de fundo” na pesquisa foi o ponto inicial para a reformulação do problema de pesquisa. A dificuldade da constituição de uma comunidade enquanto quilombola apontava para a relevância em desvendar as problemáticas dos processos de licenciamento ambiental de projetos de desenvolvimento e investigar seus possíveis efeitos ou reflexos no campo de reconhecimento de direitos diferenciados, articulando formas de implementação de políticas públicas, identidades e relações de poder.

Nesse sentido, optamos por reconstruir o objeto de pesquisa a partir do estudo de caso das comunidades quilombolas no processo de licenciamento ambiental das Linhas de Transmissão, tendo em vista que este caso poderá demonstrar a dificuldade de se constituir enquanto grupo étnico e nos auxiliar a pensar sobre os possíveis campos que podem ser articulados ou mobilizados para atualização da emergência étnica. O interesse em articular o tema da emergência étnica com os processos de licenciamento ambiental está no exame das abordagens que o tema “comunidade quilombola” vem ganhando dentro dos procedimentos de Estado, especialmente no que tange as peças ou documentos que são produzidos ao longo do licenciamento ambiental.

Nessa perspectiva, classificamos o universo de observação – o processo de reconhecimento de comunidades quilombolas no contexto de licenciamento ambiental -

² Termo utilizado por João Pacheco de Oliveira, onde “os atores interagem com finalidades múltiplas e complexas, partilhando (ainda que com visões e interações distintas) de um mesmo tempo histórico”. (2004:8).

como um processo político localizado dentro das discussões sobre *desenvolvimento, meio ambiente e etnicidade*. Dessa forma, por se tratar de “procedimentos” do Estado para a análise de viabilidade ambiental de instalações “industriais”, precisamos investigar como os agentes sociais se inserem nos processos de licenciamento, quais são as suas motivações e quais instrumentos são mobilizados na defesa de seus interesses e como o *campo* do licenciamento é delimitado ou não pelo universo normativo-institucional.

Ao abordar o tema de reconhecimento étnico em processo de licenciamento ambiental algumas questões começaram se colocar diante do problema proposto, sendo necessário fazer um processo de desconstrução de termos e categorias que são evocados pelos agentes sociais que participam desses procedimentos. As questões foram se colocando de trás para frente: licenciamento ambiental do quê? Inicialmente, de atividades industriais potencialmente poluidoras. O que essas atividades industriais poluem? O meio ambiente. De qual meio ambiente estamos falando? Há várias concepções de meio ambiente em jogo. Sendo o meio ambiente uma representação da natureza e das relações sociais que são estabelecidas, como o debate sobre meio ambiente foi construído? Qual é a noção de meio ambiente acionada pela comunidade? Onde etnicidade e meio ambiente se encontram? Como se dá o processo de reconhecimento étnico? Qual é o ponto de contato entre etnicidade e meio ambiente? No nosso caso, nos propomos a estudar o processo de licenciamento ambiental como um dos pontos de contato, estando certo de que esta não é a única via de contato e principalmente de manifestação da etnicidade.

Partindo do pressuposto que nosso objeto não está isolado de um conjunto de relações, optamos por analisar a elaboração do Estudo do Componente Quilombola de duas linhas de Transmissão - como estudo de caso, o entendendo como uma “situação social”, no sentido empregado por Gluckman (2010:239). De acordo com o Autor, a situação social descreve condutas manifestas para retirar delas relações abstratas, não estando circunscrita a qualquer unidade previamente definida. A situação social é definida como uma composição de três fatores: um conjunto limitado de atores, ações e comportamentos destes atores e um evento ou conjunto de eventos definidos no tempo; no nosso caso, o procedimento de licenciamento ambiental.

Nesse sentido, a noção de *campo* empregado por Bourdieu (2000) e *arena* empregada por Swartz (1968) serviram de instrumento metodológico para delimitar e

circunscrever a nossa pesquisa as *arenas* de meio ambiente e etnicidade e aos *campos* do licenciamento ambiental e do reconhecimento étnico quilombola.

Bourdieu lança mão do recurso analítico de estudar as estruturas sociais em campos, pensadas, como partes da estrutura onde são construídas determinadas gramáticas sociais. Distintos entre si, relativamente autônomos- e interligados-, todos os campos são balizados em relações de poder, estando em jogo diferentes regras, capitais e bens específicos. Segundo o autor: “a teoria geral dos campos permite descrever e definir a forma específica de que se revestem, em cada campo, os mecanismos e os conceitos mais gerais (capital, investimento, ganho), evitando assim todas as espécies de reducionismo.” (2000:69)

Para Swartz (*op.cit*), o escopo territorial e social do *campo* e da *arena* muda de acordo com a entrada e saída de atores ou com as mudanças nas suas atividades de interação. Ou seja, a definição do *campo* é um processo dinâmico que se transforma a partir da inserção de novos atores, com novos valores, significados, recursos e relações empregados por esses participantes no processo. Citando Swartz (1968:9):

A field is defined by “the interest and involvement of the participants” in the process being studied and its contents include the values, meanings, resources, and relationships employed by these participants in that process. The contents and the organization, as well as the membership, of the field change over time as new participants become involved; former participants disengage; new resources, rules, meanings, or values are brought to bear or old ones are withdraw; and relations within the field change.

Para complementar a definição de *campo*, Swartz (*op. cit*) lança mão do conceito de *arena*, como instrumento para marcar o espaço social e cultural acionados pelos agentes sociais diretamente envolvidos no campo. A arena é mais abrangente que o campo e pré-existente a este. Nela são evocados eventos ou agentes sociais que não fazem parte diretamente do campo, mas que, de alguma maneira, interagem ou atribuem sentido aos discursos e posicionamentos dos participantes. O *campo* e a *arena* são os mecanismos utilizados pelos atores sociais como resposta a algum evento mobilizador. Tais mecanismos explicitam a espacialidade da ação, seja como uma territorialização do poder ou como uma criação de identidade como fator de defesa e resposta ao evento mobilizador.

It is practical and useful to mark off a social and cultural space around those who are directly involved with the field participants but are not themselves directly involved in the processes that that define the field. The usefulness of this second space would depend upon its focusing theoretical attention on important problems which might not have been so clear were

we to proceed with the concept “field” alone. The contents of this second space, which I will call – with some reluctance – the “arena”, depend upon relations with participants in the field, but it includes more than field. (SWARTZ, 1968:9)

Associação da discussão da identidade quilombola e seus reflexos nos procedimentos de licenciamento ambiental é uma história recente e composta por uma gramática variada de agendas que denotam um processo de mudança social em curso nas arenas ambiental e étnica, de modo que não é fácil medir seus reflexos.

Por se tratar de temas transversais e contemporâneos, começamos a nossa análise a partir da noção de *meio ambiente* com a proposta de refletir sobre as condições em que se constroem as próprias representações do mundo social e de suas relações com a natureza, a entendendo como elementos fundantes da arena ambiental. Estas questões estão postas no segundo capítulo desta dissertação – **A Arena Ambiental**.

A “questão ambiental” é aqui entendida como resultante de um processo social situado no âmbito das relações que diferentes grupos entretencem no espaço social. (VAINER, 1993). A *arena ambiental* é formada quando um conjunto de agentes sociais envolvidos nos processos políticos de definição e disputas sobre natureza e modelo de desenvolvimento torna o debate público (SWARTZ, 1968). Dessa forma, entendemos que a incorporação das emergências étnicas a arena de discussão ambiental reflete a ampliação desta arena, onde as definições de *meio ambiente* e *desenvolvimento* são disputadas a partir de novos referenciais simbólicos e culturais.

Entretanto, não basta observação “semântica” da categoria *meio ambiente*, em seus sentidos e significados, há que se considerar os seus efeitos e sua polissemia para compreender o que está em jogo no *campo* do licenciamento ambiental. Somente à luz das descrições dos efeitos socioambientais dos projetos de desenvolvimento é possível compreender os significados do *meio ambiente* e o processo de mudança social em curso. Faz-se também necessário entender o contexto político-institucional em que tema é inserido na agenda sociopolítica e quais representações de “meio ambiente” são acionadas em um campo de forças de relações no qual interagem diferentes agentes sociais. (WOLF *apud* FELDMAN-BIANCO e RIBEIRO, 2003; VAINER: 1993)

Nessa perspectiva, o nosso esforço teórico metodológico voltou-se para a procura do “rastro” da bibliografia produzida, no sentido de buscar localizar as bases discursivas e teóricas que influenciaram os debates e/ou que foram constitutivas de novas visões de mundo acionadas ou postas em disputas na *arena ambiental*.

Procurou-se fazer o mesmo esforço para as questões relacionadas a etnicidade. As análises se concentram, sobretudo, nos processos de emergência étnica e nas reflexões sobre as peças que são produzidas ao longo dos procedimentos de licenciamento ambiental. A bibliografia inter-relacionando emergência étnica e licenciamento ambiental ainda é muito incipiente. De modo geral, está centrada na etnografia de alguns casos de licenciamento ambiental envolvendo povos indígenas que abordam as deficiências dos estudos de impacto ambiental na avaliação de impactos e/ou relatam as deficiências de participação destes povos ao longo do processo de licenciamento ambiental, o que não é o nosso caso. A bibliografia mais próxima do nosso objeto de estudo é a situação de elaboração de laudos para reconhecimento étnico indígena produzido no contexto judicial, onde há um questionamento desta identidade nos processos de demarcação de terras indígenas, onde destacamos Oliveira Filho e Santos (2003) sobre os índios Caxixó, em Minas Gerais.

A bibliografia disponível sobre os estudos de “impactos de grandes projetos de desenvolvimento” é marcada por dois momentos de produção, um tendo como chave reflexiva o “camponês” e outro o “meio ambiente”. Os estudos produzidos ao final da década de 1980 tinham como preocupação refletir sobre os impactos, efeitos sociais e as práticas de poder que envolviam tais projetos de desenvolvimento, sobretudo hidrelétricas. Estas reflexões acadêmicas eram operadas “fora” da chave ambiental e procuravam contextualizar os impactos a partir da categoria “camponês”, até porque nessas situações foram os sindicatos rurais e a igreja que mobilizaram grande parte da população “atingida”, reforçando a identidade e a representação dos “atingidos” como camponeses. Posteriormente, já no final das décadas de 1990 e 2000, a produção acadêmica sobre “impactos de grandes projetos de desenvolvimento” passa a ser entendida dentro da chave “ambiental” e voltada para os processos de emergência de movimentos sociais “ambientados” como conflitos ambientais³ e inseridos dentro de uma perspectiva do “socioambientalismo ou da “justiça ambiental”⁴. Esta segunda etapa de produção, já no contexto do regime democrático, possibilitou não somente a ampliação de abordagens e campos investigativos, mas sobretudo, tomar como objeto de pesquisa e investigação os Estudos de Impactos Ambientais – EIA elaborados nos

³ Ver José Sergio Leite Lopes (2004a)

⁴ Ver Henri Acselrad, Cecilia Mello e Gustavo Bezerra (2009); Selene Herculano e Tania Pacheco (2006).

contextos de projetos de desenvolvimento⁵; o que era pouco possível no momento anterior, devido ao regime autoritário. Grande parte dos Estudos de Impactos Ambientais – EIA produzidos no momento anterior ficaram restritos às empresas e não foram apropriados como material de reflexão acadêmica, alguns viraram denúncias no apoio a movimentos sociais contra tais empreendimentos. É nesse fluxo de retomada desses estudos que se insere a nossa pesquisa e a dificuldade em utilizar como fonte os Estudos de Impactos Ambientais produzidos ao longo das décadas de 1980 e 1990.

Ainda sim, esta bibliografia foi extremamente útil para entender a conformação do campo dos procedimentos de licenciamento ambiental postas no terceiro capítulo da dissertação – **O Campo do Licenciamento Ambiental**. As abordagens etnográficas somadas às minhas experiências profissionais como consultora a partir do ano de 2002 nos serviram de ponto de partida para análise das mudanças nos procedimentos de licenciamento ambiental e dos “possíveis” arranjos de negociação para o licenciamento de empreendimento inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Neste capítulo buscou-se contextualizar os agentes envolvidos e como que as diferentes noções de *meio ambiente* são operacionalizadas através dos contextos normativos postos na legislação e nos “ritos” referentes ao licenciamento ambiental, “que ‘outorgam’ a escalada desenvolvimentista brasileira⁶ e, principalmente, sua inserção na economia global”. (BRONZ, 2011:19).

Nessa perspectiva, o *campo* de investigação antropológica sobre o licenciamento ambiental se projeta para além de sua dimensão instrumental como procedimento para “obtenção de licença” e das discussões técnicas⁷ a respeito dos impactos do “empreendimento” mas, como um *campo* “estruturante”, de exercício de poder que organiza e orquestra as relações entre os agentes sociais em disputa, definindo-lhes o lugar e as possibilidades de ação na *arena ambiental*.

⁵ Ver Bronz (2011)

⁶ Segundo Bronz (2011:19), “Os instrumentos da política ambiental brasileira que regulam os grandes empreendimentos industriais se coadunam com diretrizes e políticas internacionais formuladas pelas agências multilaterais e/ou instituições de financiamento internacional, que regulamentam o mercado empresarial e os interesses dos Estados. Estas diretrizes e políticas incorporam aos discursos e às práticas empresariais “soluções” para os problemas sociais e ambientais evidentes nas áreas selecionadas para abrigar os projetos de desenvolvimento, que mantêm a expansão capitalista em sua capacidade plena”.

⁷ Ver Acselrad: “As práticas técnicas são, conseqüentemente, referenciadas aos contextos históricos, que condicionam não só os padrões propriamente tecnológicos da ação, mas também as categorias de percepção, julgamento e orientação que justificam/legitimam tais práticas.” (2004a:16).

As abordagens a partir das perspectivas do socioambientalismo nos permitiram localizar e situar as diferentes noções de *meio ambiente* que são articuladas na *arena ambiental* frente ao debate sobre desenvolvimento. Conforme exposto anteriormente, este tema é abordado no segundo capítulo desta dissertação – **A Arena Ambiental**. Neste capítulo, tentou-se elucidar o processo pelo qual a questão ambiental foi sendo construída e como ela foi sendo incorporada na *arena* política brasileira, em especial os instrumentos normativos de licenciamento ambiental, no intuito de contextualizar os conflitos socioambientais e as agências da “população” diante dos “impactos de grandes projetos de desenvolvimento”. Embora as categorias: impacto, mitigação, compensação, participação e sustentabilidade façam parte do repertório discursivo em análise, não me proponho a problematizá-las, sob pena de me distanciar ainda mais de meu objeto.

Para tratar do tema do reconhecimento étnico quilombola, tomamos como ponto de partida os estudos antropológicos sobre “relações interétnicas” e “comunidades quilombolas”. A reflexão sobre fricção interétnicas e etnogênese⁸ empregadas por Roberto Cardoso de Oliveira (1976) e por João Pacheco de Oliveira Filho (1994) que foram formuladas a partir do campo indígena deu, após a Constituição de 1988, uma importante contribuição para o entendimento de comunidades negras como grupo étnico-raciais. A compreensão de grupo étnico como um tipo organizacional baseado nas categorias de atribuição, adscrição e identificação utilizadas pelos próprios atores (BARRETO FILHO, 2004) possibilitou nomear os processos de mobilização das comunidades negras em torno de uma identidade coletiva para defesa de seus direitos territoriais a partir da chave da etnicidade⁹. Através da bibliografia sobre comunidades quilombolas, buscou-se esclarecer os conceitos, os procedimentos, bem como outros questionamentos acerca do seu reconhecimento enquanto comunidade étnica no intuito de situar os contextos em que a identidade quilombola é acionada, ou seja, elucidar como o *campo* de reconhecimento étnico das comunidades quilombolas é constituído. Ao fazer a trajetória desse debate observou-se que grande parte dessa mobilização se constitui como um mecanismo de autodefesa das comunidades quilombolas em resposta

⁸ A reflexão sobre identidade baseada na noção de etnicidade já vinha sendo utilizadas desde os anos 70 por Roberto Cardoso de Oliveira (1976) para pensar as relações dos índios Tukúna e Terena com o Estado e o contato colonial entre índios e brancos (ARRUTI, 2006:38) e posteriormente, esta reflexão se estendeu aos trabalhos de João Pacheco de Oliveira (1990) ao estudar os tukuna e a situação dos índios no nordeste e, após a CF/88 aos trabalhos do antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida (1990) junto as comunidades camponesas negras no Maranhão. Ver também João Pacheco de Oliveira (2004).

⁹ Ver Alfredo Wagner Berno de Almeida (2006), Arruti (2006), Figueiredo (2008), dentre outros.

a eventos de desterritorialização, seja como resposta aos processos de criação de Unidades de Conservação ou em razão de projetos de desenvolvimento.

Outra contribuição importante para o processo de construção da identidade de comunidades quilombolas e, sobretudo, para o seu reconhecimento e incorporação ao processo de licenciamento ambiental foi a bibliografia produzida sobre comunidades tradicionais no âmbito dos processos de criação de Unidades de Conservação – UC¹⁰. Contudo, sua incorporação aos procedimentos de licenciamento ambiental ainda é um capítulo recente seguindo os “passos” dos procedimentos empregados para povos indígenas. Assim sendo, ênfase aspectos cuja eficácia está longe de ser definida, mas cujos significados fazem revelar os processos de mudança social em curso. Estas questões estão problematizadas no quarto capítulo desta dissertação – **O campo do (re)conhecimento de comunidades quilombolas e sua inserção nos procedimentos de licenciamento ambiental**. No entanto, cabe destacar que não é possível dar conta de toda a contribuição bibliográfica relativa à emergência étnica indígena e quilombola, nem todos os conceitos que são acionados nas defesas argumentativas de tais identidades, incluindo o reconhecimento como comunidades tradicionais. Elegi, portanto, algumas questões que serão tratadas na presente dissertação, especialmente aquelas que nos permitem entender o contexto político-institucional em que o tema é inserido na agenda sociopolítica, considerando a dimensão referente às políticas de reconhecimento e as políticas socioambientais.

O quinto capítulo é dedicado ao **caso do estudo do componente quilombola das duas linhas de transmissão em estudo**. A bibliografia disponível sobre licenciamento ambiental envolvendo grupos étnicos, em sua maioria, aborda a ausência ou a incorporação tardia destes grupos nos estudos ambientais de impacto ambiental e ao processo de licenciamento. Por mais estranho que possa parecer, isto não ocorreu no nosso caso em análise. Ao contrário, através do nosso estudo de caso, busca-se elucidar os conflitos iniciados no momento de elaboração do EIA para a incorporação destes grupos como “atingidos” ao processo de licenciamento ambiental. Nesse capítulo, são apresentadas as metodologias empregadas nos estudos ambientais e os conflitos que se deram ao longo do processo de licenciamento em torno da autodefinição de comunidades quilombolas impactadas pelo empreendimento, em especial, pela produção de “dois estudos” que chegam a conclusões antagônicas a respeito da

¹⁰ Ver Carlos Diegues (2001) e Henyo Barreto Filho (2004b).

identidade étnica das comunidades “atingidas”. No âmbito dessa discussão, se por um lado, foi possível compreender como circulam pelos espaços institucionais diferentes mecanismos para dar conta do discurso instituído - o discurso competente¹¹ - que ratifica quem está autorizado a dizer o quê, por outro, foi possível compreender que o campo político do licenciamento ambiental é dado pela “força” do argumento técnico e pela capacidade de articulação dos agentes sociais envolvidos em qualquer nível em que o processo se desenvolva.

No *campo* do licenciamento ambiental, este “autorizado” varia de acordo como a etapa do procedimento e com o conteúdo enunciado. Em determinados momentos a posição de alguns agentes fica “invisível”, embora estejam sempre presentes em todas as etapas do processo. Procuo descrever como que esta “visibilidade/invisibilidade” ajuda a circunscrever o *campo* político deste processo. O que é visível é circunscrito pelo aspecto técnico/científico, o invisível é circunscrito pela disputa política dos interesses que estão em jogo¹². Embora haja uma determinada expectativa comportamental para cada um dos agentes sociais envolvidos nos espaços institucionais, é possível observar como este comportamento é influenciado pelos demais agentes da *arena* e a cada etapa do procedimento vão se reposicionando e se recolocando em relação aos outros. Nessa tarefa, procuro descrever os “bastidores” e como a “rede de relações” ou “*network*” influenciou os comportamentos dos agentes no âmbito dos espaços formais do licenciamento ambiental. O conceito de rede aqui empregado é entendido como um processo por meio dos quais indivíduos e grupos tentam mobilizar apoio para seus objetivos e, nesse sentido, influenciar as atitudes e ações dos outros e que envolvem conexões que ultrapassam os limites e a estrutura interna dos grupos (BARNES, 2010:172-175)

Neste capítulo, foram utilizados como fontes os estudos ambientais, pareceres dos órgãos ambientais e intervenientes, transições de Audiência Pública, memórias de reuniões e, sobretudo, anotações do caderno de campo e informações obtidas de modo “informal” pela rede de relações pessoais através da “fofoca”, “cafezinho”, “telefonemas” e outros encontros informais. Embora as comunidades quilombolas

¹¹ Segundo Bourdieu (*apud* Barbosa, 2001) “os intelectuais/técnicos são profissionais especialistas na produção de um sistema ideológico necessário à luta pelo monopólio da produção ideológica legítima. As ideologias devem sua estrutura e as funções mais específicas às condições sociais da sua produção e da sua circulação, quer dizer, às funções que elas cumprem, em primeiro lugar, para os especialistas em concorrência pelo monopólio da competência considerada (religiosa, artística, etc.) e, em segundo lugar e por acréscimo, para os não especialistas (Bourdieu, 1989)”.

¹² Estando certo, que há “coisas” ou “situações” que devam permanecer aqui “invisíveis” à nossa análise.

estejam no centro da discussão e, os órgãos ambiental e interveniente medeiem o procedimento de licenciamento, optou-se por focar a descrição na rede de relações entre a consultoria e o empreendedor. Assim sendo, a minha posição é de “uma observadora posicionada no interior das redes de relações que procura examinar; eu no lugar de minha principal ‘informante’” (MOSSE apud BRONZ, 2011:494). Nesse sentido, cabe enunciar que em função dos compromissos assumidos e das contingências de vários tipos relacionadas ao meu campo de trabalho, aqui objeto de análise, não me permitem revelar todas as lógicas ou práticas que operam dentro desta *arena* das políticas de desenvolvimento. Dessa forma, procurou-se ocultar nomes, utilizar termos genéricos, trocar em alguns casos os artigos “a/o” que fossem capazes de identificar gêneros para evitar que sejam feitas associações pessoais. Até porque não estamos interessados nas ações das pessoas em si, mas, em sua representação no campo “formal” dos processos de licenciamento ambiental, que nos permita estruturar uma ordem interpretativa da agência dos diversos atores nestes processos. Nesse esforço de relativização e distanciamento deve-se deixar claro a dificuldade encontrada no uso apropriado do “eu”, “nós” e “ele/eles”, na medida em que tais pronomes também incidem sobre a responsabilidade de cada um dos agentes envolvidos.

Por fim, o capítulo conclusivo desta dissertação, enfatiza a confluência dessas diferentes arenas: meio ambiente e etnicidade. Tais processos permitem a redefinição social de agentes mobilizados em torno de reivindicações de direitos e, por tais instrumentos, consolidar seu reposicionamento social e político.

2 A ARENA AMBIENTAL

2.2 Localizando o Debate Socioambiental

A questão ambiental surge como uma arena de debate localizada dentro das discussões sobre os modelos de *desenvolvimento*¹³ econômico e refletindo as visões de mundo predominantes ao longo de sua construção enquanto um problema social.

A *arena ambiental* é formada quando um conjunto de agentes sociais envolvidos nos processos políticos de definição e disputas sobre natureza e modelo de desenvolvimento torna o debate publico (SWARTZ, 1968). Dessa forma, estamos falando de um recorte político, delimitado por um conjunto de atividades e agentes sociais que se mobilizaram a partir de algum evento que ajudou a conformar a arena ambiental.

A *arena ambiental* é formada a partir da discussão de acadêmicos, sobretudo, botânicos sobre a implantação de Unidades de Conservação da flora e, posteriormente os químicos sobre os efeitos ocasionados por acidentes por usinas e bombas nucleares no ambiente e seus reflexos na saúde humana. Tanto a criação de Unidade de Conservação quanto as medidas necessárias para zelo da saúde da humana requeriam adequações nas políticas públicas governamentais e esbarravam em questões territoriais e tecnológicas para a instalações de parques industriais, introduzido na arena de discussão novos agentes sociais, tais como: os economistas, engenheiros e administradores. Por outro lado, os acidentes industriais e o aumento de doenças a ele vinculadas conformaram uma arena de atuação que paulatinamente foi se expandindo para setores da sociedade civil que passaram a incorporar novas questões e fazer uma série de associações entre os eventos, até que, todos os temas e questões fossem ambientalizadas como meio ambiente, conforme veremos a seguir. Nossa tese é que, o que vem sendo de fato disputado são os parâmetros de desenvolvimento e as fronteiras da definição de arena política, tendo como referência as noções de meio ambiente e natureza.

Para Barreto Filho (2006), a própria conceituação de desenvolvimento é marcada por uma noção "obscura, incerta, mitológica e pobre" (2006:12), ao não ser pensada do

13 Para a problematização da noção de desenvolvimento ver Barreto Filho (2006).

ponto de vista sociológico. Dentro dos pontos de vista dos sistemas econômicos, capitalistas e socialistas, assim como na percepção sobre prosperidade e riqueza, o desenvolvimento se constitui como um conceito aplicável, no entanto, para o autor, a maior dificuldade está em definir quem são seus atores, aqueles que são as forças motoras e que dão suporte ao ideal de desenvolvimento.

Para Perrot, deve-se considerar desenvolvimento uma "relação caracterizada pela transformação sistemática da natureza e das relações sociais em bens e produtos mercantis; uma valoração generalizada das pessoas e dos recursos naturais através dos mecanismos do mercado" (PERROT apud BARRETO FILHO, 2006: 13).

Entre os adjetivos e conceitos adotados, através do tempo, em relação ao desenvolvimento, como subdesenvolvimento, ecodesenvolvimento, desenvolvimento industrial, desenvolvimento humano, desenvolvimento social, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento alternativo, por exemplo, há, segundo o autor, um denominador comum: desde a busca por supremacia conceitual, consequência do papel central desempenhado pelo desenvolvimento na sociedade contemporânea, o que resulta numa disputa interpretativa entre aqueles que seriam os supostos atores do desenvolvimento; assim como a conclusão, levantada por Ribeiro (1992), de que a indefinição sobre o conceito permite essa flexibilidade e multiplicidade de interpretações. É esta abrangência que faz com que o conceito se desdobre de acordo com os contextos de cada momento histórico e organização social.

Já o termo *meio ambiente* é uma terminologia que surgiu a partir da década de 1970 com a ecologia como disciplina acadêmica¹⁴. As primeiras definições sobre meio ambiente tinham seu escopo limitado, abrangendo apenas os componentes naturais, ou seja, a *natureza* e seus *recursos*, refletindo a visão de mundo de separação entre natureza e sociedade. Posteriormente, as definições foram ampliando o escopo entendendo o *meio ambiente* como um sistema no qual interagem fatores de ordem física, biológica e socioeconômica (VEROCAI, 1990). Até então não se falava em meio ambiente e o raciocínio ecológico era aplicado apenas para as “comunidades” biológicas para estudar as interações entre os organismos e seu ambiente. Quando associada a grupos humanos esta concepção estava vinculada às sociedades “primitivas ou tribais”

¹⁴ A ecologia estuda as relações entre os seres vivos e o meio ambiente e a sua distribuição no planeta. (JATOBA et. al., 2009:50). O conceito original de ecologia avançou até o presente momento, designando uma disciplina que indica um ramo específico do conhecimento que estuda “todas as relações entre os organismos atuais e os ambientes envolventes, a distribuição dos organismos nestes ambientes, bem como a natureza das suas interações.

pressupondo uma “evolução” destas sociedades as “sociedades civilizadas” ou modernas¹⁵.

Inicialmente a natureza era entendida como recurso natural a ser explorado e “dominado” pelo homem através do desenvolvimento da tecnologia. Num segundo momento a natureza passa a ser entendida como um espaço de beleza e contemplação, uma paisagem necessária à qualidade de vida homem da cidade, como um contraponto aos modos de vida modernos, urbanizado e industrializado(OLIVEIRA, S., 2004). A problematização dos efeitos da poluição industrial e da escassez de recursos naturais permitiu a biologia (através da ecologia) relacionar natureza e industrialização, situando e localizando os seus efeitos um espaço denominado de meio ambiente. Nesse sentido, ambiente deixa de ser uma unidade unicamente territorial para ser entendido como uma realidade organizadora até ser interpretado pelas ciências sociais como um campo simbólico de lutas de modelo de sociedade. (MORIN *apud* PIVA, 2004:7),

O debate sobre o tema inicia-se na segunda metade do século XIX com a criação da primeira Unidade de Conservação, o Parque Nacional de Yellowstone nos Estados Unidos, em 1872. A partir da criação do Parque Nacional de Yellowstone houve uma racionalização no processo de colonização do oeste americano, quando, inclusive, ocorreu a criação de diversas outras unidades de conservação. Nessa ocasião, o governo americano estava abrindo novas frentes de ocupação territorial, incluindo a área de Yellowstone. Diante da rápida expansão urbano-industrial, um grupo denominado de “preservacionista” propunha “ilhas” de preservação de espaços naturais, de grande beleza cênica, onde o homem da cidade pudesse apreciar e reverenciar a natureza selvagem, chamando a atenção para a necessidade de criação de áreas protegidas em função de sua beleza cênica, mas sem atentar para o fato de grande parte dessas “áreas naturais” serem habitadas por populações tradicionais, como o caso do Parque de Yellowstone, que era o território de povos indígenas. De acordo com relatos de expedicionários, havia pelo menos dois povos habitando o local: os Crow e Blackfoot. (DIEGUES, 2001:11; MEDEIROS, 2006)

¹⁵ A teoria antropológica evolucionista de Morgan em “A Sociedade Antiga” indica três categorias de fatos que marcariam o desenvolvimento ou o progresso das sociedades por três diferentes períodos étnicos: selvageria, barbárie e civilização – Estado, Família Monogâmica e Propriedade. Assim, “a noção de evolução encerrava e sintetizava ao mesmo tempo uma espécie de autoimagem positivada e um conjunto de atributos que afirmavam a superioridade de determinadas “sociedades” sobre outras (superioridade de conhecimento, tecnologia, organização). Logo, o conceito de sociedade aparece como parte de um processo histórico geral que tendia a diferenciar estas sociedades; também criava um esquema classificatório “hierarquizante” que subordinava todos os povos as formas superiores de civilização” (FERREIRA, 2007: 31).

Apesar disso, os preservacionistas partiam do pressuposto da existência de territórios “intocados”, que deviam ser protegidos pelo governo sob a categoria de Parques Nacionais. Esta corrente não atacava o crescimento econômico enquanto tal; visa preservar e manter o que resta dos espaços da *natureza* intocada livre da ação humana e fora da influência do mercado, sob o argumento da redução da biomassa disponível e da perda da biodiversidade causada pelo crescimento populacional.

Esta corrente foi habilmente denominada por Diegues (2001) como “o mito da natureza intocada”¹⁶ e o “culto à vida silvestre” por Martínez Alier (2007). Presente até momento, esta corrente tem como base científica a biologia da conservação, onde a ação humana é entendida como o principal fator de destruição da *natureza*. Nela são ativos biólogos e filósofos ambientais oriundos dos países do "Norte". Segundo Martínez Alier (2007), a *natureza* é percebida como um espaço “quase sagrado”, destinado a contemplação da paisagem e ao exercício do direito à vida da fauna e da flora.

Este modelo de preservação da natureza espalhou-se pelo mundo. No Brasil a sua influência pode ser percebida a partir da década de 1940 com a criação dos Parques Nacionais e com as normas direcionadas ao controle de *recursos naturais*.

Nesse período, a questão ecológica era concebida no plano teórico, em termos de “quantidade de matéria e energia”, postulando a economia de recursos finitos frente a sua exploração e, assim sendo, a questão que se colocava frente ao embate pela apropriação e controle dos recursos naturais era: “quais são os fins para os quais nós deles nos apropriamos?” (ACSELRAD, 2004:7). A partir da perspectiva preservacionistas, o debate ambiental se concentrou dos embates relacionados à

¹⁶ De acordo com Diegues (2001:53): “a noção de mito naturalista, da natureza intocada, do mundo selvagem diz respeito a uma representação simbólica pela qual existiriam áreas naturais intocadas e intocáveis pelo homem, apresentando componentes num estado "puro" até anterior ao aparecimento do homem. Esse mito supõe a incompatibilidade entre as ações de quaisquer grupos humanos e a conservação da natureza. O homem seria, desse modo, um destruidor do mundo natural e, portanto, deveria ser mantido separado das áreas naturais que necessitariam de uma "proteção total". (...) Quando se fala em mito moderno, refere-se a um conjunto de representações existentes entre setores importantes do Conservacionismo ambiental de nosso tempo, portador de uma concepção biocêntrica das relações homem/natureza, pela qual o mundo natural tem direitos idênticos ao ser humano. Como corolário dessa concepção, o homem não teria o direito de dominar a natureza. Esse mito tem raízes profundas nas grandes religiões, sobretudo na cristã, e está associado à ideia do paraíso perdido. Ele se revelou, no entanto, na concepção dos "parques nacionais" norte-americanos, na segunda metade do século XIX, pela qual porções de território consideradas "intocadas" foram transformadas em áreas naturais protegidas, nas quais não poderia haver morador. Essas áreas selvagens foram criadas em benefício das populações urbanas norte-americanas que poderiam, como visitantes, apreciar as belezas naturais. Essa representação do mundo natural, expressa pelos chamados "preservacionistas puros" como John Muir e Thoreau, constituiu-se na justificativa para a criação de áreas naturais protegidas que deveriam permanecer intactas. Esse modelo de conservação chamada de "moderna" e a ideologia que lhe é subjacente espalhou-se para o resto do mundo.”

conservação da flora, da fauna e dos recursos hídricos como recursos finitos. O meio ambiente era concebido sob o aspecto biofísico, a sociedade e o homem eram algo separado do ambiente, considerado a causa principal dos problemas ambientais. (PNUMA, 2012)¹⁷

No Ocidente, havia (e de certa forma ainda há) duas grandes escolas de pensamento sobre as causas da degradação ambiental: uma culpava a ganância e a busca implacável pelo crescimento econômico; a outra responsabilizava o crescimento populacional. Como observou um comentarista, “a poluição contínua e a falta de estabilidade da população são as ameaças reais à nossa maneira de viver e à própria vida” (Stanley Foundation, 1971)” (PNUMA, 2012: 2).

Esse posicionamento se justifica porque, na Europa e nos países desenvolvidos, os efeitos da poluição e dos acidentes industriais já eram percebidos por todos. Segundo Frey e Camargo (2003: 7), “os impactos ambientais podem ser identificados desde o início da agricultura, no entanto, as grandes catástrofes alertaram o mundo sobre os riscos globais”. Dessa forma, os efeitos químicos no ambiente e seus reflexos na saúde humana ocasionados pelos acidentes em Usinas Nucleares e das bombas nucleares em Hiroshima e Nagasaki em 1945, durante a 2ª Guerra Mundial foram o despertar para a *questão ambiental*.

Em 1962, o livro *Silent Spring* da bióloga Rachel Carson denunciou os reflexos negativos de pesticidas no ambiente e sobre a vida humana e animal, que, resultou no banimento do uso do DDT (Dicloro-Difenil-Tricloroetano)¹⁸ para combate ao mosquito da malária. Posteriormente, em 1968, o ecologista Garrett Hardin aponta problemas ambientais em *The Tragedy of the Commons (A tragédia dos Comuns)*. O autor utilizou o sentido clássico da palavra “tragédia” para abordar o tema de esgotamento dos recursos naturais. Embora o autor utilize as áreas de pasto como estudo de caso, ele também aponta o crescimento populacional como causa de poluição de rios e mares, argumentando a sobrecarga dos processos naturais de reciclagem desses recursos

¹⁷ PNUMA. Perspectivas do Meio Ambiente Mundial 2002 GEO-3: Passado, presente e futuro. Disponível em: http://www.wwiuma.org.br/geo_mundial_arquivos/capitulo1.pdf. Acesso em 6 julho de 2012.

¹⁸ O DDT é um pesticida barato e altamente eficaz, tendo sido largamente usado após a Segunda Guerra Mundial para o combate aos mosquitos causadores da malária, dengue e do tifo. O DDT a longo prazo pode ocasionar câncer em seres humanos e morte de animais, como os pássaros (CARSON, 1962). Este pesticida foi proibido em vários países na década de 1970 e tem seu uso controlado pela Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes (DECRETO Nº 5.472/05). No Brasil, só em 2009 o DDT teve seu uso proibido (LEI Nº 11.936/09)

naturais. O autor defendia a necessidade de regulação através de uma limitação ao direito de propriedade individual e uma ação governamental no controle da natalidade.

No final da década de 60, um grande derramamento de óleo (petróleo) na costa oeste da Inglaterra contaminou praias e ocasionou a morte de animais marinhos. Estes acidentes mobilizaram a população local e reforçaram a urgência e relevância da questão ambiental, passando a somar aos debates sobre esgotamento dos *recursos naturais* a preocupação com o “ambiente” e com a qualidade de vida, apontando para a necessidade um novo tipo de controle por parte do Estado – o controle dos processos industriais. Entretanto, este controle por parte do Estado esbarrava na concepção de *desenvolvimento e crescimento econômico* do modelo industrial.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que os acidentes ambientais reforçavam os argumentos dos preservacionistas quanto à necessidade de criação de áreas de reservas livre do uso humano, por outro, também dividia opiniões: preservacionista e conservacionista e reforçava a perspectiva ecológica do “ambiente” como sendo um lugar de interação entre espécies e seu meio físico, biológico e químico (JATOBÁ et. al, 2009).

Os conservacionistas¹⁹ partiam da perspectiva que o *desenvolvimento*, entendido como um processo de transformação de sociedades agrícolas-rurais em urbano-industriais era algo inevitável e preocupavam-se com os efeitos do *crescimento econômico* tanto sob a *natureza* como também na economia industrial, agrícola e urbana. “Tinham como propósito o combate à caça e a proteção da vida selvagem e de paisagens naturais, mas também criticavam as condições de precariedade social e habitacional do proletariado urbano, agravadas pela poluição impulsionada pela Revolução industrial” (JATOBÁ et. al, 2009). Esta corrente defendia que a *natureza* é frequentemente lenta e os processos de manejo podem torná-la eficiente e que a conservação se dava através do uso racional dos recursos naturais, da prevenção de desperdício, e do uso dos recursos naturais para benefício da maioria dos cidadãos – ideias precursoras do que hoje se chama de "*desenvolvimento sustentável*" (DIEGUES,

¹⁹ O precursor do movimento de conservação dos recursos naturais foi Gifford Pinchot, engenheiro florestal formado na Alemanha. Para Diegues (2001), Pinchot agia dentro de um contexto de transformação da natureza em mercadoria. A influência das ideias de Pinchot foi grande, principalmente no debate entre "desenvolvimentistas" e "conservacionistas". Essas ideias se tornaram importantes, para os enfoques posteriores, como o ecodesenvolvimento, na década de 70 e estiveram no centro dos debates da Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), na Eco-92, e foram amplamente discutidas em publicações internacionais, como a Estratégia Mundial para a Conservação, da UICN/WWF (1980), e em Nosso Futuro Comum (1986) (DIEGUES, 2001).

2001). Esta segunda corrente passou a utilizar os termos “*recursos naturais*”, “*capital natural*” ou “*serviços ambientais*” em substituição da palavra *natureza*, termo popularizado e amplamente aplicado no contexto do “ambientalismo” atual (MARTÍNEZ ALIER, 2007).

Os efeitos da poluição e os debates a cerca do modelo de desenvolvimento demonstravam a necessidade de ampliar o entendimento sobre a natureza, além de estabelecer formas de controle e regulação às atividades industriais. Em junho de 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) realiza em Estocolmo (Suécia) a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Homem, que resultou na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, apontando princípios de comportamento e responsabilidade que deveriam governar as decisões concernentes a preservação do meio ambiente. Segundo Nunes, a Declaração de Estocolmo “versa sobre temas amplos e de interesse geral, o que já evidencia uma consciência sobre o alcance global da degradação ambiental e seus efeitos” (2012:27).

A partir da Conferência de Estocolmo a questão ambiental foi se configurando como uma nova agenda pública, tendo como pressuposto a visão dos recursos naturais como algo finito e a reflexão crítica dos efeitos causados pela poluição ambiental passando a ser entendida como um problema social²⁰ provenientes do processo de industrialização. Deste modo, o “meio ambiente” passou a ser mais uma variável na definição de políticas de desenvolvimento. E as empresas passaram a ser o grande alvo das legislações ambientais adotadas nos países, bem como da atuação dos órgãos governamentais de controle ambiental. Ao setor empresarial restou a adoção de diretrizes ambientais em resposta a esse cenário (BRONZ, 2005:41).

Na prática, os efeitos sociais e ambientais dos grandes projetos em países *em desenvolvimento*²¹ (Brasil, México, Equador, Bolívia, Colômbia, Índia, Chile) sobre os

²⁰ De acordo com Lenoir (1998:95), “um problema social é resultante de uma série de fatores, dentre eles, das transformações que a afetam a vida cotidiana dos indivíduos na sequência de diversas reviravoltas sociais e cujos efeitos diferem segundo os grupos sociais; no entanto, essas condições objetivas apenas dão origem a um problema social quando este chega a receber uma formulação pública”.

²¹ No México os antropólogos-pesquisadores do Instituto Nacional de Antropologia e História, Alicia BARABÁS e Miguel BARTOLOMÉ, publicavam o texto *The Hydraulic Development and Ethnocide: The Mazatec and Chinantec People of Oaxaca* denunciando a política de extermínio cultural do Estado mexicano, através do relato e análise do tratamento dispensado aos povos indígenas MAZATECO e CHINANTECO, afetados diretamente pelo Projeto de desenvolvimento regional: Comissão do Rio Papaloapan, e pela construção de duas represas, com o objetivo de prover irrigação e energia elétrica. As atividades desta comissão favoreceram especialmente uma das maiores refinarias de açúcar do mundo, o engenho San Cristobal, e ocasionaram o reassentamento de pelo menos 20.000 CHINANTECOS, além de outras consequências negativas de projetos de desenvolvimento em áreas indígenas. (BARRABAS e

camponeses e povos indígenas evidenciava um deslocamento de tecnologia e práticas ultrapassadas que não eram mais permitidas nos países *desenvolvidos* para serem utilizadas nos países *em desenvolvimento*. Nessa ocasião, a prática consistia em privar as populações nativas do uso dos recursos naturais, tanto para o uso industrial, como também, para o estabelecimento de reservas naturais como forma de compensar o impacto ambiental. Isso refletia em bolsões de pobreza, uma vez que a população nativa estava privada dos seus meios de subsistência com a derrubada das matas e/ou sem acesso ao que restava e, ao mesmo tempo, não era incorporada aos projetos de desenvolvimento como trabalhadores por falta qualificação profissional, refletindo nestes territórios a desigualdade socioeconômica e ambiental do modelo de desenvolvimento capitalista. Zhouri e Oliveira (2007) fazem o seguinte comentário sobre o cenário brasileiro:

O resultado dessa dinâmica é a intensificação do uso de áreas economicamente marginais e a expansão da fronteira econômica do mercado sob territórios historicamente ocupados por agricultores familiares e minorias étnicas. Nessa medida, o que se tem é a conformação de zonas de conflito onde as assimetrias de poder que atravessam as relações entre os segmentos em disputa resvalam em processos violentos de expropriação das populações locais. Frente à organização de unidades de mobilização e resistência, setores do Estado brasileiro não raramente têm respondido às denúncias e reivindicações locais com ações repressoras (op.cit.121).

Dessa forma, os conceitos de *crescimento e desenvolvimento* passaram a ser discutidos pela ótica ambiental, o esgotamento dos recursos naturais e o processo de produção capitalista passaram a ser o ponto de partida para a discussão sobre a *sustentabilidade* da sociedade entre os diferentes setores da sociedade e dos movimentos ambientalistas²² locais. Para Tenório e Soares, neste momento “não há meio de se discutir os problemas ambientais distantes do contexto de exclusão e subdesenvolvimento, pobreza e abandono em que vive grande parte da população mundial” (2012:8).

BARTOLOMÉ, 1973) No Brasil os impactos de hidrelétricas sob povos indígenas vinham sendo denunciados pelo professor Silvio Coelho dos Santos, através de artigos publicados principalmente em periódicos estrangeiros. (1979, 1981, 1984, ect).

²² “Ambientalismo”, termo genérico empregado para designar o movimento social constituído por diferentes frentes ideológicas, mobilizados em torno de questões como: a problematização das relações sociedade/natureza, a preocupação com a degradação e esgotamento acelerado dos recursos naturais do planeta, a crítica à industrialização, entre outros (JATOBÁ et. al, 2009).

Nesse período, o debate em torno do *desenvolvimento sustentável* consolidava-se como uma crítica política ao atual modelo de desenvolvimento. O Relatório Brundtland denominado de *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum) recomendado pela ONU e publicado em 1987 foi o primeiro documento a consolidar o conceito de desenvolvimento sustentável. Este documento relacionava diretamente o *homem, meio ambiente e modelo econômico*, apontando a pobreza como uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo. O relatório criticou o modelo adotado pelos países desenvolvidos, por ser insustentável e impossível de ser copiado pelos países em desenvolvimento, sob pena de se esgotarem rapidamente os recursos naturais. Neste documento o desenvolvimento sustentável é concebido como “*o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades*”. Esta abordagem de desenvolvimento sustentável estava centrada nos pilares ecológicos e econômicos, defendidos pelos conservacionistas, que preocupados com os efeitos do crescimento econômico tinham como proposta conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, sem, com tudo, problematizar os impactos dos projetos de desenvolvimento e das propostas de preservação ambiental com a criação de Unidades de Conservação sobre os povos indígenas e comunidades extrativistas.

Do ponto de vista sociológico, as consequências do desenvolvimento impactaram, através da expropriação, na relação de indígenas com a natureza, seus ancestrais, seus costumes e suas crenças. Segundo Perrot, "atinge também as relações sociais, o saber indígena e os vínculos que dão vida ao tempo e ao espaço, tal qual os povos indígenas os concebem" (apud BARRETO FILHO, 2006: 15). Embora, se considerados os objetivos capitalistas de projetos de desenvolvimento, estes sejam bem sucedidos, pois são as engancheis necessárias para a sobrevivência e expansão do sistema econômico. É com a função de agir como um "corretivo" para os efeitos negativos do desenvolvimento que surgem seus conceitos derivados, como desenvolvimento sustentável e desenvolvimento alternativo.

As questões indígena e étnica estavam ausentes dos debates sobre meio ambiente e desenvolvimento. Coube a Organização Internacional do Trabalho – OIT através da publicação a Convenção nº169²³ sobre povos indígenas e tribais em 1989 trazer os

23 A Convenção nº169 refletia o processo de emergência étnica que vinha ocorrendo desde as décadas de 1960 e 1970. Esta convenção foi fundamental para o estabelecimento do critério da autodefinição como indígenas ou tribais, conforme abordaremos nos próximos capítulos.

povos indígenas para dentro da discussão sobre desenvolvimento, visando, sobretudo, garantir a estes povos os seus direitos à terra, a melhores condições de trabalho, saúde e educação. A proposta era romper com a invisibilidade destes povos e dar autonomia na gestão de seus territórios frente a projetos de desenvolvimento, reconhecendo o uso e propriedade sobre os *recursos naturais* das terras que ocupam, atribui-lhes o direito de utilizá-los, administrá-los e conservá-los. Esta norma trouxe, acima de tudo, o direito de serem protagonistas, introduzindo a consulta livre, prévia e informada a povos indígenas e tribais quanto a projetos ou empreendimentos que tenham interferência sob seus modos de vida, conforme o seguinte:

1. Os povos indígenas e tribais **deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento**, na medida em que afete suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, **bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural.**

Além disso, esses povos **deverão participar da formulação, execução e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional capazes de afetá-los diretamente.**

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação desses povos deverá, com sua participação e cooperação, ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões que habitam. **Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões deverão também ser elaborados de forma a promover essa melhoria.**
3. **Os governos deverão zelar para que**, sempre que possível, **sejam feitos estudos, em colaboração com esses povos, com o objetivo de avaliar a incidência social, espiritual e cultural e o impacto ambiental que as atividades planejadas de desenvolvimento**, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser tidos como critérios fundamentais para a execução das mencionadas atividades.
4. **Os governos, em cooperação com esses povos, deverão adotar medidas para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que habitam.** (op. cit, grifos nossos)

A 2º Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, conhecida como Eco-92, foi um marco de mobilização política, colocando o Brasil e demais países *em desenvolvimento* no centro das discussões sobre meio ambiente e desenvolvimento. Este evento conseguiu articular diferentes instituições para a participação da sociedade civil brasileira.

Segundo Barreto Filho (2006), o momento histórico em que há a constituição do ocidente contemporâneo, e com ela uma maior abrangência daquilo que se considera como desenvolvimento, traz como consequência a definição de atores e grupos sociais que se denominam como elementos formadores do desenvolvimento. Segundo o autor, é essa noção, compartilhada entre diversas coletividades, que permitiu, por exemplo, a formação da "Comissão Amazônica de Desenvolvimento e Meio Ambiente", que reuniu representações antagônicas, a convite do PNUD, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Tratado de Cooperação Amazônica, para auxiliar nas discussões da Eco-92. De acordo com Barreto Filho (2006: 14):

“por quais caminhos índios, seringueiros, cientistas, burocratas e políticos tradicionais, situados em posições estruturalmente antagônicas, convertem-se em meras "personalidades destacadas", portadores de uma "enorme carga de vontade comum para melhorar a sina dos povos amazônicos" (...). Estaríamos nós, nos termos de Marcel Mauss, experimentando a consolidação de um "fundo comum" no qual a idéia de desenvolvimento seria o fato civilizatório por excelência? (op.cit, 2006: 14)

A urgência do tema da democracia e meio ambiente no contexto brasileiro fez com que a Eco-92 fosse a maior conferência até então realizada pela ONU (SANTILLI:2005). Os documentos²⁴ internacionais assinados durante a Eco-92 são referência para o desenvolvimento sustentável e pautaram a formulação de políticas públicas sociais e ambientais em todo mundo, além de serem fundamentais para a consolidação de uma nova proposta de modelo de desenvolvimento - o socioambientalismo. Segundo Frey e Camargo (2003:12), “após a Eco-92, muitos países desenvolveram agendas 21 nacionais, estabelecendo as prioridades ambientais e as principais linhas de ação para a solução dos seus problemas”.

Durante a Eco-92 muitos debates focaram a discussão na problematização dos resultados dos impactos socioeconômicos gerados pelos projetos de desenvolvimento, demandando a ampliação dos fóruns de discussão sobre modelo e propostas de desenvolvimento, no sentido de que fossem efetivamente discutidos com a população local e que esta participasse do processo de tomada de decisão, considerando que os efeitos negativos recaem sobre ela. Estes debates conseguiram articular, a partir do tema *meio ambiente*, questões fundiárias, população tradicional, proteção territorial, moradia,

²⁴ No contexto das decisões da Rio 92, estabeleceu-se a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21. Dois anos depois, foi assinada a Convenção das Nações Unidas sobre Combate à Desertificação. A Rio-92 representou, desse modo, ponto de inflexão na discussão internacional do desenvolvimento sustentável.

direitos humanos, política local, dentre outros temas que refletiam o contexto das relações de poder que a população impactada estava submetida.

As consequências e os efeitos sociais advindos sobre os modos de vida de populações que foram deslocadas compulsoriamente por força de estabelecimento de Unidades de Conservação, mas principalmente pela instalação de projetos de desenvolvimento se apresentava como um problema social concreto advindo dos modelos, tanto conservacionista, tanto como desenvolvimentista. Demandando uma nova noção de *meio ambiente*, onde não é mais possível discutir os impactos ambientais limitados ao escopo dos efeitos sobre a flora e a fauna, sendo necessário ampliar a discussão para as consequências daqueles sobre a população impactada e no novo arranjo territorial que é imposto a partir do reassentamento involuntário dos agentes sociais impactados (SANTILLI, 2005).

Nesse cenário, diferentemente das correntes conservacionistas e preservacionistas originárias de países “ricos” ou desenvolvidos, a corrente denominada de *socioambientalismo* originou-se nos países “em desenvolvimento” (Brasil, México, Colômbia, Índia, dentre outros) que ainda possuem parte de seu território ocupado por populações originárias ou com populações extrativistas que fazem uso dos *recursos ambientais* como forma de subsistência. Partem da perspectiva do *meio ambiente* como fonte de condição para subsistência e manutenção destes grupos sociais, reconhecendo que são detentoras de conhecimento e práticas de manejo ambientais e propõem a inclusão e o envolvimento das comunidades locais nas políticas públicas ambientais, buscando romper com a “invisibilidade” da população no meio ambiente. De acordo com Santilli (2005:34):

O socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração de recursos naturais.

O socioambientalismo²⁵ nasce de uma demanda social, onde os modelos preservacionista ou conservacionista não são capazes de dar conta da realidade social de

²⁵Martínez Alier (2007:34) denomina o socioambientalismo como "**ecologismo dos pobres**", "**ecologismo popular**" ou "**movimento da justiça ambiental**". Para o autor, as demandas sociais são entendidas como conflitos ambientais distributivos em busca de uma justiça social. A pressão exercida na natureza, ou seja, a interferência e o uso dos recursos é permeada pela disparidade distributiva, pela dependência financeira e pela desigualdade de acesso aos mecanismos de comércio e tecnologia. Mecanismos originários da correlação de forças econômicas e políticas que regulam o acesso das classes

países *em desenvolvimento*. Esta corrente apresentou um novo paradigma de desenvolvimento, não mais pautado pela oposição entre a natureza e a sociedade, onde o desenvolvimento social é medido pelo crescimento econômico, pelo grau tecnológico e de domínio do meio ambiente. Para o socioambientalismo, desenvolvimento é estimado pelo modo como são satisfeitas as necessidades humanas fundamentais e o *desenvolvimento sustentável* é medido pela forma racional de apropriação dos recursos naturais, retomando o conceito proposto de sustentabilidade. O debate da *sustentabilidade* estava centralizado na reflexão dos desequilíbrios do atual crescimento econômico com concentrações de riqueza/fartura e miséria/poluição. Para Martínez Alier (2007) a *sustentabilidade* seria decorrente da submissão do mercado às leis de rendimento da natureza. A perspectiva desta corrente é que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais (SANTILLI, 2005:35):

(...) desenvolveu-se com base na concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdade sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécie, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. (op.cit., grifos nossos)

Esta perspectiva passou a representar uma alternativa ao conservadorismo/preservacionismo ou ao movimento ambientalista tradicional, mais distante dos movimentos sociais e das lutas políticas por justiça social (SANTILLI, 2005). Muitos autores reconhecem o ambientalismo, mais especificamente o socioambientalismo como um movimento social portador de um novo projeto de sociedade (Ferreira, 1999).

“Nesse contexto relacional, o meio ambiente se torna uma expressão particular de uma luta classificatória que, ultrapassando o campo especificamente ambiental, reforça ou não um formato de construção de mundo que legitima a permanência de desigualdades econômicas, políticas e simbólicas” (OLIVEIRA, S., 2004:111)

sociais e dos países à base material do desenvolvimento. Nos conflitos ecológicos distributivos, em muitas ocasiões, os ativistas adotam de fato uma posição de defesa ambiental, ainda que não pretendam ser ecologistas. Esta corrente recebe apoio da agroecologia, etnoecologia, da ecologia urbana, da economia ecológica e dos sociólogos ambientais, além de diferentes ONGs, como A FASE, Ação Ecológica de Equador, os movimentos Chipko e Green Belt, e redes como Oilwatch ou Red Manglar.

Desde a realização da Eco-92 várias iniciativas visando o desenvolvimento sustentável foram tomadas, principalmente nos países europeus. Desde então, proposta de *desenvolvimento sustentável* foi revisitada e este conceito foi alargado, incorporando a dimensão sociopolítica aos aspectos ecológicos e econômicos já considerados, buscando conciliar o desenvolvimento econômico, preservação ambiental e, ainda, tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, a fim de diminuir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender as necessidades da maioria dos povos do mundo (Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento – Eco 92). Outro reflexo da Rio-92 no Brasil foi a especialização jurídica, de direito ambiental, conforme comenta Leme Machado *apud* Santos (2003, 93):

E diversos “princípios” foram definidos e assumidos pelos diferentes países, entre eles “a obrigatoriedade da intervenção estatal”; o de “prevenção e de previsão”; e o de “participação”. Este princípio da “participação”, conforme ensina Leme Machado (1994), está integrado na Declaração do Rio de Janeiro, em seu princípio 10, que diz: “Tratar de maneira mais adequada as questões ambientais para assegurar a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”. Ainda o mesmo autor destaca que no Brasil “a participação pública (...) foi conquistada em dois momentos: na Resolução 001/86-CONAMA e na Resolução 009/87-CONAMA, respectivamente com uma fase de comentários e outra de audiência pública” (Leme Machado 1994: 40). Em outras palavras, a variável sócioambiental do processo de desenvolvimento está globalizada.

A Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), realizada em Johannesburgo no ano de 2002, reafirmou o *desenvolvimento sustentável* como o elemento central da agenda internacional e se deu um novo impulso à ação mundial para combater a pobreza, tendo o tema “meio ambiente” como mediador da causa. A agenda de debates incluiu ainda os temas de energias renováveis e responsabilidade ambiental das empresas.

Além da visibilidade que o tema “meio ambiente” ganhou na sociedade, as políticas públicas dirigidas para ações de *desenvolvimento sustentável*, como a Agenda 21 - Programa de Ação Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ajudaram, ao longo dos anos, a construir uma nova noção de *meio ambiente e desenvolvimento* (BRONZ, 2011).

Recentemente foi realizada na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20. A proposta desta Conferência era definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas

décadas firmando um compromisso político entre os países que fazem parte da ONU²⁶. Os debates da Conferência giraram entorno de temas como “economia verde” no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, tendo como proposta principal, a criação de um fundo para o desenvolvimento sustentável a ser pago pelos países desenvolvidos e aplicados nos países em desenvolvimento; e estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável, tendo como proposta principal, dar o status de agência ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), aumentando os recursos financeiros para que essa instituição apoiasse os projetos em países em desenvolvimento, além da ampliação do escopo de suas atribuições relacionando ao pilar ambiental, os aspectos social e econômico do desenvolvimento. Ao final da Conferência estas propostas não foram aprovadas. O documento final da conferência estabelece novos prazos para que países apresentem as suas políticas ou propostas de implementação da “economia verde” ou modelos de desenvolvimento sustentável em âmbito interno. Apenas Bolívia, Equador e Venezuela apresentaram propostas de modelo de desenvolvimento sustentável, propondo a redução na exploração e produção de combustíveis fósseis a fins de manter intacta as suas áreas de reservas naturais para as gerações futuras, sob a garantia e compromisso dos países desenvolvidos de manter as divisas geradas pelos combustíveis fósseis.²⁷

Embora a proposta de modelo de desenvolvimento sustentável não seja nova, ela reaparece nominada na Rio+20 como “economia verde”. Esta nomenclatura adveio de um documento do PNUMA²⁸ elaborado por um conjunto de “especialistas”, que afirmam que o investimento de cerca de 2% do Produto Interno Bruto-PIB dos países seria suficiente para fazer a passagem entre a “economia” atual e o modelo de “economia verde”, ou seja, sustentável. De acordo com a PNUMA a economia verde é definida como “aquela que resulta na melhoria do bem-estar humano e da igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente os riscos ambientais e as escassezes

²⁶ RIO+20. Sobre a Rio + 20. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20 Último acesso em: 08 jul 2012.

²⁷ <http://cupuladospovos.org.br/2012/06/rio20-documento-final-foi-aprovado-so-tres-paises-expressaram-reservas/>

²⁸ Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Estabelecido em 1972, o PNUMA tem entre seus principais objetivos “manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para aumentar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das futuras gerações”. (PNUMA. 2012) Disponível em: <http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=44>. Último acesso em 6 jul de 2012.

ecológicas”. (PNUMA *apud* POLÍTICA AMBIENTAL, 2011)²⁹. Em termos práticos, está associado ao mercado de sequestro de carbono, mecanismo de eficiência energética, reaproveitamento da água em processos industriais, relação entre empresas e fornecedores que atendam as condições estabelecidas pelas ISOS³⁰ em termos de responsabilidade socioambiental, etc. A proposta é que países promovam reformas políticas nacionais e internacionais que garantam o investimento de cerca de 2% do PIB em setores-chave: agricultura, edificações, energia, pesca, silvicultura, indústria, turismo, transporte, água e gestão de resíduos como meio de transição entre modelos econômicos.

Embora a ONU e os demais chefes de Estado tenham avaliado os resultados da Rio+20 como positivos, entendendo que houve progressos em relação ao tema, entidades da sociedade civil se posicionaram no sentido contrário, entendendo que não houve avanços em relação a Rio+10 e que países desenvolvidos (que mais poluem o ambiente) não tem interesse em alterar os seus processos produtivos, bem como estabelecer novos padrões de consumo, refletindo a situação de injustiça socioambiental imposta desde o período colonial. Na perspectiva dos movimentos sociais e ambientalistas a economia verde é considerada insatisfatória para lidar com a crise ambiental e representa uma “reinvenção” do capitalismo. Essa perspectiva é compartilhada pelos chefes de Estado dos países que apresentaram propostas de modelo de desenvolvimento sustentável durante a Rio+20. Vejamos:

Os países do norte se enriquecem em meio a uma orgia depredadora e obrigam os países do sul a ser seus guardas-florestais pobres”(..) "Querem criar mecanismos de intervenção para monitorar e julgar nossas políticas nacionais (...) com desculpas ambientais", lamentou e denunciou o presidente boliviano, Evo Morales; (G1, 2012)³¹

Em paralelo ao evento oficial, onde estavam os chefes de Estado, ocorreram diferentes eventos pela cidade, sendo o mais expressivo deles a Cúpula dos Povos, que centralizou os debates da sociedade civil sobre o meio ambiente e temas transversais, contando com diversas entidades da sociedade civil: movimentos sociais e populares,

²⁹ POLÍTICA AMBIENTAL. Economia Verde: Desafios e oportunidades. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011. Disponível em: http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/politica_ambiental_08_portugues.pdf

³⁰ International Organization for Standardization (Organização Internacional pela Normalização)

³¹ G1. Protestos contra 'economia verde' dominam 2º dia da Rio+20. Disponível em: <http://m.g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/protestos-contr-economia-verde-dominam-2o-dia-da-rio20.html>. Último acesso: 07 julho de 2012

sindicatos, povos, ONGs, ambientalistas e associações representativas de todo o mundo. Esse evento teve como objetivo “dar voz” às comunidades diretamente ligadas às regiões mais afetadas pelos problemas socioambientais. O período de realização da Rio+20 foi marcado por diversas manifestações populares, protestando contra grandes corporações, contra a “economia verde” e contra o documento final assinado pelos chefes de Estado. Tais manifestações são demonstrações a favor do argumento de que o “meio ambiente” vem se constituindo como um campo simbólico de lutas de modelo de sociedade.

2.2 A Construção da Arena Ambiental no Brasil

A questão da natureza, das belezas naturais brasileiras, esteve presente ao longo do nosso processo histórico, com a vinda de naturalistas para catalogar as espécies nativas, no hino nacional, na literatura brasileira e uso e apropriação do ambiente pelas populações nativas. Pádua (2002) defende a tese que o pensamento ambiental brasileiro tem origens no período entre 1786 – 1888, através da crítica da destruição da natureza pela monocultura, advinda principalmente dos abolicionistas. Segundo o autor, José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838), André Rebouças (1838-1898) Joaquim Nabuco (1849-1910) e outros, após terem contato com fontes teóricas da “economia da natureza” ao estudarem fora do país, esboçaram propostas para a relação homem e natureza ao tecer suas críticas ao latifúndio, à exploração irracional da terra e ao trabalho escravo como um modelo de produção predatório. Mas dado à bandeira política levantando-se contra a escravidão, suas propostas não refletiram sobre as ações do império.

De acordo com Pádua (2002:3) José Bonifácio foi o primeiro a estabelecer uma relação causal entre escravatura e “destruição” da natureza, afirmando que: "Só com a superação do escravismo vamos mudar nossas relações com as florestas, a terra, o território." Segundo ele, escravismo gerava preguiça na elite e falta de inteligência no uso do território. A crítica de José Bonifácio se desdobrou em duas vertentes. Uma continuou a criticar tecnologia e a outra a criticar o descaso com as florestas e com o solo, sem, com tudo, articular os reflexos sociais da escravidão e sem abordar os povos indígenas e sua dependência dos recursos naturais.

Nesse período a sociedade brasileira era percebida como homogênea, ignorando-se a diversidade étnica e cultural do país. A questão indígena era concebida a partir da perspectiva assimilacionista, acreditando-se que os indígenas seriam paulatinamente

integrados a sociedade envolvente. Em grande parte, o contato interétnico era feito através da Igreja Católica com catequese missionária. No início do século XX, com a abertura das Estradas de Ferro em vários estados do país, os conflitos territoriais se intensificaram e ganharam “visibilidade”. Em 1908, durante o XVI Congresso de Americanistas em Viena, na Áustria, houve denúncias de que o Brasil estava “massacrando” os índios, como parte de uma política nacional de extermínio destas populações. (FUNAI, 2012)

Nesse cenário, o governo brasileiro criou em 1910 o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais – SPI com a proposta política de integrar as populações indígenas na sociedade brasileira. A proposta era incorporar os indígenas como camponeses, assentados nos núcleos agrícolas ao lado de sertanejos, através das Colônias Agrícolas Indígenas que teria uma ocupação mista entre povos indígenas aculturados e não índios. A ideia era conciliar os conflitos entre as reivindicações de área indígena com os interesses dos não índios que já ocupassem a área indígena. (RIBEIRO, 1977:138; LIMA, 1995). O que estava em jogo nesse momento era uma nova geopolítica para o país, a iniciar pela reorganização fundiária, tendo como estratégia o estabelecimento de áreas reduzidas para os índios destinadas ao uso da agricultura e a liberação das demais terras para ocupação dos colonos, sem passar pelo uso e a gestão dos *recursos ambientais*.

A inserção da gestão e controle dos *recursos ambientais*³² na agenda política brasileira abrange dois períodos históricos marcantes no processo de industrialização brasileira. Na década de 1930, a questão era posta em termos *recursos naturais* e os esforços se debruçavam para o controle de uso e apropriação da *natureza*, considerando os interesses que estavam em jogo. A partir da década de 1980, a questão sobre a *natureza* passa a ser posta como *meio ambiente* e passa a ser objeto da Política Nacional de Meio Ambiente com a perspectiva de preservação do meio ambiente, o considerando como um bem de uso comum.

O primeiro período abrange ações governamentais dirigidas à gestão de *recursos naturais*³³, coincidindo com o início do processo de industrialização do Brasil. Nesse

³² Recurso ambiental: as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (MMA, glossário disponível em <http://www.mma.gov.br>). A partir da PNMA a terminologia recurso ambiental passou a ser utilizada em substituição ao termo recursos natural.

³³ Esta categoria será discutida mais a frente. De todo modo, vale a observação sobre o significado que o termo recurso natural está sendo empregado neste momento, como denominação genérica aplicada a

período, o Estado assumia uma nova forma, centralizado, intervencionista, nacionalista e interessado nas “rupturas” políticas e econômicas com a “velha” ordem social oligárquica buscando se transformar de país agrícola, em país industrializado, portanto, momento da “modernização” do país.

A partir dos anos 30, com a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República, mudanças políticas foram implementadas visando colocar o Brasil no trilho rumo à modernidade. Novas leis trabalhistas, **incentivos à industrialização e à expansão e ocupação do oeste brasileiro ditaram o ritmo das mudanças**. Neste cenário de ambiciosas transformações, o "ambientalismo" brasileiro que pregava a criação de áreas protegidas sob a forma de parques nacionais – a esta altura uma tendência internacional - encontrou enfim espaço (BECKER, 1999 *apud* MEDEIROS et. al., 2004:6).

A consolidação das aspirações conservacionistas ficou registrada na segunda **constituição** republicana brasileira, de 1934. Nela, pela primeira vez, a **proteção da natureza** figurava como um princípio fundamental para o qual deveriam concorrer a União e os Estados. Em seu texto (Capítulo I, artigo 10), ficou definida como responsabilidade da União **"proteger belezas naturais e monumentos de valor histórico e artístico"**. (MEDEIROS et. al., 2004:6, grifos nossos)

Nesse cenário, o governo empreendeu algumas ações no campo das políticas de proteção da *natureza*, criando mecanismos de controle de uso sobre os *recursos naturais* - água, minérios e florestas - entendidos como “bem de interesse comum de todos os habitantes” através do Código Florestal (Dec. 23.793/1934 e revogado posteriormente pela Lei 4.771/1965), Código de Águas de 1934 (Decreto nº 24.643 de 1934); legislação de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional em 1937; o Código da Pesca em 1938 e o Código de Minas em 1940 (Decreto-Lei nº 1985/1940) (NUNES, 2012: 47).

A ideia de controle de uso dos *recursos naturais* pelo Estado nacional também mobilizou a agenda política a cerca da criação de áreas protegidas, hoje inseridas na categoria generalizante de Unidade de Conservação. Nesta ocasião, os debates sobre o tema restringia-se a membros das elites, que influenciados pela “onda internacional” da criação do Parque Nacional de Yellowstone³⁴ nos Estados Unidos, em 1872, chamavam

todas as matérias-primas, tanto aquelas renováveis como as não renováveis, obtidas diretamente da natureza, e aproveitáveis pelo homem. (IBGE, 2004)

³⁴ Para maior aprofundamento do assunto, ver Diegues (2001).

a atenção para a necessidade de criação de áreas protegidas³⁵ em função de sua beleza cênica. (MEDEIROS, 2006)

Sobre a questão da criação de áreas naturais protegidas, Diegues (2001) e Medeiros (2006) defendem a ideia de que os dispositivos legais atribuíram ao Estado nacional responsabilidade de fiscalização dos patrimônios nacionais. Em 1937 foram criados o Parque Nacional de Itatiaia e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, ambos no estado do Rio de Janeiro, os Parques Nacionais das Sete Quedas (incluindo as Cataratas de Guaíra) e do Iguaçu (PR) em 1939; dentre outros. Destaca-se que o Parque Nacional de Itatiaia foi criado com o propósito de incentivar a pesquisa científica e oferecer lazer às populações urbanas. (DIEGUES, 2001: 114)

Apesar do fundamento estético do espaço natural, "proteger belezas naturais e monumentos de valor histórico e artístico" (Art.10, Cap.I da CF/34) o Código Florestal³⁶ estabeleceu a proteção territorial de importantes tipologias *naturais*, em suas palavras:

Proteger a natureza entra na agenda governamental republicana, passando a configurar um objetivo em si da política desenvolvimentista nacional. É neste cenário que os principais dispositivos legais de proteção da natureza, que levaram à criação e consolidação das primeiras áreas protegidas.

De todos eles, **o Código Florestal foi o instrumento mais importante, pois definiu objetivamente as bases para a proteção territorial dos principais ecossistemas florestais e demais formas de vegetação naturais do país.** Ele tinha como principais objetivos legitimar a ação dos serviços florestais, em franca implementação em alguns estados brasileiros desde o final do século XIX, além de **regularizar a exploração do recurso madeireiro**, estabelecendo as bases para sua proteção. Ele foi, também, o primeiro instrumento de proteção brasileiro a definir claramente tipologias de áreas a serem especialmente protegidas. Ele declarava de "interesse comum a todos os habitantes do país" o conjunto das florestas existentes e demais formas de vegetação, classificando-as em quatro tipologias: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento (MEDEIROS, 2006:7, grifos nossos)

³⁵ A primeira iniciativa para a criação de uma área protegida ocorreu em 1876, como sugestão do engenheiro André Rebouças de se criar dois parques nacionais: um em Sete Quedas e outro na Ilha do Bananal. No entanto, data de 1937 a criação do primeiro parque nacional brasileiro: o Parque Nacional de Itatiaia.

³⁶ Recentemente foi aprovada Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012 revogando Código Florestal em vigor e determinando um novo Código Florestal. Ao longo do período de votação da referida lei, o tema de "flexibilização" da legislação florestal vem assumindo centralidade na pauta de discussão de ambientalistas e ruralistas, retomando "antigos e velhos" debates na política brasileira: desenvolvimento, modelo de produção, proteção dos recursos ambientais e acesso a terra.

Em 1939, o argumento de proteção a monumentos de valor histórico também foi evocado como estratégia para tentar impedir alagamento da cidade imperial de São João Marcos do Príncipe³⁷ pelo projeto de expansão do complexo hidrelétrico de Ribeirão das Lajes iniciado em 1905. Além da importância histórica da cidade, os moradores temiam que o surto de malária, que ocorreu nos anos de 1908 e 1909 e causou a morte grande parte da população dos municípios de Pirai e São João Marcos, por conta do enchimento do reservatório Ribeirão das Lajes se repetisse com as novas inundações. A resistência dos moradores ganhou o apoio de intelectuais e políticos, que através do departamento cultural do estado - SPHAN (Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) indicou a cidade como "monumento cultural" e exigiu seu tombamento. Contudo, pouco depois, Getúlio Vargas assinou o Decreto-Lei (nº 2.269 de 03 de junho de 1939) de “destombamento” da cidade, suspendendo o Decreto anterior e concedendo o direito de desapropriação das terras em questão (VAZ, 2012:15).

Figura 1 – Cidade de São João Marcos



Fonte: site Breves, Café apud Vaz (2012)

Na ocasião, 4.300 pessoas foram atingidas e a medida em que a população deixava o local em direção aos municípios vizinhos, como Angra dos Reis,

³⁷ São João Marcos foi fundada no início do século XVIII e localizava-se onde hoje são os municípios de Pirai e Rio Claro no Estado do Rio de Janeiro. Ao longo do século XIX, esta cidade era residência dos “grandes barões do café” e chegou a ser a segunda maior do Estado e um dos principais pontos de venda de escravos que se deslocavam para as minas de ouro no estado de Minas Gerais. Até o início da década de 1940 o município contava com uma população de cerca de 20 mil habitantes, igrejas banhadas a ouro, um importante teatro - o Teatro Tibiriçá, um cinema, uma sede hospitalar, pensões que serviam os viajantes que circulavam pela Estrada Imperial e dois clubes: o elitizado “Marquense” e o “Prazer das Morenas”, de origem popular. Esta foi a segunda cidade tombada como patrimônio histórico artístico e nacional registrado pelo antigo SPHAN (Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional).

Mangaratiba, Pirai, entre outros, suas construções históricas eram implodidas. (VAZ, 2012:15)

Quando as obras de elevação da barragem foram concluídas, no mesmo ano, **constatou-se que as águas não alagaram e nem alagariam o perímetro urbano correspondente a São João Marcos e que, uma simples contenção poderia ter preservado o patrimônio colonial e imperial da cidade, bem como a cultura e a vida das famílias que ali residiam. Os possíveis erros de cálculos levaram grande parte da população a revoltar-se. Como forma de conter os ex-moradores e a imprensa, a empresa deliberadamente fechou as comportas e deixou inundar a cidade, ainda que desnecessariamente, para evitar que a população tentasse retornar a São João Marcos.** Mesmo assim, com todo esse esforço e risco, as águas não ultrapassaram os cinco centímetros nas áreas mais baixas da antiga cidade. (VAZ, 2012:17, grifos nossos)

Mesmo quase 60 anos após a inundação da cidade de São João Marcos a população do município de Pirai referia-se ao empreendimento como o “reservatório da morte”. A lembrança do surto de malária, a retirada à força de suas casas sem terem para onde ir e a inundação do local se opunha de forma marcante à representação que era feita pelo empreendedor sobre o reservatório de Ribeirão das Lages. Se para a empresa o reservatório de Ribeirão das Lajes representa simbolicamente a vitória sobre as adversidades naturais e o cumprimento das exigências ambientais no controle da qualidade da água, para a população o reservatório representa simbolicamente a morte³⁸.

O caso do reservatório de Ribeirão das Lajes é emblemático, no sentido de evidenciar o conflito existente entre preservação e desenvolvimento, onde os interesses privados se travestem de público prevalecendo sobre as demandas da população local. Tal postura é recorrentemente evocada nesse tipo de situação e tem sido alvo, até os dias atuais, de denúncias por parte de movimentos sociais, intelectuais e funcionários públicos que atuam no campo ambiental. A inserção destes projetos de desenvolvimento não pode ser analisada isoladamente, dissociada dos contextos políticos e econômicos que os justificam. Bem como não se pode perder de vista que a retórica da proteção e defesa da natureza são elementos que passam a servir como recursos discursivos em processos de reestruturação do espaço e reordenamento de usos, refletindo posteriormente em novas lógicas sócio-espaciais capazes de redefinir novas territorialidades (OLIVEIRA, S., 2004:110).

³⁸ Informações obtidas durante a pesquisa etnográfica realizada ao longo dos anos de 2002 e 2003 para elaboração do Plano de Uso do Entorno do Reservatório – PACUERA do Complexo de Ribeirão das Lages.

Dessa forma, é necessário revistar os fatos políticos que se seguiram ao longo da década de 1950 e a sua relação na composição das agendas política brasileira em relação ao “meio ambiente”. A década de 1950 foi marcada pelo período de crescimento econômico acelerado sob o slogan “50 anos em 5”, com abertura do mercado interno as multinacionais, urbanização intensa, criação de Brasília e expansão industrial; (TEIXEIRA, F., 1995) pela “marcha para o oeste” e o movimento “o petróleo é nosso”, que cominou com a criação de empresas estatais – Petrobras, Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, Vale do Rio Doce e Furnas. Dadas a suas origens (empresas estatais) e as características dos seus negócios, coube a cada uma destas empresas a adoção de planejamento setorial que indicasse ao governo os cenários de crescimento econômico e perspectivas de desenvolvimento social em cada uma das regiões do país, conforme seus interesses e a distribuição dos recursos naturais no território. Ao longo dos anos essas empresas construíram um conhecimento técnico³⁹ e político sobre o setor que serviu de base para a atuação das futuras “agências reguladoras”, já no período de democrático. Estas agências têm a função de planejar, controlar e gerir os setores produtivos nacionais. Em outras palavras, as políticas corporativas de empresas – antigas estatais e hoje privadas - pautaram o escopo e a atuação das agências reguladoras do Estado⁴⁰ sobre suas próprias atividades e produziram conteúdo técnico formuladores de políticas públicas para diferentes setores econômicos e produtivos do

³⁹ A Eletrobrás, certamente considerando este quadro, editou em 1986 um “Manual de Estudos de Efeitos Ambientais dos Sistemas Elétricos”, que foi sucedido por um “Plano Diretor de Meio Ambiente” (PDMA, cf. Eletrobrás 1986). Ainda em 1986, criou o Comitê Consultivo de Meio Ambiente (CCMA), integrado por profissionais de diversas áreas de conhecimento e independentes do setor elétrico. Em 1987, constituiu a Divisão de Meio Ambiente (depois elevada à condição de departamento) e, no ano seguinte, instituiu o Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico (COMASE). Também estimulou a institucionalização de áreas sociais e ambientais junto às suas concessionárias; promoveu o aperfeiçoamento de quadros técnicos; apoiou a realização de estudos específicos; promoveu a elaboração do “Segundo Plano Diretor de Meio Ambiente (1990-92)”, cuja primeira versão circulou em 1989. Paralelamente, o Plano 2010, aprovado através do Decreto 96.652/88, incorporava essas inovações. (SANTOS, 2003,90). Em 1989, a Eletrobrás firmou um convênio com o Instituto de Pesquisa Antropológica do Rio de Janeiro para que prestar serviço de consultoria para analisar os “manuais” e elaborar diretrizes de políticas de relacionamento com povos indígenas.

⁴⁰ Para entender esse quadro tem que se ter claro o contexto econômico internacional, centrado nas políticas de globalização, fundamentadas numa nova versão do liberalismo econômico, com enfraquecimento do monopólio estatal e privatização das empresas estatais. As atribuições do governo foram redirecionadas para o exercício do controle das diferentes empresas que passaram, ou estão passando, a atuar no setor elétrico. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o Operador Nacional do Sistema (ONS) e a Câmara de Gestão da Crise de Energia (GCE), popularmente conhecida como o “ministério do apagão”, são, entre outras, algumas dessas novas agências reguladoras governamentais. O modelo estatal, centralizado e verticalizado de administração e de planejamento do setor elétrico, com idas e vindas, está desaparecendo (Santos, 2003:94)

país, já que as atribuições do Estado foram redirecionadas para as agências reguladoras. (SANTOS, 2003:94)

Para que o processo de “modernização” fosse efetivo, havia a necessidade de estruturar as condições gerais da produção de modo a garantir os recursos essenciais à indústria, tais como: *terras* para instalações de unidades industriais, *madeira* para construção destas unidades, *água* para produção de energia, *minérios* para fabricação das máquinas industriais e infraestrutura para manutenção e logística para escoamento da produção (energia e vias de acessos) (ACSELRAD, 2009) Assim, a água⁴¹, a madeira e as jazidas minerais⁴², hoje entendidas como *recursos ambientais*, naquela ocasião assumiam o sentido restrito de **recurso econômico** a ser explorados como “matéria-prima” do processo de industrialização, que devia ficar sob o “poder” do Estado. Um exemplo desta perspectiva é classificação de florestas empregada pelo Código Florestal⁴³, com categorias destinadas a manutenção de ambientes e a exploração econômica. Nesse aspecto, pode-se afirmar que ele estabeleceu as condições políticas-institucionais necessárias para a criação de áreas de proteção ambiental como forma de gestão sobre os *recursos naturais* e de controle do território pelo Estado brasileiro.

Sua criação pode ser considerada importante **estratégia de controle do território já que estabelece limites e dinâmicas de uso e ocupação específicos**. Este controle e os critérios de uso que normalmente a elas se aplicam são frequentemente atribuídos em razão da valorização dos **recursos naturais nelas existentes ou, ainda, pela necessidade de resguardar biomas, ecossistemas e espécies raras ou ameaçadas de extinção** (MEDEIROS, 2006:2, grifos nossos).

⁴¹ Exposição de motivos do Código das Águas: “considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacôrdo com as necessidades **e interesses da coletividade nacional**; Considerando que se torna necessário modificar esse estado de cousas, dotando o paiz de uma legislação adequada que, de accôrdo com a tendência actual, **permita ao poder publico controlar e incentivar o aproveitamento industrial das aguas**; Considerando que, em particular, **a energia hydraulica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional**; Considerando que, com a reforma porque passaram os serviços affectos ao Ministerio da Agricultura, está o Governo aparelhado, por seus órgãos competentes, a ministrar assistência technica e material, indispensavel a consecução de taes objectivos” (Decreto nº 24.643 de 1934, grifos nossos)

⁴² Código de Minas: Art. 1º, § 1º Considera-se jazida toda massa de substância mineral, ou fossil, existente no interior ou na superfície da terra e que apresente **valor para a indústria**; mina, a jazida em lavra, entendido por lavra o conjunto de operações necessárias à extração industrial de substâncias minerais ou fósseis da jazida.

⁴³ De acordo com o Código Florestal de 1934, as florestas classificam-se em: a) protetoras: com função “ecológica”; b) remanescentes: destinadas a preservação e a pesquisa científica; c) **modelo: as artificiais, constituídas apenas por uma, ou por limitado numero de essências florestais, indígenas e exóticas**, cuja disseminação convenha fazer-se na região e d) de rendimento: destinadas ao uso e exploração.

O que estava em jogo eram a posse e o controle de *recursos naturais* pelo Estado nacional frente ao processo de expansão da industrialização empreendido pelos países *desenvolvidos*, através das multinacionais, sem vínculos com a “questão ambiental”. Nesse sentido, muitos autores observam que “o traço principal da “legislação ambiental”, instituída na década de 1930 é a ênfase na proteção da flora e nos *recursos naturais*, não reconhecendo a interface entre os problemas ambientais e o processo de desenvolvimento econômico” (SOUZA *apud* FREY E CAMARGO, 2003: 3)

A institucionalização de áreas de proteção como um lugar de proteção de belezas naturais e monumentos de valor histórico e artístico, denota a visão da *natureza* como um lugar de contemplação para visitação e lazer, deslocada de sua função *ecológica* ou social e próxima da noção de paisagem. Entretanto, cabe a ressalva que *paisagem não é natureza: é cultura – invenção histórica, circunscrita ao contexto no qual é formulada, experiência portadora de valor simbólico*. (OLIVEIRA, S., 2004:105) Apesar do caráter ecológico embutido no Código Florestal, a defesa pela conservação fez com que grande parte das ações políticas se concentrasse na criação de parques nacionais⁴⁴ destinados a conservação do ecossistema e ao uso da pesquisa científica, denotando uma visão de mundo de separação entre a sociedade e seu meio ambiente, perspectiva defendida pelos preservacionistas, inspirada na intocabilidade dos recursos renováveis, frente ao debate *natureza, desenvolvimento* e crescimento econômico que se iniciava na época (MEDEIROS et. al., 2004: 87).

Entretanto, na década de 1950, a expedição Roncador-Xingu chefiada pelo tenente-coronel Flaviano Mattos Vanique, que contava com a presença dos três irmãos Villas Boas, incorporou o elemento cultural na defesa da criação do Parque Nacional do Xingu, como lugar de proteção dos grupos indígenas, frente ao processo de desenvolvimento destinado a região. A expedição tinha o objetivo de abrir estradas e instalar campos de pouso, no sentido de implementar a infraestrutura necessária para os projetos de desenvolvimento destinados aquela região (MENEZES, 2000).

Apesar da proposição de criação do Parque contrapor a ideologia preservacionista - baseada na visão do homem como necessariamente destruidor da natureza - e apresentar novos paradigmas ampliando a percepção entre homem e

⁴⁴ Entre 1937 e 1964 foram criadas 49 unidades de conservação de âmbito federal, sendo 16 parques nacionais, 21 Florestas Protetoras, 3 Florestas Nacionais, e 9 Reservas Florestais. As Florestas Protetoras era como o antigo Código Florestal de 1934 denominava as áreas de proteção permanentes – APPs (MEDEIROS, 2006)

natureza, a questão não ganha centralidade na discursão a respeito da criação do Parque do Xingu. No entanto, foram as discussões desenvolvidas a cerca da questão da criação do Parque do Xingu que abriram novas perspectivas para o estabelecimento da relação entre áreas de reservas naturais e ocupação humana.

No mesmo ano que o Parque do Xingu é regulamentado em 1961, um novo decreto de criação do Parque Nacional de Sete Quedas era publicado, associando uma área de *reserva natural* à guarda de terras indígenas. Em seu decreto de criação, ao mesmo tempo em que o governo expõe a necessidade de “proteção e cuidados especiais às obras, monumentos de valor histórico, bem como os monumentos naturais, às paisagens e os locais de particular beleza” ele considera, “a necessidade de resguardar-se a posse das terras ocupadas pelos índios Xetas e de outras tribos que habitam a região”, solicitando estudos para delimitação da área do Parque, de modo a considerar os interesses dos indígenas que habitam a região. Vejamos:

Art 3º - A área definitiva do Parque será fixada depois de indispensável estudo e reconhecimento da região, a ser realizado sob a orientação e fiscalização do Serviço Florestal, com a colaboração do Serviço de Proteção aos Índios, que adotará as **medidas tendentes a resguardar os interesses dos índios que habitam a região**.

Art 4º - As terras, a flora, a fauna e as belezas naturais da área abrangida pelo Parque ficam sujeitas ao regime instituído pelo Código Florestal, baixado com o Decreto nº23.793, de 23 de fevereiro de 1934, e outras leis específicas, concernentes à matéria. (DECRETO nº 50.665, de 30 de Maio de 1961, grifos nossos)

No caso do Parque do Xingu, a discussão de sua criação inicia-se em 1952, sua regulamentação ocorre em 1961 (Decreto nº 51.084, de 31/07/1961) e sua demarcação efetua-se apenas no ano de 1978, no governo militar. Ao longo de todo esse período, foi a questão fundiária que tomou conta da cena. As ações políticas do governo do Mato Grosso e da União apoiavam-se em discussões jurídicas a respeito da posse e propriedade das terras onde seria implementado o Parque, de tal forma, que ora a discursão girava em torno da (im)possibilidade de reconhecer a posse por usucapião de terras devolutas da União, ora, girava em torno da (não) disponibilidade de terras para “silvícolas”, frente ao dispositivo constitucional que cabia a União reservar terras para ocupação dos indígenas. A discursão em torno do “vazio demográfico” da área é utilizada tanto pela defesa quanto pelo ataque ao projeto (MENEZES, 2000). Se de um lado, busca-se reservar terras para indígenas frente ao “desenvolvimento” projetado para

a região, por outro, argumenta-se que “há muita terra para ser ocupada por poucos índios”.

Após pareceres de indigenistas, defesas de senadores e apurados estudos, o então diretor do SPI⁴⁵ - Serviço de Proteção aos Índios emite um parecer ao Ministro da Agricultura propondo como solução a criação categoria híbrida de "Parque Nacional" com o propósito de proteção, tanto das populações indígenas, como “natural”.

Para Malcher, a região é habitada por indígenas cujo isolamento milenar quebra-se há cerca de dez anos com a construção de campos de pouso para aviões junto às suas aldeias. **A solução encontrada para tal situação consiste na combinação de uma reserva de terras para índios com um parque naturalístico que mantivesse a unidade intertribal**, não fracionada em pequenas reservas como era prática usual do SPI. Assim, o ambiente geográfico, o modo de vida dos habitantes e suas respectivas peculiaridades justificariam o caráter inovador e arrojado do Parque Indígena do Xingu e da excepcionalidade dentro dos parâmetros da normativa do órgão indigenista oficial de então (MENEZES, 2000:195).

Ressalta-se que somente em 1967, quando a Fundação Nacional do Índio - Funai é criada em substituição ao Serviço de Proteção aos Índios – SPI que o "Parque Nacional" passou a ser designado "Parque Indígena", voltando-se então primordialmente para a proteção da sociodiversidade nativa (MELLO e DARELLA, 2005: 159). Menezes (2000:205) chama atenção para a arena de disputa em torno da criação do Parque Xingu ser essencialmente o espaço da política, da legislação, da valorização do espaço e da administração, ou seja, o controle do território, sem perpassar pelos povos indígenas endereçados. O que estava em jogo e presente na pauta política do Estado era a questão fundiária e não a questão social ou ambiental. A questão do território e do conhecimento tradicional só viria a ser incorporada à temática ambiental pelas ações políticas, anos mais tarde, em 2000, com a discussão iniciada por elaboração da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (MEDEIROS et. al., 2004: 92). Atualmente vivem no Parque Indígena do Xingu aproximadamente 5.500 índios de catorze etnias diferentes, pertencentes às quatro famílias linguísticas indígenas do Brasil: Carib, Aruak, Tupi, Jê. (ALMANAQUE SOCIOAMBIENTAL, 2011)

⁴⁵ O Serviço de Proteção aos Índios (SPI) foi criado pelo Decreto-Lei nº 8.072, de 20 de junho de 1910, com o objetivo de ser o órgão do Governo Federal encarregado de executar a política indigenista. Sua principal finalidade era estabelecer a política de proteção aos índios por parte do Estado e, ao mesmo tempo, assegurar a implementação de uma estratégia de ocupação territorial do País. Até a sua instituição, o trabalho de assistência junto aos índios era feito exclusivamente pela Igreja.

Embora a perspectiva de “combinação de uma reserva de terras para índios com um parque naturalístico que mantivesse a unidade intertribal” sugira aos olhos atuais uma perspectiva ecológica, também presente no debate contemporâneo sobre a *natureza*. A argumentação de preservação da “unidade intertribal” estava associada à noção de proteção do patrimônio histórico, refletindo a visão de mundo e o pensamento predominante nos debates ecológicos da época. Demarcando mais uma vez as fronteiras entre sociedades “modernas” e “tribais” e as diferentes visões sobre *natureza* que estavam em disputas frente aos modelos de desenvolvimento.

Contudo, o debate que se iniciou com a criação do Parque do Xingu levou ao entendimento do Governo quanto a necessidade de criação de “reservas indígenas”. Nessa ocasião, a reserva indígena não significava necessariamente uma área de ocupação tradicional indígena, mas um espaço territorial destinado a “acomodar” os indígenas. Para Oliveira Filho (1998:34) “são muito menos uma reserva territorial do que uma reserva de mão-de-obra, passando a ser uma característica dessas regiões formas temporárias de trabalho assalariado”. Dessa forma, eles poderiam ser deslocados de suas áreas tradicionalmente ocupadas para serem assentados em outros locais que não fossem incompatíveis com os interesses econômicos e políticos do Estado (RIBEIRO, 1977; LIMA, 1995). Com a discussão, a Constituição Federal de 1967 passa a reconhecer aos “silvícolas” (como eram denominados) “a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes. (Art. 186, CF/1967)

Nesse período o Brasil vivia o “milagre econômico” brasileiro (1968 – 1974). O modelo de desenvolvimento do governo militar – I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) - voltou-se para execução de “grandes-projetos” ou “projetos-impacto”, como ampliação do “parque hidrelétrico”, construção de novas rodovias, pontes, ferrovias, etc (TEIXEIRA, F., 1995). Depois da “marcha para o oeste” a Amazônia era a próxima fronteira a ser rompida. Também se projetou sobre a Amazônia a ideia de espaço vazio - “homens sem terra para a terra sem homens”. Durante a década de 1960 a ocupação da Amazônia passou a ser considerada prioridade máxima, concentrando grande parte dos projetos de desenvolvimento do denominado “milagre econômico”. A Amazônia era entendida como espaço capaz de absorver a tensão social, fornecer novos recursos, ampliar o mercado interno e assegurar a influência do Brasil na América do Sul (LINK, 2009). Em 1967, iniciava-se o Projeto Jari (nos estados do Pará e Amapá), a instalação da Zona Franca de Manaus (AM) e a abertura da rodovia BR-230 – a Transamazônica,

dentre outros projetos de desenvolvimento. Grande parte dos povos indígenas que temos conhecimento hoje foram contatados a partir da inserção destes projetos de desenvolvimento.

Nesse momento, o debate ecológico permanecia em termos de esgotamento dos recursos naturais e poluição causada pelo processo de industrialização. A Amazônia representava a abundância da *natureza* e a abertura de fronteiras produtivas representava simbolicamente o esvaziamento do discurso ambiental, já que não havia efeitos da poluição na região. A *natureza* por si só era representada como algo “sem valor” cultural ou econômico. Aos olhos do governo militar a *natureza* era interpretada como adversidade ao desenvolvimento, barreiras as serem vencidas para exploração dos recursos naturais disponíveis. Um dos exemplos dessa abordagem foi a implantação do Projeto Jari. A ideia original do projeto Jari era a troca da floresta nativa por uma floresta plantada com cerca de 200.000ha de gmelina (árvore asiática) para produção de celulose, prevendo ainda, à instalação da fábrica, uma usina termoeletrica e a toda a estrutura logística que se considerou necessária para tirar a região do isolamento. Foram abertas rodovias, construídos um porto, aeroporto e núcleo urbano para assentar os trabalhadores, a cidade de Monte Dourado e Laranjal do Jari. As unidades fabris vieram rebocadas por mar do Japão até o rio Jari, na Vila Munguba, aonde chegou em 1979 (GRUPO ORSA, 2012). Simultaneamente seriam implantados os projetos do caulim, bauxita calcinada, plantio de arroz, pecuária e posteriormente uma hidrelétrica. Atualmente o Grupo Orsa, que comprou a Jari Celulose, ocupa 1.734.606 ha distribuídos nos Estados do Pará e do Amapá. Ainda hoje o grupo Orsa é o maior proprietário de terras da Amazônia. Na região do Jari vivem cerca de 100.000 habitantes, distribuídos pelas cidades de Monte Dourado (Pará), Laranjal do Jari (Amapá), Vitória do Jari (Amapá) e Almeirim (Pará) (LINK, 2009). Grande parte dos trabalhadores que migraram a procura de trabalho na região, moram nos denominados “beiradões”, em casas de palafita. Até hoje há conflito territorial entre a empresa e a população extrativista, com sobreposição territorial à Reserva Extrativista - RESEX do Cajari; as áreas de exploração de caulim estão situadas na Reserva do Desenvolvimento Sustentável - RDS do Iratapuru. A empresa se recusa a ceder terras para o município em relação ao povoado do Iratapuru (GRUPO ORSA; ECOLOGY BRASIL, 2008⁴⁶).

⁴⁶ Estudo de Impacto Ambiental disponível em <http://licenciamento.ibama.gov.br/Hidreletricas/>

Figura 2 – Cidades de Monte Dourado e Laranjal do Jari



Fonte: Green Club, 2012.

A representação de espaço vazio, ocupado somente por “matas sem homens” era desmistificada pela fama local dos índios Waimiri Atroari ou Kinã (como eles se autodenominam) que ocupavam terras próximas a Manaus. Este povo era conhecido pelas mortes daqueles que entraram em seu território para explorar peles de animais, castanha, balata, pau rosa, entre outros. Em Manaus os Waimiri Atroari eram nominados como "terríveis e traiçoeiros" e a cada morte de não índio, expedições militares eram organizadas para tentar retaliar toda a comunidade indígena (ISA,2012). Apesar dos conflitos violentos e do conhecimento do território deste povo, o governo militar projeta para área ocupada pelos indígenas a construção da rodovia BR-174 (Manaus-Caracaraí), a implantação da mina de cassiterita e a construção da Usina Hidrelétrica de Balbina. Com o objetivo de abrir a BR-174 e implementar os demais projetos a partir de 1967 foi organizada uma grande operação de "pacificação" dos Waimiri-Atroari pela FUNAI (BAINES,1993:240). As frentes de pacificação ocorriam em simultâneo à execução das obras da rodovia e muitos conflitos ocorreram ao longo das obras. As obras eram executadas pelo exercito que não seguiam as orientações da FUNAI. O exército começou a reprimir os índios na margem leste da BR-174, impedindo-lhes o livre trânsito naquela parte de seu território tradicional, chegando ao ponto de colocar grades sob a ponte do rio Santo Antônio do Abonari para impossibilitar o trânsito das canoas dos indígenas. Na medida em que iam avançando sobre o território indígena iam instalando postos de vigilância e cercando a área. Os Waimiri-Atroari reagiram, duas equipes inteiras da frente de pacificação foram mortas e intensificaram-se as ações do exercito e novas frentes de obras foram iniciadas para a implantação da mina de estanho e a construção da Usina Hidrelétrica de Balbina.

Estima-se que no período entre 1972 e 1975 o povo Waimiri-Atroari perdeu mais de duas mil pessoas (NAJAR, 1990).

A Usina Hidrelétrica de Balbina iniciou sua construção em 1973 e começou a operar em 1987. De acordo com as informações disponíveis no site observatório das barragens, Balbina inundou uma área de cerca de 2.360 km² de floresta, destes, 30 mil hectares situavam-se na Terra Indígena Waimiri Atroari, acarretando na realocação de duas aldeias da área do reservatório para outra parte da terra indígena, com reflexo nas áreas de uso de outras aldeias existentes. Baines (1996) afirma que pelo menos oito aldeias Waimiri-Atroari ou Kinã localizavam-se na região do reservatório da UHE Balbina, todas elas interligadas por varadouros que, também ligavam as aldeias Karib da região Norte e de países vizinhos. Depois o enchimento do reservatório da UHE Balbina, o vale do igarapé Santo Antônio do Abonari e seus afluentes tornaram-se inabitáveis. A água do reservatório tornou-se imprópria para o uso humano, resultando na transferência forçada dos aldeamentos de Tobypyna e Taquari, que somavam aproximadamente um terço da população total (BAINES, 1996).

A implantação da UHE Balbina somada a área da mina culminou na extinção da Reserva Indígena Waimiri Atroari (criada em 13/07/71), transformando-a em Área Interditada Temporariamente para Fins de Atração e Pacificação dos Índios Waimiri Atroari (23/11/81) e excluindo, no novo decreto presidencial, a região da terra indígena onde se encontravam as jazidas. Em 1986 a população dos Waimiri-Atroari era de 374 pessoas. (ISA2012) A Terra indígena Waimiri-Atroari foi homologada pela FUNAI em 1989 com uma área de aproximadamente 2.440.000 hectares (BAINES, 1996). Atualmente esta Terra abriga uma população de aproximadamente 1.500 indígenas e dois povos, um deles denominado de Piriutiti em isolamento voluntário. Depois de uma longa história de conflitos interétnico e uma resistência armada indígena contra as agressões dos invasores, os Waimiri Atroari passaram a ser vistos, dentro do indigenismo brasileiro, como um exemplo paradigmático da resistência indígena (BAINES, 1996).

O caso dos Waimiri Atroari somava-se ao de outros grupos indígenas que estavam em situação semelhante por conta da abertura da rodovia BR-230, a Transamazônica, demandando uma atenção especial aos povos indígenas por parte do governo. Nesse aspecto, em 1973 era promulgado o Estatuto do Índio (Lei nº6001/1973) com o objetivo de regular a situação jurídica dos índios e das comunidades indígenas, a fim de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e

“harmoniosamente” à comunhão nacional. O Estatuto passa a reconhecer os indígenas como grupos étnicos, portadores de uma cultura específica e com direitos diferenciados. Reconhecendo ainda a posse permanente das terras que habitam e o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes, como entendidos como bens do patrimônio indígena. O Estatuto foi promulgado no mesmo ano em que iniciou a construção da UHE Balbina.

Nessa ocasião, as discussões feitas no âmbito do setor elétrico sobre os efeitos dos impactos ambientais da UHE Balbina ficaram limitadas aos erros de engenharia no cálculo da área inundada pela formação do reservatório e pelo descuido de ações voltadas para a supressão de vegetação e resgate de animais. Os impactos sobre o povo Waimiri Atroari ficaram invisíveis frente aos conflitos territoriais⁴⁷.

Somam-se ao cenário nacional as mobilizações internacionais de diferentes setores da sociedade civil frente aos riscos à saúde humana devido aos efeitos da poluição e do uso indiscriminado dos recursos naturais, reclamando a intervenção do Estado nas atividades industriais e a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões de projetos de desenvolvimento. As críticas ao modelo de desenvolvimento refletiram na realização da Conferência de Estocolmo promovida pela ONU em 1972. A Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, fruto da Conferência institucionalizou o tema “meio ambiente” a nível mundial, incorporando na agenda política uma série de critérios para preservação do meio ambiente como pressuposto aos projetos de desenvolvimento industrial, obrigando os Estados a estabelecerem normas e critérios para uso e preservação do meio ambiente.

O governo brasileiro temia que as restrições ambientais se tornassem impeditivas de prosseguir com plano político de desenvolvimento e se posicionou reticente aos controles ambientais propostos na Conferência de Estocolmo em 1972. Segundo Nunes (2012: 25):

os países em desenvolvimento alegavam que seus processos de industrialização não podiam ser interrompidos por preocupações meramente ecológicas, principalmente porque a maior parte da poluição mundial era produzida pelos países industrializados que chegaram a este nível de desenvolvimento com forte degradação ambiental; em contrapartida, os países industrializados preconizavam que a industrialização dos países em desenvolvimento contribuiria mais para o nível de poluição global.

⁴⁷ Em 1988 a Eletronorte iniciou o Programa Waimiri Atroari como forma de atenuar os impactos provocados pela interferência do reservatório da UHE Balbina nas terras dos Waimiri Atroari. Este programa permanece até os dias atuais e vem sendo apontado como um modelo de Programa de mitigação de impactos sobre terras indígenas. (<http://www.waimiriatroari.org.br/>)

Entretanto, com a pressão internacional para controle e gestão do meio ambiente e como premissa de obtenção de financiamento internacional para grandes obras, o governo brasileiro cria a Secretaria do Meio Ambiente - SEMA, subordinada ao Ministério do Interior. Nos anos seguintes o governo cria duas novas instituições de controle ambiental, a Companhia de Tecnologia e Saneamento – CETESB (SP) no ano de 1974 e a FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (RJ) no ano de 1975. O trabalho destas instituições estava centrado no controle das emissões ou ações poluidoras das atividades industriais em operação. Nessa ocasião, a SEMA refletia, por um lado, a demanda de controles ambientais por parte de uma minoria advertida de técnicos governamentais e, por outro, a oportunidade da chancela institucional para captação de financiamentos internacionais para os quais as garantias ambientais eram necessárias. (LEITE LOPES, 2004b:20) O estado do Rio de Janeiro foi o primeiro da federação a instituir em 1977 o SLAP – Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras incluindo, obras de construção civil e serviços que possam causar “impactos” sobre a natureza, o patrimônio urbano e a saúde pública. O SLAP era um catálogo de prescrições técnicas de atividades produtivas nos limites toleráveis para o licenciamento (*op. cit.*,: 20).

Segundo Souza (2000), duas regulamentações, o Decreto Lei n. 1.413, de agosto de 1975, e o Decreto complementar n. 76.389, de outubro de 1975, marcam o início de uma política ambiental que aponta para a **gestão do meio ambiente em sua interface com as atividades produtivas, em especial com o desenvolvimento industrial e suas características poluidoras**, dispondo ambas as legislações, sobre o controle da poluição ambiental em geral, e sobre medidas de controle da poluição provocada por atividades industriais em particular (FREY E CAMARGO, 2003: 3, grifos nossos).

Apesar disso, o cenário do período de 1967-1979 continuava e novos empreendimentos de infraestrutura eram postos em execução sem que houvesse a obrigatoriedade de avaliação de impacto ambiental ou qualquer norma que regulasse as intervenções sociais e ambientais destes empreendimentos. De certo modo, estes empreendimentos eram implantados em áreas ou regiões de “terrenos virgens”, com recursos naturais suficientes para justificar a sua exploração econômica e contra argumentar o aspecto da escassez. Nessa ocasião, grande parte dos problemas eram lidos pelo Governo pela perspectiva de domínio da ocupação e distribuição da terra, ou seja, dos conflitos fundiários que começaram a emergir por causa da migração e das “desapropriações” de terras para implantação de projetos de desenvolvimento,

desarticulados dos problemas ambientais. Os conflitos envolvendo povos indígenas também eram enquadrados como exclusivamente fundiários desarticulados dos conflitos interétnico.

A Usina Hidrelétrica de Sobradinho iniciou sua construção em 1973 e começou a operar em 1979. De acordo com as informações disponíveis no site observatório das barragens, Sobradinho inundou uma área de cerca de 5.000km², afetando a área territorial de seis municípios e atingindo 60 mil pessoas (CHESF). Segundo as organizações sindicais de trabalhadores rurais, a população deslocada atingiu 72 mil pessoas, além dos povos indígenas Pankaru e Kariri-Xoco. As cidades de Casa Nova, Sento Sé, Remanso e Pilão Arcado foram submergidas com a formação do reservatório. As obras iniciaram, sem que o destino dado à população atingida tivesse estabelecido. A empresa não sabia como administrar o desocupação da região⁴⁸, recorrendo ao INCRA para investigar a possibilidade de instalar 4 mil famílias na região do lago. O INCRA aponta a área da Serra do Ramalho (nos municípios de Bom Jesus da Lapa e Carinhanha), para assentamento das famílias atingidas. A empresa vinha dando garantias à população rural a respeito de sua permanência na área, e quando a população toma conhecimento da proposta de deslocamento para o Projeto de Colonização da Serra do Ramalho a 700 km de distância, ela reage recusando-se a participar do projeto. Além de rejeitar o projeto, a população estava determinada a permanecer na região, particularmente na borda do reservatório, onde acreditava poder manter a sua agricultura de vazante (SIGAUD, 1987; DAOU, 1988; MARTINS-COSTA, 1987; IPPUR, 2012). Sigaud (1987) chama atenção para a descrença da população atingida quanto a subidas das águas do rio São Francisco por conta da barragem de Sobradinho - muitos moradores acreditavam que se tratava de mais uma cheia e que posteriormente as águas iriam abaixar. Cerca de 70% da população atingida permaneceu na área, as demais teriam abandonado a região do reservatório.

⁴⁸ Segundo Sigaud (SIGAUD et al, 1987), a realocação da população em Sobradinho está mais próxima de uma operação militar para evacuar um território, do que de uma operação de reassentamento de uma população. No texto são apontadas três opções que os atingidos tomaram com relação a seu remanejamento: a "solução própria", que prevaleceu até 1976, a "solução dos caatingueiros" (habitantes das regiões secas. Os moradores que recusaram o reassentamento na Serra do Ramalho também passaram a ser denominados como caatingueiros), que visavam se instalar nas áreas remanescentes do reservatório, e o Projeto de Colonização da Serra do Ramalho. Diante de indefinição da empresa, a "solução própria", que envolveu cerca de 24% dos atingidos, deve ter atraído não apenas os que desejavam se deslocar da área mas aqueles que viam nela a única possibilidade de viabilizar, mediante os recursos fornecidos pela empresa, uma solução qualquer.

Mesmo assim, a empresa obtém junto ao governo a desapropriação de uma área de pouco mais de 256 mil ha para implementar o Projeto de Colonização Serra do Ramalho e assentar 4 mil famílias, a ser executado pelo INCRA. Logo, em seguida Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural da Bahia - ANCARBA conclui que só poderiam ser instaladas na margem do lago 1.426 famílias. (IPPUR, 2012)

Contudo, parte da área destinada ao Projeto de Colonização da Serra do Ramalho era o território do povo indígena Pankaru, que foi ignorado pelo governo ao ceder o Decreto de Utilidade Pública – DUP⁴⁹. Diante do impasse o INCRA sugere à FUNAI a remoção dos índios ou a sua emancipação para que tivesse direito ao assentamento de acordo com o disposto no Estatuto da Terra (20ha por família), nos moldes das Colônias Agrícolas Indígenas. Os índios resistiram, posicionando-se no sentido de reconhecimento étnico enquanto indígenas, requerendo a demarcação de suas terras. Apesar do reconhecimento étnico, os Pankaru não receberam a área reivindicada, tendo sido destinada uma área de 1.000ha homologada em 1991, e um lote urbano de 3ha localizado na Agrovila Dezenove, onde foram construídas 50 casas reservadas aos indígenas. Como os Pankaru resistiram à fixação na Agrovila, algumas casas ficaram por algum tempo desocupadas e foram ocupadas por sem-terras. Os Pankaru exigiram a intervenção do INCRA para retomada das residências. Entretanto, o órgão não foi capaz de impedir que os "colonos" destruíssem as casas, levando consigo telhas e blocos. Ainda hoje a área é disputada pelos indígenas e um não índio que afirma ter o título de propriedade do lote. (ISA, 2012; IPPUR, 2012)

Os Kariri-Xocó ocupavam uma área que inclui parte da denominada de Fazenda Modelo, também nos moldes das Colônias Agrícolas Indígenas. Tendo em vista as modificações provocadas pela barragem de Sobradinho nos regimes das águas do rio, que inviabilizada a agricultura que obedecia ao ciclo de enchente e vazante do rio São Francisco, as áreas de várzeas inundáveis utilizadas para o plantio de arroz foram em grande parte desapropriadas para que se implantem projetos de irrigação. Os lotes foram distribuídos pela CODEVASF, uma agência de governo. Sem alternativas, alguns indígenas se inscreveram como parceleiros, com acesso a empréstimo bancário pagável com produção agrícola, participação nas reuniões dos cooperativados, devendo obedecer aos horários de abertura da água para irrigar seus lotes e aceitar a supervisão dos agrônomos da CODEVASF, que distribuía a semente de arroz padronizada. Em

⁴⁹ O Decreto de Utilidade Pública – DUP é o documento necessário para realizar desapropriação de áreas particulares.

1980, os mesmos Kariri-Xocó que ocuparam a Fazenda Modelo pressionam a CODEVASF para que alguns dos seus parentes fossem incorporados como parceiros. Diante da negativa, organizaram um piquete na entrada da sede administrativa do Projeto e conseguiram sob protesto a inclusão de seus parentes como parceiros. A situação, porém, não é satisfatória e poucos parceiros conseguiram obter um saldo positivo junto à cooperativa. Nesse contexto, muitos indígenas passaram a trabalhar como meeiro ou nas plantações de cana-de-açúcar em Alagoas. (IPPUR, 2012)

Sigaud (SIGAUD et al, 1987), ao estudar o processo de implantação da UHE Sobradinho chama a atenção para os efeitos e os impactos sociais gerados que vão além da população impactada pela formação do reservatório, articulando a questão da energia à fundiária. O foco da autora debruçava-se sobre o reordenamento territorial e social – as mudanças sociais – que tais empreendimentos causavam (“os quais tinham a função de gerar energia e não interferir na estrutura fundiária”, o que não ocorreu). As autoras demonstram que com a formação do reservatório houve um processo de especulação imobiliária aliada ao processo de concentração de terras, onde os camponeses foram expropriados e as “melhores” terras passaram a se concentrar nas mãos de famílias da elite local. Para as autoras as alterações ambientais oriundas da formação do lago tinham implicações diretas na autonomia camponesa, que estruturava sua produção e suas relações sociais a partir da dinâmica de cheia e vazante do rio. As alterações ambientais somadas ao deslocamento compulsório desarticularam os modos de vida da população e todo o processo produtivo que era baseado no conhecimento sobre o ambiente, dessa maneira a população se viu obrigada a retomar o processo produtivo em um ambiente alterado, desconhecido para ela, tendo como consequência o seu empobrecimento, na medida em que ficou dependente de financiamentos bancários para estruturar a produção. Estas e outras implicações socioculturais, além de mal dimensionadas, foram tratadas pelo Estado brasileiro com negligência e irresponsabilidade. (DAOU, 1986; MARTINS-COSTA, 1989; SIGAUD, 1992).

No mesmo ano que se iniciou a construção da UHE Sobradinho, iniciava-se a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, que começou a operar em 1984. Apesar dos protestos de ambientalistas, esta hidrelétrica inundou o Parque Nacional de Sete Quedas, submergindo os saltos das Sete Quedas⁵⁰. O reservatório inundou uma área de

⁵⁰ O Salto de Sete Quedas também chamado Salto Guaíra (em espanhol: Saltos del Guairá) foi a maior cachoeira do mundo em volume de água, até o seu desaparecimento com a formação do lago da Usina

1.500km² de florestas e terras agriculturáveis. Ao total foram 42.444 pessoas desapropriadas (GERMANI, 2003), além do povo indígena Avá-Guarani. O resgate da fauna – dos animais que habitavam o parque – foi feito por equipes de ambientalistas voluntários ao longo do processo de enchimento do reservatório, que ao todo conseguiram capturar mais de 4.500 animais, entre macacos, lagartos, porcos-espinhos, roedores, aranhas, tartarugas e dentre outros.

O projeto de Itaipu foi apresentado à população entre 1973 e 1974, quando a empresa já tinha feito o censo preliminar da população que morava na área a ser alagada. Nas reuniões que ocorrerão ao longo de 1976 a empresa afirmava que todas as terras estariam indenizadas até 1978. Contudo, as indenizações iniciaram 1979 e as divergências de por conta de quem seria indenizado e dos valores pagos a título de indenizações de terras e benfeitorias levaram os camponeses a se organizarem para pleitear seus direitos recorrendo inicialmente a CPT – Comissão Pastoral da Terra, que atuava na região (IPPUR, 2012).

Diferentemente de processos anteriores de instalação de hidrelétricas no país, as hidrelétricas projetadas para o rio Uruguai enfrentaram um forte reação das populações locais, rompendo com a “invisibilidade” da população impactada. O conhecimento prévio da situação imposta pela UHE Passo Real durante a década de 1960 favoreceu a organização social e política dos camponeses frente ao processo de remanejamento de da UHE Itaipu (Sigud, 1992). As limitações à participação de conservacionistas e a invisibilidade da população “impactada” em um momento em que o país iniciava o processo de redemocratização favoreceu o surgimento de vários movimentos sociais e ambientalistas. Nesse período, cabia aos Sindicatos dos Trabalhadores e a Igreja a articulação e mobilização popular.

Nesse sentido, a mobilização dos camponeses durou de 1973 até 1981. Ao longo desse período, os camponeses fizeram abaixo-assinados, apresentaram denúncias à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, entraram com ação judicial contra a empresa e resolveram dar visibilidade ao conflito que estava ocorrendo por conta da implantação de Itaipu. Nesse sentido, a CPT, através do projeto denominado de “Arca de Noé” passa a articular os camponeses atingidos, iniciando um movimento – Movimento Justiça e Terra (MJT) – reivindicando o reconhecimento dos posseiros e trabalhadores rurais como atingidos e justas indenizações para as terras e benfeitorias

hidrelétrica de Itaipu. Apesar do nome, eram constituídas por 19 cachoeiras principais e era um dos lugares mais visitados por estrangeiros no país.

dos camponeses. Este movimento passou a ter o apoio dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais dos municípios atingidos, de líderes rurais, de parlamentares da oposição, autoridades locais e da Comissão Pontifícia de Justiça e Paz do Paraná (CPJP) que atuaram como mediadores e mobilizadores para a causa. Estes encontros deram origem ao documento intitulado “Terras no Paraná e Indenização Justa”, expondo os problemas enfrentados pelos camponeses impactados e suas reivindicações. Este documento foi enviado pela Assembleia Legislativa do estado do Paraná ao Ministério das Minas e Energia. Diante da ausência de resposta foi formada uma “Comissão de Coordenação e Representação”, composta por um representante da FETAEP, um da CPT, um da CPJP, dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais da região, e de dois camponeses de cada município atingido para se reunir com a empresa. Nesse contexto, os camponeses reivindicavam a permanência no Estado do Paraná, e havia grandes pressões para que o INCRA assumisse sua função e fizesse uma reforma agrária no Estado. Até no início de 1981, faltando dois anos para o reassentamento e um ano para a desocupação da região, apenas 60% das desapropriações haviam sido feitas. Os aumentos conseguidos através da mobilização, apesar de significativos, já haviam sido “engolidos” pela valorização imobiliária da região.” E a situação dos posseiros continuava a mesma, esperando titulação por parte do INCRA (IPPUR,2012). Nesse mesmo ano, os camponeses organizam uma marcha até Foz do Iguaçu para ocupar o canteiro de obras, mas foram impedidos por militares e não chegaram ao canteiro, montando acampamento na estrada sob a vigia dos militares. Outra estratégia foi montar uma comissão de agricultores para falar com o Governador do Estado do Paraná e montar um acampamento em volta do escritório da empresa nas cidades de Santa Helena e Marechal Cândido Rondon, com o objetivo de exercer pressão para que Itaipu reconhecesse os valores de terra levantados pelo ITC e de impedir que continuasse realizando acordos. Os camponeses ficaram cerca de 60 dias acampados até terem as suas reivindicações atendidas e seus direitos reconhecidos.

A força e visibilidade do movimento dos camponeses fizeram com que o povo indígena Avá-Guarani, também atingido pelo reservatório de Itaipu em 1981, se juntasse aos camponeses, reivindicando os seus direitos à terra. Embora a empresa tenha remanejado o povo indígena Avá-Guarani para uma área de 265ha, denominada de Reserva Ocaí situada no município de São Miguel do Iguaçu em 1976. Os indígenas

argumentavam que a área não correspondia à área de 1,5 milhões perdida pela formação do reservatório⁵¹. (IPPUR, 2012)

Em 1981, Aspelin e Santos (apud SANTOS, 2003) denunciavam em periódicos estrangeiros os impactos advindos de projetos hidrelétricos sobre os povos indígenas no Brasil. Na ocasião, o trabalho sofreu várias críticas ao articular a questão ambiental aos efeitos socioculturais da implantação da hidrelétrica.

Numa perspectiva crítica, é preciso destacar que em 1981 Aspelin e Santos, com a obra *Indian Areas Threatened by Hydroelectric Projects in Brazil*, alertavam para os **riscos e prejuízos concretos que diversos povos indígenas vivenciavam em consequência da implantação de hidrelétricas**. A literatura sobre o tema ampliou-se rapidamente e o trato das **questões sociais decorrentes da implantação de projetos hidrelétricos como “problema ambiental” foi bastante criticado, demonstrando-se objetivamente a inadequação desse tipo de discurso**. (SANTOS, 2003: 90, grifos nossos)

Nesse mesmo período, o que ocorria na região por conta da construção da UHE Itaipu, também era sentido em outras regiões do Brasil⁵², com a implantação das Usinas Hidrelétricas de Tucurí (1974- 1984) no Pará e Itaparica (1979 – 1988) renomeada como Usina Hidrelétrica Luiz Gonzaga, em Pernambuco. E iniciavam-se os estudos de inventários das bacias hidrográficas para potencial hidrelétrico.

No rio Uruguai iniciava-se os estudos para as construções das Usinas Hidrelétricas de Machadinho e Itá, cuja proposta ficou popularmente conhecida como “Projeto Uruguai”. O conhecimento prévio do projeto destas duas hidrelétricas refletiu em uma forte reação dos camponeses antes mesmo do início das obras, através de sua organização e mobilização, inaugurando um verdadeiro um “campo de conflitos sociais”, revelando que tais processos envolvem a presença de um número significativo de agentes sociais e, via de regra, com interesses e perspectivas diferentes sobre empreendimento (SIGAUD, 1989:168). Se no período anterior os esforços dos

⁵¹ A situação fundiária dos Avá-Guarani não havia sido resolvida até o ano de 1995. Em 1994 já sob a vigência do licenciamento ambiental a FUNAI solicita o estudo de impacto ambiental e estabelece um protocolo de intensões com o empreendedor para compensar a perda do território do povo Avá-Guarani. No ano seguinte em 1995, os indígenas ocuparam a área da Reserva Biológica Bela Vista com 622,9ha criada com compensação ambiental alegando que a área da Reserva Biológica Bela Vista deveria ser incorporada a reserva Ocaí como forma de compensar a perda de 1,5 milhão de hectares por conta da formação do reservatório da hidrelétrica. Os Avá-Guarani argumentavam que área de 265ha é insuficiente para a manutenção dos modos de vidas da população. A empresa contra-argumentou que os indígenas estavam sendo pressionados por pessoas de fora que foram morar na reserva depois que ela foi criada. (JORNAL LUX, 2012)

⁵² Cabe aqui a ressaltava que os projetos postos de execução nesse período foram instalados em estados que estavam fora da região onde o debate ambiental fazia parte da agenda política.

sindicatos rurais e Igreja Católica, como mediadores, voltavam-se para a luta por indenizações justas, nesse momento a bandeira era contra a construção das hidrelétricas, reivindicando a manutenção da apropriação de suas terras. Essa mobilização deu origem a CRAB - Comissão Regional dos Atingidos por Barragens.

Apesar das limitações impostas às manifestações populares por parte do Governo, a estratégia de coletivização das demandas da população através de uma entidade de representação social se constituía nessa ocasião, como a única via capaz de garantir os direitos frente a grandes projetos de desenvolvimento. O reconhecimento formal de novas formas de representação social impunha novos desafios para o setor elétrico, que não estava acostumado e habilitado para lidar em processos de negociação coletiva.

De modo geral, o processo de resistência da população diante da implantação da hidrelétrica denunciava a complexidade das implicações sociais geradas e refletia a postura que o setor elétrico vinha tendo diante da população impactada, no sentido de negar o reconhecimento da população e os efeitos sobre ela no momento da tomada de decisão, ignorando os conflitos de uso e apropriação dos recursos naturais (SIGAUD, 1989).

No planejamento do setor elétrico e na tomada de decisões a respeito da construção de hidrelétricas, verifica-se a ausência de considerações a respeito das implicações sociais da inundação de milhares de quilômetros quadrados e das inúmeras obras de infraestrutura que ocorrem em paralelo a este tipo de investimento. Pode-se até mesmo afirmar que a tradição da Eletrobrás e de suas concessionárias é de ignorar as implicações sociais de suas iniciativas, no momento de tomada de decisões. Uma vez definido que se vai realizar o aproveitamento desta bacia ou daquele rio e até mesmo adquiridos equipamentos pesados e caros é que se procede então ao que se convencionou chamar de “avaliação de impactos ambientais” (*op.cit:57*).

Nesse contexto, no mesmo ano (1981) em que foi feito o acordo entre Itaipu e os camponeses, o tema *meio ambiente* passa a ser incorporado definitivamente à agenda política através da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA que cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA como mecanismo de formulação e aplicação para gestão e controle dos recursos naturais por parte do Estado, prevendo o licenciamento ambiental como um dos instrumentos de controle ambiental de atividades industriais e/ou potencialmente poluidoras. Com a mesma lei, cria-se ainda o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão integrado ao SISNAMA para

estabelecer normas e procedimentos de controle ambiental sobre atividades potencialmente poluidoras. (MEDEIROS et. al., 2004; CABRAL, 2006). Originalmente a PNMA estabeleceu dez instrumentos tanto preventivos, quanto coercitivos da política ambiental. Atualmente a política é composta por 13 instrumentos⁵³, dentre eles o licenciamento ambiental e avaliação de impacto ambiental. Bronz (2005:41) observa que:

Esses instrumentos (corretivos e preventivos) concentram em mãos do Estado (e de suas instâncias administrativas) a responsabilidade técnica e administrativa pelo controle do meio ambiente. Principalmente porque o maior número das empresas que operam no Brasil não possuem ações pró-ativas em relação ao meio ambiente. (grifos nossos).

Apesar das demandas populares e da discussão internacional sobre o tema, a PNMA limitou-se a definir **meio ambiente** como: *o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*. O meio ambiente é aqui representado como um conjunto das formas de vida, considerando a vida humana de forma indiferente a qualquer outra forma de vida. “Ao mesmo tempo e contraditoriamente, esse conjunto, entendido como as condições, leis, influências e interações de ordem biológica constitui, ele mesmo, parte do meio ambiente”, (VAINER, 1993:186) sendo pouco esclarecedora em se tratando de suas concepções a respeito da relação entre população e meio ambiente, não definindo se a vida humana é constituinte do meio ambiente ou se este é tomado como meio dela:

Num primeiro momento a população está absolutamente ausente, na verdade diluída no conjunto da “vida em todas as suas formas”, ela

⁵³ Art. 9 - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - **a avaliação de impactos ambientais**; IV - **o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras**; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006) (LEI Nº 6.938/81)

mesma, em certo sentido, componente do meio ambiente. Num segundo momento, embora apareça explicitamente designada, e, mais do que isso, considerada em suas condições de existência – saúde, segurança e bem estar –, ela está posta novamente no mesmo nível das formas de vida em geral, sob o conceito de biota. (*op.cit*:187)

A “indefinição” do lugar da população no conceito de meio ambiente atribuído pela PNMA fez com que o Estado assumisse progressivamente o papel de “árbitro” na *arena* ambiental. Entretanto, as obras eram executadas pelo exército sob o “guarda-chuva” de segurança nacional e algumas mobilizações em torno da questão ambiental eram reprimidas pelo governo ditatorial como subversivas ou nem sempre compreendidas dentro deste contexto.

O regime militar iniciado com o golpe de 1964 e a forte repressão política aos movimentos sociais geraram uma desmobilização da cidadania e, conseqüentemente, das iniciativas conservacionistas. De 1964 a 1984 não havia espaço político e democrático para a discussão e avaliação de impactos ambientais provocados por obras e projetos de interesse do governo militar. [...] Durante os anos 70, o regime militar promoveu a construção de inúmeras obras e projetos de grande impacto, sem qualquer consulta prévia ou avaliação ambiental: usinas hidrelétricas, polos industriais, estradas, portos e refinarias de petróleo. Dois exemplos marcantes foram Itaipu e o acordo nuclear (SANTILLI, 2005:27)

Ao longo da segunda metade da década de 1980, o país vivia um processo de redemocratização e conseqüentemente um fortalecimento das atuações dos sindicatos rurais e da igreja católica. As mobilizações da CRAB contra as UHE Machadinho e Itá continuavam. Ao mesmo tempo de surgiam outras mobilizações contra a construção de hidrelétricas pelo país, dentre elas a CAHTU - Comissão dos Atingidos pela Hidrelétrica de Tucuruí, no estado do Pará e a CRABI (Comissão Regional dos Atingidos do Rio Iguaçu - PR) (SIGAUD, 1988; 1989) como movimentos sociais de resistência a implantação das hidrelétricas. As ações mobilizadoras das populações rurais atingidas por estes projetos chamavam a atenção para o processo de reordenamento territorial provocado pelas barragens, exigindo o deslocamento compulsório das populações que historicamente vinham ocupando tais espaços. Uma das formas de resistência era a não aceitação de acordos individuais, devendo quaisquer ações de negociação entre a empresa e as famílias impactadas serem em ambiente coletivo. Em 1987 a empresa reconhece a representação coletiva da CRAB como representante dos camponeses e firmou acordo com a CRAB (SIGAUD, 1989). Os acordos feitos para reassentamentos coletivos no âmbito da UHE Itá (RS), em 1987,

estabeleceram as regras de quem eram os impactados, os padrões de casa, terras e assistência técnica para as famílias reassentadas⁵⁴.

As conquistas dos camponeses frente à UHE Ita se tornaram referência no processo de nomeação da população que, até então, estava invisível ao longo do processo de implantação de grandes projetos de desenvolvimento, passando ser nominada e ter uma identidade própria – os atingidos por barragens, atribuindo uma dimensão nacional ao processo de coletivização de sua bandeira. Este movimento social deu uma contribuição importante ao ambientalismo brasileiro – a definição da categoria de “atingido”.

Ao mesmo tempo em que as empresas e o governo se defrontavam com a emergência desses novos movimentos, eles sofriam pressões advindas tanto de movimentos ecológicos quanto das agências financeiras (BID e Banco Mundial) que começam a impor requisitos quanto à questão ambiental para concessão de créditos. (VAINER, 1993). Nesse sentido, o setor elétrico busca se reposicionar no contexto político, reelaborando suas estratégias de intervenção:

Passivo social e ambiental, insuficiências legais e institucionais, insistência em erros já várias vezes cometidos, contraditoriamente, conviveram nessa época com as lutas dos atingidos por barragens, as denúncias de movimentos ambientalistas e com o despertar de uma sensibilidade para as questões sociais e ambientais em alguns segmentos do próprio setor elétrico.

(...)

Progressivamente aparecem os primeiros documentos voltados para o equacionamento dos impactos ambientais (Eletrobrás, 1986) e, mais recentemente, para a formulação de uma política ambiental (Eletrobrás, 1990^a e 1990b). (Op. cit:185)

As ações mobilizadoras das populações atingidas pareciam refletir, ainda que timidamente, nas políticas ambientais. Apesar da indefinição do lugar da população no conceito de meio ambiente posto na legislação, as Resoluções CONAMA N°01/1986 e CONAMA N°9/1987 abriam a possibilidade para que esta categoria fosse discutida pela população através das Audiências Públicas previstas no processo de licenciamento ambiental. Em tese, nesse momento, o processo de licenciamento ambiental constituía a principal via de discussão popular sobre *desenvolvimento e meio ambiente*. Estas normas representavam um avanço democrático que ainda não correspondia ao momento

⁵⁴ Informação disponível em: <http://www.mabnacional.org.br/?q=content/3-os-encontros-nacionais-e-criando-movimento-nacional>. Último acesso: 10 abr 2012.

político brasileiro – a ditadura militar (1964 – 1988). Tais projetos não entravam na pauta de discussão pública e seus documentos não ficavam a disposição para consulta, tal qual como previsto pela Resolução CONAMA N°9/87.

Nesse sentido, um marco institucional foi a Constituição de 1988, que além de restabelecer o regime democrático, amplia a noção de *meio ambiente*⁵⁵. Nela, o meio ambiente passa a ser entendido como “**bem de uso comum do povo**” e essencial à sadia qualidade de vida, *impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*, sendo *meio ambiente ecologicamente equilibrado* um direito de todos, colocando todas as partes interessadas em posição de igual poder para falar sobre o assunto – em especial, o povo. Somado a isto, a Constituição também reconheceu direito coletivo a povos indígenas e quilombolas, assegurando-lhes direitos territoriais especiais, além de incorporar a dimensão ambiental como um dos componentes da função social da propriedade. Esta abordagem de direitos coletivos abriu novas perspectivas favorecendo a efetividade da participação população, ao mesmo tempo em que reconhece novos sujeitos de direitos. Vejamos:

⁵⁵ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998).

O direito a um meio ambiente sadio está revestido de um caráter intergeracional, isto é, existe, além do objetivo de se alcançar um nível satisfatório de qualidade de vida, a obrigação da geração presente com as futuras gerações de não impedir que essas atendam a suas necessidades, consoante podemos extrair do conceito de desenvolvimento sustentável. Os direitos humanos, igualmente, não têm como destinatários específicos apenas uma geração ou somente um grupo determinado de indivíduos. Tanto a proteção ambiental quanto a proteção dos direitos humanos apresentam, destarte, uma dimensão temporal (NUNES, 2012:15-16).

O meio ambiente ou a natureza deixa de ser uma categoria estética para se tornar ecossistema e, sobretudo biodiversidade, onde estão presentes os elementos sociais, políticos e simbólicos. Passa a ser um “bem” material e simbólico disputado no campo político (BOURDIEU, 2000). A partir da Constituição o meio ambiente ganha status de direito tendo como sujeito nominado – povo. Esta atribuição aponta para o reconhecimento mais um agente político ao *campo* de debate – o povo ou a população, abrindo a possibilidade para que populações impactadas por grandes projetos de desenvolvimento ou que vivem em áreas urbanas em condições insalubres pudessem requerer ao Estado o direito a um meio ambiente equilibrado. A utilização da categoria globalizante – *meio ambiente*, abriu a oportunidade interpretativa sobre o escopo de seu significado e ampliou a discussão para a população, uma vez que descentraliza o “poder” de controle sobre o *meio ambiente*, até então depositado exclusivamente nas mãos do Estado, cabendo à população o dever de defendê-lo e preservá-lo para si e para seus descendentes, e criando-se assim, um novo campo político de discussão capaz de articular cidadania, desenvolvimento, meio ambiente e justiça social, onde o meio ambiente é o referencial de disputa (JATOBÁ et. al., 2009). Oliveira, S. (2004:110) acrescenta:

A substituição da leitura estética do espaço natural por um modelo ecológico, de preservação ou conservação, reforça o argumento de acordo com o qual **a natureza não é independente da história de cada formação social**, nem anterior à cultura. **A hegemonia paisagística clássica de beleza natural é desconstruída e reconstruída simbolicamente como meio ambiente, por sujeitos que não mais se veem como observadores distanciados do objeto observado: são sujeitos formuladores de usos e formas de apropriação e gestão do mundo natural, cujo “equilíbrio” vai depender, necessariamente, de um equilíbrio de forças estabelecido pelas relações sociais e políticas** entre os homens. É no âmbito desta perspectiva relacional, em que sociedade e meio ambiente são mediados por representações simbólicas, que a “gestão paisagística” cede espaço para uma “gestão ambiental”.

Entretanto, as grandes obras (rodovias, portos e abertura de áreas para a mineração) em curso ao longo das décadas de 1980 e 1990 foram implementadas sem uma avaliação dos seus impactos ambientais. Os efeitos socioeconômicos derivados destas obras, principalmente a desapropriação da população camponesa, aliada ao aumento do desmatamento, aproximou as “bandeiras” políticas dos movimentos sociais e ambientalistas, dentre eles o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB. O processo de articulação nacional das Comissões de Atingidos inicia-se em 1989 até que em 1991 o movimento social passa a ampliar o seu campo de atuação. Para Vainer (1995:185),

O I Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens e o I Congresso Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, realizados em Brasília respectivamente em abril de 1989 e maio de 1991, expressam o avanço desses movimentos e a constituição de um sujeito político que passa a intervir de maneira cada vez mais expressiva no processo de decisão e execução das políticas do Setor Elétrico.

A ampliação da atuação do MAB⁵⁶ também possibilitou a ampliação progressiva da arena ambiental, onde as questões territoriais e referentes às indenizações da população não pertenciam à arena ambiental, mas exclusivamente as esferas jurídicas e econômicas.

A população já tinha construído uma visão crítica a respeito dos projetos de *desenvolvimento*. As críticas ao modelo de desenvolvimento giravam entorno da “partilha desigual” de “custos e benefícios”, onde o ônus dos empreendimentos recai sobre as populações locais, enquanto que a maior parte dos “benefícios” se reflete sobre a comunidade nacional, chamando a atenção para os conflitos socioambientais. A categoria “atingido”, produto do trabalho de mediadores e cientistas sociais atuando junto aos movimentos sociais foi popularizada pelo Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB ao utiliza-la no acordo feito em 1987 entre os camponeses e o setor elétrico. Este processo de nomeação, além de representar simbolicamente a luta das populações afetadas por grandes empreendimentos, representava simbolicamente um paradigma à noção de *meio ambiente* até então utilizada. “Emergindo uma visão original da problemática ambiental, que nem mimetiza os discursos oficiais, nem reproduz os discursos do ecologismo, nem retorna pura e simplesmente a crítica

⁵⁶ “O MAB incorporou boa parte das bandeiras e práticas dos chamados novos movimentos sociais, tais como o ambientalismo e as questões de gênero, passando a atuar também em escala internacional a partir dos anos 1990” (ZEN, 2007:58).

daqueles que acreditam ser a questão ambiental uma simples e astuta diversionista das classes dominantes” (VAINER, 1995:186).

Nesse mesmo período, os empreendimentos hidrelétricos projetados para a bacia do rio Xingu, também mobilizaram uma série de agentes sociais entorno dos possíveis impactos sobre os indígenas que viviam na região. Até então, a questão étnica passava ao largo do tema ambiental em grande parte dos debates que ocorriam. Nesse momento, a classificação homogeneizante da identidade de atingido também era atribuída aos povos indígenas “impactados”. Ao mesmo tempo em que essa identidade fortalecia a bandeira contra grandes projetos, ela ocultou os direitos diferenciados garantidos aos indígenas, colocando numa mesma categoria diferentes demandas e contextos sociais diversos. Da mesma forma ocorria com as comunidades rurais, que não eram vistas e nem se percebiam como quilombolas, no sentido de estabelecer uma base para distintas identidades frente aos projetos de desenvolvimento (SCOTT, 2009).

Um momento marcante de mobilização social que aproximou as bandeiras ambientais e indígenas foi o Encontro dos Povos Indígenas do Xingu realizado em 24 de fevereiro de 1989 na cidade de Altamira (PA), para discutir os impactos sobre o meio ambiente e sobre os povos indígenas que seriam provocados pela Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que naquela ocasião o projeto levava o nome de UHE Kararaô. “Cerca de 3.000 pessoas – entre lideranças indígenas de catorze povos da Amazônia, militantes de organizações de apoio aos índios, ambientalistas, jornalistas e autoridades governamentais participaram do encontro” (SANTILLI, 2005:37). Este encontro teve como resultado a Declaração Indígena de Altamira. A aliança entre o movimento ambientalista e os povos indígenas acabou levando o governo a tomar a decisão de suspender temporariamente o projeto da Usina Hidrelétrica Kararaô (BARBOSA, 2001). Recentemente, este projeto foi revisto e alterado, passando a denomina-se UHE Belo Monte e atualmente suas obras estão em andamento. A retomada do projeto da Usina Hidrelétrica Kararaô, agora UHE Belo Monte, vem suscitando novamente debate a cerca da “participação” das populações atingidas por projeto de desenvolvimento, especialmente aos povos indígenas e comunidades tradicionais. Este encontro também foi um marco no processo de participação e envolvimento da sociedade no processo de decisão de implantação de grandes projetos de *desenvolvimento* no âmbito de licenciamento ambiental.

Estes eventos chamaram a atenção para mais uma categoria de “atingidos”, os grupos indígenas. As questões postas pela pauta indígena aos projetos de

desenvolvimento trouxe a cena múltiplas noções de *meio ambiente*. Se até o momento o enfoque dos debates a cerca dos impactos sociais dos projetos de desenvolvimento concentravam-se sobre o tratamento dispensado as populações locais ao longo do processo de remanejamento compulsório de suas terras, agora o debate versava sobre a permanência em suas terras e sobre os impactos simbólicos do empreendimento.

Segundo Diegues (1996), a percepção ambiental das **comunidades tradicionais**⁵⁷ atribui a existência de uma simbiose entre o homem e a natureza, que se manifesta tanto no campo das atividades de fazer, do conhecer e das técnicas patrimoniais quanto no campo simbólico. Essa simbiose é muito mais evidente nas sociedades indígenas, em que o tempo para pescar, caçar e plantar é marcado por mitos ancestrais que indicam as proibições e as regras de uso dos recursos naturais.

Dessa maneira, o meio ambiente é construído por um conjunto de percepção, representação, símbolos e mitos, e é com base nestes sistemas de representações que elas agem sobre o meio ambiente: no conhecimento empírico acumulado, que desenvolvem seus sistemas tradicionais de manejo, indicando outra forma de apropriação dos recursos naturais e de representação social sobre a natureza.

Nesse sentido, os processos de criação das Unidades de Conservação – UC com a Lei N° 9985/2000 - SNUC, estabelecendo critérios e normas para criação, implantação e gestão de áreas de preservação ambiental, apresentaram um campo farto para a discussão sobre apropriação de recursos naturais, reordenamento territorial, representações sociais sobre a natureza e envolvimento e participação das comunidades locais em processos de tomada de decisão. A Lei do SNUC introduziu uma série de categorias⁵⁸ e mobilizou diversas áreas do conhecimento em torno do tema e ocupou

⁵⁷ A definição de comunidades tradicionais será tratada mais adiante no item sobre o reconhecimento étnico quilombola em processo de licenciamento.

⁵⁸ Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - **unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção**; II - **conservação da natureza**: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral; III - **diversidade biológica**: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas; IV - **recurso ambiental**: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora; V - **preservação**: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais; VI - **proteção integral**: manutenção dos ecossistemas livres de

grande parte da discussão ambiental nesta década (MEDEIROS, 2006). Segundo Medeiros, as Unidades de Conservação têm como objetivo “a instituição de uma nova dinâmica de proteção territorial nos espaços destinados à sua implementação, no processo que vai desde a sua criação/delimitação até a sua gestão. Portanto, as Unidades de Conservação constituem uma terceira via de percepção e apropriação do espaço pela sociedade” (*op.cit.*:87).

Em todo o território nacional muitas Unidades de Conservação de proteção integral que proíbem a ocupação humana e o uso dos recursos naturais nestas áreas foram criadas sobrepostas às áreas ocupadas tradicionalmente as populações locais e desconsiderando os grupos sociais que ali viviam antes de sua criação. Com a criação da criação destas Unidades de Conservação, estes grupos foram obrigados a abandonar suas áreas e se deslocarem para outros locais em busca de moradia. Suas práticas extrativistas passaram a ser consideradas pela legislação como crimes ambientais.

Tais atitudes revelavam os efeitos sociais e culturais do uso normativo da categoria *meio ambiente* empregada pelos preservacionistas calcada na representação social separatista de *natureza* e *sociedade*. A questão da natureza, conhecimento tradicional e modos vida das comunidades se apresentaram como uma demanda de

alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais; VII - **conservação in situ: conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações** viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características; VIII - **manejo**: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas; IX - **uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais**; X - **uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais**; XI - **uso sustentável**: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável; XII - **extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis**; XIII - **recuperação**: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original; XIV - **restauração**: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original; XV - (VETADO) XVI - **zoneamento**: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz; XVII - **plano de manejo**: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade; XVIII - **zona de amortecimento**: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e XIX - **corredores ecológicos**: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais. (Lei N° 9985/2000 - SNUC, grifos nossos)

relevante interesse antropológico. Nesse período, a produção acadêmica⁵⁹ teve como eixo temático: saberes tradicionais, conflitos entre comunidades locais e unidades de conservação, desenvolvimento sustentável, biodiversidade, dentre outros. De modo geral, a produção científica apontava para a heterogeneidade de povos tradicionais agrupados sob a categoria de identidade coletiva de “comunidades tradicionais” e para os conflitos fundiários, chamando a atenção para o fato de que a disputa não era apenas voltada a conservação dos recursos naturais ou do equilíbrio dos ecossistemas, mas o que estava em jogo eram as formas de apropriação de territórios associados a determinado ambiente. Estas disputas eram permeadas pela luta simbólica da atribuição de sentidos e significações ao meio ambiente e ao território (OLIVEIRA, S., 2004:112).

Dessa maneira, a questão ambiental passa a ser atrelada às questões de territorialidade, identidade coletiva e de desigualdade social. Em 2001 ocorreu o I Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental⁶⁰, Trabalho e Cidadania na UFF/RJ. De acordo com Vieira (2009:44), esta “pode ser considerada a primeira iniciativa acadêmica e política no Brasil de se discutir Justiça Ambiental a partir da associação entre movimento ambientalista e massas pobres e marginalizadas”.

O ato de repensar a questão ambiental passou a apontar para novas modalidades de interpretação sobre acesso, uso e apropriação dos recursos naturais, bem como para os aspectos conflitantes face às políticas governamentais, informando que o seu significado não é nem técnico, nem biótico é político e simbólico (ALMEIDA E PEREIRA, 2003). Vejamos:

⁵⁹ O NUPAUB – Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Inundáveis da USP foi um dos pioneiros a tratar do assunto de comunidades tradicionais e meio ambiente. Sem querer limitar ou esgotar a produção antropológica sobre o tema, destacam-se os trabalhos de Antônio Carlos Diegues (2001), Henyo Barreto Trindade Filho (2004);

⁶⁰ De acordo com Vieira (2009:44) esse colóquio resultou a criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, que tem como principais objetivos a elaboração dos princípios de justiça ambiental brasileiros, criar centros de referências, espaços de diálogos, instrumentos de promoção de justiça, e contribuir para a divulgação de informação, estabelecimento de agendas e articulação internacional. “A Rede Brasileira de Justiça Ambiental defende, enquanto justiça ambiental, conjunto de princípios e práticas que:

- a) asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- b) asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- c) asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- d) favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.”

Trata-se de uma disputa de poder no campo das representações, de uma luta classificatória que, sobretudo **ao colocar a questão em torno do *porquê* e do *para quem* dever ser o “meio ambiente”** preservado, redimensiona significações, **desvela mecanismos e instrumentos**, e introduz uma lógica que **leva à discussão dos critérios que definem formas de apropriação e acesso a recursos**, bem como dos arranjos de poder eventualmente por trás de decisões supostamente meramente administrativas (OLIVEIRA, S., 2004:111, grifos nossos).

Nessa ocasião a categoria de comunidades tradicionais que surgiu no contexto de luta pelos direitos étnicos e territoriais dos povos indígenas e quilombolas passou a ser apropriada pelos movimentos sociais e ambientalistas e logo passou a ser uma categoria política, apontando tanto para a emergência de grupos sociais que se encontravam marginados, quanto para os limites das políticas públicas de desenvolvimento rural habituais (LITTLE, 2005; MONTENEGRO, 2012).

A sobreposição territorial de áreas de Unidades de Conservação de proteção integral às áreas de reservas indígenas e quilombolas serviu de engajamento na defesa de seus direitos, mas sobretudo para exemplificar a necessidade de mudança de paradigma da noção de *meio ambiente*, demonstrando a relevância do papel desempenhado por esses grupos na conservação dos recursos ambientais e dos conhecimentos tradicionais a eles associados.

Nesse cenário, as comunidades impactadas pelas UCs passaram se mobilizar demandando a descriminalização de suas atividades, o reconhecimento jurídico-formal do Estado como comunidade tradicional e, sobretudo, o reconhecimento do direito de permanecer nas áreas anteriormente ocupadas. Em 2005, em Luziania (GO) ocorreu o I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais. Neste encontro, procurou-se mapear a heterogeneidade de comunidades tradicionais, fazer uma estimativa das comunidades impactadas pelas UCs, além das discussões sobre conteúdo conceitual e critérios definidores de “comunidades tradicionais”, demandas destas comunidades, sobretudo, quanto à necessidade de estabelecimento de políticas públicas direcionadas as tais comunidades que sejam capazes de garantir sua reprodução socioeconômica e cultural atrelada ao ambiente em que vivem.

Em resposta as demandas populares em 2006 o governo institui a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), com vistas a implementar uma política nacional especialmente dirigida para tais comunidades. Tal Comissão é constituída por representantes de 15 povos e

comunidades tradicionais, a saber: povos indígenas, quilombolas, ciganos, pomeranos, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, pescadores artesanais, caiçaras, castanheiros e povos dos faxinais, dos gerais e dos fundos de pasto. Também é constituída por 15 representantes de órgãos e entidades da administração política federal, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a presidência da Comissão, e ao Ministério do Meio Ambiente a Secretaria Executiva.

Nesse contexto, em 2007 foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007 – PNPCT). A PNPCT tem por objetivo específico promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantir os seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais.

Embora este debate se refletisse nos procedimentos de licenciamento, onde, em tese, a sociedade passa a ser reconhecida como um agente social fundamental ao longo processo de licenciamento ambiental, além de servirem de base para “classificações” de populações “atingidas”, eles se desenvolveram tendo como pano de fundo a criação de áreas de unidades de conservação e os debates em torno do conceito de *desenvolvimento sustentável*. Os reflexos das UCs nos procedimentos de licenciamento ambiental ocorrem, principalmente, porque a lei do SNUC⁶¹ determinou que 0,5% do valor do investimento de projetos de desenvolvimento fossem aplicados em UCs.

Nas últimas décadas a discussão sobre projetos de desenvolvimento e processos de licenciamento ambiental retornaram a pauta pública devido ao programa desenvolvimentista do governo federal, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Este é um Programa de Obras de Infraestrutura elaborado durante o governo anterior (2007-2010), mas que se mantém como um programa do governo atual – PAC

2. Com o PAC muitos projetos de desenvolvimento que estavam engavetados foram

⁶¹ Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. § 1º **O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento** § 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação. § 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo. (Lei Nº 9985/2000 - SNUC)

revisitados e trazidos à tona, além de novos projetos de logística visando o desenvolvimento urbano-industrial do país. Com isto, antigas bandeiras ambientais e lutas sociais retornaram a cena, ao mesmo tempo em que novas questões também passaram a ser discutidas no contexto ambiental.

Se por um lado, esta política desenvolvimentista vem permitindo manter as taxas de crescimento econômico do país num cenário de crise financeira internacional, no cenário interno, as críticas versam sobre a condução política-institucional que o governo tem dado ao tema *meio ambiente* diante destes projetos de desenvolvimento. O descompasso entre a crescente demanda por preservação do meio ambiente e de territórios étnicos com a desregulação do tema, por meio da flexibilização das normas ambientais e da fragilização das agências públicas responsáveis por sua aplicação, reflete a dimensão política da categoria *meio ambiente* e as relações de poder que estão em jogo no debate meio ambiente e desenvolvimento. Tal postura do governo tem sido interpretada por ambientalistas como uma política de fragilização dos mecanismos de conservação da sociobiodiversidade e geodiversidade frente ao modelo econômico de mercantilização da natureza.

Com agravamento da crise política no que tange à questão ambiental e estando o governo preocupado em garantir a execução de suas obras (VIEIRA, 2009) o governo tem buscado articular e reestruturar o sistema de gestão ambiental federal no país. A reestruturação iniciou em 2000 com a criação da Agência Nacional das Águas - ANA, como o intuito de regular o uso da água e estabelecer normas para “usuário-pagador” deste recurso; passando pela criação do Serviço Florestal Brasileiro em 2006 quando cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF; até a divisão do IBAMA em 2007, entre IBAMA (licenciamento ambiental) e ICMBio (unidades de conservação). Contudo, a falta de infraestrutura para a realização do trabalho e o número reduzido de servidores para as ações finalísticas de conservação do meio ambiente teve como resultado a “desestruturação dos órgãos de gestão ambiental”. Esta percepção vem sendo acentuada com o fechamento de unidades regionais do IBAMA, sobretudo na Amazônia e nas áreas de fronteira. Recentemente, no encontro dos servidores do Ministério do Meio Ambiente – MMA, estes funcionários resolveram denunciar as situações vivenciadas por eles, informando que:

Estamos vivendo um momento crucial na área ambiental. Visando o avanço desses grandes projetos e do agronegócio, **diversas leis ambientais estão sendo modificadas e aprovadas sem ampla discussão e sem embasamento científico, com interesses puramente econômicos, sem considerar de fato a questão socioambiental.**

O avanço do capital em detrimento dos aspectos socioambientais está ocorrendo numa velocidade sem precedentes, e assistimos a isso percebendo, infelizmente, a passividade de quem dirige nossos órgãos.

Dentro desse contexto, **nós, que trabalhamos diretamente com a análise técnica desses processos, com fiscalização, e com a gestão de áreas protegidas impactadas por eles,** estamos vivendo uma situação de assédio moral e **falta de autonomia para atuarmos como se deve, com critérios técnicos e defendendo os interesses da sociedade.**

(...)

Questionamos a atuação da cooperação internacional no Ministério do Meio Ambiente e a forma como os organismos internacionais interferem na gestão do órgão. Também apontamos a **direção privatista que MMA vem assumindo, esvaziando agendas de participação e controle social e estreitando laços com o setor privado,** o que contraria o interesse público que o órgão deve defender.

Discutimos exaustivamente esta realidade no V congresso da ASIBAMA, que ocorreu em maio deste ano, no Rio de Janeiro, cidade que abrigará a Rio +20 e a Cúpula dos Povos, evento em contraposição. Todas as unidades da federação brasileira estiveram presentes no congresso e o que **se ouviu dos servidores de todos os órgãos citados foi muito semelhante, demonstrando que não são casos isolados.** (Manifesto IBAMA, ICMBio e MMA, 2012, grifos nossos)

Outro tema colocou o *meio ambiente* na pauta de discussão pública foi à promulgação do novo Código Florestal Brasileiro através da Lei 12.651/2012. Ao longo do período de votação da proposta de lei ocorreram diversas mobilizações populares e manifestação de movimentos sociais. Na percepção dos ambientalistas, esta lei favoreceu o setor agroindustrial brasileiro flexibilizando temas referentes à proteção das florestas, da água, da agricultura sustentável.

Ao mesmo tempo, o governo promulgou uma Medida Provisória que teve como consequência a redução de áreas de unidades de conservação na Amazônia, em locais classificados pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA como de alta prioridade para a conservação da biodiversidade por serem ambientes ainda pouco conhecidos pela ciência. De acordo com servidores dos órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente o objetivo desta Medida Provisória é abrigar reservatórios de usinas

hidrelétricas ainda não licenciadas, conforme exposto na Carta Aberta do V Congresso de Servidores Federais da Carreira de Especialistas em Meio Ambiente.⁶² A situação é semelhante ao que ocorreu durante a década de 1970 no caso do território do povo Waimiri Atroari, que teve sua área territorial reduzida para acomodação de empreendimentos (hidrelétricas, mineração e rodovia).

Servidores dos órgãos vinculados ao MMA vêm denunciando o deslocamento entre as políticas ambientais e as práticas de preservação ambiental. Na iminência da realização da Conferência Rio+20 da ONU para discutir as propostas para o desenvolvimento sustentável, os servidores publicaram um documento intitulado de “Carta Aberta do V Congresso de Servidores Federais da Carreira de Especialistas em Meio Ambiente”, posicionando-se no sentido de que entendem que as propostas em vigor são incapazes de conciliar os objetivos econômicos com os direitos sociais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Vejamos:

Na iminência da comemoração do Dia Nacional do Meio Ambiente e da realização da Conferência Rio+20, cujas discussões anunciam propostas (in)capazes de conciliar os objetivos econômicos com os direitos sociais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, diante das situações acima expostas, os servidores públicos federais da área ambiental comunicam que estão mobilizados e em vigília pelo cumprimento ao Artigo 225 da Constituição Federal, contra o desmonte da gestão ambiental federal e pela valorização da Carreira de Especialista em Meio Ambiente. (CARTA ABERTA, 2012).

⁶² Informações fornecidas pela Associação dos Servidores do IBAMA- ASIBAMA, disponíveis em http://www.asibama.org.br/editor/arquivos/Carta%20aberta_final_V%20CONGRESSO%20ASIBAMA%20NACIONAL.pdf. Último acesso: 16 de junho 2012.

3 O CAMPO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

3.1 A Conformação do Campo do Licenciamento Ambiental

A noção de *campo* aqui empregada é definida como uma discussão ou embate político se desenvolve a partir situações sociais específicas, mas inseridas na *arena*. A arena é demarcada pelo conjunto dos espaços sociais de relação dos atores, dos contextos e das estruturas de significação a que estão vinculados. Ela que estrutura (dá suporte) às significações e os recursos operacionalizados no campo (LOUREIRO, 2004). Por exemplo, defesa dos animais, defesa das florestas, processos administrativos de licenciamento ambiental, que delimitam campos específicos de saberes, normas ou ações, mas, todas elas interligadas à *arena ambiental*.

O licenciamento ambiental é por definição um procedimento administrativo, onde o órgão licenciador atesta a viabilidade ambiental de empreendimentos⁶³ ou atividades “potencialmente” causadoras de danos ambientais.

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (Resolução Conama N°237/97)

Se atentarmos para sua função, o licenciamento ambiental é “um instrumento de caráter preventivo, criado para a execução dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente; “em especial, o de harmonizar o desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente, promovendo o uso racional dos recursos ambientais” (MALHEIROS, 2002:56; BRONZ, 2011:32). Devendo ser considerada uma série de questões das mais variadas ordens, como a ecologia, a economia, a cultura, a legislação e a sociedade em geral, o que circunscreve o *campo do licenciamento ambiental* na *arena ambiental*. Em tese, “na análise desses temas, tece-se como premissa a defesa dos interesses públicos em detrimento do interesse privado” (VIEIRA, 2009:26).

Dessa forma, **enquanto procedimento, o licenciamento ambiental configura ao Estado o poder de polícia**, que compreende, de modo geral, ação do Estado que restrinja direitos individuais em benefício do interesse público (COUTINHO & FARIAS, 2005). Volta-se novamente à questão do que se entende enquanto **interesses**

⁶³ Empreendimento é uma denominação genérica, atribuída a uma ou mais atividades que provoquem alterações no ambiente.

públicos e de quais questões são aceitas enquanto senso comum como mais importante que outras, a exemplo da necessidade de criar postos de trabalhos em detrimento da conservação ambiental ou categorias mais amplas em seu significado como “qualidade de vida” e “bem estar”, no qual a questão econômica também se encontra inserida.

É relevante o avanço da legislação brasileira no tratamento da questão ambiental, **sendo o processo de licenciamento ambiental efetivo para atuar na prevenção e combate aos impactos negativos dos empreendimentos**, apesar de longe do ideal, em especial no que tange à participação ativa da população. Além disso, é apontado por Almeida et al (2002, p. 119), **a nítida defasagem existente entre o ordenamento jurídico e a realidade ambiental no Brasil, onde muitos dos princípios e dispositivos legais vigentes não estão sendo cumpridos**, nem parcialmente (VIEIRA, 2009:26, grifos nossos).

Cabe lembrar que apesar da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA(1981) estabelecer o processo de licenciamento ambiental como um instrumento preventivo de gestão ambiental, os procedimentos de licenciamento ambiental só foram regulamentados a âmbito nacional dezesseis anos depois em 1997 com a Resolução Conama⁶⁴ 237/97 por agência do Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama.. A ausência de uma “norma” que regulassem o procedimento de licenciamento limitava a agência do Estado para fiscalizar as ações ou atividades que impactassem o meio ambiente.

A publicação desta Resolução Conama 237/97 resultou na unificação dos procedimentos de licenciamento ambiental a nível nacional. Até então, só havia “procedimento” para o setor elétrico e os Estados que possuíam órgão ambiental assumiam o “comando” do licenciamento de empreendimentos inseridos em seus

⁶⁴ O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA. O órgão foi instituído em 1981 pela Política Nacional do Meio Ambiente. O Conselho é um colegiado, representativo de cinco setores, a saber: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil. Compõem o Plenário: (i) o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; (ii) o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo; (iii) um representante do IBAMA; (iv) um representante da Agência Nacional de Águas-ANA; (v) um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;(vi) um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; (vii) oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo; (viii) vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil; (ix) oito representantes de entidades empresariais; (x) um membro honorário indicado pelo Plenário. Integram também o Plenário do CONAMA, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto: um representante do Ministério Público Federal; um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados. (DECRETO nº 99.274/90)

territórios. E o IBAMA⁶⁵, criado em 1989, com principal função regulamentar os procedimentos de controle e fiscalização da política ambiental brasileira, ainda se estruturava para atender as demandas de licenciamento geradas a partir da Resolução CONAMA 237/97. Até então, suas atividades estavam direcionadas para a implantação das Unidades de Conservação em todo território nacional.

Nesse contexto, algumas das etapas e/ou documentos que hoje fazem parte dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental são frutos de experiências bem sucedidas por tentativa e erro ao longo do processo pelos agentes sociais envolvidos. Um exemplo são os Componentes Terra Quilombola e Indígenas que foram institucionalizados no procedimento do licenciamento após exigências dos respectivos órgãos e/ou práticas de empresas de consultorias ambientais, sobretudo, daquelas que tinham antropólogos como membros de suas equipes multidisciplinares.

Cabe destacar também que, em grande medida, os procedimentos de licenciamento ambiental passaram a ser incorporados como práticas dos empreendedores por força de normas internacionais, em especial a indústria do petróleo que tinha suas atividades vigiadas por movimentos ambientalistas e outras pela promulgação da denominada Lei de Crimes Ambientais em 1998 (BRONZ, 2005). Nesse caso, a agência de movimentos ambientalista em denunciar as empresas e os danos causados à flora e a fauna ajudaram a fortalecer o “poder de polícia” que o IBAMA passou a ter após a vigência da Lei de Crimes Ambientais.

No caso do setor elétrico, as exigências vieram por demanda de diferentes agentes sociais, tais como: população, setor acadêmico e, sobretudo das agências de financiamento que passaram a se refletir nas normas específicas de procedimentos de elaboração de estudos de impactos ambientais. Isto posto, coube ao setor desenvolver instrumentos que possibilitassem a identificação e o tratamento dos conflitos. Nesse sentido, passaram a incorporar ao seu quadro de funcionários biólogos, oceanógrafos, geólogos, geógrafos e demais profissionais vinculados ao saber das “ciências naturais”

⁶⁵ O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, conforme art. 2º da Lei no 7.735, de 22/2/1989. Tem como principais atribuições exercer o poder de polícia ambiental; executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental; e executar as ações supletivas de competência da União de conformidade com a legislação ambiental vigente. (LEI nº 11.516/07)

para produção de conteúdo técnico sobre metodologia de avaliação ambiental⁶⁶. Ressalta-se que a incorporação de cientistas sociais ao quadro das empresas ainda é algo raro. Apenas grandes empresas as quais suas atividades fins interferem diretamente sobre populações locais possuem um profissional para atender as demandas das comunidades impactadas. De modo geral, esta função é exercida por profissionais de comunicação social.

Inicialmente, os órgãos ambientais não dispunham de metodologias para avaliação e nem de corpo técnico com conhecimento específico capaz de contra argumentar as informações apresentadas pelas empresas, limitando assim a capacidade de agência dos funcionários para atuarem nos processos de licenciamento. Ao longo do tempo, esse quadro foi se alterando, tanto pelo conhecimento adquirido dos técnicos mais antigos, como também pela incorporação de novos servidores com formações específicas para análise de Estudos de Impactos Ambientais. Estes servidores são em sua maioria recém-formados e passaram através do Termo de Referência a introduzir metodologias de pesquisa com viés acadêmico para a elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA, especialmente com relação ao estudo da flora e da fauna, (componentes do “meio biótico”) a fim de montar um banco de dados ambiental. O mesmo não pode se afirmar quanto ao social, o Termo de Referência no que se refere aos aspectos socioculturais (meio socioeconômico) não apresenta ou solicita metodologia de pesquisa. A presença de profissionais vinculados às ciências humanas e, em especial as ciências sociais ainda é muito incipiente e suas agências se restringem aos procedimentos que estão acompanhando. Se por um lado a incorporação de novos funcionários aproxima as pesquisas dos Estudos de Impacto Ambiental da pesquisa acadêmica, por outro, a falta de experiência em processos de licenciamento, distancia os estudos de uma gestão ambiental efetiva, assim como, o distancia dos processos políticos que os grandes empreendimentos engrenam a partir do licenciamento ambiental.

⁶⁶ Conceitos novos acabaram sendo aceitos pelo setor elétrico, pois a dicotomia efeitos diretos/indiretos não dava conta dos diferentes problemas sociais e ambientais. As noções de “área de influência”, de “usos múltiplos”, de “inserção regional” e de “monitoramento” foram incorporadas aos EIA e RIMA. Vários estudos foram encomendados pela Eletrobrás às universidades do país, objetivando o aprofundamento do conhecimento sobre situações específicas. No caso das populações indígenas afetadas por projetos hidrelétricos, o IPARJ (Instituto de Pesquisas Antropológicas do Rio de Janeiro) realizou uma série de estudos de caso, introduzindo o conceito de impacto global. (COELHO,2003:90)

É nesse contexto (estando certo que não é o único motivo) que podem ser entendidas as críticas que eram (ou ainda são) feitas aos Estudos de Impacto Ambiental e a ausência do Estado na proteção ambiental, conforme ressaltado por Vieira (2009:24)

Com relação à autorização do Estado (licenciamento ambiental) sobre a viabilidade ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores, **muitas vezes o processo de análise, por parte da equipe técnica, mostra-se deficiente quanto à gestão ambiental como um todo.** Não há atuação por parte dos grupos sociais populares de forma participativa e democrática, **além da carência (ou falta) de fiscalização, ou mesmo compartilhamento com população local, seja de informações para estímulo do controle social, e ainda denúncias, seguindo uma linha de ausência do Estado, sem ações estruturantes para que a almejada “proteção ambiental” se torne uma realidade.** Como ressaltado por Barreto Filho (2001) as intervenções regulatórias são marcantes no tratamento das questões ambientais brasileiras.

Com relação aos Estudos de Impacto Ambiental, desde seu estabelecimento em 1986 com a Resolução Conama N°01/86 eles têm sido objeto de investigação etnográfica e críticas devido aos efeitos sociais dos grandes projetos e pela falta de definição das metodologias a serem empregadas para a avaliação de impactos. Para a academia, o campo de investigação dos processos de licenciamento ambiental se apresentava como um campo aberto, ainda a ser construído, conforme destaca Sigaud (*apud* BRONZ, 2011:60):

Uma questão que parecer ter sido até agora pouco discutida é a contribuição específica que profissionais e a própria Associação Brasileira de Antropologia possam vir a dar no sentido de produzir uma reflexão acadêmica sobre a natureza destes projetos, sobre a fragilidade metodológica dos RIMAs, **sobre a caricatura do “social” embutida nos projetos e nas avaliações que deles se faz e ainda sobre a naturalização do papel do Estado que está em jogo nestas iniciativas.** Uma reflexão deste tipo, calcada na pesquisa, poderia se desdobrar numa intervenção no debate público sobre os grandes projetos e eventualmente vir a fornecer subsídios aos grupos organizados que enfrentam os representantes do Estado e até mesmo iluminar as mentes dos tecnocratas mais sensíveis ao “social”, oferecendo-lhe argumentos para seus embates políticos no interior das empresas.

Este cenário apontava para a necessidade de reflexões que articulassem as políticas setoriais de governo, suas perspectivas, agente social e conservação ambiental. Com enfoques diferentes, destacam-se os seguintes trabalhos: Duqué (1984), Sigaud (1987; 1988; 1989; 1992; 1995), Daou (1986, 1988, 1989), Pimentel Filho (1988) e Vainer (1993; 2008), cujos estudos enfocam a agência dos atores sociais, especialmente

a organização dos atingidos por barragens e os sindicalistas; Silvio Coelho dos Santos (2003), engajado em elucidar os impactos ambientais das hidrelétricas da bacia do rio Uruguai sobre povos indígenas; Ludwig (2003), Parry Scott (2009), Eduardo Paes Machado e Elisabeth Homem Oliveira (1987), que estudavam os efeitos das hidrelétricas no Nordeste, dentre outros. Estes autores se propuseram a analisar comparativamente os efeitos sociais das implantações das hidrelétricas em curso no escopo das políticas nacionais de energia elétrica, denunciando que:

Gestada ao longo desse período no interior do Ministério das Minas e Energia, pela Eletrobrás e suas subsidiárias, esta política tem a curiosa particularidade de gerar não apenas hidroeletricidade, mas também efeitos sociais, perversos, que parecem remeter a princípios e procedimentos comuns a todas as empresas do setor elétrico, cujo resgate pode certamente contribuir para iluminar a questão. (SIGAUD, 1989:56)

No período pós-constituente houve uma generalização do discurso da participação, tanto pela sociedade civil quanto no interior do próprio Estado. Nesse sentido, os estudos produzidos pelos referidos autores somaram-se ao debate acadêmico que se desenvolvia na *arena ambiental* sobre natureza e comunidades tradicionais e contribuíram para formar uma visão crítica dos estudos de impacto ambiental e dos processos de mudança social que viam ocorrendo em decorrência da implantação de grandes empreendimentos, impulsionando assim uma nova leva de produção acadêmica a partir da perspectiva socioambiental, denunciando que “os custos e benefícios são desigualmente distribuídos, variando de acordo com os recursos disponíveis dos diversos grupos para atuar no contexto da política local” (FUCKS apud VIEIRA, 2009:22). Acselrad (2004) chama atenção para a afirmação da *natureza* como objeto de disputa nos campos políticos e sociais. Sobre a legislação de proteção ambiental brasileira, Vieira (2009:22) ressalta que “o Estado se coloca em um papel de exigir que a Lei seja cumprida sem fornecer subsídios para mesma, o que dificulta ainda mais a prática desses instrumentos, reproduzindo as relações econômicas e políticas desiguais que se dão nos territórios e práticas sociais”. Estas abordagens procuram investigar a construção dos grandes empreendimentos (com foco em barragens), como uma manifestação particular da *arena ambiental*, onde se travam lutas históricas em torno da construção e afirmação de formas legítimas de apropriação material e simbólica da natureza – inaugurando assim os estudos entendidos como “justiça ambiental”. Nessa direção vários estudos foram produzidos apontando os conflitos socioambientais tendo

como objeto de análise estudos de impacto ambientais e os processos de licenciamento, dentre eles: Acseirad (1991, 1995, 1997, 2004), Leite Lopes (2004b), Zhouri et al, (2005), Loureiro (2004) e Vieira (2009). Este período é marcado por uma diversidade de abordagens voltadas para tema *meio ambiente*. Reflexões sobre o papel da antropologia e o lugar do antropólogo também passaram a ser objeto de reflexão acadêmica em Assis (2007), Oliveira, R. (2005), Oliveira, J. (2010), Zhouri (2007, 2011), Almeida (2007), dentre outros. Destaca-se nesse período a produção acadêmica realizada por antropólogos que atuaram na elaboração de Estudos de Impacto Ambiental tais como: Barbosa (2001), Loureiro (2004), Bronz, (2005, 2011), Nuit (2006), Sampaio (2006), Assis (2007) e Vieira (2009). Estes antropólogos trouxeram para dentro da academia reflexões a partir de suas experiências como consultores e desenvolveram estudos sobre os atores sociais, procedimentos institucionais, estratégias dos empreendedores, dentre outros.

Com a retomada das grandes obras ou dos grandes projetos de desenvolvimento a partir do programa de governo – Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o licenciamento ambiental vem ganhando cada vez mais relevância, tanto no âmbito popular, quanto no espaço acadêmico. Os processos recentes de licenciamento vêm colocando em cheque a legitimidade do licenciamento ambiental, despertando reflexões sobre a figura histórica da divisão de poderes no Estado. Nos processos de licenciamento, ora o Estado assume a posição de empreendedor, através das empresas estatais, com interesse econômico, ora de administrador, como órgão licenciador, com interesse público de preservar o *meio ambiente*. Em muitas ocasiões esta dupla posição do Estado é antagônica e conflituosa, mostrando ser incompatível o interesse econômico com a “preservação ambiental”. De qualquer modo, como “administrador” ao licenciar as atividades potencialmente poluidoras e ao conceder licenças ambientais, o Estado compactua com os possíveis impactos que ocorrerão na instalação e/ou operacionalização desses empreendimentos (VIEIRA, 2009).

Nesses casos, a agência do Estado - governo voltou-se para a articulação multissetorial do acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental, na flexibilização das normas ambientais e no estabelecimento de prazos para cada etapa do procedimento de licenciamento. Visando agilizar as emissões das licenças ambientais, o argumento posto é que é necessário priorizar a expansão do parque industrial para fortalecer a estrutura econômica em detrimento de outros impactos. Este argumento é

fortemente divulgado pelas empresas e pelo Estado, bem como é aceito por grande parte da população. (VIEIRA, 2009)

Habermas (1997) chama atenção para o fato de que nas sociedades complexas, Estado e sociedade encontram-se no mesmo nível. As tarefas de regulação e normatização enreda o Estado em negociações com grandes corporações, sendo acessíveis apenas aos meios persuasivos, assim sendo, as “medidas políticas tornam-se objeto de negociações, nas quais os destinatários privados da regulação podem exigir do Estado recompensas pela sua disposição de obedecer” (*op.cit.*:177). Dessa forma,

o licenciamento ambiental pode ser entendido como uma barreira ou empecilho que dificulta o desenvolvimento econômico do país, seja para obras de infraestrutura do próprio governo federal, seja como alvo de altos investimentos estrangeiros.

(...)

Os discursos incluem destacar a abundância dos recursos naturais, sua valorização e o reconhecimento do Brasil como um dos países com maior biodiversidade do mundo, mesmo que a distribuição dos recursos financeiros nacionais voltados para a gestão ambiental pareça ser deficiente. Quanto a esse aspecto, observa-se que a operacionalização do licenciamento e a fiscalização dos empreendimentos, bem como o cumprimento das condicionantes, apontam fragilidades no licenciamento ambiental enquanto instrumento no acompanhamento de todo o seu processo – ou entendimento deste enquanto processo – adotando-se ações pontuais e visando de modo particular somente a emissão das licenças em suas diversas etapas (VIEIRA, 2009:31-32).

A estratégia utilizada para agilizar a emissão das licenças ambientais foi a gestão política dos processos de licenciamento ambiental dos projetos inseridos no PAC pela Casa Civil, órgão vinculado diretamente à presidência da república. Durante o segundo mandato do governo Lula (2003-2010), a atual presidente da república, Dilma Rousseff, foi chefe da Casa Civil. Durante a sua passagem pela Casa Civil, todos os processos de licenciamentos ambientais de empreendimentos que estavam incluídos no PAC tiveram a gestão política do ministério, no sentido de estabelecer prazos e acordos entre os empreendedores (empresários) e os representantes das instituições governamentais. Na prática, a gestão era uma espécie “balcão de negociações” entre as exigências (condicionantes) dos órgãos ambientais e intervenientes para emissão das licenças ambientais e os prazos para a emissão das respectivas licenças, de modo a cumprir os cronogramas de plataforma do governo e o de desembolso financeiro destinado ao empreendimento, uma vez que este estava vinculado às emissões das respectivas licenças ambientais. Esta gestão era feita através de uma agenda de prioridades e com

reuniões mensais ou quinzenais, dependendo do interesse do governo. Como consequência, os prazos para elaboração dos estudos de impacto ambientais por parte das consultorias ficaram praticamente inexecutáveis; o mesmo ocorria com os prazos estabelecidos para análise dos estudos por parte dos órgãos ambientais. Muitas licenças ambientais foram emitidas sem o aval e análise da equipe técnica do IBAMA e dos demais órgãos ou ainda, em alguns casos, as exigências (condicionantes) ambientais foram ignoradas e suprimidas das respectivas licenças. Recentemente, esta situação foi denunciada pelos servidores do Ministério do Meio Ambiente - MMA que divulgaram um manifesto sobre grandes projetos de desenvolvimento:

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, articulado com a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana – IIRSA, **chegou trazendo inúmeros projetos de infraestrutura** por todo o país e, **juntamente com eles, a obrigatoriedade da emissão de licenças ambientais que validem tais obras em prazos mínimos. Sem a real estrutura e tempo suficiente para análises adequadas, o servidor se vê sem os instrumentos necessários para a tomada de decisões sérias, que envolvem manutenção e preservação da vida de fauna, flora, populações tradicionais... vidas.**

Além de todos esses problemas estruturais e técnicos, **soma-se a pressão de: alterar pareceres, diminuir e retirar condicionantes de licenças, evitar vistorias e autuações, e diversas violações ao bom e devido cumprimento do exercício legal de nossas atribuições.** Por fim, **é recorrente que os gestores desconsiderem recomendações dos técnicos e adotem posturas e decisões contrárias. Situação gravíssima que se tornou cotidiana, embora até este momento, velada** (Manifesto IBAMA, ICMBio e MMA, 2012, grifos nossos).

É nesse cenário de agravamento da crise política, no que tange às questões econômicas e ambientais e estando o governo preocupado em garantir a execução de suas obras, que os processos de licenciamento ambiental estão sendo feitos atualmente no país. De acordo com Vieira (2009:32):

Retomando a questão de presunção da legitimidade do licenciamento ambiental, **esse instrumento na Política ambiental brasileira é constantemente afetado pelas mudanças no discurso governamental quando este prioriza o desenvolvimento econômico, pressionando os órgãos ambientais para licenciar atividades**, como foi o caso das usinas hidrelétricas e outros empreendimentos de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conhecido também como Pacote de Desenvolvimento do Governo Lula, além de grandes empreendimentos, na dita promessa de desenvolvimento econômico e “transbordo” do aspecto positivo às questões sociais. **Por esse viés, o licenciamento não passa de um roteiro burocrático a ser cumprido e não questionado, seja pelos próprios órgãos ambientais, seja**

pela sociedade civil. Somam-se a este quadro os intensos desgastes políticos, em especial referentes à pressão para aprovação das grandes obras do PAC, incluindo quando o governo federal passou por diversos enfrentamentos internos entre o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, para licenciamento e (não) liberação de obras de infraestrutura de grande porte (algumas consideradas megalomaníacas e combatidas por parte da população, a exemplo da transposição do rio São Francisco).

Sigaud (1987) e posteriormente Zhouri et al (2005), apontam a prática de se realizar uma análise de viabilidade ambiental de um empreendimento após governo e empresas firmar contratos milionários, o que faz com que os EIAs sejam meramente uma avaliação para “minimizar” ou “neutralizar” os impactos de uma decisão já tomada. Com a gestão política multissetorial da Casa Civil sobre os processos de licenciamento ambiental isto torna-se cada vez mais evidente.

3.1 Procedimento de Licenciamento Ambiental

Para nossa análise, optamos por tratar nessa parte do texto os procedimentos e os aspectos normativo-institucional dos processos de licenciamento no intuito de localizar as ações e os campos de negociações possíveis no interior dos procedimentos de licenciamento ambiental. Deixamos por analisar as ações e relações motivadas por uma intencionalidade política para o nosso estudo de caso, mais especificamente quando essas podem ser correlacionadas ao reconhecimento étnico de comunidades quilombolas.

Para esclarecimento, vamos tratar dos procedimentos que estão em prática atualmente em âmbito federal, sob a competência do IBAMA. Competem ao IBAMA os licenciamentos ambientais de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, como, por exemplo, aqueles localizados em dois ou mais Estados, ou cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais estados. (VIEIRA, 2009:27)

Na opinião de Zhouri et al (2005), a função do licenciamento ambiental é garantir que as decisões políticas referentes à localização, instalação, ampliação e funcionamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras se enquadrem nos regulamentos da sociedade.

Sobre o papel do Estado nos processos de licenciamento ambiental, Vieira (2009:23) entende que é um procedimento onde o Estado atua em prol da proteção ambiental, seguindo o princípio da precaução e prevenção de impactos negativos e prejudiciais ao ambiente, à saúde e outros, na análise de um empreendimento “potencialmente poluidor” e de sua viabilidade ambiental.

A rigor, viabilidade ambiental é testada através da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA de um empreendimento ou atividade potencialmente poluidora. Esta avaliação é feita por meio de “estudos de impacto ambiental” - EIA. Estes estudos (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental- RIMA⁶⁷ foram estabelecidos pela Resolução CONAMA nº01/1986⁶⁸, que apresenta uma lista de atividades⁶⁹ que devem ter

⁶⁷ As informações técnicas geradas no Estudo de Impacto Ambiental devem ser apresentadas em um documento em linguagem apropriada ao entendimento do público, que é o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, em conformidade com a Resolução CONAMA Nº001/86. A linguagem utilizada neste documento deve conter características e simbologias adequadas ao entendimento das comunidades interessadas, devendo ainda conter, como instrumento didático auxiliar, ilustrações tais como mapas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, expondo de modo simples e claro as consequências ambientais do projeto e suas alternativas, comparando as vantagens e desvantagens de cada uma delas. (IBAMA, 2009)

⁶⁸ Embora esta resolução indicasse quais empreendimentos estão sujeitos à elaboração de EIA/RIMA e diretrizes para elaboração dos estudos, ela não define a metodologia de avaliação dos impactos ambientais.

⁶⁹ Art. 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 da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; II - Ferrovias; III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, art. 48 Decreto-Lei nº 32/1966; V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV; VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; XII - Complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos hidróbios); XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI; XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes estaduais ou municipais; XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia. XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia. (nova redação dada pela Resolução nº11/86); XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (inciso acrescentado pela Resolução nº 11/86); XVIII - Empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional. (inciso acrescentado pela Resolução nº 5/87) (Resolução CONAMA nº01/1986)

avaliados os seus impactos antes de sua implementação ou execução. A definição de “*impacto ambiental*”⁷⁰ utilizada nos estudos é a estabelecida pela Resolução CONAMA nº01/1986, que define impacto ambiental como qualquer alteração *significativa* no **meio ambiente** causada pela ação humana, vejamos:

As alterações resultantes da ação do homem são usualmente denominadas efeitos ambientais. A maioria dos autores associa o termo impacto ambiental à inclusão, na definição de efeito ambiental, de um julgamento de valor. Assim, **define-se impacto ambiental como qualquer alteração significativa no meio ambiente** - em um ou mais de seus componentes - provocada por uma ação humana.

Um impacto ambiental é sempre consequência de uma ação. Porem, nem todas as consequências de uma ação do homem merecem ser consideradas como impactos ambientais. Os fatores que levam a qualificar um efeito ambiental como significativo são subjetivos, envolvendo escolhas de natureza técnica, política ou social. Mais uma vez, a noção de meio ambiente é fundamental para o entendimento e a aplicação do conceito de impacto ambiental. De acordo com a legislação, as opções políticas, os interesses dos grupos sociais, ou mesmo a competência técnica, devem-se definir os componentes, fatores e parâmetros ambientais considerados relevantes. (VEROCAI, 1990:4, grifos nossos)

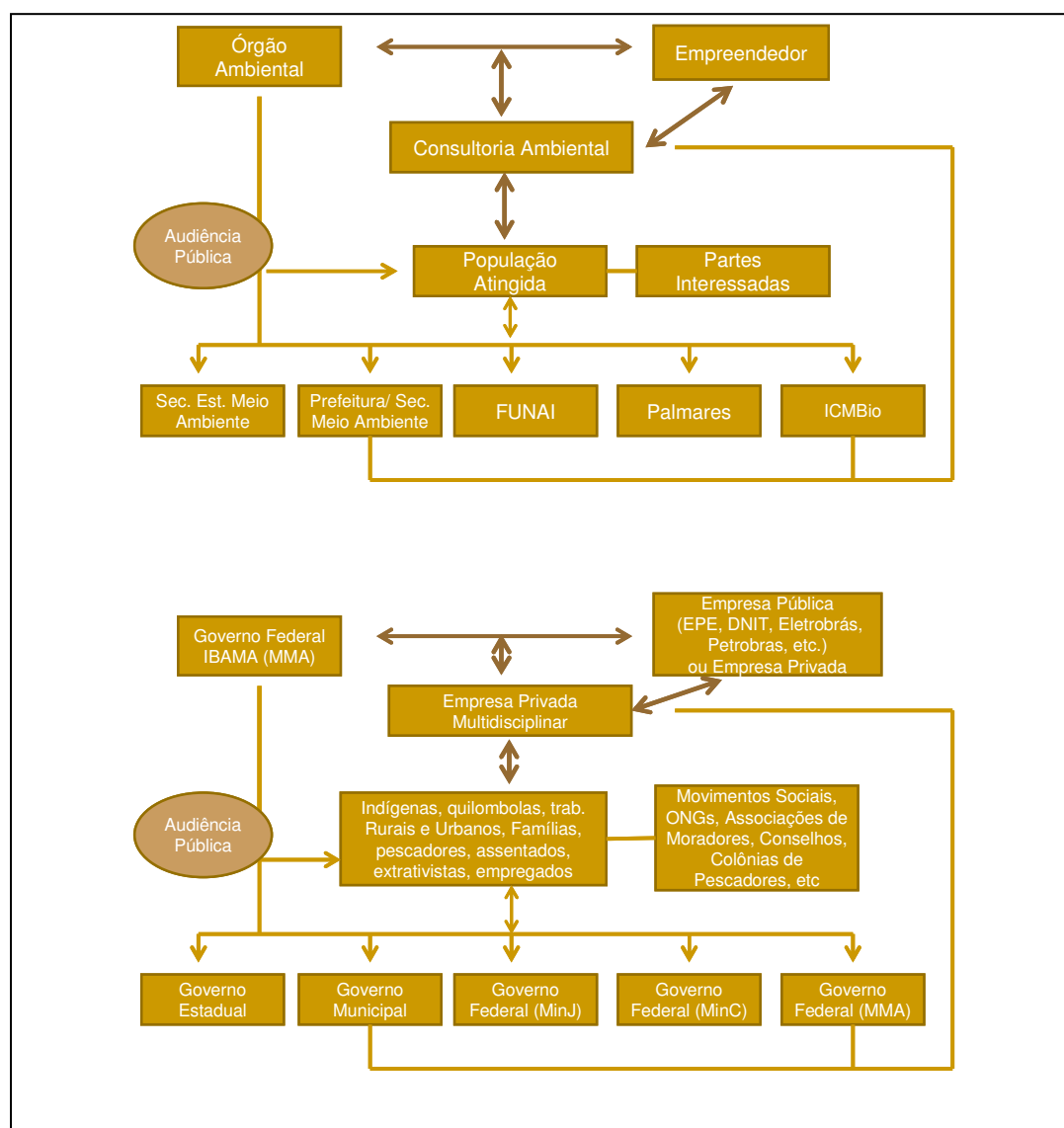
Se tomarmos como base os procedimentos administrativos do licenciamento ambiental, podemos afirmar que o campo está pré-estruturado a partir do arranjo ou do diálogo entre os agentes sociais indispensáveis, que são aqueles que exercem uma função estruturante. O órgão ambiental, responsável pelo licenciamento que é sempre uma instituição de governo; o “empreendedor” responsável pela obra ou projeto industrial que, via de regra, é sempre uma empresa, pública ou privada; a consultoria ambiental responsável pela elaboração do estudo de impacto ambiental que a exceção de usinas hidrelétricas⁷¹ é uma empresa privada com uma equipe multidisciplinar; a população “atingida” pode estar representada por uma organização social ou não; os órgãos interveniente, responsáveis por emitir pareceres sobre a viabilidade do

⁷⁰ De acordo com a Resolução Conama nº01/86, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

⁷¹ Com a alteração nas regras de leilão para investimento em Usinas Hidrelétricas a Empresa Pesquisa Energética – EPE que é uma empresa pública passou a ser a responsável pela elaboração dos estudos de impacto ambiental e obtenção da Licença Prévia junto ao órgão ambiental. Até então, estes estudos eram elaborados somente por empresas privadas, como ocorre para os demais empreendimentos.

empreendimento em temas específicos, tais como: impactos sobre indígenas, unidades de conservação, quilombolas, dentre outros, e, é sempre uma instituição de governo; as secretarias estaduais ou municipais e ainda conselhos de meio ambiente, se houver. O quadro a seguir ilustra os principais agentes sociais atuantes no campo do licenciamento ambiental.

Quadro 1 – Principais agentes sociais atuantes no campo do licenciamento ambiental



Fonte: elaboração própria.

Cabe ao **empreendedor** - “dono” da atividade - abrir o processo de licenciamento, contratar uma **consultoria ambiental** para elaborar o EIA/RIMA e executar as medidas mitigadoras ou compensatórias dos impactos ambientais de seu empreendimento (tendo como referência o documento – Termo de Referência –TR

elaborado pelo órgão ambiental). O **órgão ambiental** é responsável pela tomada de decisão para deliberar sobre qualquer autorização parcial e sobre a aprovação final do empreendimento emitindo as Licenças Ambientais (BRONZ, 2001). A partir da abertura do processo de licenciamento ambiental, o órgão emite o Termo de Referência-TR⁷² com objetivo determinar a abrangência, os procedimentos e os critérios gerais para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima), necessários ao licenciamento ambiental do empreendimento (IBAMA, 2009).

De acordo com a Portaria Interministerial nº419 de 29 de outubro de 2011⁷³, no momento da abertura do processo de licenciamento ambiental⁷⁴, além das informações do empreendimento, o empreendedor deverá informar também a presença de povos indígenas e comunidades quilombolas nas áreas de interesse no projeto. Nesse sentido,

⁷² Estipula as diretrizes mínimas e fornece subsídios que norteiam o desenvolvimento do diagnóstico da qualidade ambiental da área de implantação do empreendimento e avaliação dos seus impactos. O EIA deve identificar os impactos do empreendimento, analisando sua inserção regional, o que embasará, juntamente com os demais **fatores** e estudos específicos incorporados à análise, a tomada de decisão quanto à viabilidade ambiental do projeto. A avaliação integrada dos impactos ambientais deve considerar os impactos isolados, cumulativos e sinérgicos relacionados especificamente com o empreendimento, bem como considerar efeitos cumulativos e/ou sinérgicos de origem natural e **antrópica**, principalmente com relação aos eventuais projetos inventariados, propostos, em implantação ou operação na área de influência (IBAMA, 2009).

⁷³ Deve-se notar que esta Portaria faz parte de um conjunto de sete portarias voltadas ao licenciamento ambiental no âmbito federal. Uma delas refere-se aos novos procedimentos de atuação dos órgãos da Administração Pública Federal. As demais seis normas estabelecem novas regras de licenciamento ambiental e respectiva regularização para empreendimentos de setores específicos que se encontrem em operação sem a respectiva licença ambiental, tais como: rodovias federais; portos e terminais portuários marítimos; sistemas de transmissão de energia elétrica; empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar.

⁷⁴ Além de novas regras, foram criados programas de incentivo à regularização ambiental das rodovias federais e portos e terminais marítimos, o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (Profas) e o Programa Federal de Apoio à Regularização e Gestão Ambiental Portuária (PRGAP), respectivamente. - Pelas novas Portarias MMA 420/2011 e Interministerial MMA/MT 423/2011, a regularização das rodovias federais deverá ocorrer por meio de celebração de Termo de Compromisso (TC), conforme cronograma especificado na norma, no prazo máximo de 360 dias, com o fim de apresentar os Relatórios de Controle Ambiental (RCA), que subsidiarão a emissão das respectivas Licenças de Operação. No caso dos portos e terminais portuários marítimos, não havia previsão específica para regularização do licenciamento ambiental. Pelas novas Portarias MMA 424/2011 e Interministerial MMA/MT 425/2011, a regularização também ocorrerá por meio de celebração de Termo de Compromisso, no prazo de 120 dias, para apresentação de Relatórios de Controle Ambiental, que subsidiarão a emissão das respectivas Licenças de Operação. Nessa mesma linha, a Portaria MMA 421/2011 estabeleceu que, para a regularização do licenciamento ambiental dos sistemas de transmissão de energia elétrica, serão celebrados Termos de Compromisso, no prazo máximo de 2 (dois) anos. Outra novidade importante trazida pelas mencionadas Portarias é que a **assinatura do Termo de Compromisso suspenderá as sanções administrativas ambientais já aplicadas pelo Ibama e impedirá novas autuações**, quando relativas à ausência da respectiva licença ambiental.

outros agentes sociais⁷⁵ são chamados a participar dos procedimentos de licenciamento ambiental, dentre eles, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI e Fundação Cultural Palmares – FCP, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e Ministério da Saúde. Estes órgãos são denominados de **órgãos intervenientes**.

De acordo com o texto, cabe à FUNAI realizar a avaliação dos impactos provocados pela atividade ou empreendimento em terras indígenas, bem como apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos. Compete à Fundação Cultural Palmares fazer a avaliação dos impactos provocados pela atividade ou empreendimento em terra quilombola, além opinar sobre propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos. Deve o IPHAN realizar a avaliação acerca da existência de bens acautelados identificados na área de influência direta da atividade ou empreendimento, bem como apreciação da adequação das propostas apresentadas para o resgate. Compete ao Ministério da Saúde tratar da avaliação e recomendação acerca dos impactos sobre os fatores de risco para a ocorrência de casos de malária, no caso de atividade ou empreendimento localizado em áreas endêmicas da doença.

Estes órgãos atuam como intervenientes no processo de licenciamento ambiental e reconhecida a interferência do empreendimento nestas comunidades ou Terras Indígenas, devem emitir Termo de Referência para elaboração de estudos específicos, denominados de etnoecológicos, e emitir posteriormente seus pareceres sobre os impactos do empreendimento sob estes grupos sociais, dando anuência ou não as respectivas licenças ambientais, podendo também inserir condicionantes as respectivas licenças ambientais.

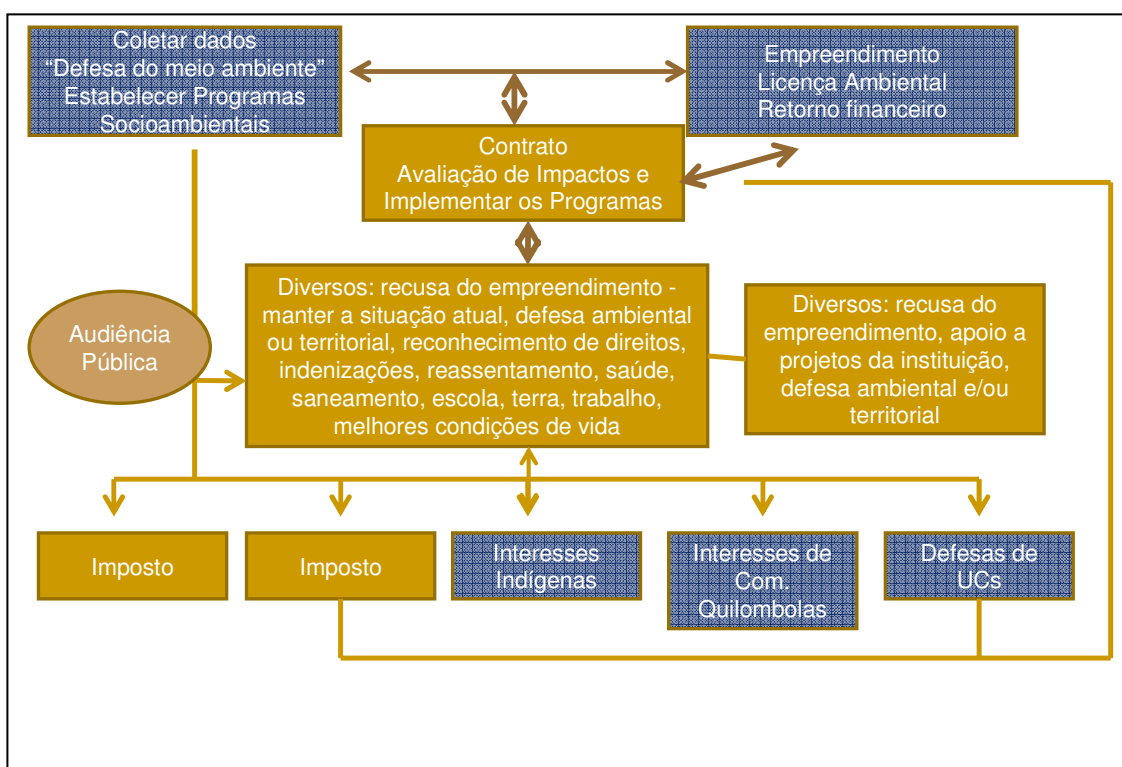
Cabe ao empreendedor o diálogo direto com o órgão ambiental. Cabe ao órgão ambiental o diálogo com todos os agentes sociais ou interessados no procedimento de licenciamento, mas, sobretudo, cabe a ele o diálogo com os órgãos públicos locais e intervenientes. Cabe à consultoria exercer o papel técnico de elaboração de estudo de impacto. Só que para isto, a equipe técnica precisa realizar trabalho de campo. Não raro, a consultoria ambiental é o primeiro agente social a dialogar com a população “atingida” e/ou com os órgãos públicos locais. Apesar de o procedimento focar no diálogo entre empreendedor e órgão ambiental, muitas vezes este diálogo é mediado

⁷⁵ Esta Portaria também denomina o INCRA, IPHAN e o Ministério da Saúde através da Secretaria de Vigilância Sanitária - SVS como órgãos intervenientes nos processos de licenciamento ambiental.

pela consultoria ambiental. O mesmo pode-se dizer em relação ao diálogo entre o empreendedor e a população atingida que em muitas ocasiões é mediado pela consultoria ambiental.

Na medida em que o processo vai se desenvolvendo novos agentes sociais vão sendo incorporados ao campo do licenciamento, mesmo que não sejam as comunidades diretamente “atingidas”. No interior dos procedimentos de licenciamento, convencionou chamar estes grupos sociais de “partes interessadas” ou “grupos de interesse” que são aqueles entendidos como passíveis de serem “impactados” ou que tenham motivações específicas para participarem das discussões sobre o processo de licenciamento ambiental, como grupos ambientalistas e poder público (SAMPAIO, 2006:4). O interesse não precisa ser necessariamente vinculado ao impacto do empreendimento, mas vinculado a abrangência de ações e atuação do grupo no espaço social e territorial de influência do empreendimento. De modo geral, estes agentes sociais atuam no campo do licenciamento guiados pelos seguintes interesses:

Quadro 2 – Principais interesses em jogo no campo do licenciamento ambiental



Fonte: elaboração própria

Em tese, todos estes agentes e grupos sociais são postos a “dialogar” em Audiência Pública, momento que pressupõe que “todos” os interesses serão postos e discutidos. Este momento é entendido pelo órgão ambiental como decisórios para o processo de licenciamento, visto serem considerados como espaços “democráticos” que possibilitam a exposição das posições de “todos” os interessados no licenciamento ambiental, podendo estas, inclusive, dependendo dos níveis de conflitos existentes inviabilizar os empreendimentos. (SAMPAIO, 2006:4) Nessas situações, o conteúdo dos estudos de impacto, as peças produzidas ao longo do licenciamento e o histórico de impactos ambientais são o referencial de diálogo e negociações.

Observa-se uma participação cada vez maior de diferentes grupos sociais nos processos de licenciamento ambiental. Os agentes envolvidos projetam no campo visões de mundo diferenciadas e, para se manterem no *campo* de debates, se apropriam da linguagem particularizada do *campo*, articulando-a com suas experiências. Dessa forma, são diferentes agentes atuando no campo do licenciamento, compartilhando de uma linguagem comum, mas operando os termos a partir de chaves interpretativas e interesses diferentes. Suas posições refletem os diferentes modos pelos quais eles próprios se apropriam desses recursos naturais e se relacionam com o meio ambiente, seja solicitando a implementação políticas socioambientais que regulamentam uso e ocupação ou tomando o EIA como objeto de disputa.

Contudo, a respeito do discurso da importância da participação da população na tomada de decisão nos processos de licenciamento ambiental através destas audiências, Sigaud (1987) já chamava a atenção para as limitações das avaliações de impactos ambientais. A Autora denunciava a prática em se identificar as “implicações sociais de empreendimentos hidrelétricos após a realização contratos milionários entre governos e as empresas” e até mesmo a compra de equipamentos caros e pesados para sua instalação antes da emissão da licença ambiental. Segundo a autora, trata-se de realizar uma avaliação para “minimizar”, “mitigar” ou “neutralizar” impactos de uma decisão já tomada e em curso, entre governo e empreendedor, nunca uma avaliação de impactos a ser considerada na construção de um empreendimento. (SAMPAIO apud SIGAUD, 2004) Esta constatação revela os interesses que estão em jogo no momento de “abertura” de um processo de licenciamento. Se por um lado, o empreendedor depende do governo como agente financiador e “permissivo” para a realização de suas atividades, por outro, o governo precisa do empreendedor para arrecadar impostos e gerar postos de trabalho. O que há de novo, no contexto atual é a gestão política desses

processos, onde o campo de poder e forças é “ordenado” pelo governo federal (centralizado na Casa Civil) sob a premissa de defesa dos “interesses públicos”. Nesse arranjo, o governo federal defende o empreendimento politicamente; o empreendedor garante a parte financeira e ambos vão juntos para o campo de negociação com a população e os grupos interessados. Em alguns casos, a busca do equilíbrio está no estabelecimento de compromissos por parte do empreendedor em executar obras que seriam de responsabilidade do governo federal e/ou em financiar projetos socioambientais de grupos de interesse. Se, por um lado, as audiências representam a oportunidade de acompanhamento do licenciamento, por outro essa participação é limitada na medida que esse ato legal se caracteriza por sua natureza consultiva.

Nessa perspectiva, o licenciamento ambiental se coloca para além do procedimento administrativo do Estado, para se apresentar como um processo político e social capaz de mobilizar diversos agentes sociais na defesa seus interesses em diferentes disposições de poder.

3.1.1 Viabilidade ambiental do empreendimento

Essa etapa inicia-se com a abertura do processo de licenciamento junto ao órgão ambiental e termina com a emissão da Licença Prévia - LP Ambiental. Este mesmo procedimento é feito para os estudos de povos indígenas e comunidades quilombolas, que concluem com a anuência ou não da emissão da Licença Prévia.

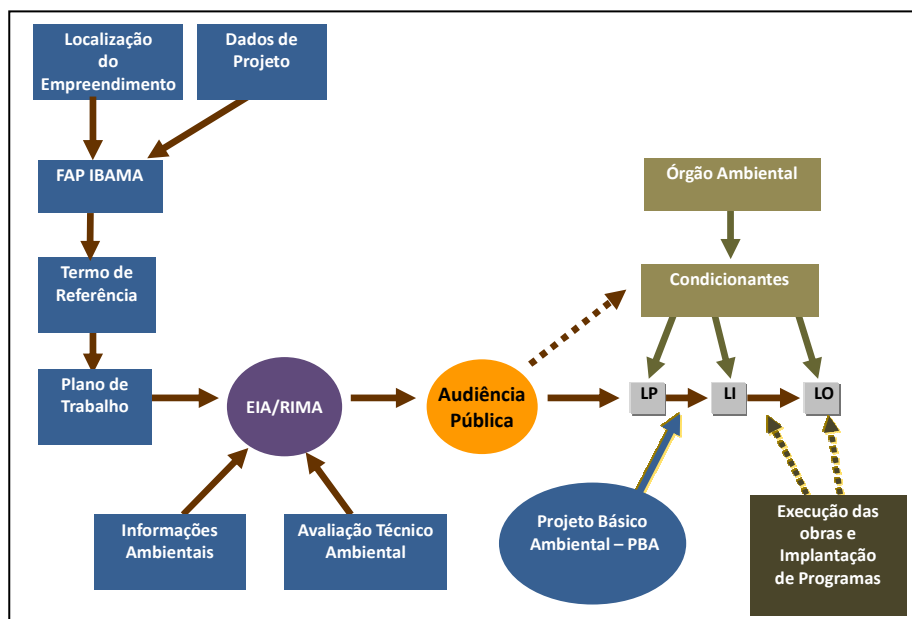
Apesar da previsão dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA para se determinar as interferências de um empreendimento sobre o meio ambiente, a percepção dos possíveis impactos por parte do órgão licenciador, no sentido de ser *significativo*⁷⁶, determina o rito do processo de licenciamento e o tipo de estudo a ser feito no momento de abertura do processo. Dessa forma, a percepção de “significativo impacto ambiental” é a primeira questão posta em *campo* para negociação. Esse campo vai sendo construído através das etapas do licenciamento, de seus procedimentos (art.10º da Conama

⁷⁶ “Art. 3º A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. **O órgão ambiental competente, verificando** que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de **significativa degradação do meio ambiente**, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento”. (Conama nº237/97)

nº237/97) A figura a seguir ilustra as principais etapas do processo de licenciamento ambiental de competência do IBAMA, considerando a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, conforme as normas vigentes.

**Figura 3 – Principais etapas do processo de licenciamento ambiental
IBAMA- EIA/RIMA**



Fonte: elaboração própria adaptada da apresentação da consultoria ambiental utilizada em Audiência Pública.

A **primeira etapa** dos procedimentos de licenciamento ambiental é a “definição pelo órgão ambiental competente - *com a participação do empreendedor*⁷⁷ - dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida”. (I, art.10, Conama nº237/97)

A legislação ambiental permite ao órgão ambiental estabelecer procedimentos de licenciamento ambiental simplificado⁷⁸, onde solicita estudos ambientais mais simples

⁷⁷ Isto não ocorria antes do acompanhamento das obras do PAC pela Casa Civil - PGAC. O TR era definido pelo órgão licenciador sem a interferência do empreendedor e/ou sem a interferência das empresas de consultoria ambiental

⁷⁸ Art. 12. O órgão ambiental competente **definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais**, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados,

no momento de abertura do processo. Sendo assim, é feita uma análise preliminar e verificando que a atividade ou empreendimento não é “potencialmente” causador de “*significativa*” degradação do meio ambiente, são definidos os estudos ambientais pertinentes ao respectivo **rito de licenciamento** (Conama nº237/97). Cabe a ressalva que, embora o EIA/RIMA sejam os estudos ambientais estabelecidos para avaliação de impactos ambientais do empreendimento, eles não são os únicos estudos ambientais⁷⁹ elaborados no âmbito do licenciamento ambiental. Por outro lado, eles são os únicos estudos ambientais apresentados para consulta pública através da Audiência Pública.

Nesse momento, iniciam-se as negociações entre o empreendedor e o órgão ambiental, que através da Ficha de Abertura do Processo – FAP (no caso do IBAMA) apresenta o projeto ao órgão, discute sobre o rito a ser seguido no licenciamento ambiental do empreendimento em questão e, este indica os estudos necessários para a avaliação de impactos. Os pontos de negociação postos em campo são: lista de documentos a serem apresentados; estabelecimento de prazos para protocolo de documentos e emissão de pareceres; o enquadramento do empreendimento em ritos (simplificados ou completos com EIA/RIMA); estratégias de licenciamento do empreendimento (licenciamento de todas as atividades do empreendimento ou fracionado, emitindo uma licença ambiental para cada uma das atividades); competência do órgão licenciador (Federal/Estadual/Municipal).

A respeito da competência do órgão licenciador, recentemente a Asibama ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn 4757) da Lei Complementar nº 140/2011, por entender que a referida lei retirou as atribuições da União, especialmente do IBAMA, de fiscalizar empreendimentos licenciados pelos órgãos municipais e estaduais. Na prática, são raros os municípios e/ou estados que possuem conhecimento a respeito dos processos de licenciamento e/ou tenham em seu quadro de funcionários técnicos especialistas capazes de atuarem no controle e monitoramento ambiental de

previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§3º Deverão ser **estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento** ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental. (Conama nº237/97)

⁷⁹ Estudos Ambientais são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco. (art.1º da Conama nº237/97)

atividades industriais. Tal legislação inserida no contexto de PAC vem sendo interpretada como uma tentativa de cercear a atuação do órgão ambiental frente às demandas de licenciamento ambiental dos projetos do PAC.

A **segunda etapa** abertura do processo de licenciamento ambiental por parte do órgão ambiental competente. Ele se inicia com o protocolo dos documentos referente ao empreendimento requerendo a licença ambiental e a emissão do Termo de Referência - TR para elaboração dos estudos ambientais por iniciativa do empreendedor e pela emissão do Termo de Referência por parte do órgão ambiental. A abertura do processo e o recebimento do Termo de Referência são publicados pelo empreendedor em jornais de grande circulação dando início a contagem de prazo. A partir de então, empreendedor está apto a iniciar a elaboração dos estudos ambientais. Nesse momento, um novo agente social é inserido ao processo, as empresas de consultoria ambiental, que são responsáveis pela elaboração dos estudos ambientais.

De modo geral, o campo de negociação gira a cerca do conteúdo do Termo de Referência⁸⁰ para elaboração dos estudos de impactos. Nessa ocasião, são discutidas questões técnicas, projeto de engenharia, metodologia de pesquisa, coleta e apresentação dos dados, avaliação de impactos ambientais, dentre outras. As principais negociações versam sobre as metodologias mais adequadas para atendimento das solicitações do órgão dentro do prazo estabelecido para elaboração dos estudos. Nesse momento, é aberta a possibilidade de “jogar” algumas exigências ambientais como “condicionantes” da licença prévia, antecipando os resultado dos estudos. Na prática, essas situações são mais recorrentemente associadas à falta de maturidade do projeto de engenharia do empreendimento, que mesmo sem estar pronto, ou pelo menos, com todos os seus “conceitos” definidos, o empreendedor abre o processo de licenciamento ambiental, para que este não “atrase” o seu cronograma de implantação e de reembolso financeiro.

Nessa etapa, cabe à consultoria realizar os trabalhos de campo para elaboração do diagnóstico ambiental. De praxis é nesse momento que a população local toma conhecimento do empreendimento ou, pelo menos, uma parte dela.

A **terceira etapa** é a análise pelo órgão ambiental dos documentos, projetos e estudos ambientais protocolados. O primeiro ato é aceite dos estudos ambientais e dos

⁸⁰ § 2o Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

documentos. O aceite é feito através de um “*checklist*” expedito da documentação. Feito isso, o órgão publica em jornais que recebeu os estudos ambientais, nos casos de licenciamento, sob o rito de EIA/RIMA. Nessa etapa são distribuídas cópias dos EIA/RIMA para os órgãos que integram o SISNAMA e dos poderes executivos e legislativos dos estados e municípios inseridos na “área de influência” do empreendimento. O RIMA é distribuído para entidades da sociedade civil, para que dentro do prazo de 40 dias apresentem solicitação de realização de Audiência Pública.

Em paralelo, no órgão ambiental, o estudo é separado e distribuído para os técnicos responsáveis por cada “meio” para análise. Os técnicos do órgão ambiental podem solicitar a realização de vistorias técnicas *in loco*, para conhecer a área a ser impactada pelo empreendimento. Esse é o momento de formação de opinião dos técnicos e início de tomada de posição a respeito do empreendimento. De modo geral, as negociações versam sobre as alternativas locacionais do empreendimento, localização de canteiros de obras, aberturas de rodovias, medidas mitigadoras de impactos e programas ambientais, e as discussões iniciam com a consultoria e depois se estendem para o empreendedor. Cabe a ressalva de que há empreendedores que não autorizam as consultorias a falar diretamente ou se reunir com os órgãos ambientais sozinhas e os contatos são sempre mediados. Bem como, nos casos de empresas multinacionais que estão vindo se instalar no país e ainda não possuem equipe, o processo é feito quase que inteiramente pelas empresas de consultoria, nesse caso, as empresas de consultoria assumem o papel do empreendedor. Esse segundo tipo de situação é rara, mas possível. Eles dependem do grau de confiança entre empreendedor e empresa de consultoria e, sobretudo, do valor do investimento no empreendimento. Isto não costuma ocorrer em investimentos de alto valor financeiro.

A **quarta etapa** compreende as solicitações de esclarecimentos e complementações das informações pelo órgão ambiental. Com as obras do PAC, ficou estabelecido que os órgãos ambientais ou intervenientes poderão fazer esta solicitação, uma única vez. E em caso de não atendimento às solicitações por parte do empreendedor e sendo esta uma informação pertinente para uma análise conclusiva para a emissão da licença ambiental, poderá haver um pedido de reiteração desta solicitação. Anteriormente, os órgãos ambientais reiteravam as solicitações de complementações até que entendessem como atendidas satisfatoriamente.

Feito isto, **a próxima etapa é de Audiências Públicas** para os casos de empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA e/ou que sejam requeridas pela sociedade civil.

Porém, de acordo com a legislação apenas o relatório de impacto ambiental – RIMA é distribuído à população.

As Audiências Públicas são um “ato administrativo consultivo, no qual a sociedade civil, organizada ou não, tem a oportunidade de expressar suas opiniões, críticas e sugestões ao projeto” (BRONZ, 2011:46). Estas Audiências tem o objetivo de comunicar os resultados do EIA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito do empreendimento. Segundo Guicheney e Marques (2012:18), “o contexto discursivo extraordinário originado pela Audiência Pública pode configurar-se como espaço em que diferentes pontos de vista são explicitados de modo a lançar luz sobre as diversas nuances de um problema de natureza coletiva”. Porém, há de se considerar as limitações socioeconômicas brasileira, da democracia participativa e do processo de institucionalização da sociedade que pode, por vezes, levar à manipulação de agendas e acordos. Essas são fragilidades também presentes nas reflexões acadêmicas sobre os processos de licenciamento ambiental.

As Audiências Públicas são de responsabilidade do órgão ambiental, que seleciona a quantidade e o local de sua realização. Este é um procedimento altamente “ritualizado”, com momentos de apresentação e manifestações da população.

Cabe ao empreendedor organizar e arcar com os custos de realização das Audiências Públicas solicitadas. Nesse momento, são preparados material gráfico informativo do empreendimento e apresentações, sendo três apresentadores: o IBAMA, com informações sobre licenciamento ambiental e os procedimentos específicos do empreendimento em questão; o Empreendedor, com informações do empreendimento e a Consultoria, apresentando os resultados dos estudos de impacto ambientais.

Nessa etapa, enquadram-se também as consultas prévias ou oitivas a povos indígenas e comunidades quilombolas previstas pela convenção nº169 da OIT, apesar dos estudos específicos para estas comunidades seguirem um rito em separado, determinado pelos procedimentos internos dos respectivos órgãos intervenientes.

A **sexta etapa** é a manifestação do órgão ambiental, solicitando esclarecimentos e complementações decorrentes das manifestações em audiências públicas. Estas solicitações também só podem ser requeridas uma única vez, podendo, quando couber, haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios.

A **sétima etapa** é a emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico por parte do órgão ambiental. Nesse momento o empreendedor toma

conhecimento do posicionamento oficial do órgão ambiental. Esta etapa abre o campo de negociação quanto ao conteúdo da Licença Prévia a ser emitida para o empreendimento. De modo geral, esta é a etapa de maior influência política, onde a Casa Civil busca “mediar” os interesses dos órgãos licenciadores e intervenientes e os interesses do empreendedor.

A **última etapa** é o deferimento ou indeferimento do pedido de Licença Prévia - LP, dando-se a devida publicidade. Essa etapa indica a viabilidade ambiental do referido empreendimento, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (art.8º da Conama nº237/97). A partir daí, segue para as próximas etapas, onde o empreendimento – as obras – passam a ser questão central até a operação do empreendimento.

3.1.2 Implantação do empreendimento

Na Licença Prévia, constam as condicionantes socioambientais para que o empreendimento seja instalado. Em tese, essas condicionantes da LP significam que o empreendimento é viável ambientalmente, desde que atenda os quesitos socioambientais estabelecidos.

As condicionantes são tanto ações que devem ser tomadas no momento de ocasião de obras e operação do empreendimento até os programas socioambientais que devem ser implementados como forma de “compensar” ou mitigar os impactos identificados pelo estudo ambiental.

De modo geral, as medidas mitigadoras e os programas ambientais são propostos no estudo de ambiental, podendo o órgão licenciador solicitar a inclusão de outras ações ou programas que não estavam previstos no estudo.

Nesta fase, a equipe de consultoria tem a função de detalhar os programas ambientais, ou seja, transformá-los em programas de execução, informando o cronograma das atividades, custos, responsáveis pela sua implementação, etc. De modo geral, a responsabilidade pela implementação é do empreendedor, o “dono” do empreendimento. Em paralelo ao detalhamento dos programas ambientais, também é feito o projeto executivo do empreendimento, detalhando como que as obras serão feitas e quais as tecnologias que serão utilizadas. Estas informações são consolidadas em documentos denominados de PBA – Plano Básico Ambiental ou PCA – Plano de Controle Ambiental. Estes documentos são uma continuação dos estudos ambientais,

portanto, não é permitido incluir fatos novos. Este mesmo procedimento é feito para os estudos de povos indígenas e comunidades quilombolas.

Após a entrega do PBA/PCA ao órgão ambiental para análise, a próxima etapa compreende solicitações de esclarecimentos e complementações das informações pelo órgão ambiental. Nesse momento, o *campo* é construído por meio de reuniões internas, entre empreendedor, órgão ambiental e consultoria. Os PBA/PCA não precisam passar pela etapa de apresentação à sociedade civil, com exceção dos povos indígenas e comunidades quilombolas, com os quais essa etapa segue o mesmo rito da fase anterior. Esclarecidas e complementadas as informações, o órgão ambiental emite a Licença de Instalação – LI do empreendimento.

Esta licença autoriza o início das obras do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. (art.8º da Conama nº237/97)

Ao longo das obras de instalação são executadas as ações de monitoramento e mitigação dos impactos socioambientais do empreendimento. Este conjunto de ações é denominado de gestão ambiental do empreendimento. Algumas ações, que estão vinculadas diretamente as obras, são executadas pelo empreendedor. As que se referem aos programas ambientais são executadas pela consultoria. Cabe ao órgão ambiental acompanhar e fiscalizar a execução das medidas mitigadoras e dos programas socioambientais propostos. Caso seja verificada que as ações propostas não estão sendo cumpridas pelo empreendedor, o órgão ambiental pode emitir multa por descumprimento de condicionantes da licença ambiental, em alguns casos, em se verificando alguma ação de dano ao meio ambiente pode o órgão ambiental autuar o empreendedor por dano ambiental e/ou casar a licença emitida. Passado isto e com as obras finalizadas, o órgão ambiental emite a Licença de Operação – LO do empreendimento.

A Licença de Operação- LO autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Cabe a ressalva de que, ao longo deste processo, nem sempre a empresa consultora que elabora o estudo ambiental é a mesma que irá elaborar os estudos da etapa seguinte ou executar as medidas mitigadoras e os programas ambientais propostos

pelo estudo. Uma estratégia que vem sendo empregada pelos empreendedores a fim de minimizar custos financeiros é firmar contrato com as empresas de consultoria até a emissão da Licença Prévia -LP ou Licença de Instalação- LI. Está é uma das limitações da atuação da consultoria ambiental. Na relação de mercado entre consultoria ambiental e empreendedor, em alguns casos, a capacidade de “atendimento” aos diferentes “pedidos” do empreendedor, tanto técnicos como político, ou seja, a capacidade de subserviência do “contratado” ao “contratante” é preponderante na escolha da empresa de consultoria que prestará serviço.

Para as empresas de consultoria, o que está em jogo é garantir o contrato da etapa de gestão ambiental (pós emissão da LI), que é a execução das medidas mitigadoras e dos programas ambientais propostos pelo estudo, por serem contratos mais longos e com valores superiores aos propostos nas etapas anteriores de EIA e PBA. Contudo, este não é o único interesse das consultorias em atuar na gestão ambiental. Muitos possuem acadêmico como consultores e a motivação de avaliar empiricamente aquilo que foi proposto e poder aprimorar as práticas de gestão ambiental também garante qualidade ao trabalho e a torna competitiva no mercado de licenciamento ambiental.

A descontinuidade de equipes de campo, especialmente aquelas que trabalham com comunidades, representam uma perda de conteúdo e substância significativa nesses processos. As informações coletadas em campo são mediadas pela confiança entre informante e pesquisador. O consultor que foi a campo tem o conhecimento dos aspectos subjetivos que envolvem as mudanças que estão por vir por conta do empreendimento, e com a alteração contratual o novo consultor tem que se apropriar mecanicamente de um processo o qual ele não fez parte e, muitas vezes, tais propostas de mitigação são interpretadas como desnecessárias e novos rumos são tomados. Por outro lado, a população se vê na incumbência de reconstruir por ela própria os caminhos percorridos até então. O mesmo pode ocorrer no quadro das empresas empreendedoras, onde os funcionários que tratam com os gestores e as comunidades locais no período de negociações podem não ser os mesmos a cumprir com os acordos. (BRONZ, 2011:52):

A mudança nos quadros tem um reflexo direto nos distintos níveis de comprometimento moral que os executivos e funcionários assumem (op.cit).

3.1.3 Estudo de Impacto Ambiental

Através dos estudos ambientais é possível avaliar os impactos do empreendimento e discernir sobre a sua viabilidade ambiental. Assim sendo, ele é um instrumento necessário ao controle e gestão ambiental. (BRONZ, 2011; VIEIRA, 2010) O conteúdo dos Estudos de Impactos Ambiental é dividido em: caracterização do empreendimento, análise de alternativa, legislação ambiental e planos e programas governamentais, área de influência, diagnostico ambiental: meio físico, meio biótico e meio socioeconômico, análise integrada, avaliação de impactos ambientais, medidas mitigadoras e conclusão.

Nesse sentido, o primeiro pressuposto dado nos Estudos de Impacto Ambiental é a noção de *meio ambiente*⁸¹. Esta definição “genérica” de meio ambiente passa a nortear a forma de gestão ambiental do Estado, apontando as fronteiras da interferência do poder público nas ações públicas e privadas que afetam o meio ambiente e a população, já que os instrumentos de planejamento e gestão ambiental concentram-se nas mãos do Estado.

Nos estudos de impacto ambiental, este meio ambiente é representado pelos “componentes” ambientais: meios físico, biótico e socioeconômico⁸² (FERNANDES, 2005). Nesses estudos, o conceito de *meio ambiente* utilizado delimita o conteúdo e abrangência do diagnostico⁸³ e das avaliações de impactos ambientais a serem

⁸¹ A PNMA passou a utilizar a categoria *recursos ambientais* ao invés de *recursos naturais*. A PNMA definiu “recursos ambientais” como a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. Ao fazer o deslocamento de recursos naturais para recursos ambientais, o Estado deixa claro que, sua atenção e controle debruçam-se sobre aquilo que possui importância ecológica e não voltará sua atenção para “todos” os “recursos naturais”, deixando a entender que há recursos naturais disponíveis para o “mercado”. “Pode-se inferir que recursos naturais renováveis corresponderiam na legislação aos chamados recursos ambientais que tivessem aplicação econômica” (DULLEY, 2004:23). Esta perspectiva é reforçada quando olhamos com mais atenção a um dos objetivos da PNMA: à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Nessa perspectiva, o Estado delimita o campo do conflito ambiental entre o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente, colocando como ponto de tensão o equilíbrio ecológico. Este enfoque coloca em primeiro plano os aspectos biológicos e revela uma representação do mundo social dissociada de sua relação com a natureza.

⁸² Vainer (1996) observa que a PNMA e as Resoluções CONAMA que vieram posteriormente incorrem nas mesmas operações classificatórias, as quais colocam a população, bioma e recursos naturais alinhados em série, sendo pensados como sistemas isolados e não em relação, da mesma forma, as condições de vida da população são consideradas separadas das atividades econômicas e sociais.

⁸³ Em tese, o nível de detalhamento dos estudos deve ser determinado considerando as alterações nos modos de vida da população local, a presença de comunidades tradicionais e os impactos do empreendimento sobre os recursos por elas utilizados, a fragilidade dos ecossistemas, o contexto político local e institucional do empreendimento e o processo de inter-relação entre os meios. Na prática, em muitas ocasiões, o nível de detalhamento dos estudos tem sido determinado pelos recursos disponíveis

realizadas. O que se leva em conta nesse momento para definir o que é significativo varia de acordo com a região, tipo de empreendimento e a vulnerabilidade socioambiental diante das alterações que o empreendimento poderá causar em cada um dos “componentes ambientais”.

Deve-se acrescentar que no Brasil grande parte dos discursos ambientalistas sempre foram protagonizados pelos biólogos e estiveram calçado no conservadorismo e no protecionismo de fatores ambientais ecológicos perante as ações humanas. O caráter multidisciplinar de um estudo de impacto ambiental pôs essa classe de profissionais a dialogar com “outras”⁸⁴ que até então não assumiam um papel de protagonistas na *arena ambiental*. Outro profissional que assume o papel de protagonista no *campo do licenciamento ambiental* é o engenheiro. Seu protagonismo está na antítese do desenvolvimento sustentável. De modo geral, para estes profissionais o que está em jogo é o “custo da obra” e o “tempo do licenciamento”. Para além das gestões de engenharia e burocráticas, em ultima instância há uma oposição do tempo da reprodução dos processos industriais e dos processos naturais.

Dessa forma, o conteúdo de um EIA é resultado de um conjunto de enunciados postos por diferentes disciplinas científicas que expressam modelos de classificação da realidade utilizados para justificar ou credenciar uma determinada forma de uso do meio ambiente (NUNES, 2012). Nesse sentido, nem sempre a avaliação de impacto ambiental é resultante de um entendimento entre os diferentes saberes ou de um processo de negociação entre as diferentes noções de *meio ambiente* que estão em disputa na ocasião. Por outro lado, do ponto de vista de gestão ambiental ou institucional, esta é uma opção política que indica quais os “recursos” prioritários a serem levados em consideração para determinar a “viabilidade ambiental” do empreendimento.

Segundo Vainer (1993:189) o *meio ambiente* credenciado na base normativa é o ambiente físico e biótico, onde o social aparece naturalizado e ecologizado. O autor tem como análise os componentes do diagnostico ambiental: meio físico, meio biótico e

para a execução dos trabalhos (orçamento, conhecimento técnico, dados, informações e tempo). De modo geral, a demanda por esse tipo de trabalho, fez crescer o mercado de consultoria e baixar os preços dos estudos. Com o PAC o governo federal passou a intervir mais diretamente no licenciamento ambiental, impondo prazos e definindo novas regras de atuação política aos órgãos licenciados, implicando em um “afrouxamento” nos critérios de liberação das licenças ambientais.

⁸⁴ Dentre os profissionais fundamentais em um estudo de impacto ambiental estão: geólogos, biólogos, sociólogos e engenheiros. Outros profissionais também atuam ou podem assumir o papel em alguma outra disciplina conforme sua experiência tais como: engenheiros agrícolas (pedólogos), geógrafos, economistas, antropólogos, veterinários, médicos, psicólogos, engenheiros florestais, oceanógrafos, dentre outros.

meio socioeconômico, ressaltando que nele a população não aparece referida, indicando que ela é concebida a partir dos usos que faz do solo, da água e dos recursos ambientais, mas, sobretudo, dos usos dos recursos ambientais de interesse do empreendimento. Complementa ainda que o “meio ambiente” de que se trata nos estudos é o meio ambiente do empreendimento. *A população, suas formas de existência social e as formas vigentes de sua relação com seu meio ambiente veem-se reduzidas a meio ambiente da obra.*

Estas classificações são feitas pelos **consultores** e operacionalizadas através, principalmente, das definições de **áreas de influência**⁸⁵ do empreendimento que são os limites geográficos sujeitos aos impactos do empreendimento, considerando os componentes – os meios: físico, biótico e socioeconômico. Atendendo ao aspecto técnico-científico, cada um destes meios possui a sua área de influência específica, já que os impactos incidem de forma diferenciada sob cada um deles. E como as consequências dos impactos são percebidas ou sentidas diferencialmente no espaço, o órgão ambiental solicita que área de influência do empreendimento seja classificada e ordenada conforme a abrangência dos impactos no território. Vejamos os critérios utilizados pelo IBAMA no nosso estudo de caso:

Área de Abrangência Regional – AAR: deve ter por referência um recorte geográfico para além da abrangência da AII, sobre o qual a Linha e os impactos sinérgicos com outros empreendimentos possam gerar ou sofrer influências. **A Área de Influência Indireta – AII:** corresponde ao território onde a implantação do projeto impacte de forma indireta os meios físico, biótico e socioeconômico. A delimitação da AII circunscreve a área de influência direta – AID, e **os critérios adotados para a definição de seu limite devem ser claramente apresentados e justificados tecnicamente, podendo variar em função do meio em análise.** A delimitação da AII deve considerar ainda os seguintes aspectos: Características florestais e geográficas da região; Características do empreendimento como um todo; Legislação ambiental e territorial restritiva; Caracterização urbano-regional; Limites político-territoriais dos municípios atravessados pela Diretriz. **A Área de Influência Direta -AID é a área cuja incidência dos impactos ocorre de forma direta sobre os recursos ambientais, modificando a sua qualidade ou diminuindo seu potencial de conservação ou aproveitamento. A rede de relações sociais, econômicas e culturais a ser afetada durante todas as fases do empreendimento deve ser considerada na sua delimitação.** A

⁸⁵ A rigor, o órgão ambiental atribui três tipos de áreas de influência do empreendimento: (i) área diretamente afetada – ADA: que é a área de intervenção direta, ou seja, onde o empreendimento irá se instalar; (ii) área de influência direta – AID e (iii) Área de Influência Indireta – AII. Nos casos de grandes projetos de desenvolvimento o IBAMA de alguns anos para lá (2008 ou 2009) passou a incluir a Área de Abrangência Regional – AAR e excluir a ADA como ocorreram no nosso estudo de caso.

AID compreende a faixa territorial e as áreas de preservação permanente atravessadas pelo traçado, áreas destinadas à instalação da infraestrutura necessária à implantação e operação do empreendimento, áreas de canteiros de obras, de empréstimo e bota-fora, áreas onde serão abertos novos acessos, o sistema rodoviário e fluvial a ser utilizado para o transporte de equipamentos, materiais e trabalhadores, bem como as demais áreas que sofrerão alterações consequentes da ação direta do empreendimento, a serem identificadas no decorrer dos estudos. Inclui ainda pontos de localização de obras civis decorrentes ou associadas ao empreendimento tais como cidades, vilas residenciais, alojamentos e demais pontos de apoio logístico. **Para os estudos socioeconômicos, devem ser considerados como AID, as localidades e comunidades diretamente impactadas pelo empreendimento. Devem ser considerados ainda os espaços de referência necessários à manutenção das atividades humanas ali identificadas.** As áreas de influência devem ser mapeadas com seus elementos determinantes identificados, caracterizados e georreferenciados (IBAMA, 2009).

Via de regra, uma vez definida a área de influência, define-se como **população impactada** todos os grupos sociais “contidos” em sua circunferência. Ausente uma definição científica sobre população atingida⁸⁶ ou impactada, na prática, se convencionou definir como população atingida “um grupo social, grupo familiar ou um indivíduo, que tenha seu modo de vida alterado em decorrência da implantação de empreendimentos ou a partir de intervenções sobre o território onde vive ou do qual depende para sobreviver”⁸⁷.

Conforme apontado anteriormente a noção de atingido advém do MAB, a partir das mobilizações dos camponeses contra os processos de indenização das terras para implantação das hidrelétricas. Esta categoria passou a designar uma identidade própria do contexto de grandes obras de desenvolvimento e passou a ser utilizada pelas consultorias nos EIAs e pelos empreendedores em suas políticas setoriais. Contudo, cabe o destaque que alguns empreendedores, utilizam o termo “afetada” ou “afetado” em substituição de atingido como forma de contraposição a movimentos sociais. Vainer (2008) esclarece que embora na origem a noção de atingido remeta as questões econômicas e financeiras, esta categoria evoca a legitimação de direitos frente aos impactos de grandes projetos, vejamos:

⁸⁶ Durante a elaboração desta dissertação não foram identificadas teses sobre a definição de populações impactadas ou atingidas por grandes empreendimentos. Nestes documentos há pequenos comentários ou críticas a respeito da utilização desta categoria em um dado empreendimento. As indicações postas aqui nesta dissertação tem como fonte o artigo de Vainer (2008)

⁸⁷ Disponível em <http://www.mabnacional.org.br>. Último acesso: 11 mai 12

Na verdade, embora o termo apareça em documentos técnicos e remeta a dimensões econômico-financeiras, **a noção não é nem meramente técnica, nem estritamente econômica.** Conceito em disputa, a noção de **atingido diz respeito, de fato, ao reconhecimento, leia-se legitimação, de direitos e de seus detentores.** Em outras palavras, estabelecer que determinado grupo social, família ou indivíduo é, ou foi, atingido por determinado empreendimento significa reconhecer como legítimo – e, em alguns casos, como legal – seu direito a algum tipo de ressarcimento ou indenização, reabilitação ou reparação não pecuniária. (VAINER, 2008:40)

Na prática, os critérios utilizados e a própria delimitação de Área de Influência tendem a serem questionados, tanto pelo empreendedor, que deseja diminuir os custos destinados a esses programas, quanto pelos agentes sociais que fazem parte da rede de relações socioeconômicas e culturais, mas que residem em localidades situadas “fora” da área de influência, que por se sentirem impactados, discordam da delimitação e desejam ampliar a área de influência (LOUREIRO, 2004).

Na perspectiva da população atingida, a sua “inclusão” na área de influência, significa, primeiramente, o seu reconhecimento enquanto um agente social impactado e que deve ser ouvido e chamado a participar do processo de decisão sobre grandes obras de desenvolvimento. Essa percepção surge a partir do “entendimento de que população e meio ambiente, longe de constituírem realidades empíricas em si, são construções sociais, representações acionadas em um campo de forças no qual interagem diferentes grupos sociais” (VAINER, 1993:184).

Vainer (2008) esclarece que o conceito de atingido é uma categoria política. O reconhecimento da condição de atingido se faz acompanhar da legitimação de direitos; pois, ao se identificar um dado grupo social como atingido, estará reconhecendo seu direito a algum tipo de indenização e/ou reparação decorrente do empreendimento. Isto explica porque a abrangência do conceito, seja, ela mesma, objeto de uma disputa. Para Vainer (2008:40-41):

Entende-se que sendo essencialmente uma categoria social em disputa, **a noção de atingido varie no tempo e no espaço, conforme os contextos políticos e culturais e, por que não dizê-lo, em consonância com o desenrolar e desenlace dos conflitos opondo diferentes atores sociais envolvidos no processo de concepção, implantação e operação de projetos hidrelétricos.**

De maneira sintetizada, pode-se dizer que **a noção modificou-se enormemente nos últimos 30 anos, num alargamento que, em certa medida, parece reproduzir a evolução sofrida pela própria noção de direito humano** ao longo da história moderna. É conhecida a trajetória da

noção de direitos humanos, que à ideia original de direitos civis básicos foi progressivamente incorporando novas gerações de direitos – políticos, do trabalho, sociais, culturais e, mais recentemente, ambientais.

Ao abordar, portanto, a discussão acerca do conceito de atingido é necessário compreender que se está discutindo acerca do reconhecimento e legitimação de direitos. Não surpreende, pois, que neste campo, como em tantos outros, o reconhecimento de direitos daqueles segmentos social e economicamente dominados apareça como resultado de uma longa e conturbada trajetória de lutas, confrontos, conflitos. Assim se afirmaram, ao longo da história, direitos que hoje nos parecem naturais; assim está acontecendo também com os direitos dos atingidos.

Uma das críticas comumente atribuídas e fonte de reflexão constante para antropólogos consultores, quanto a associação de identificação de população atingida à área de influência, é quando o reconhecimento desses grupos restringe-se ao entendimento de impactos sobre o território, limitando sua compreensão a um espaço físico, desprovido de significado social e cultural e não sobre os grupos sociais que aí vivem e sobre as redes sociais que são estabelecidas em um dado território (VAINER, 2008; SIGAUD, 1988). Ao fazer o recorte de área de influência, a noção de meio ambiente é reduzida ao “meio ambiente” do empreendimento.

Vainer (2008) chama atenção para atenção para o conceito de atingido empregado pelas agências multilaterais, em especial o empregado no Manual da IFC, que incorpora ao conceito de atingido as pessoas economicamente deslocadas, considerando como impactados, tanto aqueles deslocados fisicamente, como aqueles que perderam acesso a recursos produtivos. O autor destaca ainda o fato deste conceito não estar atrelado às circunscrições territoriais afetadas ou de influência e sim restrito aqueles negativamente atingidos. Vejamos:

A contribuição mais rica é, evidentemente, aquela trazida pelo Manual da IFC. Em todo o caso, parece consensual entre as agências multilaterais que a noção de **atingido remete ao conjunto de processos econômicos e sociais deflagrados pelo empreendimento e que possam vir a ter efeitos perversos sobre os meios e modos de vida da população.** Não existe, em nenhum caso, qualquer definição *a priori* de circunscrições territoriais *afetadas* ou de *influência*, cabendo aos estudos e ao diálogo com as populações interessadas a identificação dos impactos e daqueles que são negativamente atingidos. (VAINER, 2008:50)

Sigaud (1988) propõe a reflexão sobre o processo de licenciamento em que defende a proposta de definição de população atingida a partir das redes sociais que são estabelecidas e que serão impactadas pelo empreendimento, independente do recorte

territorial.

Atualmente, uma alternativa vem sendo empregada na tentativa de equacionar esta lacuna. Algumas consultorias passaram a trabalhar com área de estudo, para posteriormente definir a área de influência do empreendimento. A área de estudo é a pesquisa para a composição do território. O recorte territorial é feito a partir da sobreposição de interesses entre grupos ou agentes sociais (empreendedor, comunidades, ONGs e/ou outras empresas) em relação aos usos e os significados da área pleiteada pelo empreendimento. Isto permite identificar os grupos sociais que atuam em rede e incorporá-los ao EIA como “grupos de interesse”, independente de se situarem fisicamente “dentro” da área de influência do empreendimento. De modo geral, esta é uma estratégia empregada em situações de conflitos sociais e/ou empreendimentos polêmicos (SÁNCHEZ,2006:170).

Na perspectiva do empreendedor, o que está em jogo são “custos financeiros” que o “meio ambiente” poderá trazer ao projeto, considerando o número de pessoas a serem indenizadas, os custos de implementação dos programas socioambientais, os gastos com pessoal para atuar ao longo dos processos de negociação, etc. Isto é que determina a viabilidade do empreendimento, delineando as fronteiras de atuação entre o empreendedor e a população impactada ao longo do processo de gestão ambiental do empreendimento:

Sua delimitação é mais uma das estratégias de gestão dos empreendimentos, na medida em que implica o direcionamento de recursos, tanto para a execução dos estudos quanto, após a concessão das licenças, para o desenvolvimento de projetos sociais e ambientais, de mitigação e compensação. **Os limites das áreas de influência são também os limites de ação da empresa sobre os territórios** – os limites até onde ela exerce sua territorialização. (BRONZ, 2011:71)

Do ponto de vista dos consultores, esta operação classificatória de área influência e grupos sociais atingidos indicam os limites de onde e para quem serão direcionados os projetos de mitigação⁸⁸ e compensação (BRONZ, 2011). Ou ainda, em

⁸⁸ As medidas preventivas, de controle, mitigadoras ou compensatórias propostas devem estar claramente relacionadas aos impactos identificados, de forma a permitir a avaliação da sua suficiência e propriedade técnica na reversão dos aspectos indesejáveis ou na potencialização dos aspectos positivos do empreendimento. De forma análoga, os programas ambientais propostos devem ser capazes de minimizar as consequências negativas do empreendimento e potencializar os seus efeitos positivos. Além disso, devem ser desenvolvidos a fim de propiciar o uso sustentável dos recursos ambientais e a maximização dos benefícios advindos dos investimentos a serem realizados. As medidas e programas ambientais devem ser considerados quanto: Ao componente ambiental afetado; À fase do empreendimento em que serão implementadas; Ao caráter preventivo ou corretivo de sua eficácia; e, Ao agente executor, com definição de responsabilidades. (IBAMA, 2009)

alguns casos, indica o território onde correrá um processo de mudança social decorrente do empreendimento.

A única maneira de superar de maneira consistente as concepções que têm como núcleo o direito do empreendedor, e não os direitos das populações afetadas, é entender a natureza do processo social deflagrado pelo empreendimento, processo simultaneamente econômico, político, cultural e ambiental. **Trata-se, com efeito, de um processo de mudança social que interfere com várias dimensões e escalas, espaciais e temporais. Neste processo de mudança, além de alterações patrimoniais (novos proprietários) e morfológicas (nova geomorfologia, novo regime hídrico, etc.), instauram-se novas dinâmicas sócioeconômicas, novos grupos sociais emergem na região de implantação, novos interesses e problemas se manifestam.** (VAINER, 2008:44-45)

Por todas as razões apontadas acima, a definição de área de influência⁸⁹ costuma ser um dos pontos mais discutidos entre os consultores do EIA. Esta é a ocasião onde as perspectivas técnicas e políticas sobre meio ambiente são postas em discussão e avaliadas em todas as suas dimensões, principalmente por ser a forma institucionalizada de trazer ao campo, novos agentes sociais ao processo de licenciamento.

Quando definimos que um **grupo social está sujeito a “impactos”** (alterações) na sua dinâmica econômica, nas questões tidas como objetivas, por conta de interferências no meio ambiente – no espaço físico, mas, **socialmente significado como lugar de trabalho, lazer, contemplação e demais práticas sociais** – causadas por um empreendimento, estamos evidenciando sua condição de “influenciados” ou “atingidos”. **Entretanto, ao reconhecer questões tidas como subjetivas, trazemos para a análise** – com consequências nos resultados – **os vínculos políticos, as declarações de pertencimentos. Dessa maneira, extrapolamos limites espaciais e adentramos o universo das relações, das significações, das múltiplas realidades, dos múltiplos espaços** (LOUREIRO, 2004:13).

Esta abordagem só é possível dentro de um estudo ambiental se a pesquisa para elaboração do estudo tiver como ponto de partida a percepção da população local sobre o meio em que vive e sobre as possíveis alterações que o empreendimento poderá causar em seus modos de vida. Ao adentrarmos no universo das relações e das significações, estamos reconhecendo o processo de licenciamento como processo de social, o qual tem o “meio ambiente” como objeto de disputa. Isto implica em incorporar os conflitos

⁸⁹ A discussão sobre Área de Influência que se desenvolve ao longo do processo de licenciamento ambiental pode ser um lugar privilegiado de discussão sobre identidades, território e pertencimento na “luta” pelo significado do meio ambiente.

sociais e estabelecer os ritos e procedimentos do licenciamento como arenas de disputa.

Loureiro (2004:23) afirma que a “viabilidade ambiental de um empreendimento é, em verdade, a sua viabilidade política” e na medida em que o tema se politiza, menos controle o empreendedor tem sobre o território e menos técnico é o discurso enunciado nos Estudos de Impactos. Recorrentemente, esta abordagem é interpretada como um fator de risco aos interesses dos agentes envolvidos no processo. Na perspectiva do empreendedor, o risco é percebido como uma ameaça à viabilidade financeira do projeto e à gestão civil das obras; na perspectiva do órgão licenciador o risco é de perda de governança e controle sobre os processos socioambientais, e para a consultoria o risco é de perder o contrato com o empreendedor e sua posição no mercado de licenciamento ambiental. Na percepção da comunidade, de modo geral, estes são os riscos que estão embutidos no processo de licenciamento, os quais o empreendedor deverá arcar. A percepção de risco aos interesses orienta as ações e posições destes agentes na formação de alianças ao longo do processo. Por fim, Assis (2012:52-53) discorre:

A elaboração e gestão de políticas, como o licenciamento, é um processo de disputas. Atores posicionados em diferentes lugares podem, em maior ou menor grau, modificar tanto sua elaboração como sua execução. A eficácia do conhecimento produzido remete à potencialidade de modificar práticas do próprio licenciamento quanto à participação dos atingidos e quanto à qualidade de trabalhos exigidos, reclamando um lugar para a etnografia”

Neste contexto relacional, o *meio ambiente* se torna uma expressão particular de uma luta classificatória que, ultrapassando o *campo* especificamente do licenciamento ambiental, revela uma visão de mundo que poderá ou não legitimar a permanência de desigualdades econômicas, políticas e simbólicas (OLIVEIRA, S., 2004:111).

4 O CAMPO DO (RE)CONHECIMENTO DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS E SUA INSERÇÃO NOS PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

AGORA É LEI

*Dá cadeia para quem me chamar de negro analfabeto
Só não dá cadeia para quem impõe o analfabetismo, obstruindo meu acesso às escolas
Dá cadeia para quem me chamar de negro burro
Só não dá cadeia para quem me chamar de “moreno”,
Mesmo sabendo que com isso querem me transformar em um híbrido
E assim como aos burros, negar as condições de reprodução da minha raça.*

Nego Bispo

4.1 O Campo do Reconhecimento Étnico Quilombola no Brasil

As décadas de 1980 e 1990 marcaram o retorno do Estado brasileiro às instituições democráticas, bem como fundou uma nova concepção de democracia – a *democracia participativa*⁹⁰ – e com isto um rol ampliado de temas vinculados ao reconhecimento de direitos coletivos relativos ao meio ambiente, “minorias” étnicas, patrimônio cultural, regras de consumo, gênero, dentre outros. Resultantes das demandas dos diversos movimentos sociais, tais concepções encontram seu marco jurídico-institucional fundamental na Constituição de 1988.

Importante destacar que esta nova concepção de democracia consolidada na Constituição Federal - 1988 implicou no aparecimento/reconhecimento de novos agentes sociais, tanto como sujeitos de direitos, como “protetores” desses direitos. Nesse cenário, três agentes sociais passaram a ter sua atuação empoderada e reconhecida pela Constituição Federal, sendo eles: o Ministério Público, as comunidades remanescentes de quilombos e as associações da sociedade civil.

Até a promulgação da Constituição Federal, o **Ministério Público** tinha as suas funções limitadas às ações de violação ao direito à vida e ao patrimônio, situadas em grande medida as esferas penais ou de fazenda, onde o interesse do Estado estava

⁹⁰ Segundo Cohen, “a noção de democracia deliberativa está enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e condições da associação procede do argumento público e do raciocínio entre cidadãos iguais. Em tal ordem, os cidadãos engajam-se coletivamente para resolver, através de uma argumentação pública, os problemas resultantes de sua escolha coletiva, e consideram suas instituições básicas legitimadas na medidas em que estas conseguirem formar o quadro de uma deliberação pública conduzida com toda a liberdade” (COHEN *apud* HABERMAS, 1997:28)

em jogo. Em 1985, sua área de atuação foi ampliada com a lei de Ação Civil Pública – ACP, que lhe atribuiu a função de defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade. Com a Constituição, o Ministério Público⁹¹ ganhou independência em relação aos demais poderes de Estado e adquiriu novas atribuições na área cível, em especial, a defesa dos interesses difusos e coletivos que se ampliou para a tutela do meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas, quilombolas e grupos étnico-sociais (SANTILLI, 2005). Desde então, o Ministério Público tem exercido um destacado papel por meio da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão⁹² na defesa de direitos coletivos, tais como proposto pelo Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O reconhecimento das **comunidades remanescentes de quilombo** adveio com a ampliação de direitos coletivos, especialmente com relação ao reconhecimento de direito de propriedade às terras ocupadas por comunidades negras, que na ausência de uma definição “melhor” desses sujeitos ao direito de reparação do Estado para com as populações negras devido ao período da escravidão no Brasil, os denominou no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – CF/88 de “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Vejamos:

Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (Art. 68 do ADCT da CF/88)

A inserção deste novo sujeito de direito na Constituição como “comunidades dos quilombos” foi o resultado de disputas e articulações políticas entre movimentos sociais, intelectuais e parlamentares no ano de comemoração e protesto do Centenário

⁹¹ Artigo 127, CF-88: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do Regime Democrático e dos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis”.

⁹² A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal é um órgão setorial de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional dos Procuradores da República, nos temas relativos aos povos indígenas e outras minorias étnicas. Dentre essas minorias têm tido atenção os quilombolas, as comunidades extrativistas, as comunidades ribeirinhas e os ciganos. Todos esses grupos têm em comum um modo de vida tradicional distinto da sociedade nacional de grande formato. De modo que o grande desafio para a 6ª CCR, e para os Procuradores que militam em sua área temática, é assegurar a pluralidade do Estado brasileiro na perspectiva étnica e cultural, tal como constitucionalmente determinada. Fonte: http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/institucional/apresentacao/apresentacao_txt acesso em 2/5/2012.

da Abolição da Escravidão - 1988 quando o termo “quilombo” foi reapropriado pelo movimento negro e passa a ser ícone de “resistência negra”.

Esta disputa tem suas bases durante a década de 1970. Influenciados pelas ações afirmativas⁹³ do movimento negro americano e as denúncias de violência à população negra durante os Congressos de Cultura Negra nas Américas, os movimentos sociais brasileiros propunham uma nova perspectiva de ver a “negritude” e o processo histórico brasileiro, no sentido de transformar os *estigmas*⁹⁴ vinculados à imagem do negro no Brasil, para um coletivo que sobreviveu a diáspora e lutou pela sua liberdade, tendo como evento histórico representativo da “raça negra” o quilombo dos Palmares e como símbolo de luta Zumbi dos Palmares⁹⁵ (ARRUTI, 2006).

No esforço de redefinir o *negro*, dando-lhe consciência política e uma identidade ética mobilizadora⁹⁶, Abdias do Nascimento, em *O Quilombismo*, livro publicado em 1980, procura dar uma forma “acadêmica” ao uso político do quilombo na contemporaneidade, defendendo que “quilombo não significa escravo fugido. Quilombo quer dizer reunião fraterna e livre, solidariedade, convivência, comunhão existencial” (NASCIMENTO apud ARRUTI, 2006:76). A proposta de Abdias era que o termo

⁹³ As ações afirmativas “consistem em políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional, de compleição física. Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade de observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano” (GOMES, 2001: 6-7).

⁹⁴ Para Goffman (2004:6-20) o estigma é a situação do indivíduo que está inabilitado para a aceitação social plena e é usado em referência a um atributo depreciativo, onde o estigmatizado está lidando com a condição de desacreditado/desacreditável e de desrespeito a sua identidade social. Para o autor, o termo estigma deveria ser interpretado a partir de uma linguagem de relações e não de atributos. Um atributo que estigmatiza alguém pode confirmar a “normalidade” de outro e é com frequência, chamado de “aceitação”. Segundo Elias (2000), um grupo só pode estigmatizar outro com eficácia quando está bem instalado em posições de poder das quais o grupo estigmatizado é excluído. A estigmatização, como um aspecto da relação entre estabelecidos e outsiders, associa-se, muitas vezes, a um tipo de fantasia coletiva criado pelo grupo estabelecido. Ela reflete e, ao mesmo tempo, justifica a aversão – o preconceito – que seus membros sentem perante os que compõem o grupo outsider.

⁹⁵ Em 1978 o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial propõe que a data de 20 de novembro, comemorativa da morte de Zumbi do Palmares marcasse o Dia Nacional da Consciência Negra em oposição a data 13 de maio - Abolição. Em 20 de Novembro de 1981 é celebrada a Missa dos Quilombos, onde a Igreja católica pede perdão aos negros pelo seu posicionamento ao longo da história. Este evento se tornou um marco no revisionismo e “propôs uma reapropriação simbólica das lutas e da vida do negro contemporâneo, de forma a torna-las como dado cultural que devia ser inserido na reflexão dos agentes eclesiais engajados socialmente até então refratários à questão racial” (ARRUTI, 2006:77).

⁹⁶ Termo empregado por Munanga (2008:118).

quilombismo fosse empregado como um projeto de revolução não violenta dos “negros brasileiros”. De acordo com Arruti (op. cit.) tratava-se de:

Movimento social de resistência física e cultural da população negra que se estruturou não só na forma dos grupos fugidos para o interior das matas na época da escravidão, mas, também, em um sentido bastante ampliado, na forma de todo e qualquer grupo tolerado pela ordem dominante em função de suas declaradas finalidades religiosas, recreativas, beneficentes, esportivas etc.

(...)

Teria por objetivo a criação de uma sociedade (o “Estado Nacional Quilombista”) **marcada pela recuperação do “comunitarismo da tradição africana”, aí incluía a articulação dos diversos níveis de vida com vistas a assegurar a realização completa do ser humano e a propriedade coletiva de todos os meios de produção.** Esse era o conteúdo simbólico que deveria ser articulado aos quilombos enquanto palavra de ordem do “verdadeiro movimento revolucionário negro” que, apesar de ser anti-imperialista, articulado ao pan-africanismo e sustentado na radical solidariedade de todos os povos, não poderia se contentar com a adoção de *slogans* “vindos de fora”. (grifos nossos)

Este posicionamento era uma resposta à ideia da democracia racial, como uma nação homogênea formada a partir da “mestiçagem” das três “raças” de origem: branca, negra e índia. Esta perspectiva foi predominante no pensamento social brasileiro⁹⁷ por um longo período e sugere um equilíbrio sociocultural das tensões inerente ao modelo de colonização (MUNANGA, 2008).

Essa ideia foi constitutiva do senso comum sobre o tema e influenciou a produção intelectual de uma época que passou a operar com distinções entre raça e etnia, “atribuindo aos indivíduos de ascendência africana a designação de negros, ligando-os à ideia de *raça*”⁹⁸, reconhecendo nos grupos estudados os traços culturais de

97 Esta perspectiva está presente nos debates entre Gilberto Freyre, Oliveira Vianna, Caio Prado Junior e Sergio Buarque de Holanda, a partir da década de 1930. Posteriormente, a ideologia da democracia racial foi problematizada por Darcy Ribeiro e Oracy Nogueira. Segundo Ribeiro, “a mestiçagem não é punida, mas louvada. Com efeito, as uniões inter-raciais, aqui, nunca foram tidas como crime, nem, como pecado.(...) Nós surgimos, efetivamente, do cruzamento de uns poucos brancos com multidões de mulheres índias e negras.” (1995: 225). No entanto, segundo o autor, essa situação não chega a configurar uma democracia racial, como quis Gilberto Freyre e muita gente mais, tamanha é a carga de opressão, preconceito e discriminação antinegro que ela encerra. Não o é também, obviamente, porque a própria expectativa de que o negro desapareça pela mestiçagem é um racismo. Mas o certo é que contrasta muito, e contrasta para melhor, com as formas de preconceito propriamente racial que conduzem ao apartheid. (op.cit.: 225-226)

98 Arruti (2006:56) chama atenção para os estigmas que a oposição entre o étnico e racial carregam. Enquanto o étnico, associado às populações indígenas carrega a conotação de “preservação” e de “alteridade cultural”; a “raça” associada à população “negra” está vinculada a elementos físicos e ausente de “cultura”, os quais há necessidade de absorver, integrar – mas sem se deixar contaminar ou deixar que esse outro altere a imagem de uma nacionalidade ocidentalizante branca.

matriz africana, sem, contudo, reconhecer os “negros” enquanto grupo social, ao mesmo tempo em que, passou a denominar os grupos indígenas como “remanescentes indígenas”, ligando-os à ideia de etnia (ARRUTI, 2006:55). A percepção ou a identificação das particularidades culturais encontradas eram abordadas, como algo *remanescente*, residual do passado, que os ajudaria a compreender o quadro cultural folclórico regional até então.

As ideias defendidas por Abdias Nascimento refletiram no surgimento de uma consciência negra e levou à formação de associações regionais, tal como a Associação de Moradores das Comunidades Rumo-Flexal no Maranhão (1985) e à realização de eventos regionais, tais como o I Encontro de Comunidades Negras Rurais no Maranhão (1986) e o I Encontro de Raízes Negras no Pará (1988).

Com o surgimento de uma consciência negra, estes agentes sociais rapidamente passaram a gozar de uma nova visibilidade política, que também se refletiu no crescente interesse pelos antropólogos (LITTLE, 2002). O campo acadêmico já sofria influência da atuação de antropólogos junto a ONGs. Nesse período, os primeiros estudos sobre comunidades tinham como chave analítica o *campesinato*, incorporando a esta categoria a *territorialidade*, definindo-os como um “campesinato comunal” e caracterizando tais grupos como parte de um “campesinato negro”, cuja origem remonta a desarticulação do regime escravista, chamando atenção para a questão de uma identidade diferenciada em relação aos demais grupos camponeses, entretanto, sem atribuir-lhes a qualidade de grupo étnico (FIGUEIREDO, 2008:176).

Nesse mesmo período, o debate acerca das demandas étnicas já vinham ocorrendo para os casos de grupos indígenas⁹⁹ do nordeste que passaram assim a se autodenominar e a requerer terras. Nesse contexto, os processos de emergência eram interpretados como fruto de processos políticos os quais devem ser analisados em circunstâncias específicas, supondo uma trajetória histórica determinada por múltiplos fatores e uma origem que, apesar de ser uma experiência individual, está traduzida em saberes e narrativas coletivas aos quais vem se acoplar (OLIVEIRA FILHO, 1988).

⁹⁹ Para efeitos normativos, Índio ou Silvícola (como era denominado) “é **todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional**. Comunidade Indígena ou Grupo Tribal é um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem contudo estarem neles integrados”. (ESTATUTO DO ÍNDIO, art. 3º, Lei nº6001/1973, grifos nossos)

Destaca-se que, nesse período, o tema da etnicidade também ecoava nas reflexões teóricas nos *campos* do direito e democracia, pensados a partir do cenário europeu, com a formação da União Europeia e da abertura de fronteiras econômicas e culturais. Nesse contexto, os temas da cidadania e da identidade nacional apresentavam-se como um novo paradigma frente à noção de “Estado nacional”. Para Habermas (1997:285), “as características adscritivas convencionais da residência e do lugar de nascimento não são suficientes para fundamentar uma submissão irrevogável ao poder do Estado”. Essa definição de pertença, unida à determinação do território do Estado, serve para a delimitação social do Estado. As noções de autodeterminação e consenso nortearam a definição de cidadania formulada por Habermas, informando que a cidadania se dá “através do modelo de pertença a uma comunidade ético-cultural que determina a si mesma”. “Os cidadãos estão integrados na comunidade política como partes de um todo, de tal modo que, para formar sua identidade pessoal e social, eles necessitam do horizonte de tradições comuns e de instituições políticas reconhecidas”. Para Habermas (op.cit:287) *a cidadania se atualiza somente na prática de autodeterminação coletiva*. Vejamos:

Define a participação na autodeterminação como sendo da essência da liberdade, como parte daquilo que tem que ser assegurado. Esse é...um componente essencial da capacidade do cidadão...A participação plena na autodeterminação é tida como apta.. a ter alguma parte na formação do consenso normativo, através do qual alguém pode identificar juntamente com outros. Regular e ser regulado significa que, no final das contas, os governantes algumas vezes podem ser “nós” e não sempre “eles”.

No cenário político nacional, a proposta de Abdias e as manifestações do movimento negro representavam mais uma das demandas do povo brasileiro por direitos sociais, políticos e econômicos em um contexto de transição do regime autoritário, instaurado em 31 de março de 1964, para o regime democrático. Um dos marcos nesse processo foi a constituição da Assembleia Constituinte de 1988, que procurava ser representativa das correntes políticas em atuação no período visando o estabelecimento de um novo pacto democrático.

Apesar da articulação do movimento negro junto a Subcomissão das Minorias na Assembleia Constituinte¹⁰⁰ (1987), os temas vinculados às ações afirmativas dos negros foram fragmentadas e ganharam pouco destaque ao longo do corpo do texto

¹⁰⁰ Para uma análise da constituinte e das mobilizações do movimento negro que garantiram a inclusão da demanda quilombola no texto constitucional, ver Chagas (2001) e Arruti (2006).

constitucional. A expectativa era ter um tratamento equivalente à temática indígena¹⁰¹ que mereceu um capítulo próprio na Carta Magma (FERREIRA, 2010).

Além dos direitos à diversidade étnica e cultural os quais possibilitam o acesso de ações afirmativas, a temática do “negro” aparece sucintamente no texto constitucional sob o termo “quilombos” referente às questões culturais e fundiárias, esta última disposta apenas no corpo transitório da Constituição – no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹⁰². De acordo com a literatura, os artigos contidos no ADCT são considerados o “depósito” de questões controversas para as quais os parlamentares não haviam chegado a um acordo, nem havia mais tempo para negociar. Desse modo, uma das estratégias adotadas foi deixar as questões controversas no corpo transitório da Constituição a espera de novos debates, possíveis modificações e inclusões no corpo permanente da Constituição Federal (CHAGAS, 2001). Por outro lado, o reconhecimento dos quilombos como patrimônio histórico¹⁰³ foi disposto no corpo do texto constitucional no capítulo que dispõe sobre patrimônio cultural.

Nesse sentido, o “lugar” que o tema é posto na Constituição, se pensado a partir da correlação de interesses e forças políticas que atuavam na ocasião, é revelador de uma tentativa de delimitação do campo de ação das ações afirmativas dos “negros” à “luta cultural”, excluindo da pauta a questão fundiária. “Trata-se de uma luta dessas populações não apenas por ganhos materiais, mas também pela cidadania, traduzida

101 Destaca-se a atuação da Associação Brasileira de Antropologia durante os trabalhos da Constituinte para a preservação das terras e da cultura dos povos indígenas brasileiros e o apoio da Associação dos Geólogos Brasileiro, que tinham como interesse resguardar as reservas minerais brasileiras da exploração comercial e estrangeira, endossando o coro para titulação e autonomia territorial das áreas indígenas.

102 Sobre este assunto, o jurista Luís Roberto Barroso afirma que as disposições transitórias são “a influência do passado com o presente, a positividade que se impõe com aquela que se esvai” (BARROSO, 1993:310). Para Paul Roubier as disposições transitórias têm a finalidade estabelecer um regime intermediário entre duas leis, permitindo a conciliação das situações jurídicas pendentes com a nova ordem legislativa (ROUBIER apud FERRAZ, 1999:56).

103 Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, **portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. § 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5º - **Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.**

como busca de respeitabilidade a si mesmos, de seus valores e formas de ver o mundo” (O'DWYER, 2007:53), remetendo ainda à interpretação de quilombo como um lugar do passado, onde viviam negros fugidos do regime da escravidão (LEITE, 2000), conotação esta contrária a que vinha sendo defendida pelo movimento negro e por intelectuais que atuavam junto a movimentos sociais.

Ainda em 1988 é criada a **Fundação Cultural Palmares** – FCP, vinculada ao Ministério da Cultura. Em termos práticos, as atribuições da Fundação¹⁰⁴ eram promover e apoiar eventos ou pesquisas relacionadas ao contexto social do negro no país, tanto a nível nacional como internacional e realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.

Nesse intuito, em 1989 é fundada a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo de Oriximiná – ARQMO no estado do Pará, agrupando 27 comunidades negras rurais se autodenominadas como quilombolas. O processo de mobilização política destas comunidades emerge em um contexto de lutas sobre o uso e apropriação dos recursos ambientais e direitos territoriais iniciados a partir de 1979, com a criação da Reserva Biológica do Trombetas e posteriormente pelas áreas de exploração de bauxita e pela criação da Floresta Nacional de Saracá-Taquera¹⁰⁵ (1989), como medida compensatória pelas áreas de exploração mineral, implicando em seqüentes despejos dos moradores e criminalização de suas práticas extrativistas diante desses novos arranjos territoriais. A experiência vivenciada pelas comunidades da região do rio Trombetas foi exemplar na construção de identidade coletiva como comunidade remanescente quilombo e mobilizadora para que demais comunidades se

¹⁰⁴ Lei nº 7.668/88 de criação da Fundação Cultural Palmares – FCP. Art. 2º A Fundação Cultural Palmares - FCP poderá atuar, em todo o Território Nacional, diretamente ou mediante convênios ou contratos com os Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe: I - **promover e apoiar eventos** relacionados com os seus objetivos, inclusive **visando à integração cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do País**; II - promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, através do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros. III - **realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.**

¹⁰⁵ Segundo consta no Projeto Manejo dos Territórios Quilombolas (ARQMO/CPI), as 27 comunidades rurais estão localizadas ao longo dos rios Trombetas, Erepecuru, Cuminá e Acapu, no município de Oriximiná, sendo que 11 comunidades de remanescentes de quilombos estão situadas nas duas unidades de conservação ambiental federais que ocupam parte do território do município – Floresta Nacional de Saracá-Taquera e Reserva Biológica do Rio Trombetas.

manifestassem como quilombolas no Pará e no Maranhão, reverberando posteriormente em todo país (O'DWYER, 2006).

O esforço de pensar a aplicação da categoria constitucional - “remanescentes das comunidades dos quilombos”- a casos concretos, sobretudo, para efeitos fundiários e de direitos socioeconômicos para estes novos sujeitos coletivos, produziu um campo de debates na definição do conteúdo semântico que estaria sendo atribuído a esta categoria (CHAGAS, 2001), mobilizando movimentos sociais, intelectuais, parlamentares, historiadores e antropólogos.

Nessa finalidade, a Fundação Cultural Palmares cria, no início da década de 1990, a Subcomissão de Estudos e Pesquisa. Arruti (2006) e Figueiredo (2008) apontam que os primeiros resultados destes estudos tinham como perspectiva a noção de quilombo ligada à ideia de patrimônio histórico, como *remanescente*, sem se apropriar dos termos empregados pelas próprias comunidades ou utilizados pelos movimentos sociais. Entretanto, não demorou muito (1994) para que a FCP se apropriasse dos instrumentos teóricos oferecidos pelos estudos antropológicos que já vinham sendo realizados sobre as *comunidades negras rurais* para passar a tratar estas comunidades como algo “do presente” e entendendo que o artigo 68/ADCT refere-se ao direito territorial coletivo das comunidades remanescentes e não dos *remanescentes das comunidades* (ARRUTI (2006; FIGUEIREDO, 2008)).

Por outro lado, a atribuição fundiária de delimitação, demarcação e emissão de título de terras quilombolas por uma Fundação vinculada ao Ministério de Cultura, logo se mostrou um entrave a sua realização, tanto do ponto de vista do político, devido aos interesses que estavam em jogo, como também jurídico, pela ausência de competência legal para tal atribuição (SUNDFELD, 2002), chamando a atenção dos “operadores do direito” para as lacunas do artigo 68/ ADCT, tais como, aplicabilidade e ausência de definição do sujeito de direito e de normatização para execução dos procedimentos. A partir de então, os “operadores do direito” passaram a ser mais um interlocutor e assumir junto com os antropólogos e movimentos sociais a centralidade no debate sobre a definição do conteúdo semântico que estaria sendo atribuído a categoria “quilombola”.

A primeira discussão jurídica a respeito do referido artigo pautou-se sobre instrumento apropriado para a viabilização do direito de propriedade prescrito no referido artigo. Esta discussão foi polarizada em duas correntes, uma defendendo a autoaplicabilidade do direito de propriedade e a outra defendendo a necessidade de uma norma infraconstitucional para regulamentação do exercício do direito. Essa discussão

tomou conta do debate jurídico ao longo da década de 1990, conforme ressalta Ferreira (2010: 80-103):

Houve intenso debate acerca da aplicabilidade do Artigo em questão na década de 1990, cujo cenário fora marcado por duas correntes: uma, voltada à auto aplicabilidade do dispositivo constitucional, partindo de que sua publicação seria suficiente para garantir emissão dos títulos de propriedade prescritos; outra, que se voltava à regulamentação do Artigo por meio de legislação específica que determinasse os meios da aplicabilidade e definições quanto a procedimentos administrativos e prazos. A segunda corrente remetia-se à Legislação Federal para que regulamentasse beneficiários e critérios de legitimação, bem como a definição conceitual. Todavia, não houve resposta da Legislação Federal. O Art. 68 permaneceu no ADCT sem quaisquer emendas

Esta lacuna jurídica, somada à incompetência legal da Fundação Cultural Palmares quanto à questão fundiária, tornou-se uma armadilha para a aplicação do direito do referido artigo, deixando a Fundação Cultural Palmares praticamente inoperante por período de 15 anos (entre os anos 1988 a 2002) em relação aos processos de reconhecimento e demarcação de territórios quilombolas. De acordo com dados fornecidos pela Fundação Cultural Palmares, nesse período foram emitidas apenas duas certidões de reconhecimento¹⁰⁶ de comunidades quilombolas e 12 títulos de territórios quilombolas¹⁰⁷.

As comunidades quilombolas continuavam se organizando em processos de coletivização de âmbito nacional pela defesa dos seus direitos territoriais. Eventos como o II Seminário Nacional Sobre Sítios Históricos e Monumentos Negros em Goiás (1992) e o I Seminário Nacional de Comunidades Remanescentes de Quilombos (1994) culminaram para a ampliação da consciência negra e em denúncias de situações de desrespeito às quais estavam submetidas (LITTLE, 2005).

No intuito de “cobrir” tais lacunas e atender as demandas do movimento negro, em 1995 o Estado do Pará emitiu o primeiro título de terras de comunidade quilombola, entendendo a autoaplicabilidade do artigo 68 da ADCT e sem passar pela etapa de reconhecimento de atribuição da Fundação Cultural Palmares. No Pará, o processo administrativo de reconhecimento de comunidades quilombolas pela FCP só é feito em situações em que a área pleiteada é ocupada por terceiros “não” quilombolas,

¹⁰⁶ Dados da FCP disponíveis em http://www.palmares.gov.br/?page_id=88 Último acesso em 2/5/2012.

¹⁰⁷ Dados do INCRA disponível em <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas> Último acesso em 2/5/2012.

demandando desapropriação¹⁰⁸ de terras ocupadas. O Pará¹⁰⁹ foi o primeiro estado a estabelecer procedimentos próprios de reconhecimento e delimitação de terras de comunidades quilombolas que estivessem ocupando áreas devolutas do Estado (SÁ e AMARAL, 2009).

As iniciativas de demarcação territorial quilombola passaram a ser questionadas no poder judiciário, demandando a presença do Ministério Público Federal e de antropólogos frente ao não reconhecimento da identidade étnica do grupo e o questionamento da legitimidade para reivindicação de terras fundamentadas na aplicação do artigo 68 ADCT/CF por parte do desapropriado. Os argumentos contra versam sobre identidade do grupo e grau de contraste cultural do mesmo diante da sociedade envolvente. Os argumentos a favor versavam sobre a associação da identidade étnica aos modos de vida e as formas de apropriação de territórios associados a determinado ambiente, apontando um novo paradigma à concepção de direito de propriedade, pensado a partir de sujeito coletivo, com identidade étnica e com trajetória histórica e cultural. Estes elementos externos ao universo jurídico esbarravam na prática profissional de interpretação positiva de texto normativo¹¹⁰ e na “interpretação do direito de propriedade como um direito individual por excelência¹¹¹”, pondo em discussão as perguntas sobre: quem são os titulares do direito assegurado no dispositivo constitucional; quais seriam as situações fundiárias que corresponderiam ao direito; qual o seu escopo e abrangência (CHAGAS, 2001). De acordo com Leite (2000:345),

¹⁰⁸ Este procedimento é denominado de desintrusão.

¹⁰⁹ “Desde 1998, o Pará conta com uma legislação que regulamenta o processo de titulação dessa categoria de terras. Inovadora, essa legislação garante o direito à autoidentificação das comunidades sem a necessidade do laudo antropológico – algo que o governo federal só veio a reconhecer em 2003” (SÁ e AMARAL, 2009:9)

¹¹⁰ Originalmente, o artigo 68/ADCT da constituição que “recria” o termo quilombolas, faz referência ao reconhecimento de direito a terra, não fazendo menção a existência de um território. Por isso, a questão de acesso e manutenção das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas contemporâneas passou a ser um tema central em grande parte das discussões, tanto no plano teórico devido à associação entre identidade e território, como também no plano das demandas sociais, devido ao direito de propriedade das terras ocupadas (LEITE, 2000).

¹¹¹ Cabe aqui a observação que o conceito de territorialização já vinha sendo operacionalizado no universo jurídico nos processos de demarcação de terras indígenas e a crítica, que nos casos de direito às terras quilombos, haja o estranhamento jurídico da aplicação deste conceito para desapropriação de terras em processos de emergência étnica, denunciando o preconceito no reconhecimento de grupos étnicos com “baixa contrastividade”. Para um aprofundamento do tema, ver Arruti (2006).

a participação na vida coletiva e o esforço de consolidação do grupo é o que o direito constitucional deverá contemplar, pois inclusive a legislação brasileira de inspiração liberal não se inspira na posse coletiva da terra. Ao mesmo tempo, é também a capacidade de auto-organização e o poder de autogestão dos grupos para identificar e decidir quem é e quem não é um membro da sua comunidade, mais do que a cor da pele, o que a lei parece contemplar.

Foi nesse contexto judicial que o *campo* de debates sobre as políticas de reconhecimento quilombola começou a ser construído. Este o debate foi protagonizado, em grande medida, por procuradores do Ministério Público – 6º Câmara que atuavam na defesa dos direitos coletivos e pelos antropólogos que eram requeridos pelo Ministério Público a aturem como peritos¹¹², emitindo laudos periciais comprobatórios sobre a identidade étnica de determinado grupo.

Diante das tensões referentes à correta conceitualização do que seria quilombo, sobretudo, frente às demandas de produção de laudos, em 1994 a **Associação Brasileira de Antropologia – ABA**, através do Grupo de Trabalho – GT sobre Comunidades Negras Rurais, posiciona-se quanto a interpretação do referido texto Constitucional encaminhando uma proposta de definição operacional do termo remanescentes das comunidades dos quilombos, considerando os *processos de emergência étnica* em curso, informando que as expressões quilombo e remanescente de quilombo sofreram um verdadeiro processo de *ressemantização* no Brasil, com base na mobilização das próprias comunidades negras rurais que passaram a assim se *autodenominar* (ALMEIDA *apud* MATTOS, 2003). Vejamos:

112 “A perícia seria um parecer técnico especializado, uma opinião fundamentada acerca de um determinado assunto e emitida por um especialista após a pesquisa. Sob tal ótica, o laudo se constituiria na peça escrita em que o especialista expõe suas observações sobre os estudos realizados e registra suas conclusões – necessitando, para tanto, apresentar o método pelo qual atingiu os resultados apresentados. Com o objetivo de responder a um conjunto de quesitos previamente explicitados pela instituição ou juiz solicitante sobre determinado assunto, o laudo cumpriria a função de orientar o processo administrativo ou jurídico sobre o que está sendo solicitado. Já o relatório, a rigor, não seria resultado de perícia, constituindo-se numa descrição ordenada, mais ou menos minuciosa e até verbal, sobre aquilo que se testemunhou. Em tese não é necessário ser cientista para fazer um relatório, mas quando se trata de uma solicitação dirigida a alguém enquanto especialista, tal resposta pode ser concebida como um laudo e considerada, portanto, perícia” (Leite. 2005:49).

O termo "quilombo" tem assumido novos significados na literatura especializada e também para indivíduos, grupos e organizações.

Ainda que tenha um conteúdo histórico, o mesmo vem sendo **ressemantizado** para designar a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos no Brasil.

Definições têm sido elaboradas por organizações não governamentais, entidades confessionais e organizações autônomas dos trabalhadores, bem como **pelo próprio Movimento Negro**. Exemplo disso é o termo **“remanescente de quilombo”**, utilizado pelos grupos para designar um legado, uma herança cultural e material que lhes confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar e a um grupo específico.

Contemporaneamente, portanto, o termo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. **Também não se tratam de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea**. Da mesma forma, nem sempre foram constituídos a partir de uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores compartilhados.

Neste sentido, **constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela Antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão** (BARTH, "Frederik - 1969: (ed.) Ethnic Groups and Boundaries. Universitets Forlaget, Oslo).

No que diz respeito **a territorialidade desses grupos, a ocupação da terra não é feita em termos de lotes individuais, predominando seu uso comum**. A utilização dessas áreas obedece a sazonalidade das atividades, sejam agrícolas, extrativistas e outras, caracterizando diferentes formas de uso e ocupação do espaço, que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade.

Consideramos que o Dispositivo Constitucional Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, **reconhece a existência desses grupos, cabendo ao Ministério da Cultura como autoridade competente para legalizar as situações assim identificadas.**

Nos processos que envolvam a aplicação do artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988 **caberá a Associação Brasileira de Antropologia, a indicação de peritos para os laudos antropológicos** que se fizerem necessários. (ABA, 1994:81-82, grifos nossos)

De acordo com Gonçalves (1995), o conceito de etnicidade surge em meados dos anos 1950, no domínio africano da antropologia social britânica, como “crítica política da antropologia” a partir das perspectivas introduzida por Michel Leiris, Max Glukman e Georges Balandier em relação às teorias funcionalistas. Entretanto, a ideia

de grupo étnico surge com Max Weber. Para Weber, o grupo étnico se define pela crença numa origem comum, e não numa origem de fato como a “comunidade de sangue” do clã. Fundada em hábitos e costumes, a crença justifica tanto a atração entre grupos por uma afinidade de origem, como uma repulsa pela heterogeneidade de origem quando contrários. Esta crença pode tornar-se uma força criadora de comunidades, especialmente as políticas, sendo que toda comunidade política costuma despertar a crença na comunhão étnica. (GONÇALVES, 1995: 275).

Destaca-se que, no Brasil, ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980 os estudos étnicos estiveram direcionados aos grupos indígenas sob a abordagem da assimilação, da aculturação, da proletarianização e desagregação social desses grupos. Somente a partir do “ressurgimento” de grupos indígenas na região nordeste ao longo das décadas de 1980 e 1990 que a produção antropológica busca uma nova chave de compreensão dos grupos indígenas, baseada nas tradições inventadas e na etnicidade ¹¹³ (ARRUTI, 2006:64).

Influenciados por Fredrik Barth (1969) os estudos sobre etnicidade, concentraram suas análises nas demandas e reivindicações qualificadas como étnicas que passam a ganhar notoriedade ao longo da década de 1980 e 1990. Barth (1969) aborda os grupos étnicos como uma forma de organização social, sendo o traço fundamental destes a autoatribuição ou a imputação por outros a uma categoria étnica.

Para Barth (1969) o grupo étnico é um tipo organizacional que foi se diferenciando ao longo do processo de interação permanente. O traço cultural do grupo é resultado da diferença ao longo desse processo e somente os grupos que estão em interação são capazes de informar quais são os elementos culturais formadores das fronteiras entre eles. Nesse sentido, a etnicidade é entendida como um tipo de organização social, sustentada no uso da identidade como fator de integração e construção de pertença ao grupo. A identidade étnica é o resultado de como o grupo se autopercebe e como ele é percebido pelos demais.

Embora os estudos de comunidades negras fossem inicialmente operacionalizados a partir do campesinato, a prática etnográfica ¹¹⁴ de observação das categorias nativas utilizadas pelas comunidades negras rurais estudadas como *terras de*

¹¹³ Ver Roberto Cardoso de Oliveira (1976) e João Pacheco de Oliveira (1990)

¹¹⁴ Destacam-se os trabalhos etnográficos de Alfredo Wagner Berno de Almeida, Eliane Catarino O'Dwyer e José Mauricio Arruti, que desenvolveram trabalhos com comunidades negras rurais” atuando em ONGs a partir do final da década de 1970 e durante as décadas de 1980 e 1990.

*preto*¹¹⁵ foi a chave interpretativa para uma nova abordagem teórica a partir da etnicidade. Esta perspectiva possibilitou a academia *nominar* as mobilizações dos movimentos sociais, ONGs, instituições estatais, entre outros, que vinham ocorrendo desde a década de 1990 em torno do termo constitucional de *remanescente de quilombo* posto no artigo 68 da ADCT/CF.

Se, a princípio, a categoria remanescente de quilombo evocava o sentido histórico de quilombo como comunidade de negros fugidos à época da escravidão, o processo de interpretação do dispositivo constitucional, por outro lado, não tardaria a operar a sua **tradução para outra categoria, a de comunidade negra rural, a partir da mediação do conceito antropológico de grupo étnico**. Mais adequada para dar conta das demandas de grupos concretos, **esta interpretação tornou o artigo 68 ADCT uma possibilidade de acesso ao reconhecimento identitário e à garantia de direitos a um contingente populacional que não encontrava lugar na ordem social competitiva: o campesinato negro formado a partir da desarticulação da ordem mercantil escravista**. (FIGUEIREDO, 2008:7, grifos nossos)

O conceito de *terras de uso comum* e a noção de *terras de preto* – categoria etnográfica – empregados pelo antropólogo Alfredo Wagner (2002) como instrumento teórico para dar conta da multiplicidade das modalidades de acesso à terra passou a ser a principal referência na elaboração de laudos sobre “comunidades quilombolas”. O conceito de *terras de uso comum* é definido como as áreas rurais onde os recursos básicos são controlados por vários grupos familiares e regulados a partir de um universo legal próprio, denunciando que o fator étnico não foi incorporado ao processo de formalização jurídica da estrutura fundiária, enfatizando que a “malha fundiária não é homóloga à estruturação dos territórios quilombolas” (WAGNER, 2002:71). Conforme defendida pela ABA:

a ocupação da terra por parte dessas comunidades não é feita em termos de lotes individuais, predominando seu uso comum. A utilização dessas áreas obedece à sazonalização das atividades, sejam agrícolas, extrativistas ou outras, caracterizando diferentes formas de uso e ocupação do espaço, que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade (ABA, 1994:81).

¹¹⁵ Estes termos foram empregados pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, no âmbito do Projeto Vida de Negro, sobre as comunidades negras no Maranhão ao longo da década de 1980. Estes estudos de *comunidades negras rurais* lançaram as bases dos pilares a partir dos quais iria se desenvolver a discussão sobre o reconhecimento dos grupos remanescentes de quilombos referidos na Constituição e do papel dos laudos antropológicos neste processo.

Além do conceito da etnia como chave interpretativa, os antropólogos também trouxeram ao debate o conceito de território, em oposição à categoria terra.

Na medida mesmo em que a **reprodução dos grupos étnicos** exige tanto a garantia de condições de sustentabilidade quanto a preservação dos modos tradicionais de organização social, **o conceito de etnia opera, no campo das políticas, como sintetizador das demandas por reconhecimento e redistribuição. A terra, nesta interpretação ressemantizada de quilombo, é elemento que traz consigo esta duplicidade: constitui a garantia fundamental de reprodução material do grupo, espaço de produção, ao tempo em que opera como suporte material para a produção simbólica da territorialidade.** (ALMEIDA, 2002:58, grifos nossos).

No plano teórico a ocupação é expressão de uma territorialidade. No conceito de território¹¹⁶ estão agregados os sentimentos de apropriação do espaço, assim como, aos seus limites e suas fronteiras. Ele pode ter significação individual ou de um grupo e, portanto, distintas interpretações. O território é na sua essência um fator espacial e social (SANTOS, 2004). Nessa perspectiva, a abordagem das terras quilombolas somente pelo viés agrário não dá conta da multiplicidade das questões sociais que estão relacionadas à terra destas comunidades. Sobre isto, Figueiredo (2008) conclui:

Constituem um **território**, no sentido dado por Raffestin (op. cit.) – **espaço físico trabalhado pelos atores, material e simbolicamente. A territorialização do espaço, neste sentido, corresponde a um processo de ocupação deste mesmo espaço por um conjunto de representações construídas por determinada coletividade, no curso de sua reprodução material.** O entendimento das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos como territórios corresponde, portanto, ao reconhecimento da legitimidade destas construções subjetivas (FIGUEIREDO, 2008:54, grifos nossos).

Nesse processo, a territorialidade dos grupos étnicos quilombolas reflete diferentes contextos sociais que expressam territorialidades específicas e autônomas que devem ser analisadas através do processo de tomada de posse da área que hoje habitam e das suas estratégias de preservação no espaço territorial, identificando-se assim as estratégias que sejam garantidoras das vias de acesso à terra e do exercício da autonomia que, parecem próprias de um quadro de dominação colonial em que os mecanismos repressores da força de trabalho transcendem à abolição formal da escravidão (ALMEIDA, 2002:58).

¹¹⁶ Ver Milton Santos. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: EdUsp, 2004.

Almeida (2002) justifica o deslocamento da noção histórica de quilombo para a noção antropológica, apontando a “indisciplina” como elemento essencial que produz deslocamentos geográficos. No período colonial, “quem estava fora da grande plantação é trazido compulsoriamente para dentro dos domínios senhoriais. Hoje é expulsar, botar para fora as famílias de dentro das fazendas ou tirar dos limites físicos da grande propriedade” (op. cit.:59). Nessa perspectiva, lidar com comunidades quilombolas contemporâneas como “remanescentes”, no sentido de resíduo, seria negar a capacidade de autonomia e resistência¹¹⁷ desses grupos perante o processo de territorialização¹¹⁸, bem como, ignorar a consciência ecológica desses grupos na forma de manejo da terra, significa negar o que possibilitou a sua reprodução e que garantiu a esses grupos sociais condições ambientais para viverem independente dos fatores e benefícios do Estado (ALMEIDA, 2002:77).

A *ressemantização* do conceito de quilombo se dá diante das diferentes formas de acesso e regulação da terra por parte destes grupos sociais (ALMEIDA, 2002). Trata-se de uma reconstrução social do grupo, em face de condições concretas de possibilidade de assegurar o território.

As questões postas pelos antropólogos tinham efeitos diretos sobre a realidade destas comunidades e sobre a ação jurídica para o reconhecimento de direito diferenciados. Nesse sentido, o tema rompe a fronteira dos processos judiciais para ser discutido mais amplamente em uma reunião promovida pela ABA no ano de 2000. Tal situação induziu o estreitamento do diálogo entre saberes jurídico e antropológico. A discussão tinha como pressuposto a reflexão sobre a capacidade de ação política dos antropólogos diante dos processos de emergência étnica em curso. Nessa ocasião, além de antropólogos, a reunião contou com a presença de procuradores do Ministério Público que buscavam entender o conteúdo etnográfico para aplicação do direito. Esta

¹¹⁷ De acordo com Ferreira (2007:18-19) a “resistência abrange qualquer ação de indivíduos ou grupos que se encontram numa mesma condição de classe, que vise barrar as demandas dos grupos ou classe dominante, ou realizar demandas que entrem em choque com aqueles grupos dominantes”. É uma forma de luta de classes, que exige pouca ou nenhuma coordenação e que se viabiliza por uma série de “técnicas”: sabotagem, dissimulação, furto etc. As formas cotidianas de resistência se apresentam normalmente informais, individuais e anônimas.

¹¹⁸ A tese defendida por Almeida (2002) é que o *processo de territorialização* das comunidades quilombolas inicia-se com a mobilização desses grupos entorno da garantia da posse das terras ocupadas a partir da promulgação da Lei de Terras (Lei nº601) em 1850. Cumpre lembrar que o acesso a terra no Brasil até 1822 (data da proclamação da independência e fim oficial do período colonial) se deu pelo regime de concessão de sesmarias, iniciando-se o período conhecido como “império das posses”, no qual a relação com a terra permaneceria, até 1850, sem qualquer forma de regulação (FIGUEIREDO, 2008).

reunião teve como resultado um documento denominado de “Carta de Ponta das Canas”. Nele a ABA reiterava o conceito operacional de quilombola proposto em 1994, além de elencar uma série de diretrizes para a atuação do trabalho do antropólogo nesses contextos de laudos, abrangendo os processos judiciais e de licenciamento ambiental de grandes projetos de desenvolvimento.

Nesse cenário de emergência étnica, em 2001 o Ministério Público Federal e a ABA¹¹⁹ estabeleceram um convênio com o objetivo de realizar estudos, pesquisas e laudos antropológicos para apoiar tecnicamente os trabalhos do Ministério Público Federal, tanto judicial como extrajudicial.

Neste mesmo ano foi publicado o Decreto Nº 3.912/2001, que embora não definisse a categoria quilombo e não resolvesse o problema da competência de demarcação territorial, atribuía a propriedade da terra apenas àquelas comunidades que estavam ocupando áreas por remanescentes negros no período de 1888 a 1988. Vejamos:

Art. 1º- Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

Parágrafo único: **Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:**

I - eram ocupadas por quilombos em 1888; e

II - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988. (Decreto Nº 3.912/2001, grifos nossos)

O Decreto Nº 3.912/2001 utilizou o conceito colonialista de quilombo, entendido como lugar de negros fugidos à época da escravidão e que lá vivem e residem isolados até o momento da constituição federal e comprovável através de documentação, defendendo que o termo “remanescente” evoca a ideia de vínculo histórico, sendo, por tanto, uma categoria histórica e não antropológica.

¹¹⁹ Este não foi o primeiro convênio celebrado entre a ABA e o MPF. Entre 1986 e 1985, a Associação Brasileira de Antropologia firmou um acordo com a Procuradoria Geral da República. Pelo acordo, a ABA passaria a indicar antropólogos para a realização de laudos periciais em processos ligados principalmente a questões indígenas. Em 2002, o Ministério Público institui o Grupo de Trabalho sobre Quilombolas para debater permanentemente o assunto. Atualmente este GT denomina-se Quilombos, Povos e Comunidades Tradicionais. Ver Laudo Periciais em Debate (ABA, 2005)

A publicação deste decreto deu o “tom” do embate político sobre o tema, retomando a discussão sobre o que vinham ser tais comunidades nos dias atuais e ampliando também os interlocutores.

Contrapondo-se ao critério posto no Decreto Nº 3.912/2001 e a ideia de isolacionismo geográfico, argumentava-se que o conceito colonialista de quilombo empregado era fruto do senso comum e foi naturalizado pelos historiadores e juristas, de modo que a interpretação histórica “congela” no tempo estes grupos e seus respectivos territórios, desconsiderando as dinâmicas sociais, os processos fundiários e econômicos os quais estes grupos estão submetidos ao longo de sua existência, argumentando que:

Os estudos mostram as diferentes formas com que as comunidades sempre estabeleceram uma intensa rede de interação com a sociedade local (Almeida, 1988, 1998; Gomes, 1996). **Essa qualidade e intensidade de interação foi o que, justamente, possibilitou a construção de uma tal configuração social cuja autonomia também tinha suporte nessa dinâmica de relações sociais e, por sua vez, nas correspondentes formas de usar e ocupar a terra.** Seriam esses modos, enquanto padrão de ocupação, que possuem certas qualidades e conexões com a vida das atuais comunidades, que mereceriam ser explicitadas nos laudos antropológicos. **É a ênfase na etnografia do modo de viver dessas comunidades que fornece uma chave de leitura à continuidade cultural e socio-histórica, que faz com que hoje estes grupos se apropriem e continuem a construir a história quilombola, sendo vistos e reconhecidos enquanto parte constitutiva da mesma.** (CHAGAS, 2001:5, grifos nossos).

Nesse momento, além dos envolvidos diretamente nos processos judiciais, foram mobilizados outros agentes sociais para discutir o tema e se posicionar a respeito do assunto. A articulação se deu em âmbito político-institucional com o envolvimento da SEPPIR, Fundação Cultural Palmares, Procuradoria da República e parlamentares, que se posicionaram a favor do conceito *ressemantizado* proposto pela ABA, argumentando que a categoria quilombo não é uma categoria analítica, mas sim uma categoria adscritiva, sustentada no uso da identidade como fator de integração e construção de pertença ao grupo, tal seja, sua organização social. Almeida (2002:75) esclarece que:

A permanência dos laços chamados primordiais, como laços de sangue e de raça, perde sua força de contraste diante de uma **noção de etnicidade** considerada como fator contingente. Seria dobrar-se às aparências aceitar acriticamente a explicação divulgada pela mídia de que as “antigas etnias” voltaram a estabelecer fortes clivagens na vida política. (...) **A fronteira étnica não é vista como coincidindo necessariamente com critérios raciais, culturais ou linguísticos; tampouco se reduz a nacionalidade.** O componente político-organizativo, que demanda condições para a reprodução econômica e cultural do grupo, funciona como aglutinador e explica a capacidade mobilizadora (grifos nossos).

Essa articulação política, somada à perspectiva de exercício da cidadania, teve como resultado a assinatura do Brasil, em julho de 2003¹²⁰ da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (1989), que dispõe sobre os direitos dos povos indígenas e tribais. No caso brasileiro, esta convenção trouxe como “novidade” legislativa, a autodefinição dos povos, informando que é a “consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção” e a necessidade de consultá-los toda vez em que houver medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Esta convenção também garante a estes povos o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de “desenvolvimento”, informando que deverão participar da decisão sobre políticas e programas governamentais a eles endereçados, bem como da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente através das Consultas Públicas¹²¹. A convenção

¹²⁰ A Convenção da OIT nº 169 passou a vigorar internacionalmente a partir de 1991 e embora o Brasil tenha se tornado signatário da OIT 169 em 2003, o Decreto Nº 5.051/2004 que promulga a OIT 169 no Brasil data de 2004. Ver Cintia Muller (2006).

¹²¹ Artigo 6º - 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) **consultar os povos interessados**, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) **estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente**, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de **decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes**; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim. 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Artigo 7º - 1. **Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento**, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. (OIT nº 169, grifos nossos)

também atribui a responsabilidade dos governos em adotar medidas para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam em cooperação com os mesmos.

Dois meses depois do Brasil se tornar signatário da OIT nº169 é publicado o Decreto nº 4.887/2003 que revogou o Decreto anterior. O Decreto nº 4.887/2003 incorporou as premissas antropológicas e normativas internacionais da OIT nº169. As comunidades quilombolas passaram ser interpretadas como um grupo étnico-racial, tornando-se obrigatória a autoatribuição de qualquer comunidade enquanto grupo “quilombola” e empoderando tais grupos no processo de decisão política ou de intervenções sobre seus territórios ou modos de vida. Vejamos:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, **os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição**, com trajetória própria, dotados de relações territoriais específicas, **com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.**

§ 1º Para os fins deste Decreto, **a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.**

§ 2º **São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.**

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental. (Artigo 2º, Decreto nº 4.887/03 grifos nossos).

O Decreto nº 4.887/2003, além de atribuir o critério da autoatribuição como definição do conteúdo semântico da categoria “comunidades remanescente quilombos”, também regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas, atribuindo ao INCRA a competência de identificação e demais procedimentos fundiários e a Palmares a competência para emissão das certidões de reconhecimento de comunidades quilombolas¹²². No entanto, a

¹²² Art. 3º- **Compete ao** Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - **INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** §1º - O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto. §2º- Para os fins deste Decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente. §3º- **O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo**

falta de prática para demarcação de terras coletivas e de procedimento que estabelecesse os critérios do trabalho deixou a equipe do INCRA “paralisada” nos anos 2004 e 2005. A abertura de RTID para territórios quilombolas só iniciou em 2005 a partir da emissão da Instrução Normativa - IN nº20 de 19/09/2005. Entretanto, ainda restavam dúvidas de como proceder à demarcação de terras a partir de critérios culturais, conforme previsto na referida IN. Somente em 2008 com a IN nº 49 de 29/09/2008 é que foram estabelecidos os critérios de procedimento de demarcação de terras quilombolas, tendo como “modelo” os critérios já estabelecidos para demarcação de terras indígenas. (CPISP, 2012). Este procedimento foi consolidado em 2009 com a publicação da IN nº57 de 2009.

Na prática, a apropriação da categoria “remanescente de quilombo” vem reconfigurando o espaço rural e as questões fundiárias, na medida em que pressupõe um território, ou seja, pressupõe uma terra historicamente ocupada por tais comunidades dotada de significados simbólicos e materiais para a reprodução social do grupo e tem como consequência a desapropriação de terras ocupadas e/ou o reconhecimento da propriedade das terras ocupadas no momento. Muitas comunidades passaram a se organizar politicamente e se autodefinir como comunidade quilombola, chamando atenção para problemas fundiários de apropriação de suas terras e passando a pleitear direitos diferenciados frente ao Estado brasileiro. Desde a publicação do Decreto nº 4487/2003, até abril de 2012 foram emitidas pela Fundação Cultural Palmares 1826 certidões de reconhecimento de comunidades quilombolas. De acordo com a SEPIR, a Fundação Cultural Palmares mapeou 3.524 comunidades quilombolas, podendo chegar a cinco mil comunidades quilombolas em todo Brasil.

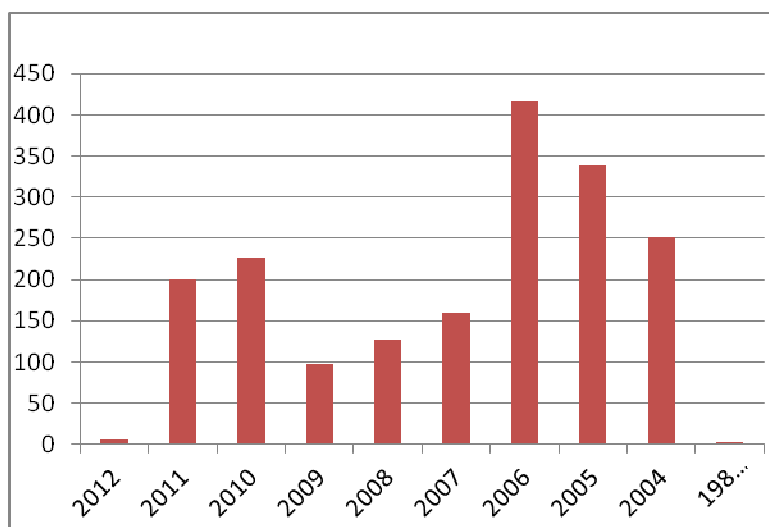
INCRA ou por requerimento de qualquer interessado. § 4º- A autodefinição de que trata o § 1o do art. 2o deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

Art.4º- Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

Art.5º- Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto.

Art. 6º- Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados. (Decreto nº 4.887/2003, grifos nossos)

Figura 4 – Número de certidões de reconhecimento de comunidades quilombolas emitidas pela Fundação Cultural Palmares até abril de 2012



Fonte: elaboração própria a partir de dados da FCP (2012)

Se por um lado, a manifestação de comunidades quilombolas se autodefinindo com tais chamava atenção para as questões fundiárias ainda mal resolvidas, a intervenção da ABA no debate chamava a atenção para interpretação do texto constitucional por parte da sociedade civil no esforço de conferir novos sentidos ao artigo 68-ADCT, articulando a prática política dos movimentos sociais, os modos de organização social e territorial das comunidades negras rurais ao instrumental teórico da antropologia (FIGUEIREDO, 2008:58). A etnicização da categoria quilombo se deu a partir de iniciativas externas ao Estado, tendo a ABA como principal protagonista nos debates públicos, assumindo o papel de autoridade no assunto tanto pelo saber científico sobre o tema, como também pela legitimidade a ela atribuída pelos movimentos sociais.

Tendo tomado uma posição em relação ao tema no primeiro momento, a Associação Brasileira de Antropologia assumiu a condição de intelectual coletivo, na medida em que, operando a partir de um argumento de competência legitimado pelo campo acadêmico (Coelho, 2005), assumiu papel de autoridade nos debates públicos (Margato e Gomes, 2004), autoridade que se estendeu a cada um de seus membros, e aos antropólogos de forma geral. (op.cit.:58)

Arruti (2006:66) destaca que embora o referido artigo constitucional seja um ato de reconhecimento jurídico de uma situação fundiária, ele é também um ato de criação social, na medida em que mobilizou no plano da historiografia, dos estudos antropológicos/sociológicos e das políticas públicas o imaginário social sobre o que venha ser tais comunidades.

O *campo* do reconhecimento étnico quilombola também foi expandido pelas políticas públicas de direito diferenciado. Em 2004 o Governo Federal lançou o Programa Brasil Quilombola, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as comunidades quilombolas, constituindo a agenda social quilombola. Este programa é de responsabilidade da Secretaria Especial de Promoção de Políticas para a Igualdade Racial – SEPIR que articula programas sociais gerais de 23 ministérios e órgãos federais. A especificidade para as ações voltadas para as comunidades quilombolas estão centradas na prioridade de atendimento e orçamentária destinadas ao acesso à terra; ações de saúde e educação; construção de moradias, eletrificação; recuperação ambiental; incentivo ao desenvolvimento local; pleno atendimento das famílias quilombolas pelos programas sociais, como o Bolsa Família; e medidas de preservação e promoção das manifestações culturais quilombolas. Para fins de políticas públicas, as comunidades quilombolas são definidas como:

grupos étnicos – predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana –, que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias. Estima-se que em todo o País existam mais de três mil comunidades quilombolas. (INCRA, 2012)

Embora a definição da categoria “quilombola” seja um consenso entre os agentes sociais que a operacionalizam e, que, o critério da autodefinição e a noção de territorialidade trazidos pelo saber antropológico ofereçam um conjunto organizado significados que foi consolidado no decorrer dos anos, em peças legislativas/regulatórias, em políticas públicas e em decisões judiciais o critério da autodefinição tem causado controvérsias, entre historiadores, operadores do direito e políticos, justamente, porque proporcionou o aparecimento de novos sujeitos políticos, ampliando e renovando os modos de ver e viver a identidade negra, passando a oferecer um repertório próprio às “lutas” do movimento negro (FIGUEIREDO, 2008).

No campo político, o debate foi polarizado e teve como consequência a organização de um movimento de oposição às políticas quilombolas, cominando na proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº3239) no sentido de invalidar o Decreto nº4887/03.

A ADI nº 3239 foi proposta pelo Partido da Frente Liberal (PFL) rebatizado como Democratas – DEM sob os seguintes argumentos: (a) a impossibilidade de edição de regulamento autônomo para tratar da questão; (b) a inconstitucionalidade do uso da desapropriação, prevista no art. 13 do Decreto 4.887/03, bem como do pagamento de

qualquer indenização aos detentores de títulos incidentes sobre as áreas quilombolas, tendo em vista o fato de que o próprio constituinte já teria operado a transferência da propriedade das terras dos seus antigos titulares para os remanescentes dos quilombos; (c) **a inconstitucionalidade do emprego do critério de autoatribuição**, para identificação dos remanescentes de quilombos; (d) **a invalidade da caracterização das terras quilombolas como aquelas utilizadas para “reprodução física, social, econômica e cultural do grupo étnico”**– conceito considerado excessivamente amplo – bem como a **impossibilidade do emprego de “critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades de quilombos”** para medição e demarcação destas terras (art. 2º, § 3º), pois isto sujeitaria o procedimento administrativo aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados¹²³.

O cerne na discussão volta-se novamente sobre o conteúdo semântico da categoria quilombo tendo como argumento o conceito colonialista de quilombo, entendido como uma categoria histórica e defendendo não ser possível reconhecer ou estender direitos a comunidades contemporâneas às quais não estariam dentro deste critério.

Nessa linha alguns juristas complementaram a interpretação histórica defendendo que o emprego do critério da autodefinição para identificação dos remanescentes de quilombos permitiria que pessoas que não ostentam esta qualidade se beneficiem ilicitamente do direito a propriedade da terra por elas ocupadas.

Respondendo as “novas” argumentações jurídicas, os antropólogos defendem que o critério da autoatribuição não é o único elemento de análise etnográfica. Esta análise também passa pelas formas de uso dos recursos naturais e pelas formas de organização político-sociais que são estabelecidas pelo grupo. Vejamos:

(...) parâmetros que passam tanto pelas *autodefinições*, quanto por práticas intrínsecas como o tratamento dado aos recursos naturais, a autonomia quanto ao controle dos meios de produção, aspectos culturais e étnicos, cuja definição se daria através de relações político-sociais que são atadas no decorrer do cotidiano do grupo focado (ALMEIDA *apud* LINHARES, 1996:18)

Os trabalhos etnográficos desenvolvidos têm demonstrado a complexidade das dinâmicas sociais que cada uma destas comunidades tem vivenciado, apontando para os

¹²³ Ver Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03 - 6º Câmara. Disponível em <http://6ccr.pgr.mpf.gov.br/adi3239/territorios-quilombolas-e-constituicao-a-adi-3-239-e-a-constitucionalidade-do-decreto-4-887-03>. Último acesso: 10 out 2012

problemas contidos para implementação das políticas de reconhecimento das comunidades quilombolas, em uma imediata e literal tradução da categoria "remanescentes das comunidades dos quilombos" e da tentativa de aplicá-la a qualquer pleito originado das "comunidades negras" (CHAGAS, 2001). Ao longo dos trabalhos como consultora, pude experimentar situações onde o uso da identidade como quilombola era rejeitado por significar simbolicamente a perda da "autonomia" e "dignidade" do grupo frente aos grupos da sociedade envolvente¹²⁴. Para outros, ainda que "mestiços", o uso da identidade quilombola significava a possibilidade de reposicionamento social, livre de estigmas através da recuperação de sua história e ancestralidade e, nesses casos, não cabe a argumentação de acesso a terra como pano de fundo por se tratarem de comunidades rurais assentadas pela reforma agrária e que não pleiteavam alteração territorial¹²⁵. Por outro lado, há comunidades quilombolas assentadas em assentamento da reforma agrária e que pleiteiam alteração do arranjo territorial¹²⁶. Em outras situações, o histórico do processo de ocupação territorial remetia as narrativas de migrações espontâneas devido a conflitos entre famílias locais ou mesmo forçada por expulsão de suas terras de origens por fazendeiros da região¹²⁷.

Uma das lideranças do movimento negro quilombola e representante da CONAQ faz o seguinte questionamento:

qual a diferença entre o ataque dos colonizadores contra o Quilombo de Palmares no século XVII e os atuais ataques praticados pelo grande capital contra as comunidades atingidas pelos megaprojetos, ditos "empreendimentos", como, por exemplo, a construção da usina de Belo Monte? (Bispo dos Santos, *em prelo*:15)¹²⁸

¹²⁴ Comunidades Matões e Santo Antônio no município de Conceição do Tocantins - TO.

¹²⁵ Comunidades Saco e Curtume no município de São João do Piauí - PI.

¹²⁶ Comunidades do Cedro no município de Mineiros - GO, Fazenda Serrana, Bigorna e Estiva no município de Santo Antônio do Leverge - MT.

¹²⁷ Comunidades rurais negras ribeirinhas situadas às margens dos rios Arraias e Barra do Palma no estado do Tocantins - TO.

¹²⁸ Com o objetivo da ampliação do campo artístico e científico, por meio da valorização e da difusão dos saberes não legitimados academicamente nas instituições de ensino superior, o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa (INCTI), em parceria com a Fundação Cultural Palmares (FCP/MinC) e a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), coordenou o projeto voltado à escrita e edição do livro *Colonização, Quilombos: Modos e Significações* de autoria do intelectual quilombola Antônio Bispo dos Santos, o Nego Bispo, com publicação prevista para o 2º semestre de 2012.

4.2 A Construção do Reconhecimento Étnico Quilombola no Licenciamento

Apesar do conceito de territorialidade quilombola remeter aos aspectos ecológicos e de apropriação dos recursos naturais como elementos fundamentais na identidade social e para a reprodução material dessas comunidades, a “luta” por reconhecimento de direitos diferenciados de comunidades quilombolas só foram ecoar nos procedimentos de licenciamento ambiental em 2008, com a IN N° 184/ 2008 do IBAMA que instituiu novas regras para os procedimentos de licenciamento ambiental na esfera federal, reconhecendo a Fundação Cultural Palmares – FCP como órgão interveniente aos processos de licenciamento em caso de comunidades quilombolas impactadas dos projetos de desenvolvimento, conforme relatado no capítulo anterior.

Nos processos de licenciamento ambiental a Palmares assume o papel institucional semelhante ao da FUNAI, muito embora sua gênese esteja vinculada a proteção da cultura afro-brasileira. A atribuição de acompanhamento de processos de licenciamento pelo Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro – DPA foge originalmente do escopo do trabalho funcional, de modo que as demandas foram absorvidas sem uma capacitação da equipe para lidar com tema, bem como, sem o aumento no quadro de funcionários, limitando assim, a capacidade de agência dos funcionários para atuarem nos processos de licenciamento, apesar de todo o esforço da equipe para dar conta desta atribuição. A atuação do departamento estava centrada, em grande medida, na execução e fiscalização de programas sociais voltados a tais comunidades, além de patrocínios e defesa de direitos destas comunidades, atuando muito próximo às lideranças estaduais e comunitárias, não somente pelas atribuições e condições de trabalho, mas, sobretudo, pelas relações de pessoais, onde agentes sociais que atuavam em movimentos sociais foram convidados a compor o quadro de funcionários da Palmares, compondo uma rede entre as esferas públicas institucionais e sociedade civil.

Na ausência de normas que obrigassem os órgãos licenciadores e/ou empreendedor a reconhecer as especificidades culturais e os direitos diferenciados destas comunidades, a Fundação Cultural Palmares se envolvia nos processos de licenciamento ambiental por demanda do movimento negro e demais agentes que atuavam na defesa dos direitos dessas comunidades frente aos impactos de grandes obras de desenvolvimento. De modo geral, atuação desses mediadores era baseada no impacto já ocorrido e contavam com a via judicial para serem ouvidos e intervirem no processo de licenciamento ambiental através da procuradoria ou do Ministério Público

Federal, como por exemplo, o caso das comunidades quilombolas de Alcântara no estado do Maranhão frente às obras de expansão da base de lançamento de foguetes, que recorreram ao Ministério Público para terem seu reconhecimento étnico-racial reconhecido e, em 2003 apelaram para a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro por crime de genocídio étnico-racial (ALMEIDA,2006).

Esta situação ilustra a trajetória do reconhecimento de comunidades quilombolas como impactadas por projetos de desenvolvimento no âmbito do licenciamento, que inicialmente se dá através da “intervenção” do Ministério Público e do apelo a tribunais internacionais.

No ponto de vista dos procedimentos do licenciamento, a trajetória é marcada por processos de nomeação e reconhecimento, com o predomínio, por assim dizer, de três “abordagens”: (i) homogeneização das populações atingidas; (ii) reconhecimento como comunidade tradicional, dotada de um modo de vida diferenciado dos demais grupos e dependente dos recursos naturais e, por fim, (iii) como comunidade étnica quilombola, onde identidade e território estão correlacionados. Estes enfoques evidenciam as práticas discursivas de elaboração de EIA e o “lugar” que estes agentes sociais passam a ocupar ao longo do debate sobre *desenvolvimento*. Eles refletem também as reelaborações das noções de *meio ambiente* que desenvolveram em meio aos conflitos ambientais. De todo modo, estas abordagens e suas repercussões não são excludentes, bem como uma não viabiliza a outra. A fronteira entre elas está na capacidade de identificação e reconhecimento dos agentes sociais envolvidos no licenciamento diante das emergências étnicas e das agências das comunidades quilombolas.

Nesse sentido, o consultor, ao fazer sua pesquisa de campo, exerce o poder de nominar aqueles que serão categorizados como impactados e reconhecidos como legítimos de pleito de direitos como população impactada por determinado empreendimento dentro de um processo de licenciamento ambiental. Este é um poder discricionário que, quando exercido somente pelo antropólogo, sem considerar o protagonismo do próprio grupo, pode ter repercussões muito negativas dentro do processo de licenciamento, podendo deixar “invisível” grupos sociais que terão suas atividades produtivas e/ou seus modos de vida altamente impactados por alguma atividade industrial. De modo geral, estas situações são marcadas por classificações teóricas, que se apoiam em definições construídas em grande medida pelo grau de subordinação/autonomia do consultor/consultoria com “mercado de licenciamento”.

Por outro lado, em um processo de licenciamento ambiental bem conduzido, a abordagem do antropólogo pode colaborar para o reconhecimento de direitos etnicamente diferenciados e para o fortalecimento desses grupos que, posteriormente acabam por protagonizar sua condição de impactado.

4.2.1 Homogeneização das populações atingidas

Inicialmente, nos Estudos de Impactos Ambientais – EIA o meio socioeconômico era composto por dados quantitativos que informavam sobre demografia, aspectos econômicos, IDH, escolaridade, saúde, saneamento, estrutura fundiária etc. A população atingida era representada de forma homogênea e referida em termos de propriedades atingidas, limitando-se a classificação enquanto proprietários e não proprietários para fins de indenização por suas casas ou terras atingidas por projetos de desenvolvimento e/ou para fins de deslocamento compulsório. Estes estudos limitavam-se cumprir estritamente o estabelecido pelo Termo de Referência emitido pelo órgão ambiental. Eles eram elaborados majoritariamente por biólogos e economistas, passando gradativamente a incorporar outros profissionais, tais como geógrafos e sociólogos. Os aspectos culturais das populações atingidas estavam vinculados aos estudos de “comunidades indígenas”, quando identificadas como impactadas. Dessa forma, os agentes sociais e as diversidades presentes no *campo* social ficavam “invisíveis” nos estudos de impacto.

Nesse sentido, os estudos do meio socioeconômico vinham sendo entendidos como um lugar legítimo de ser ocupado por economistas, geógrafos, sociólogos, profissionais com pouco “peso” no contexto de análise e avaliação de impacto ambiental. O lugar dos antropólogos era restrito aos estudos de “comunidades indígenas” ou aos estudos de arqueologia. Esta abordagem era característica às consultorias ambientais, que se formaram a partir das “empresas de engenharia”.

Nesse estudo o papel do consultor é identificar a população a ser impactada pelo empreendimento e circunscrever territorialmente os grupos sociais que sofrerão seus impactos. Apesar dos esforços utilizando os métodos de pesquisa da sociológica, ainda ficavam lacunas a respeito de como esses grupos se relacionavam com o ambiente. Essas lacunas ficavam evidenciadas no momento da implementação das medidas mitigadoras, onde muitas vezes as ações propostas não se mostravam eficazes para mitigar ou minimizar tais impactos. Foram as metodologias antropológicas, incorporando o aspecto cultural em seus levantamentos de campo, que contribuíram

para um melhor entendimento dos impactos sociais e culturais de grandes obras de desenvolvimento, na busca do rompimento desta homogeneização da população atingida.

A utilização do método etnográfico nos estudos de impacto ambiental deu visibilidade a grupos sociais, em especial as comunidades extrativistas que até então eram “invisíveis” aos olhos do fazer sociológico e aos órgãos ambientais. Nesta ocasião, estes trabalhos se apropriavam das categorias nativas e se propunham a descrever os agentes sociais impactados, seus sistemas de produção e as lógicas de manejo dependentes dos sistemas ecológicos, além das capacidades/limitações adaptativas frente às mudanças em seus modos de vida advindas das intervenções geradas pelos projetos de desenvolvimento.

Estes estudos tinham como apoio teórico a produção acadêmica sobre camponês¹²⁹, sendo assim qualificados nos estudos de impacto e inseridos no contexto de estudos de comunidades¹³⁰, sem qualquer legislação específica para defesa de seus direitos diante dos efeitos de projetos de desenvolvimento.

No campo acadêmico, as questões referentes à etnicidade sempre estiveram presente nestes estudos, a exemplo dos trabalhos desenvolvidos pelos antropólogos sobre comunidades rurais negras que culminaram no processo de nomeação destas comunidades como remanescente de quilombo. Bem como, as questões étnicas das comunidades negras também aparecem nos estudos de comunidades¹³¹, desenvolvidos ao longo da década de 1950, tendo como objeto de investigação as “relações raciais”¹³²

¹²⁹ Autores que se dedicaram ao final da década de 1980 e 1990 ao estudo dos efeitos sociais dos grandes projetos de empreendimentos chamam a atenção sobre os impactos sob os grupos sociais os classificando como população camponesa. Ver Daou (1986), SigaUd (1988, 1992, etc), Vainer (1995), Parry Scott (2009), dentre outros.

¹³⁰ Um dos primeiros trabalhos de consultoria que me deparei com comunidades com características de quilombolas foi em 2003 em Goiás, antes da promulgação do Decreto nº4887/2003. Na ocasião da pesquisa de campo, estas comunidades não se autodefendiam como quilombolas. Utilizei a categoria de comunidades negras rurais para caracterizá-las no Estudo de Impacto Ambiental.

¹³¹ Estes estudos foram desenvolvidos através de um convenio entre a Unesco e a USP. Destacam-se os trabalhos de Charles Wagley (1951, 1953); Harris (1951); Htchinson(1951); Thales Azevedo (1953); René Ribeiro (1953); Costa Pinto (1953), Roger Bastide (1953), Florestan Fernandes (1953), Virginia Bicudo (1953, 1954), Aníela Ginsberg (1954) e Oracy Nogueira (1954). (NOGUEIRA, 2006)

¹³² Para ilustrar, vejamos o caso das comunidades quilombolas da Chapada Diamantina no estado da Bahia que foram estudadas pelo antropólogo americano Marvin Harris ao longo da década de 1950. Nessa pesquisa, as barreiras raciais prevalentes entre as comunidades estudadas, levaram Harris a afirmar que, “a raça ajuda a produzir a mais significativa clivagem social”. Para o autor, os grupos negros figuravam como remanescentes de quilombos, tanto pelos modos de vida da população residente como também pelas fontes históricas, que faziam referência à existência de um grande quilombo na região. Todavia, a

no contexto homogeneizador gerado pelos processos de urbanização e industrialização do país (NOGUEIRA, 2006).

Ainda na década de 1990 essa abordagem teve duas repercussões no âmbito do licenciamento ambiental que merecem destaque: uma, por parte do empreendedor e do órgão ambiental que a entenderam como inócua, subjetiva, vazia de significado no contexto de avaliação de impactos e, outra, por parte da academia, que a interpretou como uma espécie de “profanação” da etnografia em favor do “desenvolvimento”.

Nessa ocasião, além da baixa credibilidade metodológica junto aos seus pares profissionais e sem interlocutores junto aos órgãos licenciadores, os estudos antropológicos produziram poucos efeitos em termos de minimização de impactos socioambientais, afastando assim os antropólogos dos Estudos de Impactos Ambientais e aumentando o distanciamento entre a consultoria e a academia.

Contudo, a partir da Eco 92 o tema ambiental ganhava cada vez mais importância e os procedimentos de licenciamento ambiental consolidavam-se tanto na esfera federal como na estadual, demandando novos profissionais para atuarem na elaboração de estudos de impacto ambiental. Por se tratar de um mercado de trabalho “novo”, sem vínculo com disciplinas acadêmicas, os profissionais eram (e ainda são) incorporados pela sua rede de amizade e interesse no tema.

Nesse sentido, a rede de consultoria, no que diz respeito aos aspectos sociais, passou a ser ampliada com a entrada de estudantes ou de recém-formados em Ciências Sociais para fazerem os trabalhos de campo dos estudos ambientais. Apesar da “pouca” experiência na elaboração destes estudos, estes “novos” consultores entraram no mercado de consultoria já no período democrático e traziam com consigo as reflexões acadêmicas a respeito dos projetos de desenvolvimento e das emergências de movimentos sociais contra tais empreendimentos. Isto possibilitou a retomada da

população negra negava a ascendência escrava. Para Harris, a recusa de uma origem escrava reforçava a suposição de que os seus ancestrais tivessem se organizado em quilombo (Carvalho, 2006:44-52). Ao longo da década de 1970, as comunidades quilombolas estudadas por Harris foram impactadas com a implantação da barragem do rio Brumado para o abastecimento de água e projetos irrigação, sem que fossem reconhecidas como tais. Em 1999, as comunidades de Barra e Bananal foram formalmente reconhecidas como comunidades quilombolas pelo Estado, e a FCP emite título das terras ocupadas pelas comunidades, denominando o território como Barra do Brumado e passaram pleitear, além do reconhecimento de suas especificidades culturais, melhorias de infraestrutura como forma de compensar as perdas ocasionadas pela mudança em seus modos de vidas com a implantação do reservatório. De acordo com as informações da Comissão Pró-Índio que acompanha casos de comunidades quilombolas, apesar do reconhecimento étnico das comunidades, até 2006 as reivindicações não haviam sido atendidas.

etnografia e do “modo de fazer” estudos de impacto defendidos pelos antropólogos¹³³, ainda que tal abordagem extrapolasse o conteúdo exigido pelo órgão ambiental através do Termo de Referência. Esta metodologia era mais aceita por empresas de consultoria ambiental formadas a partir de “militantes” que atuavam anteriormente em projetos vinculados a preservação ambiental, tanto de pesquisa acadêmica como também executados por ONGs. Nestas empresas havia o predomínio de biólogos, engenheiros florestais e agrônomos, ao contrário das demais, onde os engenheiros civis eram os profissionais que predominavam.

Com o passar dos anos e com o aumento dos processos de licenciamento ambiental, a rede foi aumentando e este “modo de fazer” passou a ser uma característica, uma “marca” capaz de diferenciar os serviços de consultoria no mercado de licenciamento, no sentido de ser criar “perfis” de consultorias diferenciadas, entre aquelas como enfoque na população ou socioambiental, com antropólogos em seu quadro ou na sua “cartela” de consultores e, aquelas com enfoque na engenharia ou nos aspectos físicos. Isto significa dizer que há diferentes formas de fazer um Estudo de Impacto Ambiental e diferentes metodologias para enunciar a população impactada. Estas diferenças estão na origem da formação das empresas de consultoria ambiental e espelha a noção de *meio ambiente* por elas entendidas.

Estas abordagens caminharam e, ainda caminham, simultaneamente. A utilização da etnografia abriu um campo de novas perspectivas de diálogos junto aos demais agentes sociais envolvidos no processo de licenciamento ambiental, e apesar dos esforços etnográficos em relatar as fronteiras étnicas visivelmente existentes nas relações sociais locais, a etnicidade e os conflitos étnicos ainda ficavam invisíveis aos procedimentos de licenciamento ambiental e sem lugar nos Estudos de Impacto Ambiental por escapar ao escopo pré-estabelecido no TR. Nesse sentido, cabe retomar ao caso das comunidades quilombolas da Alcântara, com a seguinte passagem:

Em 07 de junho de 1999, a Portaria nº 007 do Ministério Público Federal instaurou Inquérito Civil Público para o fim de apurar possíveis irregularidades verificadas na implantação da CLA. Ao considerar que as **ações de remanejamento afetam "as comunidades negras rurais, remanescentes de quilombo"**, essa Portaria preconiza providências no sentido de "verificar a existência de estudos relativos às comunidades que se encontram nas áreas

¹³³ É nesse contexto que me insiro no mercado de consultoria no ano de 2000. A partir de 2002 passo a me dedicar exclusivamente à consultoria socioambiental, tanto como consultoria “externa”, prestando serviço para diferentes empresas, como também “interna”, dedicada exclusivamente a uma única empresa.

destinadas ao CLA, máxime no tocante ao componente étnico". Foram agendadas para fim de julho as primeiras audiências públicas a serem realizadas em Alcântara e São Luís. O Ministério Público Estadual, o Iphan e o MPP-57 assinalaram, entretanto, **inconsistências no EIA/Rima, sobretudo aquelas relativas às relações antrópicas e à recusa em incorporar os fatores étnicos**. O Ibama agendou, então, para 18 e 19 de novembro, as novas datas para as audiências públicas. No dia 10 de novembro, no entanto, foi ajuizada Ação Civil Pública pela Procuradoria Geral da República, atendendo ao pleito de entidades como o STTR de Alcântara e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Maranhão, Fetaema, **objetivando suspender o processo de licenciamento ambiental do projeto do CLA**. Em seguida, uma liminar expedida por Juiz Federal da Seção Judiciária do Maranhão suspendeu as audiências públicas já agendadas. Em dezembro, uma reunião da Infraero com os representantes dos povoados dos atingidos pelo CLA **concluiu pela realização de novas pesquisas para caracterizar as comunidades remanescentes de quilombos**" (ALMEIDA, 2006:56-57, grifos nossos)

4.2.2 O lugar da “comunidade tradicional” nos Estudos de Impacto Ambiental

Posteriormente, ao longo da década de 2000, estas comunidades encontrariam lugar nos Estudos de Impacto Ambiental a partir da nomeação como **comunidades tradicionais**. (OLIVEIRA, M., 2012) Conforme destacado anteriormente, esta categoria foi instituída no contexto de luta pelos direitos étnicos e territoriais dos povos indígenas e dos quilombolas frente aos conflitos territoriais gerados pela criação de Unidades de Conservação de proteção integral, as quais não reconheciam as populações tradicionalmente residentes nestas áreas. Little (2002:12-13) destaca que:

Da perspectiva dos distintos povos tradicionais, **esses múltiplos movimentos mudaram radicalmente sua situação de invisibilidade social e marginalidade econômica**. Agora essas invasões a suas terras foram acompanhadas por novas tecnologias industriais de produção, transporte e comunicação, que alteraram as relações ecológicas de forma inédita, devido à sua intensidade e poder de destruição ambiental. A partir da década de 1980, o fortalecimento da ideologia neoliberal e a incorporação à economia mundial de grupos antes afastados dela (ou, como indicado antes, re-inseridos nela depois de uma época de afastamento) agravaram ainda mais as pressões sobre os diversos territórios dos povos tradicionais, particularmente no que se refere ao acesso e à utilização de seus recursos naturais.

(...)

Frente a essas novas pressões, **os povos tradicionais se sentiram obrigados a elaborar novas estratégias territoriais para defender suas áreas**. Isto, por sua vez, deu lugar à atual onda de territorializações em curso. O alvo central dessa onda consiste em forçar o Estado brasileiro a admitir a existência de distintas formas de expressão territorial – incluindo distintos regimes de propriedade – dentro do marco legal único do Estado, atendendo às necessidades desses grupos. As

novas condutas territoriais por parte dos povos tradicionais criaram um espaço político próprio, na qual a luta por novas categorias territoriais virou um dos campos privilegiados de disputa. Uns dos principais resultados dessa onda tem sido a criação ou consolidação de categorias fundiárias do Estado. Devido à grande diversidade de formas territoriais desses povos, houve a necessidade de ajustar as categorias às realidades empíricas e históricas do campo, em vez enquadrá-las nas normas existentes da lei brasileira.

No campo teórico foram e ainda são várias as tentativas de definição conceitual do que são as comunidades tradicionais, partindo da realidade efetivamente diferenciada destes grupos frente à sociedade envolvente. De qualquer modo, não cabe aqui problematizar todas estas tentativas de definições desta categoria, mas destacar que a categoria comunidades tradicionais passou a ser uma categoria generalizante definida.

As comunidades tradicionais estão relacionadas com um tipo de organização econômica e social com reduzida acumulação de capital, não usando força de trabalho assalariado. Nelas produtores independentes estão envolvidos em atividades econômicas de pequena escala, como agricultura e pesca, coleta e artesanato. Economicamente, portanto, essas comunidades se baseiam no uso dos recursos naturais renováveis. Seus padrões de consumo, baixa densidade populacional e limitado desenvolvimento tecnológico fazem com que sua interferência no meio ambiente seja pequena. (DIEGUES, 2001:87)

Na prática, o foco do debate sobre as Unidades de Conservação estava concentrado em determinadas regiões brasileiras, sobretudo, nas áreas costeiras – população caiçara/pescadores e dificultava à extensão do tema aos demais grupos sociais. Nesse sentido, Henyo Barretto Filho, (*apud* FRANCO, 2008) em "Populações tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção", demonstra a dificuldade que o conceito de populações tradicionais traz para a análise das populações que habitam os ecossistemas amazônicos, tornando-as reféns de uma definição que não leva em conta as estratégias de adaptação desenvolvidas por elas, os processos históricos ocorridos na região e nem a complexidade e amplitude dos impactos e transformações que elas impuseram. O autor propõe o uso do termo "populações residentes", mais incluyente e flexível, capaz de, na luta por direitos destas populações, dar sentido às demandas pelos recursos materiais e serviços característicos da modernidade.

Em 2007, o Estado reconhece oficialmente, por meio do Decreto nº 6.040/2007 as comunidades tradicionais e seus territórios, instituindo a Política Nacional de

Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, atribuindo as seguintes definições:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: **grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;**

II - Territórios Tradicionais: **os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária,** observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

(art.3, Decreto nº6040/2007, grifos nossos)

As discussões sobre comunidades tradicionais que se desenvolveram no âmbito dos processos de criação das Unidades de Conservação passaram a direcionar suas críticas ao IBAMA, tanto por ser responsável pela implementação das Unidades de Conservação, quanto por ser o órgão competente e com poder de polícia para fiscalizar o uso dos recursos naturais pela população residente, além de ser órgão responsável pela fiscalização dos programas ambientais propostos para mitigar ou compensar impactos de empreendimentos licenciados. Nesse sentido, diversas comunidades quilombolas passaram a se mobilizar e empreender contra as ações do Estado, denunciando situações de desrespeito e criminalização de suas atividades extrativistas e questionando os conceitos de preservação ambiental, a exemplo das comunidades quilombolas de Oriximiná que se localizam próximas ao rio Trombetas, que tiveram sua área reduzida pela criação da Reserva Biológica do Trombetas em 1979 e pela criação da Floresta Nacional Sacará-Taquera em 1989, criada como medida compensatória de uma área de mineração, situada nas proximidades destas comunidades (O'DWYER, 2006).

Estas mobilizações e as críticas da população aos processos de criação das Unidades de Conservação levou após a emissão da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais a incorporação da categoria *comunidades tradicionais* ao Termo de Referência de elaboração dos EIA e abriu as portas para a inserção das comunidades quilombolas no interior dos Estudos de

Impacto Ambiental. Nesse contexto, as comunidades quilombolas passaram a ser inseridas dentro de uma categoria generalizante – *comunidades tradicionais* – sem, contudo, atribuir-lhes necessariamente a qualidade de grupo étnico. Entretanto, a sua “classificação” como comunidade tradicional ficava a cargo da consultoria ambiental responsável pelo EIA e a sua inclusão, dependida, sobretudo da capacidade técnica e da opção metodológica empregada na elaboração do EIA por parte das empresas de consultorias.

Esse contexto favoreceu a retomada de antropólogos aos estudos ambientais, embora seu campo de atuação como consultor ainda esteja vinculado majoritariamente aos estudos de povos indígenas “atingidos” pelos projetos de desenvolvimento. Contudo, o “lugar” como comunidade tradicional nos estudos ambientais não implicava, na prática, no tratamento diferenciado dentro do processo de licenciamento ambiental. Em última instância esta classificação estava atrelada ao reconhecimento da diversidade sociocultural da população atingida e da incidência do impacto do sobre ela, tornando-a mais “vulnerável” aos efeitos das etapas do empreendimento em questão.

Na prática, ao longo destes anos, poucas comunidades quilombolas foram incorporadas aos processos de licenciamento através dos Estudos de Impacto Ambiental, mesmo a partir da classificação de comunidades tradicionais. Dentre os fatores que podem ser sugeridos para explicar tal situação, podemos citar: ausência de antropólogos na elaboração de Estudos de Impacto Ambiental, prática de elaboração de EIA deslocada dos aportes teóricos, a ausência de procedimentos diferenciados, ausência de especialista nos órgãos licenciadores e limitações impostas pelo empreendedor por forças contratuais.

Paralelamente a isto, outro fator que possibilitou o seu reconhecimento como comunidade quilombola foi a autodefinição enquanto comunidade remanescente de quilombo¹³⁴ advinda com promulgação do Decreto nº4887/2003. Nesse sentido, as comunidades quilombolas passaram a ser um “item” específico dentro do tema Comunidades Tradicionais dos Estudos de Impactos Ambientais – EIA. Em tese, uma vez inseridas no EIA como atingidas, não se poderia ignorar as implicações sociais e

¹³⁴ O meu primeiro contato com a Fundação Cultural Palmares como consultora foi em 2004 para comunicar a instituição que o Estudo de Impacto Ambiental havia identificado duas comunidades remanescente de quilombo impactadas pelo empreendimento e informá-la que iria encaminhar o EIA para apreciação da instituição. Nessa ocasião, não havia procedimentos para determinar os “fluxos” e as formas de atuação e, sobretudo, a obrigatoriedade da FCP no licenciamento. Isto correu em paralelo ao processo do licenciamento junto a IBAMA. Tal atitude refletiu no simples ato de dar conhecimento do assunto a FCP e, de certa forma, a “contra gosto” do empreendedor, sob o argumento de ter seu licenciamento “embargado” por atuação do Ministério Público Federal.

culturais do empreendimento no momento de tomada de decisão das emissões das licenças ambientais. A “inserção” destas comunidades quilombolas como atingidas abria o *campo* de negociação para o seu reconhecimento dentro do processo do licenciamento, primeiro com o empreendedor e segundo com o órgão ambiental. Não raro, este *campo* de reconhecimento era reforçado pelas redes, onde o movimento social pressionava a Fundação Cultural Palmares, esta pressionava a consultoria que pressionava o empreendedor a reconhecer as especificidades e a elaborar medidas mitigadoras e/ou compensatórias direcionadas para tais grupos, sob o argumento da possibilidade de intervenção do Ministério Público Federal e atraso no licenciamento ambiental do empreendimento.

Entretanto, a etnicidade e os processos de etnogênese estavam restritos ao *campo* indígena e a FUNAI. Essa discussão não tinha sido incorporada pelos demais agentes envolvidos no licenciamento ambiental. Em alguns casos, a “pouca” contrastividade cultural das comunidades quilombolas as deixava “invisíveis” aos olhos do empreendedor, do IBAMA ou demais envolvidos nos processos de licenciamento. Nesses casos, o seu reconhecimento como “atingidas” era, em muitas ocasiões, interpretadas, na melhor das hipóteses, como iniciativas “românticas”, como comunidades “imaginadas” pelo antropólogo consultor. A leitura que o empreendedor faz desses grupos sociais é de “proveitadores”, onde há uma “manipulação da identidade” para se tirar proveito do empreendedor. Não raro, o antropólogo é acusado pelo empreendedor de envolvimento com as comunidades e de “tomar partido” em defesa delas contra o empreendimento.

Ainda que tratasse de um novo repertório para estas comunidades, com “ritos” e linguagens cifradas (EIA, RIMA, TR, PBA, LP, LI, LO, dentre outros) estas comunidades ditas “imaginárias” ganhavam materialidade nos momentos de audiência pública, quando manifestavam a sua identidade coletiva e sua percepção dos impactos do empreendimento. Demandando o reconhecimento do trato diferenciado nos “ritos” de licenciamento e a tradução da linguagem cifrada condicionada ao tempo de entendimento do grupo.

De modo geral, a etapa de audiência pública é onde o *campo* é visivelmente expandido e todos os “dramas” vêm à tona. (SWARTZ, 1968; TURNER, 1974) É quando processos sociais e agentes que estão “fora” do *campo* do licenciamento, mas atuantes nas *arenas* da etnicidade ou ambiental são acionados e evocados a compor o *campo* do licenciamento ambiental para traduzir na perspectiva da população o

ambiente e as forças políticas que estão atuando no local onde o empreendimento será inserido. Em muitas ocasiões emergem os conflitos sociais provenientes da condição vida dos moradores, da inoperância do poder público local, a forma pela qual são vistos e tratados pela sociedade envolvente, dentre outros, que embora “separados” da discursão do licenciamento dizem respeito à realidade social, a qual o empreendimento em questão será inserido e as fronteiras étnicas que são estabelecidas entre as comunidades quilombolas e as demais ao longo de sua interação (BARTH, 1969).

Apesar o “lugar” nos Estudos de Impacto Ambiental e da possibilidade de incorporação das emergências étnicas nestes estudos através de metodologias antropológicas, esta não era uma prática difundida por todas as empresas de consultoria, bem como, ainda não havia “lugar” nos procedimentos de impacto ambiental, de modo a estabelecer “ritos” específicos direcionados às comunidades quilombolas, deixando margem para interpretações diversas a respeito da identidade étnica e para a discricionariedade quanto a sua inclusão/exclusão, nestes processos, como quilombolas.

A incorporação destas comunidades quilombolas aos processos de licenciamento se dava por iniciativa da consultoria, que comunicava à Fundação Cultural Palmares a existência de comunidades quilombolas atingidas pelo empreendimento em processo de licenciamento. De modo geral a interlocução seguia entre a consultoria, empreendedor e a FCP, sem interferência do IBAMA e/ou das comunidades. A agência das comunidades se dava através da rede estabelecida entre comunidade, movimento social e a Fundação Cultural Palmares. De modo geral, o IBAMA dava prosseguimento aos procedimentos, sem chamar a FCP ou atribuir tratamento diferenciado a estas comunidades ao longo do processo, muito por desconhecimento que os analistas ambientais tinham sobre o tema. De modo geral, os processos de licenciamento eram conduzidos por profissionais com formações em biologia, química, geografia, dentre outros, mas, sem experiência em “lidar com as questões sociais”, o colocando em uma situação de fragilidade no *campo* de discussão do processo de licenciamento que, diga-se de passagem, se buscava evitar.

4.2.3 O reconhecimento de comunidades quilombolas

O reconhecimento das comunidades quilombolas aos processos de licenciamento ambiental se deu através da publicação da Instrução Normativa Nº 184/2008 do IBAMA ao reconhecer a Fundação Cultural Palmares – FCP como órgão interveniente e responsável para o trato das questões referentes às comunidades quilombolas

impactadas por projetos de desenvolvimento. Isto abriu a oportunidade para que estas comunidades pudessem ser consideradas a partir de suas particularidades culturais, bem como, abriu um canal de participação diferenciado no processo de licenciamento e com mediadores para “vigiar ou acompanhar” os “ritos” do processo de licenciamento.

A Instrução Normativa nº184/2008 partiu do IBAMA, no intuito de descentralizar os processos de licenciamento repassando aos órgãos intervenientes a responsabilidade no acompanhamento aos processos de licenciamento ambiental, mas que estes estivessem preparados instrumentalmente para gerir e atendê-la. Apenas a FUNAI era preparada e instrumentalizada para a atuação em processos de licenciamento ambiental. A Fundação Cultural Palmares não dispunha de funcionários e de procedimento para atuar no *campo* do licenciamento ambiental.

A partir da publicação desta portaria, ficou claro que as comunidades que se autodefendiam como quilombolas poderiam ser inseridas no processo de licenciamento ambiental a qualquer momento ou etapa dele. Como consequência, várias comunidades quilombolas impactadas por obras de *desenvolvimento* passaram a requerer seu reconhecimento e solicitar “rito” diferenciado, e outras passaram a se autodefinir como quilombolas e serem incorporadas como tais. Para se ter dimensão das novas demandas geradas, vejamos o relatório de gestão da Fundação Cultural Palmares referente ao ano de 2010:

Em 2010, a Fundação proporcionou o **atendimento a 52 comunidades** quilombolas. Por equívoco no preenchimento do Sigplan foram computadas apenas 50 comunidades. **A maior parte dos atendimentos, atualmente, é decorrente de audiências/consultas públicas e visitas in loco nas áreas das comunidades direta ou indiretamente afetadas pelos empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC** (gasoduto, linhas de transmissão, ferrovias, rodovias, veículo lançador de satélite, hidrelétricas, dentre outros). A Fundação tem a **competência da emissão do parecer referente às obras de licenciamento ambiental**. O objetivo dos **atendimentos é consultar as comunidades e informá-las sobre os possíveis impactos diretos/indiretos e buscar consenso das medidas compensatórias/mitigatórias nas comunidades** (FCP, 2012:76).

Sem procedimentos que indicasse a “entrada” ou fluxo destas comunidades ao processo de licenciamento já em curso, o IBAMA, a consultoria, o empreendedor e até mesmo as comunidades não sabiam como se inserirem aos processos. Dessa maneira, coube a FCP arrumar uma solução para tal situação e de acordo com condições disponíveis. A cada processo de licenciamento que chegava a Palmares era feito contato

com representantes regionais da CONAQ ou movimento quilombola estadual informando sobre o empreendimento e sobre a equipe que estaria em campo para elaborar os Estudos de Impacto Ambiental ou para iniciar o processo de negociação das medidas mitigadoras dos impactos. Nesse momento, era solicitado o acompanhamento de uma liderança que pudesse fazer a mediação¹³⁵ entre os consultores e a comunidade e deixava-se a cargo do movimento social o acompanhamento local do trabalho a ser desenvolvido. Institucionalmente, a interlocução entre consultoria/empreendedor, comunidade e Fundação Cultural Palmares era mediada pela liderança que dava a sua opinião sobre os possíveis impactos do empreendimento a Palmares. A Fundação Cultural Palmares também deixava a cargo das lideranças ou das comunidades o protagonismo na negociação das medidas mitigadoras. Feito isto, emitia o seu parecer sobre o empreendimento, sem haver uma padronização ou sistematização dos encaminhamentos dos processos de licenciamento pela Fundação Cultural Palmares.

A Palmares passou a inserir novos funcionários sob o regime de contratação temporária, abrindo apenas uma nova vaga no Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro sob a incumbência de acompanhar os processos de licenciamento ambiental. Este procedimento também foi observado nos quadros do IBAMA, FUNAI e INCRA. Apesar do esforço, este tem se mostrado insuficiente no atendimento das demandas do licenciamento, além de sobrecarregar os funcionários por estarem acumulando funções. Procurou seguir os passos percorridos pela FUNAI, no sentido de emissão de Termos de Referência e, principalmente, de se criar mecanismos de participação das comunidades quilombolas nos processos de licenciamento, tendo nesse caso, a convenção da OIT n°169 como referência de atuação.

As consultas públicas¹³⁶ que se seguiram nas comunidades quilombolas para os processos de licenciamento já em curso foram fundamentais para o aprendizado, tanto

¹³⁵ De acordo com Neves (1999:13) o termo mediação alude à “conciliação diante de divergências ou da intervenção de outrem com o objetivo de propor o acordo ou o compromisso. Portanto, refere-se à objetivação de sistemas de regulação instituídos para reduzir a dissonância entre visões de mundo e forma de comportamento de distintos segmentos constitutivos das sociedades complexas. Equivale a institucionalização de um sistema de regras destinadas a assegurar a hegemonia de uma ordem consagrada ou em busca de consagração. Contempla fenômenos cuja objetividade põe em jogo relações sociais estruturadas por interações que agregam redes de interseção. Envolve, por fim, engajamentos e mobilização de segmentos selecionados para reordenação de modos de conduta e visão social de sua posição. Portanto, a ação dos mediadores não pode ser reduzida a uma intercessão ou a uma interligação. Ela mesma só se produz por novas construções de modos de gestão das contradições derivadas da posição de interseção. Os mediadores constroem as representações dos mundos sociais que pretendem interligar e o campo de relações que propicia este modo específico de interligação”.

¹³⁶ A primeira consulta pública nos moldes da Convenção n°169 da OIT promovida pela Fundação Cultural Palmares ocorreu em abril de 2009 no Estado do Piauí, em três comunidades quilombolas. Estas

no sentido prático, de tentativa de conciliação da escala temporal de emissão das licenças com a escala temporal de entendimento do processo e envolvimento das comunidades, quanto no estabelecimento de possíveis vias de protagonismo destas comunidades nestes processos.

A experiência que se seguiu com as comunidades onde foram realizadas as consultas públicas serviram de piloto para se traçar os possíveis caminhos e formas de atuação nesse contexto. A brecha encontrada para inserção destas comunidades aos processos já em andamento foi circunscrever as ações de mitigação e compensação ao Programa de Educação Ambiental para Comunidades Quilombolas como um subprograma do Programa de Educação Ambiental previsto no EIA. Pautado sob metodologias participativas foi possível construir junto com as comunidades a noção de impactos do empreendimento e as medidas mitigadoras a eles associados. Por iniciativa da comunidade os impactos foram “classificados” ou dimensionados da seguinte forma: econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais. Tais classificações demonstravam como a comunidade quilombola se via como “impactada” pelo empreendimento. Os conhecimentos construídos a partir destas experiências passaram a ser apropriados tanto pela FCP, que passou a solicitar dos empreendedores¹³⁷ metodologias participativas de avaliação de impacto, além de medidas compensatórias que abarcassem as dimensões apontadas pela comunidade; pela consultoria que passou a detalhar e considerar estas dimensões em suas avaliações de impacto, quanto pela liderança das comunidades e do movimento social quilombola – CONAQ que a partir da experiência passou a intervir nos demais processos de licenciamento ambiental que atingiam comunidades quilombolas, solicitando sua participação na avaliação de impactos e na elaboração de medidas mitigadoras, considerando as diferentes dimensões dos impactos sob elas.

De acordo com informantes, a Fundação Cultural Palmares encontrava dificuldades para consolidar tais procedimentos. Estas dificuldades se davam,

ocorreram no período entre as Audiências Públicas e a emissão da Licença Prévia do IBAMA. Estas comunidades foram identificadas pela EIA, duas como quilombola, por assim se autodeclararem e outra como assentamento para reforma agrária. Esta se autodeclarou posteriormente a conclusão do EIA. Nesse caso, observou que a presença do empreendimento acelerou o processo de emergência étnica, bem como, acelerou a emissão da certidão por parte da FCP. Tive a oportunidade de participar do processo na qualidade de coordenadora do meio socioeconômico do EIA e PBA para elaboração das medidas mitigadoras e compensatórias para as comunidades.

¹³⁷ Apenas nos processos de licenciamento em que estava atuando na qualidade de consultora, pude observar que estes procedimentos foram solicitados para quatro processos diferentes, englobando 14 comunidades quilombolas localizadas nos estados do Amapá, Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás e Tocantins.

sobretudo, pela ausência de interlocutores no atendimento de tais propostas metodológicas. De um lado, os empreendedores, quando demandados a executar tais procedimentos, questionavam sobre as normas existentes que os obrigassem ao tal cumprimento, de outro, consultorias apresentavam alternativas para o atendimento das solicitações sem, contudo, empreender metodologias participativas.

Nesse contexto e com “pressão” política direta da Casa Civil para o cumprimento do cronograma para emissão das licenças ambientais, uma das alternativas de agência Fundação Cultural Palmares foi centralizar os esforços nos processos que estavam se iniciando, apoiando-se nos procedimentos da FUNAI para tratar dos estudos de impactos sobre as comunidades quilombolas, no sentido de “institucionalizar as mudanças”, de modo que atribuísse um caráter “oficioso” – institucional – à participação das comunidades quilombolas (ou ao menos das lideranças) que permitissem o acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental em suas regiões de atuação nesse cenário de “atropelo” do PAC.

Cabe o destaque de que nosso estudo de caso foi o piloto dessa trajetória que comunicou por estabelecer parâmetros para os procedimentos elencados na Portaria nº419/2011 para estudos de comunidades quilombolas em processo de licenciamento. Assim sendo, os primeiros esforços foi a elaboração de um Termo de Referência aos estudos das comunidades quilombolas que fosse compartilhado ou aprovado pelas lideranças e/ou movimento social. O segundo esforço foi a nomeação dos estudos de comunidade quilombola para Estudos do Componente Quilombola, para que estes estudos fossem deslocados do item de Comunidades Tradicionais postos no Estudos de Impacto Ambiental para assumir importância igual ou semelhante ao Estudo do Componente Indígena.

Nesse contexto, a autodefinição como comunidade quilombola e o reconhecimento étnico passou a ser um pressuposto dos Estudos do Componente Quilombola, bem como, a cada novo processo de licenciamento aberto a Fundação Cultural Palmares encaminhava um roteiro de elaboração dos estudos para compor o licenciamento ambiental e aos poucos vinha consolidando a sua agência sobre o tema.

Contudo, a ausência de demarcação dos territórios das comunidades quilombolas servia de argumento para não reconhecimento destas comunidades como atingidas pelo empreendimento. Este argumento era evocado por consultorias, seja para justificar seu “distanciamento” do tema, em não saber como atuar diante de tais situações, ou na defesa do empreendedor, visando a preservação do seu contrato. Somava-se a isto a

ausência de critérios capazes de circunscrever as distâncias mínimas para definição dos impactos e delimitação de área de influência.

Estas questões vinham sendo respondidas por alguns estudos do Componente Quilombola que estavam sendo elaborados. No entanto, a elaboração destes estudos exigia um esforço metodológico, uma pesquisa bibliográfica e, sobretudo etnográfica de maior profundidade, pouco aplicada ou utilizada pelas empresas de consultorias ambientais. Estes estudos se aproximavam (resguardadas as devidas proporções) dos estudos que eram elaborados no contexto dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação – RTID, implicando em esforço historiográfico que muitas vezes abrangia uma área geográfica superior a delimitada pelo EIA como área de influência do empreendimento, além do emprego de metodologias de narrativas memorial da comunidade estudada, mapas mentais, domínio de instrumentos de georeferenciamento e etnomapeamento capazes de fornecer pistas dos locais de importância de histórica e simbólica para o coletivo que fosse impactado pelo empreendimento¹³⁸.

Entretanto, estes estudos se mostravam mais demorados e custosos aos olhos do empreendedor e inexecutáveis para algumas empresas de consultoria, tendo como consequência a perda do serviço. Os conflitos em torno do tema foram levados para a mesa de negociação das reuniões do GPAC e culminaram dois anos depois com os procedimentos estabelecidos pela Portaria Interministerial nº419/2011, publicada em 28 de outubro de 2011 e que excluía do licenciamento ambiental as comunidades cujo processo de demarcação de terras não tenha avançado até a conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID elaborado pelo INCRA, conforme abordaremos a seguir.

4.2.4 As comunidades quilombolas no processo de licenciamento ambiental

Com a Portaria Interministerial nº419/2011, os estudos de comunidades quilombolas passaram a ser obrigatórios no licenciamento e denominados de Componente Terra Quilombola. Além disso, “criou-se os procedimentos e prazos para atuação da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Fundação Cultural Palmares –FCP,

¹³⁸ Em 2011, ao dar a devolutiva as nove comunidades quilombolas e a ACONERUQ do Estudo do Componente Quilombola elaborado seguindo tais metodologias no contexto avaliação de impactos, a ACONERUQ solicitou como uma das medidas "compensatórias" a utilização dos estudos como peça antropológica para dar entrada na certidão de autodeclaração das comunidades que ainda não possuíam e ao INCRA para solicitar a demarcação território, incluindo os custos para elaboração e envio dos documentos à Brasília. Outras medidas mitigadoras também foram feitas, dentre a mais representativa para a comunidade foi o custeio de uma fábrica de beneficiamento do babaçu.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e Ministério da Saúde, incumbidos da elaboração de parecer em processo de licenciamento ambiental de competência federal, a cargo do IBAMA. Estabeleceu ainda o Termo de Referência para elaboração de estudos para fins de licenciamento ambiental para cada um dos órgãos intervenientes, além de “padronizar” os Termos de Referência do IBAMA.

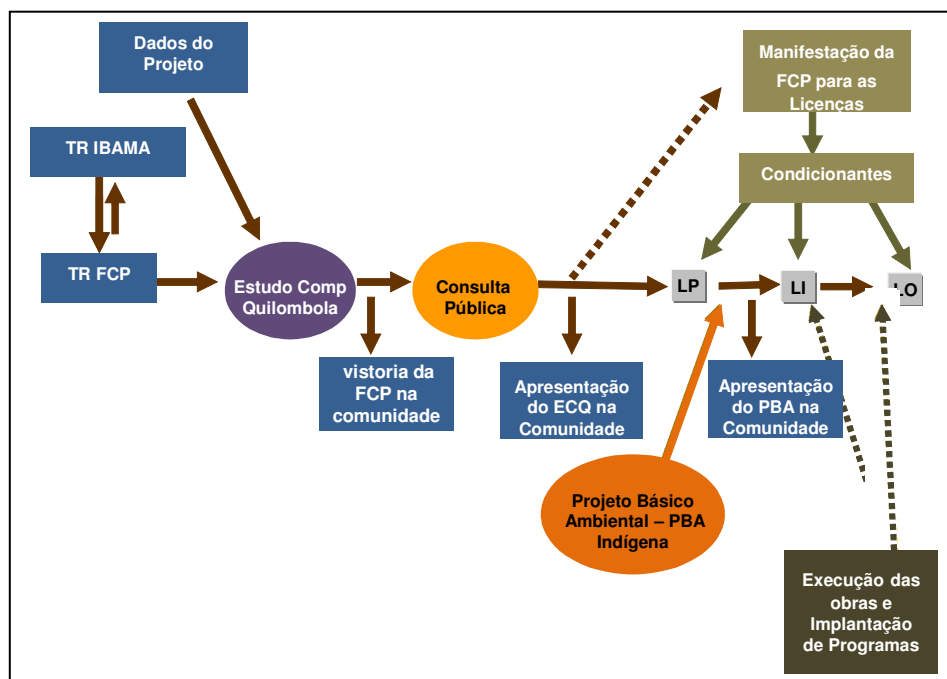
De acordo com o texto, compete à Fundação Cultural Palmares fazer a avaliação dos impactos provocados pela atividade ou empreendimento em terra quilombola, bem como apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos.

A Fundação Cultural Palmares e demais órgãos intervenientes são chamados ao processo de licenciamento pelo IBAMA¹³⁹, que a partir das informações preliminares fornecidas pelo empreendedor sobre possíveis interferências em terra quilombola e partir destas informações encaminha ofício aos órgãos para que estes se manifestem.

Com exceção do procedimento de “entrada” da FCP ao processo de licenciamento, esta portaria institucionalizou as práticas que já vinham sendo feitas no âmbito do licenciamento ambiental. Os procedimentos de licenciamento ambiental envolvendo comunidades quilombolas possuem rito próprio, seguindo em separado do processo do IBAMA, mas acompanhando e submetendo-se às mesmas etapas e regras do licenciamento “principal”, conforme descrito anteriormente, tal seja: estudos de avaliação de impactos para obtenção da Licença Prévia, denominados de Estudos do Componente Terra Quilombola; elaboração de Plano Básico Ambiental para obtenção da Licença de Instalação e Relatórios de Monitoramento e Acompanhamento das medidas mitigadoras e compensatórias para obtenção da Licença de Operação. A figura a seguir ilustra as principais etapas do procedimento de licenciamento ambiental envolvendo comunidades quilombolas.

Figura 5 – Etapas dos procedimentos de licenciamento ambiental e elaboração do Componente Terra Quilombola

¹³⁹ Art. 3º O IBAMA, no início do procedimento de licenciamento ambiental, na Ficha de Caracterização as Atividade-FCA, deverá solicitar informações do empreendedor **sobre possíveis interferências em terra indígena, em terra quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária.** § 1º No caso de omissão das informações solicitadas no caput, o IBAMA deverá informá-la às autoridades competentes para a apuração da responsabilidade do empreendedor, na forma da legislação em vigor. [...] § 3º Em casos excepcionais, desde que devidamente justificados e em função das especificidades da atividade ou empreendimento e das peculiaridades locais, os limites estabelecidos no Anexo II poderão ser alterados, de comum acordo entre o IBAMA, o órgão envolvido e o empreendedor.



Fonte: elaboração própria a partir da apresentação feita em Audiência Pública pela consultoria.

De acordo com o texto da referida Portaria, FUNAI, Fundação Cultural Palmares, IPHAN e Ministério da Saúde envolvidos no licenciamento ambiental deverão apresentar ao IBAMA manifestação conclusiva sobre o Estudo Ambiental, nos prazos de até 90 dias no caso de EIA/RIMA e de até 30 nos demais casos, a contar da data do recebimento da solicitação.

Conforme destacado em capítulo anterior, a decisão final sobre a emissão das licenças ambientais cabe ao órgão licenciador, nesse caso o IBAMA, e compete a Fundação Cultural Palmares emitir Termo de Referência para elaboração de estudos específicos e emitir posteriormente seus pareceres sobre os impactos do empreendimento sob as comunidades quilombolas, dando anuência ou não as respectivas licenças ambientais, podendo também inserir condicionantes às respectivas licenças ambientais, embora a referida portaria deixe claro que a interveniência destes órgãos limita-se “a elaboração de parecer em processo de licenciamento ambiental de competência federal”¹⁴⁰. Tal seja, não abarca as esferas do licenciamento ambiental estadual, e desde a sua criação tem servido de parâmetro para os licenciamento estaduais.

¹⁴⁰ Art. 1º. Esta Portaria regulamenta a atuação da Fundação Nacional do Índio-FUNAI, da Fundação Cultural Palmares-FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN e do Ministério da Saúde, **incumbidos da elaboração de parecer em processo de licenciamento ambiental de competência federal**, a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. (Portaria Interministerial nº419/2011)

Os órgãos e entidades envolvidos poderão exigir uma única vez, mediante decisão motivada, esclarecimentos, detalhamentos ou complementação de informações, com base no Termo de Referência específico. O empreendedor tem o prazo de até 60 dias no caso de EIA/RIMA e 20 dias nos demais casos para responder os esclarecimentos ou fazer as complementações solicitadas.

Segundo a Portaria, caberá aos órgãos e entidades federais envolvidos no licenciamento ambiental acompanhar a implementação das recomendações e medidas relacionadas às suas respectivas áreas de competência, informando ao IBAMA eventuais descumprimentos e inconformidades em relação ao estabelecido durante as análises prévias à concessão de cada licença.

Uma das novidades trazidas pela Portaria é que, na pendência de manifestação destes órgãos intervenientes, não haverá prejuízo ao trâmite (prazos e etapas) do licenciamento, nem na expedição da licença, o que não ocorria anteriormente. Os prazos do licenciamento e as emissões das respectivas licenças ambientais ficavam parados e estas não eram emitidas até que os assuntos referentes aos impactos sobre povos indígenas e comunidades quilombolas fossem resolvidos e emitidas as respectivas anuências.

De acordo com esta portaria, o reconhecimento de comunidade quilombola atingida está atrelado a seguinte noção: “possíveis interferências em terra quilombola”. Dessa maneira a primeira questão que se coloca é a noção de “interferência”, sugerindo o texto normativo que tal termo tenha sido empregado em substituição da palavra impacto. Por um lado, o uso da palavra “interferência” pode significar um rompimento com as noções e representações sociais que o termo “impacto” foi construído, sob o predomínio de separação entre o “meio social” e “meio ambiente”, abrindo a perspectiva interpretativa para uma noção de impacto simbólico e cultural, alargando o sentido e significado que o circunscrevia aos aspectos materiais. Por outro lado, o emprego do termo interferência pode vir a “esconder” ou “minimizar” os efeitos sociais dos projetos de desenvolvimento sobre tais comunidades, tanto negativos como positivos – considerando que a noção de “impacto” é popularmente associada às alterações negativas sobre o modo de vida destas comunidades (GOMES, 2005). De acordo com a Portaria nº419/2011 presume-se interferência quando:

§ 2º Para fins do disposto no caput deste artigo, **presume-se a interferência:**

I - **em terra indígena**, quando a atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam gerar dano socioambiental direto no interior da terra indígena, respeitados os limites do Anexo II;

II - **quando a atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra quilombola ou apresentar elementos que possam gerar dano sócio-ambiental direto no interior da terra quilombola, respeitados os limites do Anexo II;**

III - quando a área de influência direta da atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se numa área onde for constatada ocorrência de bens culturais acautelados;

IV - quando a atividade ou empreendimento localizar-se em municípios pertencentes às áreas de risco ou endêmicas para malária. (Art.3º, grifos nossos)

Bronz (2011:147-148) aborda uma situação semelhante, embora restrita ao campo de relações de determinado licenciamento ambiental. A autora aponta algumas situações etnográficas de reuniões gerenciais entre consultores e empreendedores onde são formulados “os discursos e ‘ajustam’ conscientemente as formas de falar às circunstâncias rituais dos procedimentos de licenciamento ambiental”, dentre estes ajustes apontados para o momento da Audiência Pública é a substituição da palavra impacto por efeito, a entendendo como “menos agressivo, mais suave” no intuito de não comprometer a imagem da empresa. Tal situação etnográfica é relevante se pensada a luz de uma prática onde se busca “escamotear” ou “minimizar” através das palavras os efeitos de tais empreendimentos sobre as populações “atingidas”, tal como “interferência”. “Trocar uma palavra por outra pode modificar seu valor, mas não sua substância. Muda-se o significante, mas o significado se mantém o mesmo”. (op.cit:149)

A segunda questão que está posta é que estas inferências ou impactos estão circunscritos à terra quilombola e não a população, moradores, comunidade ou seu território. De acordo com o texto da portaria, entende-se por terra quilombola “**as áreas ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, que tenham sido reconhecidas pelo Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, devidamente publicado**” (art.2º, XI. PORTARIA nº419/2011).

Apesar das recentes políticas de reconhecimento de direitos diferenciados voltadas para as comunidades quilombolas, sobretudo, o direito ao território étnico, o problema posto pela portaria é a desconsideração dos processos identitários as quais

estes processos de territorialização estão vinculados, condicionando o seu reconhecimento como comunidade étnica impactada no processo de licenciamento a uma etapa do procedimento administrativo de demarcação de terras do INCRA, ou seja, RTID publicado, demonstrando-se inadequado à realidade e à dinâmica social destas comunidades.

De acordo com os dados fornecidos pelo INCRA, SEPPIR e Palmares, apenas 13% das comunidades quilombolas que possuem processo aberto junto ao INCRA para demarcação territorial tiveram até junho de 2012 o seu RTID publicado. Das 3.524 comunidades mapeadas como quilombola pela Fundação Cultural Palmares, 52% possuem a certidão de reconhecimento, totalizando 1.826 certidões emitidas. Desse total, 36% ainda não possuem processo aberto junto ao INCRA para demarcação territorial. Ao relacionar os dados quantitativos ao texto normativo, podemos afirmar que aproximadamente 4% do total das 3.524 comunidades quilombolas mapeadas são “passíveis” de serem reconhecidas como atingidas em processos de licenciamento ambiental, uma vez que apenas 150 possuem o RTID publicado. Estes dados quantitativos servem apenas para ilustrar o quão o texto normativo é distante da realidade “fundiária” destas comunidades. Soma-se a isto a incorporação de parte do texto constitucional, ignorando toda a discussão em meio ao debate do processo de reconhecimento da categoria quilombo e o uso do termo comunidades remanescente de quilombo em substituição ao termo “**remanescentes das comunidades dos quilombos**”¹⁴¹.

Quadro 3 - Quantitativo de comunidades quilombolas reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares e processo de demarcação territorial aberto por etapa de execução – 2012

Etapas de reconhecimento e demarcação quilombola	Nº Total	%
Ações de Identificação - FCP	Comunidades	
Comunidades mapeadas *	3.524	
Certidões de reconhecimento emitidas	1.826	52%
Ações de Demarcação Territorial - INCRA	Terras	
Processo aberto	1.167	
RTID publicado no DOU	150	13%
Portaria de publica no DOU	71	6%

¹⁴¹ A noção de “remanescente”, como algo que já não existe ou em processo de desaparecimento, e também a de “quilombo”, como unidade fechada, igualitária e coesa, tornou-se extremamente restritiva. Mas foi principalmente porque a expressão não correspondia à autodenominação destes mesmos grupos, e por tratar-se de uma identidade ainda a ser politicamente construída, que suscitou tantos questionamentos e a denominação como comunidades quilombolas. (LEITE, 2000: 341)

Decreto de demarcação publicado no DOU	42	4%
Territórios titulados	18	2%

Fonte: *SEPIR, dez 2011; FCP, junho de 2012 e INCRA, junho de 2012.

Se anteriormente a inclusão destas comunidades nos processos de licenciamento ambiental se dava através da agência de lideranças ou movimentos sociais, por manifestação da Fundação Cultural Palmares ou por iniciativa da consultoria/empreendedor, considerando a autodefinição das comunidades como quilombolas e a certidão de reconhecimento emitida pela Palmares, com esta portaria o seu reconhecimento como comunidade quilombola atingida tem como pressuposto à execução de etapa “fundiária” e não ao seu auto-reconhecimento étnico. Em outras palavras, o seu reconhecimento como atingida é atrelado a “terra” e não à “comunidade” e/ou seu “território”. O texto da Portaria parece ignorar o processo de emergência étnica em curso, desconsiderar a alteridade em não reconhecer o direito a autodefinição das comunidades quilombolas atingidas por projetos de desenvolvimento nos processo de licenciamento ambiental. Aqui parece apropriada a interrogação de Fraser (2012) no sentido de refletir sobre os meios pelos quais a privação (intervenção) econômica e o desrespeito cultural se entrelaçam e sustentam simultaneamente.

Nesse caso, o seu reconhecimento como comunidade étnica dependerá da abordagem atribuída pela consultoria e autorizada pelo empreendedor. Se por um lado, para efeito de licenciamento ambiental, o reconhecimento de comunidades quilombolas limitado às terras com RTID publicado representa um ganho para o empreendedor por gerar “segurança jurídica”, por outro, representa tanto uma perda simbólica para as comunidades, ao longo do processo de resistência e luta por reconhecimento de direito diferenciado, quanto material em seus modos de vidas.

Em sendo cumprido, tal como proposto no texto normativo, o reconhecimento de comunidades quilombolas no licenciamento ambiental retornará ao processo de nomeação como comunidade tradicional ou como comunidade negra rural, ignorando a sua autodefinição étnica. Ou ainda, quando considerada como impactada e nomeada como comunidade quilombola, dificilmente terão os seus direitos diferenciados reconhecidos pelos demais agentes sociais envolvidos ao longo do processo de licenciamento ambiental, sob o guarda-chuva do que é “permissivo” do ponto de vista normativo.

Nesse sentido, o licenciamento ambiental se apresenta como um campo assimetricamente estruturado, em que comunidades atingidas encontram-se em condições desiguais de defesa de seus direitos (ZHOURI:2011:14), demandando de todos os agentes sociais envolvidos, “situações” de negociações cada vez mais elaboradas ao longo dos processos de licenciamento, sobretudo, na defesa de interesses territoriais. Teixeira, R. (2011) ressalta as esferas de poder e os campos negociações que são mobilizados nos conflitos ambientais:

O campo ambiental engendra embates travados em dois espaços de poder: o **espaço social** – caracterizado pela distribuição diferencial dos capitais entre os agentes, conformando, assim, um conjunto de posições estruturadas; e o **espaço simbólico, no qual se confrontam representações, ideias e discursos que procuram reproduzir ou transformar a configuração das posições objetivas no espaço social**. Há portanto, embates estabelecidos quanto à apropriação material e simbólica da natureza **num campo, em que os capitais prevaletentes são: *capital técnico*, representado pelo domínio da linguagem técnico-científica, bem como pelo conhecimento dos procedimentos jurídicos e institucionais que compõem o licenciamento; o *capital econômico*, dado pela posse de recursos financeiros e pela capacidade de traduzidos em ações e estratégias legítimas; e o *capital político*, dado pelo potencial de influir nas instancias deliberativas ou de acrescer visibilidade e legitimidade às representações articuladas**. A confluência desses capitais **revela o quantum de poder articulado por segmentos social na luta pelo reconhecimento de seus respectivos projetos de apropriação do território**. (TEIXEIRA, R.. 2011:128)

Soma-se a isto a questão da delimitação da área de influência do projeto. De acordo com a Resolução Conama nº1/1986 a área de influência é delimitada conforme a abrangência dos impactos no território, definindo impacto como:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se **impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por** qualquer forma de matéria ou energia resultante das **atividades humanas que, direta ou indiretamente**, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais. (CONAMA nº1/1986)

A delimitação espacial da área definida como presunção de impacto para povos indígenas e comunidades quilombolas também foi mais uma novidade trazida pela Portaria, já que até então não havia um recorte ou um critério geográfico pré-estabelecido para a delimitação da área de influência de projeto de desenvolvimento.

Embora a portaria não faça atribuição direta à área de influência, o recorte espacial foi atribuído em função do tipo de empreendimento e sua localização inseridos ou não na região da Amazônia Legal¹⁴², considerando o que vinha sendo praticado por algumas empresas de consultoria ambiental¹⁴³. Nesse sentido, apesar da omissão do texto normativo, me permito afirmar que se trata de área de influência, vejamos:

Quadro 4 – Área definida como presunção de impacto para comunidades quilombolas e povos indígenas para fins de licenciamento ambiental – Portaria Interministerial nº419/2012

T i p o l o g i a	Distância (KM)	
	Amazônia Legal	Demais Regiões
Empreendimentos Lineares (exceto rodovias):		
Ferrovias	10 km	5 km
Dutos	5 km	3 km
Linhas de Transmissão	8 km	5 km
Rodovias	40 km	10 km
Empreendimentos Pontuais (portos, mineração e termoeletricas):	10 km	8 km
Aproveitamentos Hidrelétricos (UHEs e PCHs):	40 km Ou Área de contribuição direta ou reservatório acrescido de 20 km a jusante	15 km Ou Área de contribuição direta ou reservatório acrescido de 20 km a jusante

Fonte: Portaria Interministerial nº419/2011, Anexo II

As noções de “área de influência”, de “impactos direto/indireto”, de “inserção regional” e de “monitoramento” que foram incorporadas aos EIA e RIMA, desde a sua criação foram alvo de críticas (SANTOS, 2003). Em 1988, o IPARJ – Instituto de Pesquisas Antropológicas do Rio de Janeiro realizou uma série de estudos de caso, introduzindo o conceito de “impacto global” para o caso de populações indígenas afetadas por projetos hidrelétricos, em oposição ao recorte de área de influência direta e

¹⁴² A região da Amazônia legal é composta pelos Estados inseridos na bacia Amazônica, sendo eles: Mato Grosso, Tocantins, Maranhão, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima.

¹⁴³ A minha experiência como consultora ao longo de 10 anos, tendo trabalhado na elaboração de EIA para diversos tipos de empreendimento, me permite observar que os recortes espaciais acima utilizados vinham sendo utilizados (ou pelo menos, defendidos) pelos técnicos do “meio socioeconômico” como delimitação da área de influência direta. Nos últimos cinco anos, nos EIAs em que tive a oportunidade de participar, utilizávamos como metodologia iniciar a pesquisa por uma área de estudo, com o objetivo de identificar as dinâmicas de circulação e as redes sociais estabelecidas pela população residente na área de inserção do empreendimento, para então delimitar as áreas de influências do “meio socioeconômico”, considerando os possíveis impactos do empreendimento, sobretudo, durante as obras, onde muitas vezes havia a necessidade de abrir vias de acesso para se chegar ao local indicado de instalação ou utilizar vias pré-existentes distantes do local projetado. Por convenção do órgão licenciador a Área de influência Indireta era delimita pelos municípios que “receberão” o empreendimento e seus impactos indiretos, a área de influência direta delimitada pela incidência dos impactos diretos do empreendimento ou atividade. Em casos de empreendimentos lineares, por exemplo, utilizamos um corredor com 5km ou 2,5km para cada lado a partir do eixo do traçado, totalizando um corredor de 10km ou 5km, conforme o padrão de ocupação territorial da região.

indireta a partir dos impactos socioambientais de diversos empreendimento sob povos indígenas. Por esse conceito compreende-se que:

esses tipos de empreendimento causam danos globais, isto é, influência em geral deletéria, em todos os setores da vida de um povo indígena, desde a sua população e as condições materiais de sua sobrevivência, até as suas concepções de vida e visões de mundo. Por sua vez, esses danos raramente são exclusivos a um número populacional, mas atingem como um todo a uma etnia, a uma cultura (IPARJ/Eletróbrás, 1988:33-34).

Diferentemente dos demais anexos da Portaria, este não é nominado, apenas numerado. Na prática, estes recortes espaciais vêm sendo atribuídos como área de influência direta. Esta retórica semântica foi a forma encontrada para delimitar a área de influência do empreendimento, sem, contudo, contrariar a produção antropológica sobre o tema e, mais ainda, a resolução Conama nº1/1986, que em descompasso poderia ser arguida a ilegalidade desta Portaria.

Dessa maneira, o recorte de área de influência deixa de ser delimitado pela incidência dos impactos no território, tal qual como proposto conceitualmente, para ser um recorte político, arbitrado em meio a um jogo de disputas de interesses entre os diferentes agentes do Estado, que atuam na esfera administrativa dos processos de licenciamento e que têm a Portaria Interministerial nº419/2011 como reflexos dos conflitos de interesses que estão em jogo no *campo* do licenciamento ambiental.

O que o texto normativo desta Portaria parece desconsiderar é a produção de novas territorialidades que os projetos de desenvolvimento engrenam. Diante da possibilidade de perda de suas terras, os grupos impactados constroem novos discursos e identidades para o reconhecimento de seus direitos territoriais (TEIXEIRA, R.,2011) As dinâmicas políticas e culturais desencadeadas a partir dos projetos de desenvolvimento produzem novos significados tanto para os territórios quanto para os grupos que o habitam, capazes de atualizar e emergir discursos de valorização de seu território, de composição de uma identidade política, de resgate e recriação de sua memória coletiva (OLIVEIRA *apud* TEIXEIRA, R., 2011:130) Assim sendo, não se pode pensar isoladamente em área de influência do projeto ou o *meio ambiente* do projeto (VAINER,1993) ou muito menos imaginar o encaminhamento de projetos localizados sem ter em vista tanto as repercussões locais e regionais de sua implantação, como também os seus efeitos mais gerais, isto a curto, médio e longo prazos (SANTOS, 2003).

Na perspectiva da população, em especial das comunidades quilombolas, a leitura é outra, bem mais simples e ao mesmo tempo sofisticada. A simplicidade está no entendimento das representações que são feitas sobre seus territórios ou região onde moram, tidos e tratado historicamente como lugares “atrasados, improdutivos e sem cultura, portanto, um empecilho ao avanço e ao desenvolvimento da integridade moral, social e econômica e cultural dos colonizadores” (BISPO DOS SANTOS, *em prelo*:62) A leitura feita a partir dos efeitos dos projetos de desenvolvimento sob seus modos vida é que o processo colonizador não terminou. Ele vem se transformando e autodenominando ao longo do tempo.

O que podemos perceber é que essas comunidades continuam sendo atacadas pelos colonizadores que se utilizam de armas com poder de destruição ainda mais sofisticado, numa correlação de forças perversamente desigual. Só que hoje, os colonizadores, ao invés de se autodenominarem Império Ultramarino, autodenominam a sua organização de Estado Democrático de Direito, e não apenas queimam, mas também inundam, implodem, trituram, soterram, reviram com suas máquinas de terraplanagem tudo aquilo que é fundamental para a existência das nossas comunidades, ou seja, os nossos territórios e todos os símbolos e significações dos nossos modos de vida. (*op.cit*:67)

4.3 Notas sobre o Estudo do Componente Terra Quilombola

O Estudo do Componente Terra Quilombola deve ser elaborado pelas empresas de consultoria seguindo a orientações estabelecidas no Termo de Referência - Anexo III-C da Portaria Interministerial nº419/2011, que estipula as diretrizes e fornece subsídios que norteiam o desenvolvimento dos estudos.

O estudo envolve a definição da área de influência da atividade ou empreendimento conforme indicado no Anexo II, o diagnóstico ambiental dessa área, a identificação e qualificação dos impactos ambientais decorrentes da atividade ou do empreendimento, avaliação desses impactos e a proposição de medidas para a mitigação e “controle” dos impactos.

O estudo deve primordialmente identificar as “terras quilombolas” inseridas na área de influência pré-estabelecida do empreendimento ou na área definida como presunção de impacto (como defende o IBAMA) e indicar as respectivas distâncias destas terras ao empreendimento ou atividades, para então iniciar os estudos específicos dos territórios quilombolas afetados. Para tal, a coleta de informações é feita (por

grande parte das consultorias) através de dados secundários fornecidos pela Fundação Cultural Palmares e INCRA.

Nesse sentido, a questão é posta quanto o reconhecimento étnico das comunidades quilombolas que se auto-definiram como quilombola, mas que não possuem território demarcado ou RTID publicado. Se a Portaria nº419/2011 atribui o reconhecimento às “terras quilombolas afetadas” e não às comunidades, como caracterizar as comunidades atingidas? Essas comunidades serão identificadas como grupos étnicos no âmbito do licenciamento ambiental?

Este estudo é separado em capítulos: (i) informações gerais, (ii) caracterização dos territórios impactos; (iii) Avaliação de Impactos e (iv) Programas Ambientais. O estudo é composto por informações gerais: (i) denominação, localização, formas de acesso, aspectos demográficos, sociais e infraestrutura. (ii) Aspectos fundiários: considerando os conflitos por terra, processos de expropriação de terras, **áreas sobrepostas** e conflitos de interesses e situação territorial do grupo. Incluindo ainda no tema “situação fundiária”: suas demandas e identificação de vulnerabilidades na área de educação, saúde e habitação; (iii) Condições da Ocupação atual: indicando as terras utilizadas para moradia, atividade econômica, caminho e percurso, uso dos recursos naturais, práticas produtivas; bens materiais e imateriais, cultos religiosos e festividades, espaços de sociabilidade destinados às manifestações culturais, atividades de caráter social, político e econômico e (iv) relação das famílias quilombolas afetadas, especialmente no caso em que bens imóveis e benfeitorias precisaram ser remanejados para instalação do empreendimento.

Assim como no EIA, as informações do diagnóstico servirão de base para a avaliação dos impactos diretos e indiretos associado às atividades do empreendimento. Identificados os impactos, deverão ser propostas as medidas mitigadoras sob a forma de programas socioambientais que subsidiarão a tomada de decisão quanto a sua viabilidade ambiental.

A partir de experiências anteriores, a referida Portaria cita algumas situações impactantes para as comunidades as quais devem ser consideradas no momento de avaliação dos impactos: presença e fluxo de pessoas estranhas à comunidade e possíveis conflitos oriundos da nova dinâmica a ser estabelecida pelo empreendimento; prejuízos relativos à produção econômica; interferências do empreendimento nas manifestações culturais da comunidade; impactos sobre bens e serviços públicos oferecidos as comunidades, descrição dos riscos operacionais do empreendimento; em havendo

remanejamento de benfeitorias, apresentar proposta para uma nova configuração e localização dos imóveis e benfeitorias deslocados; informar a perda de parte ou totalidade do território quilombola, se for o caso.

Contrariando o pensamento predominante até então, a referida Portaria esclarece que é possível haver interferência em território quilombola, admitindo-se a possibilidade de perda territorial. Embora não houvesse nenhum documento que regulamentasse o caso específico de territórios quilombolas, a tese defendida era que estes territórios são análogos às Terras Indígenas, ou seja, não são passíveis de negociações ou perdas territoriais, entendendo que o território é um elemento fundamental na constituição organizacional do grupo étnico. Assim, questiona-se: como pode o Estado empreender normas de defesa de territórios étnicos e ao mesmo tempo não considerá-los frente a projetos de desenvolvimento? Qual o destino dessas terras, face aos grandes projetos de desenvolvimento?

Conforme apontado anteriormente, a identificação e delimitação dos territórios de comunidades quilombolas são feitas através do RTID. A identificação é realizada a partir de indicações da própria comunidade, sendo facultado à comunidade apresentar peças técnicas para a instrução procedimental. Além de a área pleiteada ser indicada pela comunidade, é assegurada aos quilombolas “a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados” (DECRETO nº 4887/03).

Nesse processo cabe ao INCRA, realizar a demarcação fundiária; a Fundação Cultural Palmares garantir a preservação da identidade cultural das comunidades dos quilombolas, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento e compete a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR garantir os direitos étnicos e territoriais das comunidades quilombolas nas ações de regularização fundiária. E ainda relacionando a questão fundiária aos processos de licenciamento, cabe ao IBAMA estabelecer os processos de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. Todos os órgãos estatais, vinculados ao poder executivo com interesses diferentes e, em tese, nem sempre conflitantes. Contudo, o primeiro ponto de atenção é a competência da FCP que, ao mesmo tempo, tem a atribuição de garantir a preservação da identidade cultural das comunidades dos quilombolas nas questões fundiárias e atuar como interveniente nos processos de licenciamento com os mesmos objetivos; como atuar na defesa da identidade cultural de comunidades quilombolas em processos de

licenciamento ambiental onde a área requerida para instalação de um empreendimento sobrepõe à área pleiteada pela comunidade ainda em processo de elaboração de RTID? Quais são os meios ou instrumentos que poderão ser acionados na defesa destes territórios mediante o conflito de interesses territorial?

A elaboração do RTID, cujos procedimentos técnicos e administrativos pautam-se pela Instrução Normativa nº 57 do INCRA, envolve o levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, abrangendo, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico, dados gerais e específicos como: 1- Relatório antropológico; 2- Levantamento fundiário; 3- Planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações lindeiras de todo o seu entorno e, se possível, a indicação da área a ser averbada como reserva legal, no momento da titulação; 4- Cadastramento das famílias quilombolas; 5- Levantamento e especificação detalhada das situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, a terras indígenas, áreas situadas em terrenos de marinha, terras públicas arrecadadas pelo INCRA e pela Secretaria do Patrimônio da União e terras dos estados e municípios; 6- Parecer conclusivo das áreas técnica e jurídica sobre a proposta de área, considerando os estudos e documentos apresentados.

Concluídos os estudos, o INCRA deverá, dentre outras providências, publicar, por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área em estudo, portaria, contendo as seguintes informações: I - denominação do imóvel ocupado pelas comunidades; II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel; III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.¹⁴⁴ Estas informações são para que outros possam se manifestar a respeito da demarcação territorial. No caso de licenciamento ambiental previsto pela Portaria Interministerial nº419/11 esta etapa é a fronteira normativa para a incorporação destas comunidades nos processos de licenciamento ambiental.

¹⁴⁴ Ver Artigo 7º do Decreto nº4887/03.

Após os trabalhos de identificação e delimitação, o INCRA deverá remeter o RTID aos órgãos e entidades abaixo listados, para, no prazo comum de trinta dias, manifestarem sobre as matérias de suas respectivas competências, sendo eles: Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional – IPHAN; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Fundação Nacional do Índio – FUNAI; Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional e Fundação Cultural Palmares.¹⁴⁵

Nesse contexto, a incorporação de comunidades quilombolas aos processos de licenciamento ambiental é um capítulo ainda em construção, escritos por cada uma das situações etnográficas e cujo desfecho, ao que tudo indica será dada pela intervenção e tomada de posição do Ministério Público aos processos de licenciamento ambiental.

Na perspectiva das comunidades quilombolas, os Estudos de Impactos Ambientais tem sido a forma moderna de promover novos projetos de “recolonização”, “expropriado” a comunidade de seu território (BISPO DOS SANTOS, em prelo:62)

Observando os Estudos de Impacto Ambiental desses projetos, chamados de EIA/RIMAS, é possível compará-los à Carta de Pero Vaz Caminha, pois ao invés de analisarem os reais impactos socioculturais e ambientais que esses projetos causarão ao meio ambiente e as populações locais, são utilizados como instrumentos ideológicos de promoção da recolonização, e é exatamente por isso que prefiro chamá-los de projetos de exproprioamento.

Isso fez (CF/88) com que a colonização ressignificasse a Carta de Pero Vaz de Caminha, hoje traduzida para linguagem dos Estudos de Impactos ambientais, os chamados EIA/RIMAS. Só que hoje, ao invés de uma carta generalizada, os EIA/RIMAS aparecem como cartas específicas, na tentativa de pulverizar o enfrentamento.

Por outro lado, as comunidades contra colonizadoras, além das suas tradicionais armas de defesa, aos poucos vem se apropriando das armas de ataque dos colonizadores. Apesar disso, infelizmente, na maior parte das vezes as armas tecnológicas são apresentadas com um poder de destruição muitas vezes maior que o poder de defesa e de construção da vida das armas dos direitos legais, as quais muitas vezes as comunidades se apegam e seguem resistindo. Por tudo isso, os atuais ataques/enfrentamentos podem trazer efeitos muito mais drásticos, tanto para um lado quanto para o outro. (op.cit:63 - 68)

¹⁴⁵ Ver Artigo 8º do Decreto nº4887/03.

5 O CASO DO ESTUDO DO COMPONENTE QUILOMBOLA DAS DUAS LINHAS DE TRANSMISSÃO EM ESTUDO

Este capítulo se propõe a etnografar o caso do procedimento de licenciamento ambiental de duas linhas de transmissão de energia e analisar o conteúdo do Estudo do Componente Terra Quilombola e demais peças produzidas ao longo do licenciamento ambiental. No caso em estudo, os conflitos em torno do tema da autodefinição da comunidade quilombola e a capacidade de agência dos envolvidos nesse processo chamou a atenção, tanto para as subjetividades presentes, quanto para os seus efeitos no processo formal do licenciamento, dentre elas é preciso levar em conta o seu contexto político e as limitações de atuação dos agentes sociais envolvidos. Sobretudo a minha, que, neste caso, atuei como coordenadora do meio socioeconômico. Esta posição permitiu-me o acompanhamento de todas as etapas dos procedimentos de licenciamento, sobretudo, na inserção nas discussões e negociações que se desenvolviam no “interior” do procedimento de licenciamento e se revelou um lugar privilegiado de “pesquisa-participante¹⁴⁶” na disputa pelo significado de “atingido” e pelo reconhecimento “étnico” de grupos sociais.

5.1 Contextualizando o Caso em Estudo

De modo geral, o setor elétrico divide-se em geração, onde se localizam as usinas hidrelétricas, termoeletricas, eólicas, dentre outras, destinadas a gerar energia; transmissão, que são as linhas de transmissão de energia de alta tensão que transportam a energia gerada nas usinas até uma subestação que tem a função de interligar o sistema elétrico brasileiro e rebaixar a energia de alta tensão para baixa para a sua distribuição, sendo este, outro segmento, que é responsável pela rede de baixa tensão que levam a energia até os consumidores.

Como alertou Santos (2003), as novas tecnologias desenvolvidas a partir da década de 1970 permitiram a implantação de linhas de transmissão a longas distâncias, abrindo perspectivas para o aproveitamento de recursos hídricos em remotas regiões. No

¹⁴⁶ Resguardada as proporções, o termo empregado por Ruth Cardoso (1986) nos parece mais próximo para localizar a minha posição e a minha inserção no campo de pesquisa. Com tudo, esclareço que embora o caso que apresentasse “interessante” para reflexões teóricas, não havia a intencionalidade de tomá-lo como objeto de pesquisa. Isto ocorreu posteriormente ao longo do andamento da pesquisa, conforme narrado na apresentação desta dissertação.

nosso caso em estudo, as linhas de transmissão estão vinculadas as construções de duas hidrelétricas as quais tinham a função de transmitir a energia gerada que, em última instância, converteriam os valores gastos na construção destas hidrelétricas em renda e lucro para os empreendedores e tributos ao governo pela energia transmitida.

Com relação ao procedimento de licenciamento ambiental, embora as duas hidrelétricas tenham processos próprios junto ao órgão ambiental – IBAMA, o andamento dos procedimentos e as tomadas de decisão no licenciamento ambiental se deram de forma conjunta por se situarem no mesmo rio, sendo um reservatório “encaixado” no outro. O mesmo ocorreu com o processo de licenciamento ambiental das duas linhas de transmissão que estão projetadas para seguirem em paralelo até a subestação que irá receber a energia.

Quanto ao processo de licenciamento ambiental das Usinas Hidrelétricas, a equipe do órgão ambiental emitiu um parecer desfavorável à emissão da Licença Prévia de ambos os empreendimentos, informando que tais hidrelétricas não eram ambientalmente e socialmente viáveis. Apesar do parecer da equipe técnica, as licenças ambientais foram emitidas e as obras iniciadas. O corpo técnico do IBAMA responsável pelo parecer pediu exoneração em bloco e, na sequência, por determinação do executivo – orientado pela Casa Civil – o presidente do órgão foi substituído.

Para as linhas de transmissão, a decisão sobre a construção das usinas hidrelétricas era o pressuposto para sua implementação, sem elas os empreendimentos não se justificariam. Nesse sentido, a viabilidade dos empreendimentos se viu momentaneamente comprometida pelo “aspecto ambiental”. Bem como, ao longo do processo de licenciamento ambiental das linhas de transmissão, o “aspecto ambiental” se viu pressionado pelo cronograma das obras das hidrelétricas, na medida em que as linhas de transmissão tinham que estar prontas para operar assim que a construção das respectivas usinas hidrelétricas estivessem concluídas.

Esse cenário nos permite enxergar o contexto político e perceber que os empreendimentos estavam atrelados a um programa de governo – Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, ou seja, a um projeto político de desenvolvimento econômico do Governo Federal que tinha de ser posto em prática, e que se viu “ameaçado” pelo licenciamento ambiental. Tal situação, somada a outros processos de licenciamento ambiental em curso, chamou atenção não somente da opinião pública para os licenciamentos ambientais, mas, principalmente, do governo quanto aos efeitos na *arena ambiental* a partir das agências que estavam sendo mobilizadas contra os

processos de licenciamento ambiental, entendendo ser necessária uma gestão política dos processos de licenciamento, não só destes empreendimentos, como também dos demais em andamento, que fosse capaz de garantir a continuidade projeto de desenvolvimento econômico.

É relevante também destacar que o empreendedor era um consórcio formado pelas seis maiores empresas do setor elétrico do país, composto por empresas públicas e privadas, com atuação nos ramos de geração e distribuição de energia. Isto além de se constituir em um importante capital simbólico (para utilizar o termo de Bourdieu), permite fazer generalizações sobre o setor empresarial, considerando que todas as decisões e posições tomadas ao longo do processo de licenciamento foram compartilhadas entre os “parceiros”. Embora, deve-se reconhecer que, no interior destas empresas, assim como outras, há conflitos e nem sempre as decisões são frutos de consenso, mas sim de disputa de poder.

O mesmo pode-se afirmar com relação à consultoria – por “imposição” do consórcio empreendedor foi feito um consórcio ambiental composto pelas quatro maiores empresas de consultoria do país. As empresas estavam em situação de parceria de trabalho, mas são todas concorrentes de “mercado”. Cada empresa ficou como responsável por item ou “meio” do Estudo de Impacto Ambiental e respectivos programas ambientais na fase de elaboração do Plano Básico Ambiental. Apesar da “organização” em divisão de atribuições a concorrência se fazia visível ao longo do desenvolvimento do processo.

Nesse contexto, cabe esclarecer que embora o licenciamento ambiental seja um processo marcado por procedimentos formais, os esforços de minha observação se direcionaram mais para os aspectos “informais”, sobre aquilo acontece nos bastidores desses procedimentos formais. Se no âmbito formal, estes procedimentos são interpretados como eventos e podem ser vistos como “ritos” capazes de delimitar o momento de manifestação pública e legítima dos agentes envolvidos, no âmbito informal eles demandam um esforço de articulação política e acionam uma rede de relações na defesa dos interesses que estão postos em disputas no campo.

5.2 O Procedimento de Licenciamento Ambiental das duas Linhas de Transmissão

O processo de licenciamento das duas Linhas de Transmissão (LTs) e a interlocução com o IBAMA iniciou com a emissão de um Termo de Referência provisório e com a solicitação de um plano trabalho, onde cada “meio” deveria

apresentar a metodologia e as fontes a serem utilizadas para o atendimento de cada um dos itens elencados no Termo de Referência - TR para elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental.

Por se tratar de um consórcio ambiental, antes que o Plano de Trabalho fosse enviado para o IBAMA, o documento passou inicialmente pela aprovação das equipes das três consultoras “parceiras” e do empreendedor, que nesse momento, nada opinou. Quando, apenas uma das consultoras (a responsável pelos estudos da Fauna) se manifestou sobre o “meio socioeconômico”, questionando a metodologia de etnografia, mais precisamente a técnica de observação participante, solicitando que outra metodologia fosse empregada, sem, contudo, justificar sua crítica ou indicar qual metodologia seria mais adequada em sua opinião.

Logo no início do processo, no momento da solicitação do Termo de Referência e da análise do plano de trabalho, a equipe do IBAMA fez uma série de exigências técnicas, dentre elas uma vistoria de campo na região de inserção do empreendimento para que pudessem emitir um Termo de Referência adequado ao empreendimento. Feita a vistoria, levantou alguns questionamentos sobre alternativas de traçado. Estes questionamentos foram interpretados pelos empreendedores como “dificuldades ou empecilhos” ao licenciamento ambiental das linhas de transmissão por parte do órgão ambiental.

Com relação aos estudos indígenas e quilombolas, o procedimento recorrente é o IBAMA informar aos órgãos intervenientes e solicitar sua manifestação através de ofícios. Entretanto, dado o cenário político e ainda com o Plano de Trabalho¹⁴⁷ em processo de negociação de seu conteúdo junto ao consórcio empreendedor e o IBAMA, a consultoria ambiental optou por iniciar a coleta de dados secundários, se adiantou ao IBAMA e encaminhou um ofício informando do empreendimento e solicitando uma reunião para discussão do tema junto a FUNAI e Fundação Cultural Palmares.

Uma das estratégias adotadas foi separar do conteúdo do EIA¹⁴⁸ os estudos sobre comunidades indígenas e quilombolas, tanto para dar mais “tempo e autonomia” para a equipe de consultores, como também para as equipes dos órgãos intervenientes –

¹⁴⁷ Para se ter uma ideia da escala temporal, a minuta do Termo de Referência foi emitida em fevereiro de 2009. O Termo de Referência definitivo foi emitido em abril de 2009. Os Planos de Trabalhos foram aprovados em julho e agosto de 2009. As pesquisas de campo para elaboração dos EIAs ocorrem no período de agosto/2009 – dezembro/2009. Os EIA foram protocolados em abril de 2010 e as Audiências Públicas para ambos os empreendimentos foram realizadas em setembro de 2010.

¹⁴⁸ Os EIAs produzidos podem ser acessados pelo site do IBAMA, disponível em <http://licenciamento.ibama.gov.br/Linha%20de%20Transmissao/>. Último acesso: 12 out 2012

FUNAI e Fundação Cultural Palmares. Contudo, para os “clientes” (empreendedores) esta estratégia foi repassada sob o argumento “do não comprometimento dos prazos do licenciamento”, já que estes temas correriam em paralelo ao processo do IBAMA e que as negociações deveriam ser feitas somente junto a FUNAI e a Palmares, sem necessidade de aval do IBAMA para as tomadas de decisões, uma vez que a legislação permitia isso. Esta estratégia foi “aprovada” pelo consórcio empreendedor e este levou a situação a Casa Civil, que deu seu aval e solicitou que o IBAMA não interviesse nas questões específicas de comunidades indígenas e quilombolas. Isto veio posteriormente em forma de ofício do IBAMA ao consórcio empreendedor e aos respectivos órgãos.

Como pano de fundo, o que motivava tal posição era, em primeiro lugar, o contexto político do licenciamento do empreendimento em questão, que devido aos adiantamentos das obras das hidrelétricas, fez com que este licenciamento ambiental passasse a ter prioridade na agenda da Casa Civil; segundo, a relação de confiança que havia na rede de amizade e profissional entre a equipe de consultoria ambiental e as equipes das FUNAI e Fundação Cultural Palmares; e por fim, o conhecimento prévio da estrutura do IBAMA que, até esta ocasião, não havia um técnico ambiental na equipe com formação em Ciências Sociais, o que dificultava a interlocução no momento de análise de diagnósticos com perspectivas antropológicas e, em especial, a proposição de programas ambientais participativos, que ao invés de dizerem o que devia ser feito na comunidade, se propunham a indicar as etapas para discutir os impactos e elaborar as medidas em oficinas junto às comunidades “impactadas”, o que era visto pela equipe do IBAMA como ações evasivas e sem objetivo de mitigação. Por outro lado, embora não houvesse cientista social na equipe do IBAMA, havia técnicos ambientais experientes em licenciamentos de empreendimentos com cada uma das empresas dos consórcios de empreendedor e ambiental e “próximos” também das perspectivas das consultorias ambientais.

Quanto a Fundação Cultural Palmares, conforme destacado no capítulo anterior, nessa ocasião não havia procedimentos instituídos e nem havia um Termo de Referência para orientar a elaboração de estudos sobre comunidades quilombolas. Até então, os estudos de comunidades quilombolas faziam parte dos EIAs. A primeira articulação feita com a Palmares foi através das relações de amizade e nos bastidores, onde se contextualizou o empreendimento e fez-se o comunicado que a consultoria ambiental iria participar do processo de licenciamento. Por sorte, o mesmo funcionário já estava acompanhando as articulações políticas destes empreendimentos na Casa Civil através

das reuniões do GPAC. Nessa ocasião, foram compartilhadas entre o funcionário e o consultor as “aflições” com relação aos prazos dos estudos e das respectivas avaliações para a emissão das Licenças Ambientais e demais articulações para tentar “equalizar” o processo de licenciamento ambiental neste cenário político de “atropelo”. Nesse sentido, antes que o Termo de Referência definitivo fosse emitido pelo IBAMA, que o ocorreu em abril de 2009, em março de 2009 a Palmares manifestou-se quanto ao Termo de Referência garantindo que o estudo de comunidades quilombolas fossem contemplados nos EIA dos respectivos empreendimentos, incorporando assim, as suas orientações. Caso a Palmares não se manifestasse a tempo, o Termo de referência seria emitido sem que houvesse exigências sobre estudo de impacto específico para tais comunidades. Outra estratégia foi a realização de um seminário com a presença de movimentos sociais para compartilhar as informações do empreendimento.

A emissão do Termo de Referência para os estudos dos povos indígenas – Componente Indígena em agosto de 2009 foi o primeiro “cavalo de batalha” travado entre a consultoria, empreendedor e FUNAI. Na área de influência do empreendimento havia onze Terras Indígenas e para atender o TR emitido pela FUNAI era necessário realizar pesquisa de campo, além de pesquisa bibliográfica para a elaboração dos estudos. Contudo, os empreendedores se recusavam a aceitar a possibilidade de pesquisa de campo, argumentando politicamente o “risco” de atraso na emissão das licenças e “tecnicamente” que o empreendimento estava passando a mais de 9km das Terras Indígenas, logo não haveria impacto sobre elas. Contudo, o argumento evocado pelo empreendedor não era defendido nem pela consultoria ambiental, nem pela equipe da FUNAI, que entendiam que a delimitação em “reserva” não significava limite de uso da terra dos povos indígenas, portanto não seria possível avaliar corretamente os impactos dos empreendimentos sobre tais povos.

Esta confluência de percepções sobre os impactos do empreendimento não era algo meramente circunstancial. Ela foi sendo construída tanto no campo acadêmico, onde consultores e funcionários da FUNAI tiveram sua formação, quanto, pelo campo prático de elaboração de estudos de impactos, os quais puderam trabalhar juntos. O que era circunstancial era a posição ocupada por pessoas com trajetórias compartilhadas. Quanto à rede de relações, há que se considerar que ao longo da década de 2000 iniciou-se uma rede profissional no mercado de consultoria ambiental formada por graduandos em Ciências Sociais pelo IFCS/UFRJ e/ou pós-graduados no CPDA/UFRRJ que através dos laços de amizade foram ampliando a rede de consultores, rede esta na qual me insiro

e compartilho, tanto na trajetória de graduação, quanto na de pós-graduação. Esta trajetória profissional e acadêmica é compartilhada por pelo menos 20 profissionais que estão atualmente atuando nos processos de licenciamento ambiental, ocupando diferentes posições.

Quanto aos empreendedores, cada uma das empresas contava com um profissional responsável pelo “meio ambiente” que era dedicado ao acompanhamento da elaboração de todos os estudos e do processo de licenciamento ambiental. De modo geral, estes os profissionais tinham formação em engenharia civil ou engenharia ambiental (profissionais recém-formados que estão se inserindo no mercado de trabalho). Estas empresas também dispõem, em seus quadros, de profissionais dedicados aos processos de negociações de terras e indenizações. De modo geral estes profissionais tem formação em direito e contam com uma equipe multidisciplinar para os processos de avaliação de terras e benfeitorias. Embora interligados no campo prático, sobretudo, do ponto de vista dos impactos sobre a população “atingida”, no interior destas empresas a “área de indenizações e avaliação de terras/benfeitorias” não é vinculada ao “meio ambiente”, por outro lado, as “questões sociais” estão incluídas nas tarefas do responsável pelo “meio ambiente”. Ao longo do processo, o consórcio empreendedor nomeou um profissional para ficar dedicado a acompanhar todas as “questões sociais” referentes aos estudos e licenciamento ambiental das duas linhas de transmissão junto com o profissional de “meio ambiente” de cada uma das empresas do consórcio. Este profissional era formado em direito e engenharia agrônômica, com experiência em processo de negociações de terras junto aos camponeses atingidos pelas hidrelétricas da bacia do rio Uruguai. Desde então, este profissional passou a assumir a liderança e a representar o consórcio empreendedor ao longo do processo. Dessa forma, a referência “empreendedor”, ao longo do texto, refere-se a este profissional e “consórcio empreendedor”, a todos os profissionais envolvidos no processo que fazem parte do quadro de funcionários destas empresas. Destaca-se que apenas uma das empresas do consórcio contava com o apoio de uma antropóloga experiente, que atuava como consultora no relacionamento da empresa com povos indígenas. No caso em estudo, ela acompanhava as reuniões e revisava os estudos indígenas e de comunidades tradicionais, porém sua margem de atuação parecia “limitada” frente às tomadas de decisão do consórcio empreendedor.

Retomando aos procedimentos referentes às Terras Indígenas, o empreendedor agendou uma reunião junto a FUNAI na expectativa da consultoria embasar seus

argumentos e de conseguir reverter à situação junto a ao órgão, porém sem “combinar” com a consultoria. O resultado da reunião foi uma discussão entre empreendedor e consultoria, conflito que a equipe da FUNAI se viu “na obrigação” de “mediar”, embora mantendo sua posição inicial. Posteriormente, em dezembro de 2009, foi enviado novo Termo de Referência, assinado apenas pelo diretor da FUNAI, cuja pesquisa se daria somente por dados secundários e, caso houvesse lacunas quanto à abrangência ou incidência dos impactos, a instituição solicitaria através de condicionante à Licença Prévia, estudos complementares, com dados primários, tal qual como desejado pelo empreendedor. Embora a parte “estudos complementares” não fosse desejável pelo empreendedor, a emissão da licença prévia com esta condicionante era garantia do cumprimento do cronograma do empreendimento.

Com a pressão da Casa Civil para “agilizar” o processo de licenciamento, cerca de dois meses depois, logo após a aprovação do Plano de Trabalho, a equipe que estava acompanhando este licenciamento no órgão ambiental foi integralmente alterada, com exceção do coordenador geral do departamento. A equipe de análise do processo saltou de 5 para 12 pessoas. Entretanto, destas 12, apenas uma tinha experiência em licenciamento ambiental e formação em Ciências Sociais; os demais foram deslocados e/ou eram recém-aprovados no concurso sem experiência técnica e política de condução desses licenciamentos de obras do PAC. Isto de certa forma desarticulou politicamente a rede entre as equipes do IBAMA e as equipes das consultorias, que já se conheciam devido a trabalhos anteriores. Contudo, essa articulação foi retomada tempos depois, mesmo que timidamente, a partir dos contatos entre as equipes, em especial, no momento de vistoria ao local de instalação do empreendimento, quando as equipes do órgão ambiental e das consultorias puderam compartilhar pontos de vistas e percepções sobre tal situação.

Quando os Estudos de Impacto Ambiental das duas linhas de transmissão estavam concluídos e protocolados no IBAMA, os estudos do Componente Indígena e das comunidades quilombolas ainda estavam em elaboração.

Esta nova equipe tinha atribuição de “aprovar” os empreendimentos e emitir as Licenças Prévia, contudo sem conhecer a área de inserção do empreendimento. Nesse contexto, a equipe vinha fazendo solicitações ao empreendedor que o acompanhassem em vistoria de campo ao longo do traçado. A proposta era realizar três vistorias por terra para cada uma das linhas de transmissão, no intuito de que os funcionários pudessem se revessar e agrupados por “meio”: equipe do meio físico, biótico e socioeconômico.

Contudo, veio uma determinação de data para realização das Audiências Públicas e junto com ela a determinação da Casa Civil, que devido ao “prazo”, a vistoria deveria ser feita para os dois empreendimentos em conjunto e seriam realizadas apenas duas vistorias, uma para os meios físico e biótico em conjunto e outra para a equipe do meio socioeconômico. Essa vistoria ocorreu ao longo de 20 dias, cerca de um mês antes das Audiências Públicas e sem que a equipe tivesse tempo hábil de leitura dos EIA.

O meio socioeconômico fez uma vistoria por terra, e os meios físicos e bióticos num primeiro momento foram “seduzidos” pelo argumento do consórcio empreendedor de que percorrer o trecho por via aérea seria de melhor visualização para análise dos impactos. No entanto, equipes dos meios físico e biótico solicitaram nova vistoria por terra, para que pudessem analisar melhor alguns trechos que identificaram como “pontos críticos”. Estes pontos referiam-se a travessias de rios e/ou proximidade com Unidades de Conservação.

Essa vistoria ajudou a aproximar as equipes da consultoria e do IBAMA, em especial, para compartilhar as “pressões” políticas pelas quais ambas passavam. Nesse momento, observou-se o desconforto da equipe quanto à imposição das datas, locais e número de cinco Audiências Públicas para cada um dos empreendimentos, conforme indicado pelo empreendedor e determinadas que assim fosse feito pela Casa Civil, contrariando o desejo de toda a equipe técnica, que entendiam serem necessárias no mínimo dez Audiências Públicas para cada empreendimento, totalizando 20 audiências.

De modo geral, a crítica que os empreendedores¹⁴⁹ e até algumas empresas consultorias faziam aos técnicos do IBAMA era de que “pediam qualquer coisa” sem que tivesse pertinência para a avaliação dos impactos do empreendimento a ser licenciado, referindo-se mais especificamente as metodologias e coleta de dados que eram solicitadas para o meio biótico.

Posteriormente, ainda com processo destes empreendimentos em andamento, o diretor do departamento colocou o cargo à disposição. A equipe técnica que emitiu o parecer e a Licença Prévia também foi substituída e não acompanhou os processos de elaboração do Plano Básico Ambiental. Em resumo, o Termo de Referência, a Licença Prévia e a Licença de Instalação foram assinadas por três equipes diferentes no IBAMA. O processo de troca de equipes também se sucedeu no consócio ambiental, este relacionado diretamente a agência do empreendedor, iniciando pelo afastamento da

¹⁴⁹ Nesse caso, não me refiro ao consórcio empreendedor. Esta crítica é uma percepção generalizada entre os “empreendedores”.

coordenação do meio socioeconômico, logo após a realização das Audiências Públicas, na substituição da empresa responsável pelos estudos de fauna, com a pesquisa ainda em andamento, e posteriormente na substituição de toda a equipe do consórcio ambiental na etapa de implementação dos programas socioambientais.

5.3 Estruturando o Campo do Estudo do Componente Quilombola das Duas Linhas de Transmissão

Conforme narramos no capítulo anterior, os procedimentos e as formas de tratamento a ser dado às comunidades quilombolas no âmbito do licenciamento ambiental ainda eram algo novo, fruto da mudança originada pela Instrução Normativa nº184/2008 - IBAMA. Entretanto, o Termo de Referência emitido pelo IBAMA tinha uma seção destinada à identificação das Populações Indígenas, Quilombolas e Tradicionais, onde deviam ser postas tais informações e já contemplava as orientações gerais da Fundação Cultural Palmares, dentre eles, podemos destacar: (i) Consultas Públicas nos termos da OIT 169; (ii) Audiências Públicas nos territórios dos povos quilombolas; (iii) Seminários na sede da Fundação Cultural Palmares organizados pelo empreendedor referente as metodologias de pesquisa a serem adotadas no EIA para estudo das populações quilombolas. Sobre os estudos, Palmares deu a seguinte orientação:

Figura 6 – Orientações da Fundação Cultural Palmares

3-ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL

→3.6.5.2-Populações Indígenas, Quilombolas e Tradicionais

b. Identificar e mapear as comunidades quilombolas, informando as distâncias em relação à diretriz do traçado do corredor preferencial.

c. Interpretar os fatos históricos e atuais relacionados à presença dos quilombos e descrever a vulnerabilidade atual e a partir do planejamento, construção e operação do empreendimento, considerando as possíveis pressões sobre o território das comunidades, atividades econômicas, sociais, cultural material e imaterial.

d. Acatar as recomendações da Fundação Cultural Palmares e do INCRA com a finalidade de seguir os procedimentos estabelecidos para estabelecidos para realização dos estudos pertinentes.

→3.6.5.2-Patrimônio Histórico, Cultural e Arqueológico e de Lazer – AID/AII

f- Comunicar a Fundação Cultural Palmares caso sejam encontradas/levantadas áreas de valor histórico, arqueológico, cultural e paisagístico para comunidades quilombolas.

→3.6.5.2-MEDIDAS MITIGADORAS E PROGRAMAS AMBIENTAIS

g- Elaboração de Programa específico voltado para as comunidades quilombolas existentes na área de influência do empreendimento e demais ações que se fizerem necessárias; indenizações pelos danos materiais e imateriais em favor das comunidades, além da realização de uma inspeção *in loco* realizada em parceria com a Fundação Cultural Palmares com a presença de todas as lideranças das comunidades atingidas, para avaliar a questão visando à preservação e proteção da integridade física, cultural e territorial das comunidades quilombolas, e também para dirimir todas as dúvidas junto às comunidades quilombolas

Fonte: Parecer FCP sobre o empreendimento

Nesse sentido, os estudos de comunidades quilombolas estavam postos no interior do EIA, seguindo as orientações da Fundação Cultural Palmares como órgão interveniente. O EIA utilizou as categorias de “populações tradicionais” e “comunidades remanescente de quilombos” tendo como referencia inicial a definição normativa de populações tradicionais e comunidades quilombolas, vejamos:

As populações tradicionais são “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” Dentre esses grupos, podemos citar os povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e extrativistas.

O Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, em seu artigo 2º, considera remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnico-raciais, que segundo critérios de autoatribuição, possuem com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra, relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (EIA, 2010:10-12)

Para atendimento do Termo de Referência do estudo, o trabalho de campo foi estruturado da seguinte maneira: a pesquisa etnográfica foi distribuída por seis duplas de consultores, que tinham a função de percorrer o “corredor” definido como áreas de influência direta dos empreendimentos. Além da pesquisa etnográfica, outras seis duplas de consultores também foram a campo com o objetivo de visitar as prefeituras, secretarias municipais e conselhos comunitários. Estas equipes tinham a função de entrevistar os membros do poder público local, informá-los sobre o processo de licenciamento ambiental em curso e coletar dados sobre políticas públicas e infraestrutura urbana local, -os esforços foram direcionadas às secretarias de meio ambiente, direitos humanos e planejamento urbano. Em paralelo, outra equipe composta por quatro consultores realizava a pesquisa quantitativa, coletando informações sobre

aspectos demográficos, econômicos, infraestrutura, dentre outros. Ao longo do processo de elaboração dos EIA cerca de 30 consultores trabalharam na consolidação dos estudos do meio socioeconômico.

Como não havia critério de definição espacial de área de influência¹⁵⁰, para as comunidades tradicionais definiu-se arbitrariamente que a Área de Influência Direta do empreendimento compreenderia um corredor de 10km¹⁵¹ (5km para cada lado a partir do eixo da linha de transmissão), além dos espaços de referência necessários à manutenção das atividades socioculturais e econômicas dos grupos impactados.

Com relação às comunidades quilombolas, inicialmente foi feita uma pesquisa por meio de dados secundários para identificar as comunidades certificadas como remanescentes de quilombos nos municípios atravessados pelas duas linhas de transmissão. Preliminarmente, foram identificadas 28 comunidades quilombolas na Área de Influência Indireta do empreendimento. Por não terem território demarcado, a consultoria ambiental, apenas tinha conhecimento da existência destas comunidades, mas não se sabia a sua localização geográfica e nem sua posição em relação ao empreendimento.

Os embates que vinham ocorrendo entre a consultoria e o empreendedor por conta da “questão indígena” serviram de referência para pensar em possibilidades de atuação nesse cenário de interferência da Casa Civil. Por outro lado, os trabalhos de campo já tinham sido iniciados, sem que houvesse tempo hábil para a realização do seminário e sem o conhecimento da localização de 28 comunidades quilombolas “certificadas” nos municípios atravessados pelas linhas de transmissão.

De acordo com os consultores, a equipe encontrou grandes dificuldades para a identificação das comunidades quilombolas em campo. Dentre as situações etnográficas identificadas estavam conflitos fundiários “entre assentados e remanescentes de quilombos, em função da forma de regularização fundiária do território” (EIA, 3.6 .5.8. – 2012:20); a dificuldades de acesso “o acesso foi impedido, mediante cadeados” ou

¹⁵⁰ Uma das críticas comumente atribuídas e fonte de reflexão constante para antropólogos consultores quanto a associação de identificação de população atingida à área de influência é quando o reconhecimento desses grupos restringe-se ao entendimento de impactos sobre o território, limitando sua compreensão a um espaço físico, desprovido de significado social e cultural e não sobre os grupos sociais que aí vivem e sobre as redes sociais que são estabelecidas em um dado território (VAINER, 2008; SIGAUD, 1988).

¹⁵¹ No EIA Área de Influência Direta foi definida como o corredor de 5Km ao longo do eixo da linha de transmissão, sendo 2,5Km para cada lado. Ou seja, mais restritiva e menos abrangente se comparada a AID definida para comunidades tradicionais.

ainda, “por resistência da população do entorno em fornecer informações sobre a localização de tais comunidades” (*op.cit*, 3.6.5.10-10).

Nos bastidores, a consultoria ambiental procurou a Palmares reportando tais situações etnográficas e pediu orientações sobre como fazer, como conduzir os estudos e encaminhar a questão de sobreposição territorial e étnica que emergiria em breve.

Dessa forma, viu-se a urgência em envolver as comunidades no processo de licenciamento e a necessidade de realizar estudos complementares ao EIA direcionados para as comunidades quilombolas que fossem capazes, minimamente, de dar conta da complexidade fundiária, uma vez que os prazos dados para realização de estudos de impactos ambientais não permitiam tempo suficiente em campo para o entendimento ou aprofundamento determinadas questões.

Nesse sentido, diante do contexto político de obras do PAC, uma estratégia empregada em comum acordo entre a Fundação Cultural Palmares e a consultoria ambiental foi a nomeação dos estudos complementares aos EIA sobre comunidades quilombolas de *Estudo do Componente Quilombola*, com o intuito de equipará-lo ao Estudo do Componente Indígena, que é solicitado pela FUNAI, no sentido de “institucionalizar” o estudo de modo que atribuísse um caráter “oficioso” a participação das comunidades quilombolas (ou ao menos das lideranças) no acompanhamento deste processo de licenciamento ambiental. A intenção foi criar uma “estratégia” que permitisse dar mais equilíbrio às disputas de interesse entre o empreendedor e as comunidades “atingidas” e, assim, chamar a atenção não somente dos empreendedores, mas, sobretudo, das equipes dos demais órgãos envolvidos no procedimento de licenciamento ambiental (IBAMA e INCRA) para os impactos e para a complexidade de situações que envolvem o tema de comunidades quilombolas.

Com relação à participação das comunidades no processo desta natureza e tomando como pressuposto que toda participação qualificada é precedida por informação consistente (VILLARES, 2009), a Fundação Cultural Palmares convocou um **Seminário** que apresentasse o empreendimento e a metodologia de trabalho para comunidades quilombolas sob o argumento que as lideranças se apropriassem dos conteúdos do empreendimento, além de tirarem suas dúvidas. Esta decisão foi compartilhada informalmente entre as equipes da consultoria e da Palmares, onde coube à consultoria reforçar a importância do seminário junto ao empreendedor e dar apoio logístico ao empreendedor para custeio de deslocamento e hospedagens das lideranças

dos movimentos sociais. Coube a Fundação Cultural Palmares convocá-lo e fazer os convites aos movimentos sociais, INCRA e IBAMA.

Com relação à pertinência do seminário, foi necessário construir um argumento que atribuísse a importância ao empreendimento e não à participação das lideranças. Dessa maneira, o argumento utilizado foi de que os dados secundários indicavam a presença de cerca de 28 comunidades quilombolas nos municípios da área de influência dos empreendimentos e como estas comunidades não tinham seus territórios demarcados, não era possível precisar sua localização e a “interferência” do empreendimento sobre elas, ressaltando-se ao consórcio empreendedor que a qualquer momento ou etapa do processo de licenciamento ambiental estas comunidades poderiam se manifestar e seriam incorporadas ao processo, além do risco de paralização do procedimento de licenciamento por solicitação do Ministério Público Federal por ausência de informações. Isto era percebido pelos empreendedores como um “risco” aos prazos na emissão das licenças ambientais. Nessa perspectiva o compartilhamento de informações se mostrou positivo. Ao apresentar o empreendimento para estas lideranças, elas poderiam dar indicativos de localização e auxiliar a equipe de pesquisa de campo na identificação e localização das mesmas, o que facilitaria o trabalho e diminuiria os “riscos de atraso” nos prazos do processo de licenciamento. Portanto, quanto antes conhecer sua localização e os possíveis impactos do empreendimento, melhor.

De acordo com informantes, a mensagem passada para as lideranças era de que estava-se iniciando um processo de licenciamento ambiental de grandes proporções, como fortes articulações políticas que “ninguém” ia conseguir “segurar” – IBAMA, Palmares e etc., e que era necessário “tomar pé” da situação e se envolver agora no início do processo para evitar que alguma comunidade quilombola fosse impactada, além de que a consultoria e o empreendedor estavam dispostos a conversar.

O Seminário foi realizado na sede da Fundação em Brasília e contou com a presença do consórcio empreendedor, das lideranças dos movimentos quilombolas estaduais, CONAQ, CEDEFS, SEPIR, pai de santo, consultoria ambiental, IBAMA, INCRA, inclusive do presidente da Fundação na época.

Neste seminário foram expostas as preocupações das comunidades e foi apresentado o empreendimento, a metodologia de trabalho para elaboração do EIA, as informações levantadas por dados secundários sobre o tema até aquela data e os principais impactos esperados do empreendimento, bem como os procedimentos a

serem tomados, no caso de travessia das linhas de transmissão sobre comunidade quilombola. A metodologia empregada foi aprovada e foi discutida a situação fundiária de algumas das comunidades identificadas, onde há famílias quilombolas assentadas em projeto de Assentamento para reforma agrária e/ou possuem suas áreas cadastradas como Projeto de Assentamento para Reforma Agrária (PA) junto ao INCRA. A consultoria ambiental questionou sobre qual o tratamento a ser dado, no âmbito do licenciamento, ao fato de haver sobreposição de áreas de assentamento com áreas de territórios quilombolas, objetivamente, sobre a elaboração de um programa ambiental específico para os quilombolas, o que não ocorre no caso dos assentados. Dessa forma, como a consultoria diferenciaria uns dos outros? Os representantes do INCRA, da FCP e do IBAMA não souberam responder. Uma das lideranças presentes se manifestou declarando que a criação do assentamento “foi culpa da antropóloga do INCRA. Que eles não queriam um assentamento, mas ela insistiu e disse que assim eles iriam garantir a terra!” Novamente, os representantes do INCRA, da Palmares e do IBAMA não souberam responder. Sem resposta, a consultoria ambiental se posicionou no sentido de que o trabalho de campo já estava em curso, e que a partir dos impactos do empreendimento, novos encontros poderiam ser realizados para pensar sobre possíveis soluções.

Por fim, ficaram acordados que novos estudos seriam realizados. Acordaram ainda, consórcio empreendedor e lideranças quilombolas, que caso os empreendimentos “afetassem”¹⁵² comunidades quilombolas, aquele entraria em contato primeiro antes de fazer qualquer intervenção, sob o compromisso que algumas áreas deveriam ser preservadas, tais como sítios históricos, áreas de terreiro e residências dos moradores, e que se buscaria uma alternativa de desvio de traçado.

Dessa forma, os estudos de comunidades no EIA tinha o objetivo de localizar as comunidades quilombolas inseridas no corredor definido como Área de Influência Direta – AID, para que, posteriormente fosse realizado o estudo complementar – denominado de componente quilombola.

De acordo com as informações do EIA, foram identificadas sete comunidades quilombolas na Área de Influência Direta - AID do empreendimento.

Assim, de acordo com as informações levantadas em campo e complementadas com os dados oficiais, foram identificadas 7 (sete) comunidades dentro do corredor de passagem da LT nos municípios pré-indicados para abrigarem canteiros de obras, As demais situam-se

¹⁵² Aqui o termo “afetado” possui o mesmo significado de “atingido” ou “impactado”.

a mais de 10 km do traçado proposto para a LT e fora de municípios pré-indicados para abrigarem canteiros de obras, conforme pode ser observado no quadro a seguir e na Figura 3.6.5.10-2. As distâncias entre as comunidades e a LT foram obtidas a partir de levantamento de campo e coordenadas enviadas pelo INCRA (EIA, 2010: 3.6.5.10-11, marcos e grifos nossos)

No EIA, o item de Caracterização das Comunidades Quilombolas foi estruturado da seguinte forma: (i) aspectos gerais; (ii) Fatos Históricos e Atuais Associados à Presença de Quilombos; (iii) Caracterização das Comunidades Quilombolas no Corredor de Passagem da LT, subdividido em: características gerais, Economia das Comunidades quilombolas, Infraestrutura Disponível, Vias de Acessos, Território e Regularização Fundiária; (iv) Recomendações da Fundação Palmares; (v) Atendimento as recomendações da Fundação Cultural Palmares e, (vi) Mapa de localização das comunidades quilombolas identificadas pelo EIA.

Pode-se afirmar que Seminário cumpriu o seu objetivo, no sentido de estruturar o campo do licenciamento ambiental entre os principais agentes sociais: as lideranças de movimentos sociais, Fundação Cultural Palmares, consultorias, empreendedores, IBAMA e o INCRA nos processos de tomada de decisão frente aos possíveis impactos às comunidades quilombolas. Ele também serviu para aproximar as perspectivas antropológicas da equipe do IBAMA, evidenciar a complexidade em que o tema está envolvido e acima de tudo para iniciar o diálogo com as comunidades quilombolas. Entretanto, cabe a ressalva que, conforme indicado anteriormente, a equipe do IBAMA foi alterada e as pessoas que participaram do seminário não puderam mais acompanhar o processo. Bem como, posteriormente, o funcionário da Fundação Cultural Palmares que acompanhava este licenciamento e que fez esta mobilização saiu da Fundação a convite de outro órgão governamental.

Mesmo estando o conteúdo dos estudos de comunidades quilombolas incorporado aos EIA, a consultoria ambiental elaborou um documento para cada empreendimento, onde consolidou todas as informações sobre as comunidades quilombolas e o protocolou na Fundação Cultural Palmares, a fim de “facilitar” a análise do novo funcionário responsável pelo acompanhamento deste processo de licenciamento.

5.4 O Estudo do Componente Terra Quilombola das Cinco Comunidades

A parte do EIA relativa a Populações Quilombolas foi inicialmente protocolada no IBAMA em abril de 2010. Posteriormente, em setembro de 2010, o empreendedor protocolou adendo ao estudo das comunidades quilombolas, contendo informações atualizadas e retificadoras para alguns dados. Este novo documento passou a ser o referencial para análise do componente no processo.

Este documento nominado de Estudo do Componente Quilombola direcionou os esforços para os estudos específicos das comunidades quilombolas atingidas pelos empreendimentos. Estes estudos tomaram como pressuposto: (i) autodefinição das comunidades quilombolas; (ii) o reconhecimento da presença de comunidades quilombolas pela pesquisa etnográfica realizada no âmbito dos EIA; (iii) as certidões de autodefinição emitidas pela Fundação Cultural Palmares; (iv) informações preliminares fornecidas pelas lideranças quilombolas e (v) informações obtidas junto a literatura especializada em comunidades remanescentes de quilombos.

Tendo os *estudos de comunidades quilombolas* dos EIA como ponto de partida para identificar as comunidades quilombolas na Área de Influência Direta- AID do empreendimento, a consultoria ambiental entrou em contato com a liderança do movimento quilombola no Estado onde foram reconhecidas comunidades quilombolas para iniciar a pesquisa de campo. Esta foi uma orientação da Palmares e uma exigência da liderança. Esta exigência não se limitava as equipes do meio socioeconômico, mas se estendia a qualquer pessoa que tivesse em campo em “nome” ou trabalhando para o consórcio empreendedor.

O objetivo do trabalho da consultoria era identificar os moradores, seus modos de vida, as áreas de importância histórica, simbólica e cultural que junto com as áreas de uso agrícola e residenciais compoñham o território, para então verificar quais os impactos do empreendimento sobre eles e sobre o cotidiano das famílias residentes nas comunidades quilombolas atingidas. Como critério para indicar as comunidades atingidas pelo empreendimento, utilizou-se a certidão emitida pela Fundação Cultural Palmares e aquelas que se autodefiniam com tais, inseridas dentro do recorte geográfico de área de influência.

Ao total, cinco comunidades quilombolas foram identificadas como impactadas pelas duas linhas de transmissão. Destas, nenhuma havia território demarcado, três comunidades tinham certidão auto-declaração emitida pela Palmares e sobre a questão fundiária, duas comunidades havia sobreposição territorial com áreas de Projeto de

Assentamento – PA. Para melhor entendimento das situações etnográficas e das discussões que se desenvolveram ao longo do texto, vamos adiantar alguns pontos para localizar melhor o debate.

Quadro 5 – Síntese das comunidades quilombolas identificadas

Comunidades	Emergência Étnica	Situação Territorial	OBS
Comunidade 1	Parte dos moradores se autodeclaravam quilombola e processo aberto no INCRA para reconhecimento	Processo aberto no INCRA para reconhecimento e demarcação do território quilombola. Mas com sobreposição territorial. Área Cadastrada como Assentamento Rural pelo instituto de terras estadual e dividida em lotes familiares	Residência derrubada para estabelecimento da faixa de servidão do empreendimento. Comunidade visitada pelo empreendedor.
Comunidade 2	Emergência étnica em curso	Sítio familiar. Área adquirida por compra e venda.	Comunidade visitada pelo empreendedor.
Comunidade 3	Certidão de Autoreconhecimento emitida pela FCP	Distrito de um município	Valores de indenização questionados durante a Audiência Pública
Comunidade 4	Certidão de Autoreconhecimento emitida pela FCP	Ocupação dispersa dividida em unidades familiares. Área herdada e posteriormente apropriada por um fazendeiro que foi vendendo algumas parcelas. Limítrofe a comunidade 5.	Áreas de plantio e marco histórico afetados pelo empreendimento.
Comunidade 5	Certidão de Autoreconhecimento emitida pela FCP	Área herdada, apropriada por um fazendeiro. Atualmente é um loteamento com sobreposição territorial a um Assentamento do MST e limítrofe a uma Unidade de Conservação e a comunidade 4.	Residência derrubada para estabelecimento da faixa de servidão do empreendimento.

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Estudo do Componente Quilombola, 2010.

O Estudo do Componente Quilombola foi estruturado da seguinte forma: (i) metodologia e aspectos da pesquisa; (ii) breves considerações sobre comunidades remanescentes de quilombos; (iv) Marco Legal e reconhecimento de remanescentes de Quilombo; (v) Histórico da Ocupação e Fatos Relacionados a Presença de Quilombos no Estado; (v) Aspectos Regionais da Ocupação Quilombola; (vi) Descrição dos Modos de Vida das Comunidades Quilombolas Identificadas na AID; (vi) Considerações finais.

Cabe relatar aqui um acontecimento que norteou posicionamentos e foi ponto de conflito ao longo do processo de licenciamento entre empreendedor e consultoria ambiental. Para iniciar a pesquisa de campo, o consultor entrou em contato por telefone com a liderança estadual, nesse momento a liderança informou que em duas comunidades quilombolas que tinham sobreposição territorial com Projeto de

Assentamento da Reforma Agrária ocorreram derrubadas de casas de duas famílias quilombolas para liberação da faixa de servidão do empreendimento. Ele não sabia informar qual empreendimento era, mas caso fosse destas linhas de transmissão, os empreendedores haviam descumprido “sua palavra”, tanto em relação ao contato com a liderança para informar a ida a campo, mas, sobretudo, referente a não intervenção em espaços residenciais e outros acordados durante o seminário. Somava-se ao descumprimento “de palavra” o fato das famílias não terem recebido o valor integral da indenização para reconstruir suas casas e por conta disso estavam morando, uma na casa de parentes e a outra, optou por construir um barraco de lona no mesmo terreno, por não ter alternativas.

Nesse contexto de desconfiança, o **trabalho etnográfico foi inteiramente acompanhado pela liderança quilombola estadual** que esteve presente no seminário organizado pela Fundação Cultural Palmares. “Assim sendo, foi estabelecida uma programação de campo em conjunto, que percorreu, em junho de 2010, em companhia da equipe consultora o trecho com indícios de ocupação quilombola na referida área.” (ECQ, 2010:1) Conforme indicado no estudo, 10 locais foram visitados ao longo da pesquisa de campo, dentre comunidades quilombolas e áreas de importância histórica ou simbólica, por solicitação da liderança a fim de situar o empreendimento em relação a estes. (*op.cit*:7)

Com relação à pesquisa de campo, a liderança quilombola estadual fazia os contatos com as lideranças das comunidades e informava sobre a visita. Ao chegar a cada uma das comunidades, a liderança local já estava a nossa espera, nos apresentava os moradores para entrevista e percorríamos o território em companhia das lideranças e dos moradores. A cada comunidade visitada seguíamos o nosso “ritual” de pesquisa: contato com a liderança local, explicávamos qual era o nosso trabalho e o que pretendíamos fazer, conversávamos com os moradores mais velhos, entrevistávamos as famílias residentes situadas próximas às áreas dos empreendimentos, percorríamos a área em companhia dos moradores que nos indicava os locais a partir de sua memória afetiva, marcávamos ponto com GPS, abríamos os mapas e fotografávamos os lugares, as paisagens e os moradores, tudo na presença das lideranças. Para as entrevistas, seguíamos o roteiro de perguntas semiestruturado e fazíamos as anotações no caderno de campo.

Nas comunidades onde ocorreu a derrubada de casas, optamos primeiramente por fazer uma visita acompanhada do empreendedor para verificar o ocorrido e as

possíveis de alternativas de alteração de traçado, para então, iniciar o trabalho de campo. Ao chegar à comunidade não encontramos o morador, e conversamos com uma das vizinhas que relatou o que ocorreu. Aproveitando-se da ausência do morador e de haver outra linha de transmissão em paralelo, o empreendedor não se posicionou, informando a todos que “irá verificar com a equipe de escritório qual linha de transmissão é”. Posteriormente, o empreendedor se despediu e foi ao encontro do motorista que o estava esperando e deixou a equipe. No dia seguinte, a pesquisa deu continuidade e ao retornar a comunidade para a realização das entrevistas, o morador confirma a situação e a passagem do referido empreendimento.

Tal situação experimentada em campo gerou desconfiança em todos os envolvidos e se revelou determinante, mostrando que a interpretação que se constrói sobre análises qualitativas não está isolada das condições em que o entrevistador e o entrevistado se encontram (CARDOSO, 1986). Nesse momento, a agência da consultoria estava atrelada aos dados da pesquisa de campo e optou-se por fazer uma pesquisa participante. Tomamos como “situação problema” as assimetrias nas relações de poder entre o empreendedor e população “atingida”. Os questionamentos e posicionamento do empreendedor em oposição às narrativas e as percepções da comunidade sobre os possíveis impactos foi o ponto de partida para selecionar os instrumentos teóricos-metodológicos que fossem capazes de dar conta destas questões, embora limitado pela “situação etnográfica” de laudo e, sobretudo, de contratada do empreendedor.

Nesse sentido, grande parte dos esforços da consultoria ambiental debruçou-se sobre a questão da territorialidade, considerando que o empreendimento seria mais um elemento na disputa fundiária. Esse esforço foi que alguma forma, explicitado no referido documento.

Na ocasião da elaboração do EIA **chamou a atenção da equipe a situação fundiária na região**, onde há áreas de comunidades quilombolas cadastradas como Projeto de Assentamento e famílias quilombolas residentes em Projetos de Assentamentos, além de comunidades que não estão ocupando suas áreas de origem. Tal situação descaracteriza, em parte, a configuração territorial quilombola, dificultando a sua espacialização e identificação. Nesse sentido, destaca-se que em nenhuma das comunidades visitadas o território é demarcado pelo INCRA. **Outra questão que norteou as pesquisas foi a identificação da composição étnica- racial** das comunidades estudadas, que, apresentam, de modo geral, traços afrodescendentes e indígenas em suas características físicas.

Nesse sentido, na primeira etapa da pesquisa realizou-se um **levantamento bibliográfico, adicional ao realizado no EIA, com foco nos temas de histórico de ocupação territorial e formação étnica da população** do estado, além de uma revisão bibliográfica sobre a temática quilombola. Como fontes secundárias foram utilizadas publicações acadêmicas, artigos e dados de órgãos governamentais, tais como Fundação Cultural Palmares, INCRA, Instituto de Terras Estadual e Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial (Estudo do Componente Quilombola - ECQ, 2010:3).

A consultoria ambiental utilizou como suporte teórico os conceitos de etnicidade, bibliografia especializada e a carta emitida pela ABA em 1994 sobre comunidades quilombolas, além, dos aspectos normativos sobre garantia de direitos diferenciados. Os estudos foram elaborados a partir da leitura de textos do Alfredo Wagner Berno de Almeida, Rafael Sanzio Araujo dos Anjos, José Mauricio Arruti, Ilka Boaventura Leite, dentre outros autores que possuem trabalho com a temática quilombola, além de historiadores, como Flavio Gomes e Gislaene Moreno sobre o processo de ocupação territorial da região, “a fim de se obter elementos mínimos que permitam a compreensão da dinâmica de ocupação da população afrodescendente no Estado”. (ECQ, 2010:18) Nesse aspecto o estudo esclarece:

O Brasil foi ao longo de quatro séculos o maior importador de populações africanas, ultrapassando a casa dos quatro milhões de serem humanos transportados e também um dos últimos Estados-Nação a abolir o regime escravista. Nesse sentido, **ainda hoje é possível verificar a relação entre as áreas de ocorrência dos ciclos econômicos coloniais, determinantes na política escravista do período; e os espaços com registros e concentrações de antigos quilombos que permitem compreender a distribuição desta população afrodescendente em vários estados do país.**

Sendo deste modo, **o caminho adotado neste relatório** para passar em revista a distribuição da população negra. Entende-se aqui como **ciclos econômicos**, períodos de longo prazo no tempo que contribuem para o incremento de riquezas em um país.

No caso da economia brasileira e em especial a do Estado, elenca-se três **ciclos econômicos fundamentais para compreender a ocupação da população negra, a saber, do ouro, minério e agropecuária**, estando eles, nos dois primeiros, associados a descobertas de novas matérias primas e no terceiro, mais a abertura de novos mercados e reorganização da indústria.

(...)

A seguir são apresentados breves **resumos destes ciclos econômicos e como a história da ocupação tanto do Estado em geral, quanto da população negra em geral, pode ser entendida através deles.** (op.cit, 2010:18)

A partir da literatura sobre comunidade quilombola, o estudo elucida o significado e o sentido de comunidades quilombolas abordados no texto, informando que:

Nesse sentido, a **identificação das comunidades quilombolas não se restringe puramente aos negros descendentes dos escravos e quilombos formados antes da abolição**, entendidos como um espaço de fuga e rebelião contra o regime escravocrata.

No período colonial e imperial, **os quilombos eram formados, em contraposição escravidão, por negros e outros oprimidos que fugiam e formavam comunidades alternativas**, conforme será visto abaixo com o histórico dos quilombos na região do Vale do Guaporé. **Os quilombos, formados no pós-abolição, decorreram-se em detrimento da não inclusão dessas pessoas no sistema vigente**; por isso as famílias dirigiram-se para áreas onde já existiam quilombos e migraram para lugares afastados e de difícil acesso, para as terras desabitadas ou para as margens das fazendas⁵.

Sobre a **formação e origem das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas contemporâneas diversas situações são encontradas** dentre elas: (i) compra de propriedades por escravos alforriados, (ii) doações de terras para ex-escravos por proprietários de fazendas, (iii) ocupação de fazendas falidas e/ou abandonadas pelos proprietários, (iv) pagamento por prestações de serviços prestados, (v) terrenos de ordem religiosa deixados para ex-escravos e (vi) terras da União não devidamente cadastrados.(ANJOS, 2009, p.109).

Dada a diversidade de processos de constituição dos espaços quilombolas no passado e atualmente, **o conceito e significado de quilombo contemporâneo deve estar associado a uma interpretação mais ampla, não somente de resistência no passado, mas sobre tudo, no presente**⁶, que seja capaz de ressaltar e valorizar as especificidades de cada área de remanescente. Ratts (2004) esclarece que: “trata-se de agrupamento de indivíduos que se reconhecem como pertencentes de uma ancestralidade negra, que passam por variadas reelaborações de suas matrizes culturais, mas que mantêm laços de sentimento de pertença ao grupo” (ECQ, 2010:7, grifos nossos).

A noção de territorialidade empregada no estudo é baseada na ideia de “território entendido como o espaço usado”, considerando que é através de seu uso que o homem atribui significado ao espaço e, defendendo que “assim como o conceito e significado de quilombo implica em novas resignificações, o conceito e definição de território também variam através dos tempos”.

A territorialidade juntamente com a ideia de pertencimento de grupo, torna-se expressão do processo identitário. Ao mesmo tempo em que a territorialidade localiza a identidade do grupo no espaço, a identidade é que ordena o espaço territorial em conformidade com os aspectos históricos e culturais vividos pela comunidade. (ECQ, 2010:8-9)

A fim de relacionar a bibliografia com a situação etnográfica das comunidades pesquisadas o estudo procura esclarecer:

Cumprir destacar, a situação atual das comunidades quilombolas contemporâneas visitadas no estado , preservam a particularidade histórica em seu processo de constituição, no sentido de que suas identidades estão atreladas tanto a cultura afrodescendente como também à indígena. Assim como, no presente, há uma desfiguração dos espaços tradicionais, em função das forças políticas e econômicas, tanto devido ao avanço das fronteiras do agronegócio em direção aos seus territórios, quanto pela implantação de assentamentos para a reforma agrária. Nestas situações muitas comunidades não estão ocupando seus territórios de origem ou o compartilham com demais moradores de outras regiões que foram assentados por força da criação do assentamento no local. Esta situação foi identificada nas comunidades de Lago Raso, Bigode e Serrote. Contudo, isso não implica em ausência de pertencimento ao local e demandas por reconhecimento enquanto população quilombola, reforçando o sentimento de pertencimento do grupo ao território associado a essa identidade (Estudo do Componente Quilombola- ECQ, 2010:10).

Quanto aos aspectos teórico-metodológicos norteadores da pesquisa de campo, foram utilizadas metodologias etnográficas, baseadas na observação participante para descrição dos modos de vida das comunidades quilombolas. De acordo com as informações do estudo, utilizou-se um roteiro de perguntas semiestruturado e, em algumas comunidades, as informações foram obtidas por grupo focal.

No intuito de responder as questões norteadoras da pesquisa, foi elaborado **roteiro de perguntas abertas**, como um instrumento que permitisse a padronização das entrevistas e o aprofundamento das informações relativas a itens específicos destas comunidades, tais como: histórico da ocupação, trajetórias familiares, componentes simbólicos do território, atuais usos e impedimentos na proximidade da faixa de servidão, uso dos recursos naturais e infraestrutura disponível.

(...)

Ao longo do levantamento de campo buscou-se **compreender os modos de vida desses grupos sociais através da observação participante com uma abordagem voltada para a coleta de narrativas sobre histórias de vidas familiares e individuais, relatos e estratégias de ocupação do território, tendo como premissa, considerar o conjunto de referências comuns dos entrevistados.**

Para o **levantamento das informações**, buscou-se sempre entrar em contato com informantes privilegiados, tais como lideranças e moradores mais antigos das comunidades pesquisadas, professores e agentes de saúde, pois são conhecedores da realidade local em seus diversos aspectos.

Outra técnica de pesquisa empregada, sempre quando possível, foi a obtenção de informações através de **grupo focal**. Esta técnica permite a obtenção de dados de natureza qualitativa a partir de sessões

em grupo, nas quais 6 a 20 pessoas, que compartilham alguns traços comuns, discutem aspectos de um tema sugerido. A técnica de grupo focal permite a identificação e o levantamento de opiniões que refletem o grupo em um tempo relativamente curto, otimizado pela reunião de muitos participantes e pelo confronto de idéias que se estabelece, assim como pela concordância em torno de uma mesma opinião, o que permite conhecer o que o grupo pensa. Dessa forma, foi possível, a partir das narrativas e depoimentos colhidos, um maior entendimento sobre as percepções, concepções, marcos territoriais e acontecimentos importantes que compõem a memória coletiva do grupo.

Em todas as comunidades pesquisadas **buscou-se estabelecer uma dinâmica de apresentação da equipe antes da entrevista, explicando aos entrevistados a natureza da pesquisa e sua finalidade, conjugando o uso de mapas/imagens.** (ECQ, 2010:8, marcações nossas)

Apesar de a consultoria ambiental ter planejado as metodologias acima referidas, para a compreensão dos modos de vida das comunidades em estudo elas sozinhas não davam conta da “situação problema” que a equipe se deparou durante a pesquisa de campo, assim a consultoria se propôs a “buscar soluções”, tal seja, indicar os possíveis impactos dos empreendimentos em territórios étnicos não demarcados. Dessa forma, outras metodologias que não haviam sido planejadas tinham que ser incorporadas a pesquisa ao longo de seu desenvolvimento. Contudo, dependiam do conhecimento dos moradores e de sua inserção em campo nas comunidades, nesse caso, o “tempo” era a variável determinante de qualidade das informações. A proposta era trabalhar com “mapa mental” e espacializar as informações obtidas nas entrevistas. As intenções e “angústias” (devido ao “tempo” disponível para realizar a pesquisa de campo) foram manifestadas para a liderança quilombola estadual que acompanhava a equipe, e os consultores explicaram a proposta metodológica, seus objetivos e perguntaram a opinião da liderança sobre o assunto, especialmente se entendia que era viável ou pertinente dentro deste contexto. Num primeiro momento, a liderança se mostrou um pouco desconfiada, bem como não entendeu, inicialmente, a repetição de perguntas para diferentes moradores nas comunidades pesquisadas. Aos seus ouvidos, isto “soava” como “desconfiança” nos informantes. Observado isto, a equipe explicou a “história que estavam buscando contar” e passaram a explicar cada passo da pesquisa, o roteiro de perguntas, justificaram o porquê do uso de mapas e fotografias, passar instruções sobre como ler mapa, usar o GPS e a importância do conhecimento da liderança, sobretudo, dos moradores sobre seus territórios para que novos mapas das comunidades pudessem

ser construídos e ilustrar os impactos dos empreendimentos. Entendido isto, a consultoria ambiental foi conquistando ao longo da pesquisa de campo a “confiança” da liderança, que topou o “desafio” metodológico. Sua presença, confiança e conhecimento foram determinantes para o caminho metodológico escolhido. Esta percepção também foi explicitada no estudo:

Cumprir destacar a situação desafiadora de identificação das comunidades e de seus respectivos territórios, sobretudo, pelas tensões existentes nos processos de regularização fundiária que envolve, dentre outros, os proprietários de grandes extensões de terra. **Neste cenário foi de suma importância a presença de uma liderança**, neste caso a liderança com conhecimento local para adequação das informações envolvendo as comunidades quilombolas em questão. (Estudo do Componente Quilombola, 2010:1, marcações nossas)

A partir de então, os caminhos metodológicos foram sendo desenhados e consolidados ao longo do cotidiano da pesquisa de campo. Todas as decisões foram compartilhadas, foram delimitadas as metodologias, e estruturamos juntos o nosso relatório durante a pesquisa de campo. Nesse sentido, o caminho metodológico percorrido pelos estudos para dar conta das questões territoriais foram:

A utilização de mapas/imagens da região em conjunto com os moradores, ao mesmo tempo que auxiliou os entrevistados a entenderem e situarem o empreendimento em relação aos seus respectivos territórios, auxiliou também os pesquisadores na percepção e entendimento do que seja esses territórios para as comunidades pesquisadas.

Nesse sentido, **observou-se nos relatos dos entrevistados diferentes formas de contabilizar os moradores, de definir as comunidades e consequentemente seus limites territoriais**. Diante dessas diversas formas de relatar a comunidade e do desafio de se estabelecer limites territoriais para áreas não demarcadas oficialmente e desfiguradas devido às questões fundiárias, **optou-se por trabalhar com regiões de memória, a partir dos relatos orais de uso do território dos entrevistados**.

Nesse aspecto, **as narrativas sobre o território e história familiar se confundem**. Embora, na maioria das vezes, contadas de forma fragmentadas, referindo-se ao um passado longínquo que remonta aos tempos da escravidão durante o ciclo da mineração e, que, pode ser considerado como o seu mito fundador. A outra narrativa se refere a um passado familiar, onde os atores sociais são identificáveis e individualizados, revelando assim um território de parentesco.

Seguindo a premissa teórica-metodológica da bibliografia sobre o tema, a *“memória coletiva se estende de forma muito concreta sobre o espaço e a melhor forma de narrar é caminhando e apontando”*. O

“espaço carregado de marcadores de tempo funciona como um sistema coerente de imagens coletivas - regiões de memória” – dotadas de significados capazes de fazer o elo entre o passado e presente.

Dessa forma, uma **estratégia empregada para identificar o território dessas comunidades foi convidar um entrevistado e percorrer a área em sua companhia. Ao longo dos percursos foram sendo relatados fatos familiares, acontecimentos relevantes, histórias que ocorreram no local, locais de produção, histórias sobre os vizinhos, dentre outros.**

Estes locais foram georreferenciados e posteriormente plotados. Para a construção dos mapas, com indicadores de limites territoriais das comunidades pesquisadas foi feito um esforço de classificação destes elementos constituintes do território em suas diversas dimensões. Os marcos indicados pelos entrevistados obedecem à seguinte ordem:

- Marcos Históricos: são aqueles que ajudam a “contar a história” de ocupação do território, tais como, residências dos primeiros moradores, barracões e equipamentos de uso coletivo que estejam ou não em funcionamento (pontes, moendas de cana e etc.);
- Marcos Naturais: são os rios, serras, riachos e córregos que auxiliam na delimitação física do território;
- Marcos Simbólicos: são aqueles que fazem parte da memória coletiva e/ou individual, mas que podem, ou não, ter materialidade e grosso modo, estão associados às narrativas dos entrevistados. Locais onde ocorreu o primeiro encontro afetivo de antigos moradores, áreas que foram palco de conflitos por defesa do território, de morte de moradores, de lazer e antigas roças, se enquadram neste tipo.
- Cemitérios: destinados ao sepultamento dos membros da comunidade que “fizeram a passagem”.
- Localidades: entendida como áreas onde há residência de família quilombola, podendo ser um sítio, uma fazenda ou uma comunidade.

Os mapas finais das comunidades foram elaborados, contendo as informações georreferenciadas em campo, as áreas indicadas ou narradas durante as entrevistas e as informações fornecidas, quando possível, pelos órgãos governamentais. Muito embora tais delimitações de polígono não substituam ou se assemelhem ao processo de demarcação destes territórios consagrado e praticado pelo INCRA, elas se mostraram importantes, no contexto de licenciamento do empreendimento e de construção de alternativas de traçado sempre que tecnicamente possível. (Estudo do Componente Quilombola - ECQ, 2010: 5-7)

Como resultado da pesquisa, mesmo sem a delimitação territorial das áreas quilombolas o Estudo “espacializou” as informações dos moradores e identificou os possíveis impactos do empreendimento sobre áreas de importância histórica para os moradores. Em algumas comunidades, a consultoria ambiental desenhou os polígonos das áreas pleiteadas pelos moradores. Em uma das comunidades pesquisadas, as

informações apontadas pelos moradores como marcos delimitadores do antigo quilombo – as “pedras rumos”, foram confirmadas quando sobrepostas ao polígono existente no mapa fornecido pelo instituto de terras, que indicava a área doada a duas famílias de escravos das quais os moradores descendem. Por outro lado, no âmbito das possíveis interferências dos empreendimentos sobre tais comunidades, o estudo aponta outros resultados, dentre eles: (i) o atendimento da OIT 169 com relação a informação do empreendimento e a participação dos moradores; (ii) desvio do traçado da LT.

Deste modo, um conjunto de ações foi desenvolvido merecendo destaque a identificação dos territórios, através das visitas de campo acompanhadas dos moradores destas comunidades e das lideranças locais e regionais. Através desta ação foi possível reconhecer os usos atuais do espaço, os principais acessos e marcos simbólicos que formam o conjunto de bens materiais e imateriais definidores da existência singular de cada comunidade com suas tradições, laços e relação com o ambiente-denominados ao longo do relatório como regiões de memória.

(...)

Adicionalmente, foi possível no esforço empreendido nesta pesquisa, identificar as diferenças - no que tange as comunidades quilombolas do Estado - de parte das informações apresentadas no Estudo de Impacto Ambiental. A principal delas diz respeito a identificação **dos usos dos espaços com maior detalhamento e quais serão de fato atravessadas pelo atual traçado do empreendimento**. A partir da utilização intensa dos mapas com a anotação das residências, acessos, cursos d'água, marcos históricos de delimitação do território realizada com a participação dos moradores, foi possível desenhar um polígono com os atuais usos do espaço. Isto foi possível nas comunidades (2, 4 e 5), enquanto nas demais foram anotados nos mapas os caminhos de acesso utilizados por essas comunidades e seus marcos históricos, simbólicos e naturais, permitindo um maior entendimento da ocupação quilombola nestes locais.

Em (comunidades 4 e 5)adição ao apresentado no EIA, compreendeu-se a dinâmica de ocupação do espaço e como a Fazenda xxx, tomando por base o relato dos moradores e lideranças, foi constituída através da retirada das famílias que tradicionalmente ocupavam a sua área atual. Do mesmo modo, na Comunidade (2), onde através da realização de grupo focal e a identificação do espaço pelo uso de mapas, chegou-se em polígono com seus usos e distâncias reais do empreendimento. E na comunidade (3) foram confirmadas, através da realização de grupo focal, as informações apresentadas no EIA, tanto as distâncias em relação ao empreendimento permanecem, quanto as informações gerais sobre o local.

E por ultimo, a verificação de que a Comunidade (Fresco) encontra-se fora do corredor de 10km do empreendimento, a cerca de 35Km do eixo da LT diferentemente do apresentado no EIA, cuja distância indicada era de aproximadamente 1km, a partir de dados fornecidos pelo INCRA. (Estudo do Componente Quilombola,2010: 68-70, marcações e grifos nossos)

Cabe aqui explicitar que a intencionalidade da consultoria ambiental era empoderar os agentes sociais que ocupavam a posição de populações atingidas pelo empreendimento, sem, contudo, abrir mão de técnicas de “pesquisa participante”. No nosso caso em estudo, o interessante é que a liderança se apropriou tão bem da proposta que, em algumas ocasiões, passou a fazer perguntas aos entrevistados de modo a buscar complementações das informações fornecidas.

Nos bastidores, o relatório foi compartilhado com a liderança quilombola estadual e posteriormente foi repassado para o empreendedor “aprovar” e protocolar junto ao IBAMA e a Fundação Cultural Palmares. Destaca-se que a situação da derrubada das casas foi relatada no relatório, incorporando as falas dos moradores atingidos e do empreendedor sobre o assunto:

Ainda relacionado à comunidade quilombola (1), deve ser relatado neste documento o evento ocorrido pela antecipação para a liberação da faixa de servidão, resultando na demolição da casa do moradorxxxx . Segundo relatos de campo, o pagamento da indenização foi feito em duas parcelas, a primeira já paga e a segunda parcela a ser paga mediante a demolição da residência por parte do proprietário. Até a data de 24 de junho de 2010 o pagamento ainda não tinha sido realizado, sendo que os indenizados não puderam construir uma nova moradia equivalente, obrigando-os a morar em casas de familiares. Já segundo relatos do empreendedor a indenização foi paga, sendo a casa demolida por opção do proprietário. Contudo, nesta ocasião o empreendedor recebeu a informação no local de que se tratava de assentamento e não de comunidade quilombola (Estudo do Componente Quilombola, 2010: 68-70, marcações nossos).

5.5 Os Conflitos em Torno do Reconhecimento Étnico

O processo de licenciamento ambiental trouxe a tona **questões fundiárias e identitárias** que estavam “mal resolvidas” tanto no âmbito interno dessas comunidades, por estarem em processo de *emergência étnica*, como também no âmbito institucional, nos procedimentos de regularização fundiária empregados pelo Estado, os quais se mostraram nesse momento inadequados a territorialidade étnica. Em tese, o seu reconhecimento como assentamento se constituía em um obstáculo para se pensar as medidas mitigadoras do empreendimento e, principalmente, como implementá-las sem acirrar as disputas internas entre os moradores. Por outro lado, a ausência de marcação territorial das comunidades quilombolas identificadas servia de argumento na defesa de que não havia impacto sobre os territórios destas comunidades.

Nas comunidades 1 e 5 em que ocorreu a derrubada das casas, as famílias encontravam-se assentadas no Projeto de Assentamento. Na comunidade 1, metade dos moradores do assentamento se autodefiniam como quilombolas e a outra metade se

defina como trabalhador rural. As diferenças na identidade se projetavam nas narrativas do mito de origem da comunidade.

Embora todos reconheçam a doação de terras a três grupos de famílias como mito de origem da comunidade, há duas interpretações narrativas sobre este fato. A primeira narrativa é que as terras foram doadas para as famílias dos escravos que trabalhavam na fazenda. Outra narrativa é que esta doação foi feita para as famílias de meeiros e arrendatários, que por força de indenizações trabalhistas, doou as terras como forma de pagamento. As narrativas se aproximam ao reconhecer que antes da implantação do assentamento havia uma regra de uso comum que disciplinava apropriação do espaço por parte das famílias. Ou seja, o território era coletivo (Estudo do Componente Quilombola, 2010:41).

Tal situação somada à visita de campo do empreendedor também serviu para construir a sua “interpretação” a respeito das comunidades quilombolas e do trabalho da consultoria, embora ele tenha visitado somente duas comunidades em processo de emergência étnica, uma delas com sobreposição territorial. De acordo com seus relatos “estas comunidades não são quilombolas! Não há negros aqui!”. Sua manifestação se deu baseada na aparência, isto é, “quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia ou os gestos” (NOGUEIRA, 2006:292).

Nesse momento, os aspectos referentes ao fenótipo ou aparência racial foram preponderantes em sua avaliação e pouco questionou a sobreposição territorial. A estratégia utilizada pelo empreendedor foi contratar **outra Consultoria** para ler, revisar e dar o seu parecer a respeito do conteúdo dos Estudos de Impacto Ambiental e Componentes Indígenas e Quilombolas.

Esta consultoria também era concorrente de mercado das demais, e não tinha sido “convidada” a participar do consórcio ambiental, denominação atribuída ao consórcio das empresas de consultorias ambientais. Esta consultoria não dispunha de sociólogos ou antropólogos em seu quadro de funcionários; estes profissionais entram contratados como “externos” para prestação de um serviço específico para um projeto. Esta empresa dispõe em sua “cartela” de consultores, de profissionais “mais velhos” e com mais tempo de consultoria ambiental. Cabe a ressalva que grande parte destes consultores já havia trabalhado anteriormente com membros das equipes do consórcio ambiental e que por incompatibilidade de abordagens e/ou pontos de vistas não prestavam mais serviços. Esta rede de profissionais é formada em grande parte por sociólogos que se formaram na década de 1970 na USP e UERJ, alguns como vivência

de residência na Europa, tanto para autoexílio, quanto para pós-graduação em Sorbonne/França, por exemplo.

Uma observação de ordem prática é de que estes profissionais mais experientes foram “perdendo” espaço no mercado para um grupo de consultores “mais novos” (os quais eu me insiro), na medida em que os estudos por eles elaborados vinham com grandes questionamentos do órgão ambiental, e de que eles renegociavam sua força de trabalho por um valor muito alto, entendendo que o serviço contratado já estava concluído. Dessa forma, os consultores “mais novos e mais baratos” (em termos de força de trabalho), eram contratados para “consertar”, complementar os estudos elaborados pelos “mais experientes” ou “mais velhos”. Com o tempo, estes “mais novos” foram incorporados aos quadros de funcionário “fixos” das empresas de consultoria que, por sua vez, deixaram de demandar os serviços dos “mais velhos”. É nesse pano de fundo, podemos assim dizer, que a trajetória profissional dos “mais velhos” reencontra com os “mais novos”. Os “mais velhos” na posição de consultores do empreendedor e os “mais novos” na posição de contratados pelo empreendedor.

Dessa forma, o momento de revisão e fechamento dos estudos foi o segundo “cavalo de batalha” entre a consultoria e empreendedor. As reuniões de revisões foram exaustivas e conflituosas. Exaustivas por ser tratar de um consórcio com as seis empresas, com grandes equipes, onde cada uma delas fazia sua própria revisão do estudo e seus comentários tinham que ser respondidos um a um. Conflituosas por terem se tornado arenas de defesas e ataques sobre seu conteúdo, tanto pela equipe do empreendedor, mas principalmente pela equipe da consultoria dos “mais velhos” contratada para isto.

A primeira crítica da Consultoria contratada foi sobre o **método da etnografia** na elaboração dos estudos, argumentando que esta não poderia ser considerada válida para afirmativas de impactos, uma vez que, não era uma amostra controlada, com ocorrências que representasse determinado percentual do universo estudado. Para eles o diagnóstico deveria apresentar os números (de estabelecimentos afetados, de pessoas residentes, de casas afetadas, etc) ao invés de caracterização dos modos de vida, padrão construtivo ou unidades de paisagens. Destaca-se que esta não foi a primeira ocasião onde as críticas à etnografia foram postas por profissionais desta rede. Esta crítica já era conhecida e, de certa forma, esperada. Ela retoma o período onde foram estabelecidos os contatos profissionais iniciais por conta das revisões e complementações dos estudos de impacto ambientais, onde os “mais novos” assumiam a “posição” de aprendiz dos

“mais velhos”. Nessa posição de “aprendiz” - consultor Junior, a agência se dava a partir das experiências de diálogo com movimentos sociais. Entretanto, se limitava também, tanto pela falta de experiência na produção de estudos de impacto ambiental, quanto pela ausência de normas ambientais que obrigassem a incorporação dos “aspectos sociais” nos processos de licenciamento ambiental. Contexto bem diferente do atual, onde os aprendizes trilharam o seu próprio caminho chegando a senioridade e com os “aspectos sociais” incorporados aos estudos e aos procedimentos de licenciamento ambiental.

Apesar das argumentações a favor da etnografia como a metodologia mais adequada para caracterizar os grupos sociais atingidos com espaço para incorporação da percepção dos impactos que estes grupos atribuem ao empreendimento, isto foi interpretado pelos empreendedores e pelos seus consultores “mais velhos” como “incompetência sociológica¹⁵³”, sob o argumento que esta metodologia não passava de “mera opinião da consultoria”. Entretanto, como foi descrita no plano de trabalho e aprovada por todos, inclusive pelo IBAMA, não tinha como ser alterada. Este fato gerou anedotas¹⁵⁴ e desqualificação da consultoria ambiental. Se por um lado o empreendedor tinha o apoio de sociólogos para endossar suas ofensas, por outro, tencionou ainda mais a relação, pela comparação e percepção de desacato a “quem paga” pelo serviço. Estas críticas se repetiram ao longo das revisões dos estudos e se ampliavam para demais membros da equipe do consórcio ambiental.

A ausência de interlocução técnica, através das críticas ao trabalho do consórcio ambiental endossava ainda mais a percepção dos “mais novos” sobre os “mais velhos”, no sentido de que a metodologia quantitativa por eles utilizada tornava “invisível” a população por estar descontextualizada do seu meio e despolitizada. Demonstrando um distanciamento “geracional” de uma formação acadêmica e aumentando a “rixa” entre as empresas concorrentes.

¹⁵³ Estas crítica também foram atribuídas ao meio socioeconômico como um todo. A minha percepção é que há uma espécie de “senso comum do licenciamento” onde o lugar do antropólogo é restrito aos estudos dos povos indígenas. Deste lugar é reconhecida a legitimidade de sua fala, ao passo, que quando sua atuação é “expandida” para outras partes do estudo socioeconômico, ela não é reconhecida. No Meio Socioeconômico são reconhecidos como legítimas as falas dos sociólogos e dos economistas. A final o título dessa parte do estudo passou de Meio Antrópico para Meio Socioeconômico. Contudo, tudo que é referente à ação e/ou atividade humana é um capítulo do Meio Socioeconômico.

¹⁵⁴ Uma das piadas que circula em meio aos empreendedores é que o Meio Socioeconômico é “caquinho, apito e cirandinha”, ao se referirem à arqueologia, questão indígena e caracterização da população atingida.

A utilização do critério da **autodefinição** dos agentes sociais para caracteriza-los ou “classificá-los”¹⁵⁵ no estudo como comunidades quilombolas “atingidas” foi outro fator de embate “metodológico” entre a consultoria ambiental e a contratada pelo empreendedor. A crítica versava sobre o caráter miscigenado dos grupos que se autodefiniam como tais, argumentando-se que as comunidades quilombolas são aquelas comunidades negras remanescentes de locais onde houve a escravidão, tal seja, defendendo a noção histórica de quilombo, e argumentando ainda que, a própria estrutura fundiária em Projeto de Assentamento da Reforma Agrária depunha contra isto. De acordo com os relatos dos “mais velhos” *o lugar do “sociólogo” é saber reconhecer e distinguir grupos sociais*, usando como exemplo a seguinte situação e no seguinte tom, *se eu disser que sou quilombola eu posso montar um quilombo lá em Amsterdam e você vai dizer que é quilombola? Claro que não! Me poupe!*

Nesse raciocínio, o dever do sociólogo seria utilizar-se das noções assimilacionistas, para “classificar” o grupo afrodescendente, partindo da perspectiva do senso comum que o elo de continuidade histórica já foi rompido e que tais grupos foram progressivamente abandonando sua herança cultural, em proveito da “cultura nacional” e, portanto, indistintos do restante da população brasileira, não poderiam ser caracterizados como remanescentes de quilombos. (NOGUEIRA, 2006:298; OLIVEIRA FILHO, 1994:119) Ressaltando as palavras de Oracy Nogueira (2006:293):

Onde o preconceito é de marca, como no Brasil, o limiar entre o tipo que se atribui ao grupo discriminador e o que se atribui ao grupo discriminado é indefinido, variando subjetivamente, tanto em função dos característicos de quem observa como dos de quem está sendo julgado, bem como, ainda, **em função da atitude (relações de amizade, deferência etc.) de quem observa em relação a quem está sendo identificado, estando, porém, a amplitude de variação dos julgamentos, em qualquer caso, limitada pela impressão de ridículo**

¹⁵⁵ As críticas sobre a autodefinição dos quilombolas também se estenderam aos seringueiros. Em resumo, no caso dos seringueiros, observamos pela descrição de três equipes de campo: na região norte, um retorno à exploração das seringueiras em áreas de remanescente florestais, e, um deslocamento das famílias da região norte em direção ao sudeste, passando pelo Mato Grosso para trabalharem nas áreas de monocultura de seringa, tendo o estado de São Paulo como destino final. Ao juntar estas informações a nossa análise foi percebido que havia uma “rota dos seringueiros” entre os municípios da área de influência, onde a condição de permanência de uma espécie arbórea determinava a sua rota de retirante e reificava a sua identidade social de seringueiro. Isto porque, em todas as entrevistas, incluindo os trabalhadores das áreas de monocultura, eles se percebiam como tais e sempre ligam o presente ao passado, remetendo-se ao seu lugar de origem onde a seringueira era vasta e apenas mais uma das espécies nativas da floresta. Na interpretação dos consultores “mais velhos”, não se tratava de “seringueiro” e sim de trabalhador rural. Para eles o grupo de seringueiros restringia-se aos que trabalhavam na sangria na região Amazônica e tinha esta como única atividade extrativista. As famílias que estavam retornando para os remanescentes florestais, também não poderiam ser entendidas como “seringueiros”, uma vez que também praticavam outras atividades para o seu sustento.

ou de absurdo que implicará uma insofismável discrepância entre a aparência de um indivíduo e a identificação que ele próprio faz de si ou que outros lhe atribuem.

Contrapondo a noção miscigenacionista, no que toca aos traços físicos, a ideologia brasileira de relações inter-raciais ou interétnicas e assimilacionista, no que se refere aos traços culturais (NOGUEIRA, 2006:298). A autodefinição das comunidades quilombolas foi defendida, argumentando que este é um dos fatores que compõem o fenômeno étnico, além de outros que estão presentes nas comunidades em estudo, como por exemplo, descendência comum e vontade política, os quais os mantêm como um grupo organizacional. Estes fatores são acolhidos pelas teorias da etnicidade, portanto, os estudos não careciam de aporte teórico e por isso, o texto não seria alterado.

Respondendo a questão fundiária, a sobreposição territorial entre assentamento e território quilombola estava associada a um contexto de territorialização, marcado pela forte presença indígena na região, a qual também foi escrava, e por projetos de colonização como forma de ocupação territorial. Sendo assim, era compreensível a interação étnica e a sobreposição de territórios quilombolas a assentamentos da reforma agrária como forma de garantir a terra. Contudo, a situação foi definida na medida em que a consultoria recorreu à legislação a qual critério da autodefinição foi abarcado.

Outros comentários ao longo do período de revisão também se sucederam uns, inclusive, passíveis de serem interpretados como “gafes” reveladoras do distanciamento do tema quilombola. Como por exemplo, o dia da consciência negra, onde foram solicitadas explicações sobre a relação entre a data “festiva” e a morte de Zumbi dos Palmares¹⁵⁶.

Cabe a ressalva de que os consultores “mais velhos” fizeram suas críticas baseados nos relatos do empreendedor e no texto elaborado dos estudos ambientais, sem ir a campo ou conhecer as “pessoas” da qual estavam falando. No intervalo de tempo entre o protocolo dos Estudos de Impacto Ambiental e as Audiências Públicas, os empreendedores e os consultores “mais velhos” foram a campo a “procura” dos quilombolas e de suas lideranças. A consultoria tomou conhecimento desta “visita” através da liderança do movimento social, que estranhou a procura do empreendedor e a companhia de pessoas “estranhas” (dos “mais velhos”) e tomou a iniciativa de telefonar

¹⁵⁶ Este comentário diz respeito a seguinte passagem no Estudo: Em 1978, surge o MNU (Movimento Negro Unificado) no país. O 20 de Novembro passou a ser lembrado como dia da Consciência Negra - data da morte de Zumbi dos Palmares. O próprio Quilombo dos Palmares torna-se, a partir dos anos 1980, um patrimônio nacional. (EIA, 2010)

para a consultoria para entender o que estava ocorrendo, inquirindo, principalmente, sobre a permanência da consultoria no trabalho.

Durante o período de realização das **Audiências Públicas** o tema do reconhecimento das comunidades quilombolas também volta à cena a partir do fato da derrubada das casas. Ao todo foram dez Audiências Públicas, sendo cinco para cada empreendimento e simultaneamente, número inferior ao originalmente solicitado pelo IBAMA, diga-se de passagem. O fato de serem simultâneas impedia que todos os agentes envolvidos participassem de todas, sendo necessário dividir as equipes e a comunidade.

A penúltima Audiência Pública foi sem dúvida a mais tensa e tumultuada. Os grupos indígenas que estavam presentes na Audiência anterior seguiram para esta. Nesta Audiência eles representavam cerca de 60% dos participantes. Também estavam presentes os quilombolas e proprietários atingidos pelo empreendimento. Assim que foram iniciadas as manifestações orais, a liderança estadual quilombola, sendo a primeira a se manifestar, relatou a derrubada de casas de famílias quilombolas e o descumprimento de palavra do empreendedor sobre o assunto, levantou as situações de diferenças de valores de indenização e perguntou quais eram os critérios utilizados pelo empreendedor. Passada a palavra para o empreendedor (que foi a mesma pessoa que anteriormente esteve em campo para verificar a derrubada das casas), este se manifestou dizendo-se “perplexo”, que desconhecia o assunto e que inclusive pelo estudo da consultora, **não havia nenhuma comunidade quilombola** e que iria investigar a situação. Diante dessa resposta, iniciou-se uma grande discussão, onde a liderança estadual enfatizava que ele esteve lá e que sabia da situação há meses. O empreendedor apenas repetia que não sabia e que não há comunidade quilombola, segundo o estudo da consultoria, referindo-se ao Estudo do Componente Quilombola. E ambos, enquanto falavam, olhavam para a consultora responsável pelo estudo, na expectativa de que esta se manifestasse em seu favor. A equipe do IBAMA estava paralisada, os participantes aplaudiam a fala da liderança estadual e os demais empreendedores e membros da consultoria também se encontravam paralisados. Minutos depois, o representante da Consultoria interrompeu a discussão e se manifestou dizendo que as consultas públicas às comunidades quilombolas iriam ocorrer e que estas questões específicas seriam melhor discutidas nesta ocasião”. O IBAMA também se manifestou informando que iria investigar a situação e cobrar os critérios ao empreendedor. A partir de então, a coordenação do meio socioeconômico se posicionou no sentido de não “defender” o

EIA e não respondeu nenhuma pergunta sobre o tema, que foram respondidas pelo representante da consultoria ambiental que estava na mesa. Ao sair, pediu desculpas a liderança estadual pelo ocorrido, e conversaram sobre os desdobramentos e o que poderia ser feito sobre tal situação.

A partir dessa discussão, outras pessoas se posicionaram e os grupos indígenas manifestaram apoio aos “irmãos” quilombolas ou a outras pessoas que estavam na mesma situação de “atingidos” pelo empreendimento. Em suas falas, sempre retornavam a situação ocorrida como referência, no sentido de demonstrar que “empreendedor não é confiável! Quer enganar índio e todos os outros!”. Os caciques e os chefes de postos da FUNAI se referiam as negociações feitas em Brasília, onde o empreendedor afirmava que não tinha impacto sob as Terras Indígenas e que por isso, justificava-se apenas o estudo com dados secundários.

No dia seguinte da Audiência, a consultora elaborou uma carta e encaminhou a liderança estadual. Este a colocou em forma de ofício e em seu nome encaminhou para a Fundação Cultural Palmares. Ao receber a carta, a responsável por este licenciamento na Palmares ligou para a coordenação, perguntando o que havia ocorrido na Audiência Pública, pois a liderança estadual havia encaminhado um ofício para lá. Explicamos o ocorrido e ela encaminhou na mesma tarde o ofício para o IBAMA com cópia para o empreendedor, solicitando a lista das famílias atingidas, os critérios, valores de indenização de cada uma das famílias, bem como solicitou a paralisação de qualquer atividade da empresa em territórios quilombolas até que a situação fosse esclarecida e que a anuência da Fundação Cultural Palmares à Licença Prévia fosse emitida. Ao receber o ofício por e-mail, o empreendedor chamou a consultoria ambiental para juntos elaborarem a resposta. Entretanto, o empreendedor não gostou da possível resposta, deu as costas e saiu resmungando: “Essa menina é de esquerda!”, optando por elaborá-la com o apoio da consultoria contratada dos “mais velhos”.

Quanto ao IBAMA no momento da emissão da Licença Prévia – LP dos empreendimentos este emitiu um parecer analisando os estudos de impactos ambientais a luz dos embates ocorridos na Audiência Pública em torno das comunidades quilombolas. Apoiado por um antropólogo como analista, neste parecer o IBAMA debruçou sua análise tanto sob o aspecto teórico-metodológico do estudo, quanto ao seu aspecto político explicitado no momento da Audiência Pública. Sobre o aspecto teórico-metodológico, o parecer destaca os caminhos percorridos para identificação das

comunidades quilombolas e sobre o conteúdo do estudo, posiciona-se da seguinte forma:

O estudo apresenta de forma expedita aspectos históricos da formação dos quilombos no Estado , associando-os aos ciclos econômicos predominantes na região. Em seguida especifica aspectos mais regionalizados da ocupação quilombola no estado, em especial nas regiões (estudadas)

A regionalização do processo é importante porque as narrativas familiares dos entrevistados apontaram para um histórico de deslocamentos extensos e regionalizados, tendo como principais eixos de circulação:

Em seguida o texto retrata os modos de vida das comunidades quilombolas na AID, com destaque para as particularidades de cada comunidade, a saber: (IBAMA, LP do empreendimento: 73-78)

Tendo o Estudo do Componente Quilombola como referência de análise para avaliação dos impactos dos empreendimentos sobre as comunidades quilombolas, o IBAMA analisou cada uma delas. Sobre as comunidades (1, 4 e 5) o parecer destaca alguns pontos indicados pelo Estudo do Componente Quilombola sem posicionar-se sobre o tema, respectivamente:

(comunidade 1)

Embora a comunidade possua a certidão de auto definição emitida pela Fundação Cultural Palmares desde 2005, seu território ainda não foi demarcado e se encontra em processo de regularização junto ao INCRA. O Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial vem acompanhando o processo da comunidade no INCRA.

(...)

(comunidade 4)

Consta em relatos orais da comunidade que as famílias quilombolas estavam na região desde 1880 e no início do século XX, por volta de 1929 tais famílias foram expulsas do local por um fazendeiro da região, tendo que se estabelecer nos arredores da fazenda.

Segundo o EIA, marcos da ocupação do território foi verificada com a identificação de uma ruína da antiga residência do Sr. (xxxx) , antigo morador da região, localizada a uma distância de 0,3 km do traçado do empreendimento. Trata-se de um patrimônio cultural da comunidade.

A comunidade possui a certidão de auto definição emitida pela Fundação Cultural Palmares, desde setembro de 2005 e devido às questões fundiárias seu território ainda não foi demarcado. O processo de regularização e demarcação fundiária do território junto ao INCRA vem sendo acompanhado pelo Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial.

(...)

(comunidade 5)

Em depoimentos os moradores afirmam que atualmente as famílias quilombolas estão distribuídas em pequenos sítios situados em diferentes localidades na área do entorno do território originalmente ocupado pelos seus antepassados.

Os vestígios mais flagrantes da ocupação quilombola na área são os marcos de pedra definidores de limites do território quilombola, denominados localmente de “pedras de rumo”.

Com relação à questão fundiária, cumpre destacar que desde que a Fundação Cultural Palmares emitiu em maio de 2007 a certidão de auto definição da comunidade (5), há um processo aberto junto ao INCRA para regularização e demarcação do território da comunidade. Porém, devido às questões fundiárias a área da comunidade quilombola ainda não foi demarcada. (IBAMA, LP do empreendimento: 73-78).

O IBAMA também procurou investigar os conflitos de identidade étnica nas das comunidades posta no Estudo do Componente Quilombola como impactadas pelo empreendimento, através de documentos e das informações coletadas em campo durante a vistoria ao traçado.

Na comunidade (comunidade 1) visitada pelo empreendedor, em sobreposição territorial com Projeto de Assentamento, o IBAMA questiona (de modo sutil) o posicionamento do empreendedor e da liderança comunitária, através da análise das correspondências entre o órgão, onde a tal comunidade é referida como “quilombola”, embora este posicionamento tenha sido revisto tanto pela liderança comunitária quanto pelo empreendedor.

De acordo com as novas informações, contidas no adendo ao EIA a LT passava dentro da comunidade na parte noroeste do território. **Com o desvio do traçado, já realizado, a LT não passa no território da comunidade** e está distante cerca de 1,9 Km do limite do território da (Comunidade 1). **Esta informação não coincide com aquela prestada pela líder comunitária (xxx), presidente da associação comunitária da (Comunidade 1) e retratada recentemente por uma série de correspondências, descritas adiante, entre Empreendedor, IBAMA, originada na audiência pública de Cuiabá, realizada no dia 21 de setembro de 2010.**

(...)

O fato é que nas pesquisas de campo as narrativas dos moradores apontaram para o fato de que antes havia uma regra de uso comum que disciplinava apropriação do espaço por parte das famílias. Ou seja, o território era coletivo, todos os moradores compartilhavam a área e tinham “direito livre” de plantar em qualquer área disponível do território. A este respeito o estudo trás a fala da própria líder comunitária (xxx), falando sobre o fato que, teoricamente caracteriza um território quilombola:

(...)

Mesmo sendo tratado também como assentamento, (Comunidade 1) ainda **não possui Agrovila porque não foi destinado nenhum lote para este fim.** Hoje, caso se construa a sede da Agrovila, com os respectivos aparelhos comunitários, terá que ser desapropriado o lote de algum morador. A escola da comunidade funciona no lote de um

morador que não quer mais a escola naquele lugar, conforme informa a senhora (xxx). (IBAMA, LP do empreendimento: 73-78)

Na outra comunidade (comunidade 2) também visitada pelo empreendedor o parecer do órgão destaca o seguinte ponto:

Segundo dados do EIA, a comunidade possui “um papel” (documento) do terreno que ocupa atualmente. Mas a área ainda não foi regularizada e encontra-se em processo de certificação enquanto comunidade quilombola junto ao INCRA e a Fundação Cultural Palmares. Este processo é acompanhado pelo Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial do Estado.

Durante a vistoria a matriarca (xxx) afirmou que não há descendência direta da comunidade com escravos, embora também seja reconhecida pela Fundação Cultural Palmares como sendo remanescentes de quilombo. (IBAMA, LP do empreendimento: 73-78)

Após emitir sua análise para cada uma das comunidades identificadas no Estudo do Componente Quilombola, o IBAMA analisa em item específico nominado como “Conflitos Fundiários e de Identidade Social Quilombola” as questões que emergiram no momento da Audiência Pública. O órgão inicia sua análise contextualizando o assunto:

A existência de comunidades quilombolas na região não é ponto pacífico entre os próprios moradores das comunidades, apesar da Fundação Cultural Palmares reconhecê-las, inicialmente, como tal.

Registraram-se inúmeros conflitos fundiários na região, sobretudo em função da sobreposição de áreas de comunidades quilombolas e projetos de assentamento, o que gera descaracterização da configuração territorial quilombola, dificultando sua espacialização e consequente identificação. (IBAMA, LP do empreendimento: 78-81).

Após a contextualização do assunto, o parecer remete ao Estudo do Componente Quilombola fazendo um resumo das informações sobre a questão da territorialidade. Através deste resumo, podemos entender como o estudo foi interpretado ou “recebido” pelo órgão ambiental.

Para corroborar a presença das comunidades quilombolas na região, a consultoria utilizou como marco norteador a identificação da composição étnica-racial das comunidades estudadas, que apresentam traços afrodescendentes e indígenas em suas características físicas.

Além disso, convidou informantes-chave para percorrer a área e ao longo do percurso resgatar fatos familiares, acontecimentos

relevantes, histórias que ocorreram no local, histórias sobre vizinhos, dentre outros. **A partir daí foram traçados** marcos históricos, naturais, simbólicos, culturais e sagrados, referenciais importantes para a delimitação territorial.

No texto a **descrição metodológica que orientou este trabalho está assim relatada:**

“na premissa teórica-metodológica... para a identificação dos territórios das comunidades pesquisadas, os relatos dos entrevistados são interpretados como ‘história incorporada na forma de memória coletiva’. Em todas as comunidades pesquisadas, observou-se que a ‘memória coletiva se estende de forma muito concreta sobre o espaço e a melhor forma de narrar é caminhando e apontando’, como fica claro nas falas e comportamentos dos entrevistados: ‘Esta era a casa do meu tio-avô. Meu avô morava aqui, na beira do rio, etc...’”

O quadro 1 do adendo ao componente quilombola apresenta as áreas percorridas e as comunidades quilombolas visitadas durante a pesquisa de campo realizada em junho 2010.

Em seguida o **texto afirma que o critério utilizado para identificar as comunidades quilombolas na região não se restringiu apenas ao reconhecimento dos negros descendentes de escravos e quilombos formados antes da abolição da escravatura, quando estes espaços eram entendidos como “espaços de fuga e rebelião”.**

No período pós-abolição vários quilombos foram formados também, sobretudo por pessoas que não se adaptavam ao novo regime de trabalho imposto nas fazendas e cidades.

Portanto, **o texto conceitua como sendo quilombo:**

“... agrupamento de indivíduos que se reconhecem como pertencentes de uma ancestralidade negra, que passam por variadas reelaborações de suas matrizes culturais, mas que mantêm laços de sentimento de pertencimento ao grupo”.

Durante o século XX o avanço da ocupação em lugares de antigos quilombos e a expropriação de terras por parte de grupos econômicos com poder financeiro favoreceu trocas e relações sociais entre diferentes grupos, dinamizando e alterando assim a cultura e o espaço das populações negras. A este respeito coube no EIA uma consideração sobre o tema tratado pela Secretaria de Estado de Educação:

“é o fato de que, mesmo após a formação das comunidades, muitos foram forçados a sair da terra de origem, deslocando-se para outras áreas, por causa das forças econômicas e políticas contrárias, as especulações imobiliárias, dentre outros motivos. Também em decorrência do crescimento das cidades acabaram, na atualidade, ficando em áreas urbanas. Por isso, nem sempre os remanescentes das áreas quilombolas estão ocupando as terras signatárias das resistências negras à escravidão e/ou as lutas para sobreviver pós-abolição”

Diante deste quadro se verificou uma desfiguração dos espaços tradicionais das populações quilombolas, que se agravou mais

recentemente principalmente no Centro-Oeste brasileiro, em decorrência do avanço da fronteira do agronegócio em direção aos seus territórios; e da implantação de assentamentos para a reforma agrária.

Assim muitas comunidades não estão ocupando seus territórios de origem ou o compartilham com grupos exógenos, que foram assentados por força da criação do assentamento no local. Segundo o estudo tal situação foi identificada nas comunidades (1 e 5) (IBAMA, LP do empreendimento: 78-81).

Ainda no item “Conflitos Fundiários e de Identidade Social Quilombola”, o IBAMA tece alguns comentários a respeito dos marcos legais sobre reconhecimento e titulação de territórios de comunidades quilombolas, problematizando a situação etnográfica de assentamento e território étnico, citando também algumas passagens do estudo.

Importante considerar o marco legal no reconhecimento dos remanescentes de quilombos tratado no Decreto nº 4.887/2003, que **classificou como remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais que assim se auto-definam e que possuam trajetória histórica própria**, dotadas de relações territoriais específicas e que tenham ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Apenas as comunidades quilombolas (3, 4 e 5) possuem certificações de auto definição emitidas pela Fundação Cultural Palmares. Seus territórios estão em processo de regularização fundiária. De acordo com o EIA as demais comunidades estão em processo de certificação.

O quadro 2 do adendo apresenta a situação jurídico-fundiária das comunidades quilombolas na AID.

Sobre o procedimento de titulação das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos, o Decreto nº 4.887/2003 atribui a competência deste procedimento ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do INCRA, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo o EIA este procedimento pode ser iniciado por entidades e associações representativas de quilombolas ou por requerimento de qualquer interessado. Este fato explica, em parte, as controvérsias verificadas em campo sobre a identificação e reconhecimento de territórios quilombolas, tratadas adiante.

O texto do EIA afirma que:

“Em função da subjetividade do conceito e da discricionariedade na determinação desses povos, o Decreto nº 4.887/2003 recebeu inúmeras críticas dos setores da sociedade, em especial dos latifundiários, pecuaristas, parlamentares da bancada ruralista e representante do agronegócio. Tais setores impetraram uma Ação

Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 3239/04), que ainda aguarda julgamento no Supremo Tribunal Federal.”

Ainda sobre procedimento de titulação e reconhecimento dos territórios quilombolas, o INCRA publicou Instrução Normativa Nº 56/2009 que trata da **regulamentação das terras de remanescentes de quilombos e estabelece que a identificação dos seus territoriais seja feita a partir de indicações da própria comunidade e de estudos técnicos e científicos**, que irão subsidiar a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID.

Em se tratando de **comunidades quilombolas cadastradas como Projeto de Assentamento Rural, que se auto definam como comunidades remanescentes de quilombo e sejam assim reconhecidas pelos órgãos públicos afetos à questão, estas terão anulados os títulos individuais para a formalização de um território coletivo**. Além disso, a terra será desapropriada e os ocupantes não quilombolas, indenizados. A titulação de território quilombola só será concluída após este processo.

Importante lembrar que:

“a organização do território em projeto de assentamento tem como unidade o lote, ou seja, a terra é dividida e as famílias cadastradas distribuídas em lotes individuais, ao passo que a organização do território quilombola se dá pelo uso coletivo da terra, ou seja, a titulação do território quilombola é coletiva, impenhorável e imprescritível. Isso significa que pode ocorrer a não aceitação ou reconhecimento por parte da população vizinha no contexto de demarcação do espaço.” (IBAMA, LP do empreendimento: 78-81).

Chegando a equipe do IBAMA à seguinte conclusão:

Esta breve descrição sobre processo de reconhecimento de território quilombola oferece uma noção dos conflitos envolvidos na questão.

Talvez por estes motivos, durante a vistoria da equipe socioeconômica se verificou, *in loco*, na comunidade (1), um movimento contrário ao seu reconhecimento como comunidade quilombola.

Em entrevista a senhora (xxx), líder comunitária e presidente da associação comunitária da (comunidade 1), relatou que apesar da indicação pela Fundação Cultural Palmares, desde 2005, de que ali existem remanescentes de quilombos, o que credencia a comunidade a um possível status de comunidade quilombola, **tal reconhecimento não é legitimado pela totalidade da população local**. Ao contrário, para a senhora (xxx) a (comunidade 1) é um Projeto de Assentamento da Reforma Agrária, criado pelo Instituto de Terras do Estado, desde 2001.

Ainda de acordo com a senhora (xxx), o senhor (xxx), **representante do Conselho Estadual de Igualdade Racial, afirma que eles são descendentes de quilombos, posição contestada por ela, que atribui o surgimento da comunidade a uma relação com a vizinha**

Fazenda (São João) . Os moradores da (comunidade 1) teriam sido trabalhadores dessa fazenda e teriam ganhado a área do fazendeiro.

A equipe de socioeconomia que realizou a vistoria percebeu a complexidade do conflito de identidade dos membros da (comunidade 1), quando a senhora (xxx) afirmou ter um amigo antropólogo que tinha ido a Fundação Cultural Palmares e confirmado a “má notícia” de que eram quilombolas.

No INCRA **está em andamento o processo** de nº (xxx) que trata da **titulação do território** para populações remanescentes de quilombo no assentamento (comunidade 1). Embora o processo esteja em fase inicial, **contribui para aumentar a problemática da ocupação da terra na comunidade.**

Não por outros motivos, os estudos sobre as Comunidades Quilombolas têm merecido destaque especial nos processos de licenciamento ambiental. Neste item, com relação à linha de transmissão e seus possíveis impactos, a senhora (xxx) afirmou que o senhor (xxx) teria dito numa conversa entre eles que “em função da especificidade da comunidade, a linha de transmissão deveria passar fora da (comunidade 1) a fim de preservar o patrimônio quilombola”.

Para a líder, ao contrário, “não há qualquer inconveniente das linhas cortarem a comunidade. Aliás, segundo ela, “uma linha corta 5 propriedades e a outra 3 propriedades”, sendo uma delas a da própria líder comunitária que afirmou já ter recebido o valor financeiro pela faixa de servidão (coordenadas UTM xxx). (IBAMA, Licença Prévia do empreendimento: 78-81).

Após estes comentários e colocações, o parecer remete tais conflitos à situação da Audiência Pública e sendo relatado pelo órgão da seguinte forma:

A este respeito se verifica no processo de licenciamento em curso dois momentos importantes que refletem os conflitos de identidade em (comunidade 1). Primeiro, na **Audiência Pública**, realizada em Cuiabá no dia (xxx) de 2010, o senhor (xxx) revelou que havia um acordo firmado com o empreendedor que, caso alguma benfeitoria em área quilombola precisasse ser demolida, isto só ocorreria após a disponibilização de outra em seu lugar, mas que tal acordo havia sido descumprido porque já haviam casas demolidas nas comunidades (1 e 5) , sem a devida restituição do patrimônio. Além disso, o senhor revelou também que algumas indenizações estão sendo feitas de forma coercitiva, a valores muito baixos.

Na ocasião da **Audiência Pública o Presidente da Mesa questionou ao empreendedor como eles podiam demolir casas se nem possuíam a análise da viabilidade ambiental do projeto.**

Em (xxx) de 2010 o (Empreendedor) envia correspondência ao IBAMA (CT DT xxx) **prestando esclarecimentos formais sobre as questões levantadas na Audiência Pública de Cuiabá.**

Parafraseando o (Empreendedor):

“Quanto à existência de famílias quilombolas localizadas na área de influência direta do empreendimento, preliminarmente temos a esclarecer que durante os estudos para definição do traçado não foram identificadas comunidades quilombolas nos locais de passagem das linhas”

A empresa afirma que apesar disso, ao tomar conhecimento que parte da comunidade (1), chamada na correspondência de Projeto de Assentamento Cachoeira, reivindica o reconhecimento como quilombo, resolveu promover o desvio da LT para fora dos limites do assentamento.

Reiterando, tal informação não se coaduna com as informações prestadas pela senhora (xxx) e com as verificações feitas in loco, durante a vistoria. O próprio estudo relata o ocorrido, da seguinte forma:

“Ainda relacionado à comunidade quilombola (1), deve ser relatado neste documento o evento ocorrido pela antecipação para a liberação da faixa de servidão, resultando na demolição da casa do proprietário (xxx) Segundo relatos de campo, o pagamento da indenização foi feito em duas parcelas, a primeira já paga e a segunda parcela a ser paga mediante a demolição da residência por parte do proprietário. Até a data de 24 de junho de 2010 o pagamento ainda não tinha sido realizado, sendo que os indenizados não puderam construir uma nova moradia equivalente, obrigando-os a morar em casas de familiares. Já segundo relatos do empreendedor a indenização foi paga, sendo a casa demolida por opção do proprietário. Contudo, nesta ocasião o empreendedor recebeu a informação no local de que se tratava de assentamento e não de comunidade quilombola”

Em (Comunidade 2) se verificou conflito com um dos moradores, na medida em a empresa afirma que inicialmente o morador não foi identificado como quilombola e que lhe foi ofertado valor correspondente a instituição da faixa de servidão, com base em laudo técnico definido pela metodologia estabelecida na NBR 14.635. Posteriormente a empresa foi informada pelo senhor (xxx) que o morador era “casado com quilombola” e que a comunidade (2) está em processo de reconhecimento como comunidade quilombola. Por estes motivos o senhor (xxx) solicitou que fosse estudada a possibilidade de mudança do traçado da LT, ao que o (Empreendedor) afirma estar estudando. (IBAMA, Licença Prévia do empreendimento: 78-81)

A postura do empreendedor na Audiência Pública revela que sua estratégia foi de negar o reconhecimento étnico das comunidades quilombolas e politizar o discurso da consultoria para esvaziar o conteúdo técnico, como principal “legitimador de verdade científica”. O que estava em jogo nesse momento era o critério da autodefinição que o empreendedor se recusava a aceitar, sob a justificativa de “manipulação de identidades”.

Tal interpretação também foi identificada por Oliveira Filho (1994) e outros autores nos casos de produção de contra-laudo em processos tanto de demarcação de

Terras Indígenas, quanto em processos de judiciais para demarcação de territórios quilombolas, explicitando que:

Argumenta-se que a cultura originária do grupo já foi de tal forma modificada que nada lhe resta de típico ou autêntico. Tratar-se-ia então de uma simples manipulação da identidade étnica, onde em decorrência de vantagens materiais bem definidas surgiram “falsos índios” e culturas indígenas “inautênticas” ou “forjadas”. (*op.cit.*:119)

A interpretação de “manipulação” como “dissimulação” da identidade, como algo “forjado”, distorce a realidade e confunde o entendimento acerca do caráter essencial das identidades étnicas como identidades contrastivas, fazendo da identidade algo a ser interpretado negativamente, algo que escamoteia a “verdadeira identidade”. (SILVA, 2005:117) Diferentes autores já se depararam e a problematizam ao lidar com a emergência étnica indígena: Barreto Filho (2004), ao tratar do processo de emergência étnica dos índios Tapebas no Ceará; Santos (1997), para explicar a realidade social dos Xakriabá no norte de Minas Gerais, dentre outros. Silvia (2005:122), ao abordar este tema nos estudo de reconhecimento étnico de competência da FUNAI, entende que não cabe aos antropólogos “fazer a identificação étnica, mas produzir o conhecimento sobre a “identificação étnica” na qualidade de um processo social e político que engendra mecanismos de diferenciação e manutenção de fronteiras ou limites entre pessoas e grupos sociais particulares”, defendendo que:

O uso da noção de “manipulação de identidade” deve justamente elucidar uma prática social consciente e racional de agências e agentes (entre estes os próprios antropólogos e técnicos da FUNAI encarregados dos trabalhos de “identificação e delimitação territorial” e “reconhecimento étnico”, práticas indissoluvelmente ligadas) **na definição dos grupos e da realidade social dos mesmos. Manipular não é necessariamente dissimular**, de acordo com o sentido comumente atribuído a esta palavra. A “manipulação” no caso dos índios misturados (ou resistentes, como querem certas lideranças) **deve apontar antes para o uso político de conceitos, descrições, traços diacríticos e da própria identidade que se encontra “à mão” do manipulador inserido numa situação histórica** particular dentro da qual se luta para participar de forma mais autônoma. Trata-se, nesse sentido, de uma ação legítima (politicamente falando).

A noção de manipulação deve nos fazer lembrar aqui que os indígenas na qualidade de seres políticos planejam suas ações segundo interpretações próprias das expectativas impostas sobre e para eles a partir de critérios arbitrários de indianidade e autenticidade. Tais critérios são responsáveis por processos de “etnicização” e “indianização”, que por sua vez reconfiguram as identidades sociais de grupos sociais particulares em esferas públicas e privadas (Weaver, 1984). **Caso não planejassem, não manipulassem**, não questionassem e interiorizassem as expectativas

que os outros têm do que eles são e deveriam ser, i.e., se **fossem meras vítimas dos processos e representações sociais mais abrangentes**, a “**integração**” dos povos indígenas seria hoje um **fato consumado aferível pela constituição etnicamente homogênea da sociedade nacional**. A **composição heterogênea, plural ou multicultural da sociedade brasileira revela justamente o contrário**. A cultura, menos do que uma essência, reflete uma existência social configurada por processos econômicos, históricos e simbólicos entre indivíduos e grupos em permanente transformação. (SILVA, 2005:117, grifos nossos)

No momento em que o empreendedor afirma que não há comunidade quilombola, o discurso dele é negar a alteridade do outro, o posicionando como “igual”, sem conhecer os contratos e as fronteiras estabelecidas. A negação foi o mecanismo encontrado para cercear a agência destas comunidades no licenciamento, ao mesmo tempo em que conflito fundiário de sobreposição territorial justificava um processo de identidade étnica emergente, ele também serviu de argumentação contrária ao seu reconhecimento.

Outro mecanismo utilizado pelo empreendedor para cercear a agência destas comunidades e da consultoria foi utilizar o seu “poder” de cliente – contratante – para “excluir” a coordenação dos estudos, logo após as Audiências Públicas e as vésperas de se realizar as consultas públicas, onde o tema novamente seria posto em discussão. Sua intensão era retirar do *campo* aquele agente que reconhecia alteridade do outro e que era “autorizado” para “fazer” o reconhecimento das categorizações étnicas postas em jogo.

Nesse cenário, a coordenação dos estudos comunicou a sua retirada do processo de licenciamento destes empreendimentos à liderança quilombola e à Fundação Cultural Palmares. Explicaram, na oportunidade, os conflitos de ordem “teórica” entre as empresas de consultoria ambiental (“mais novos”) e a contratada dos “mais velhos”, os alertando sobre o que estava em jogo no momento – o reconhecimento étnico enquanto quilombola. Informou ainda que as consultas públicas para apresentação do Estudo do Componente Quilombola e os impactos dos empreendimentos contariam com a presença de ambas as consultorias por orientação do empreendedor.

As oitivas foram realizadas nas cinco comunidades quilombolas descritas no estudo, conforme previsto na OIT 169. Nas **consultas públicas** estavam presentes: o consultor que elaborou os estudos, o funcionário da Fundação Cultural Palmares que acompanhava o licenciamento, a liderança estadual, os empreendedores, os consultores “mais velhos” e os moradores das cinco comunidades identificadas. De acordo com o relato deles, na comunidade visitada em sobreposição territorial, a líder comunitária se

manifestou informando que não era quilombola. Esta manifestação não era surpresa para ninguém, inclusive consta no estudo o relato da moradora na descrição da comunidade, conforme destacado pelo parecer emitido pelo IBAMA no momento de emissão da Licença Prévia.

Deve-se lembrar de que após a emissão da Licença Prévia, a Casa Civil determinou ao IBAMA que não intervisse nas questões de cunho indígena e quilombola e que suas análises se limitassem ao conteúdo do EIA. Para a etapa que se seguia de elaboração do Plano Básico Ambiental – PBA a equipe foi alterada e outra equipe foi responsável por sua análise e emissão da Licença de Instalação – LI dos empreendimentos.

Com relação às comunidades quilombolas, após as oitivas a Fundação Cultural Palmares deu anuência à liberação da Licença Prévia, reconhecendo as cinco comunidades quilombolas do estudo e incluindo 15 condicionantes para serem cumpridas pelo empreendedor. Na anuência, a Palmares questionou o critério de delimitação da Área de Influência e solicitou a inclusão de mais 28 comunidades quilombolas no Plano Básico Ambiental, devendo inclusive ser elaborado diagnóstico para cada uma delas. Vejamos:

Figura 7 – Solicitação de inclusão de comunidades

Assim sendo, e diante da existência de mais 28 **(vinte e oito)** comunidades quilombolas nos municípios inseridos nas áreas de abrangência do empreendimento (ADA; AID e AII), há necessidade de apresentação de referências acerca das comunidades quilombolas supracitadas no que tange aspectos socioeconômicos, políticos e culturais, bem como a relação dos possíveis impactos sobre as mesmas. Do mesmo modo, faz-se importante à caracterização destas comunidades aliada aos eventos relacionados à realidade das mesmas no que tange questões relativas ao modo de organização social, historicidade bem os conflitos envolvendo sobreposição de terras (Unidades de Conservação Ambiental) que são de grande importância para o entendimento da real situação que engloba tais comunidades.

Em face desta observação, sugere-se também a **inserção de todas as comunidades quilombolas citados, junto ao Programa de Comunicação Social e Programa Básico Ambiental**, uma vez que constituem parte da sociedade dos municípios acima citados, o que inclui a existência de representações políticas e sociais organizadas por meio de suas associações comunitárias quilombolas reconhecidas formalmente, elemento este que não consta no estudo em apreço. Trata-se de possibilitar a valorização, conhecimento da existência e inclusão destas comunidades junto à população local além de amenizar as dificuldades de acesso às mesmas de

Fonte: Parecer de Anuência à Licença Prévia do empreendimento emitida pela FCP

Nesse sentido, para atendimento das condicionantes postas na anuência da Licença Prévia pela Fundação Cultural Palmares foi proposto na fase de Plano Básico Ambiental - PBA um Plano de Ação Quilombola, considerando como público-alvo o somatório de 32 comunidades quilombolas. Este Plano foi elaborado pela consultoria ambiental (“mais novos”) e tinha o objetivo de coordenar ações participativas de elaboração das medidas mitigadoras e compensatórias das comunidades quilombolas inseridas na área de influência dos empreendimentos.

Apesar da saída da coordenação no acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental dos respectivos empreendimentos, a coordenação atuava “informalmente”, tanto nas orientações de informações para elaboração do detalhamento das medidas de mitigação dos impactos do PBA quanto através de sua rede de relações de amizade.

Ao longo do processo de elaboração do PBA podemos perceber que a anuência a Licença Prévia emitida pela Palmares foi interpretada pelos empreendedores como “retaliação”. O Plano de Ação Quilombola incluindo as 32 comunidades não foi “aceito” pelo empreendedor e se, por um lado, o empreendedor se recusava a “protocolá-lo” com as 32 comunidades, por outro, a consultoria ambiental se recusava a assinar o Plano de Ação em conformidade ao “desejo” do empreendedor. Durante a elaboração do Plano Básico Ambiental – PBA as divergências entre empreendedor, consultoria ambiental e consultoria contratada dos “mais velhos” continuaram, ampliando o *campo* de disputas para outros temas abordados no EIA e no Componente Indígena estendendo-se assim os conflitos para os demais membros da equipe do consorcio ambiental. Com isto, o empreendedor optou por romper o contrato com a consultoria ambiental e a consultoria contratada dos “mais velhos” assumiu o contrato, passando a implementar os programas do Plano Básico Ambiental.

Em resposta a anuência da Licença Prévia emitida pela Palmares, a consultoria dos “mais velhos” apresentou um ofício ao órgão, o qual não questiona a inclusão a inclusão das 28 comunidades, mas sim o reconhecimento das cinco comunidades identificadas no estudo. A estratégia discursiva empregada pelo empreendedor em negar o reconhecimento às comunidades quilombolas também foi acolhida pela consultoria dos “mais velhos”, informando que “não há comunidades quilombolas na Área de Influência Direta dos empreendimentos”, diferentemente do Estudo do Componente Quilombola anteriormente elaborado pela consultoria ambiental dos “mais novos”. Esta conclusão teve como premissa as consultas públicas realizadas que tal consultoria

acompanhou, informando ainda que não seria possível implementar tal Plano – PBA por ausência de público-alvo, indicando a necessidade de realização de uma investigação mais rigorosa, através de entrevistas, observações e documentação fotográfica, aferido, substancialmente, a condição e a interiorização da condição de quilombola.

A realidade encontrada nas comunidades visitadas surpreendeu a equipe, pela não correspondência às informações anteriormente levantadas e, nesse sentido, se impôs a necessidade de uma investigação mais rigorosa, através de entrevistas, observações e documentação fotográfica, aferido, substancialmente, a condição e a interiorização da condição de quilombola pelos integrantes das diferentes comunidades que se constituíram em espaços de implantação do Plano Ambiental.

Assim, decidiu-se que, **antes dar sequencia às atividades planejadas para o Plano de Ação, fundamental seria saber onde desenvolvê-las**, através de uma diagnostico de **áreas potenciais**, uma vez que **não se constitui tarefa de um Plano de Ação a formação de um público-alvo**, ou, em última instancia, **o trabalho de convencimento**, ou não, de **um determinado segmento de população de se assumir enquanto “quilombola”**.

Em (xxx) maio de 2011, a equipe participou de uma **Consulta Pública** realizada na comunidade/distrito (comunidade 3), no município (xxx) **onde não foi identificada a presença de comunidade quilombola na área de influência das referidas linhas de transmissão, conforme apresentado no referido relatório.** (Diagnostico de Áreas Potenciais para a Implantação do Plano de Ação Ambiental junto a Comunidades Quilombolas na Área de Influência do Empreendimento, 2011:2, grifos nossos)

No referido estudo, a consultoria contratada dos “mais velhos” apresenta trechos de entrevistas em cada uma das comunidades¹⁵⁷ apontadas como quilombolas pelo Estudo Componente Quilombola. Vejamos as informações de campo no referido estudo para cada uma das comunidades:

Figura 8 – Comunidade 1 em sobreposição territorial com PA e visitada pelo empreendedor:

¹⁵⁷ Depois de copiar o referido estudo, constatou-se que faltou paginas referente ao estudo de uma das comunidades. As informações sobre esta comunidade foram analisadas a partir das informações postas na conclusão do referido estudo e no segundo estudo elaborado pela mesma consultoria. Esta comunidade foi uma das três onde o questionamento sobre o reconhecimento permaneceu na etapa seguinte.

De acordo com os depoimentos colhidos no referido assentamento, pode-se afirmar que não foi evidenciado nenhum interesse em vir a integrar uma possível "comunidade quilombola" – posição essa ratificada pela Sra. I presidente da Associação de Moradores.

Os moradores desse lugar, mesmo considerando as precárias condições de sobrevivência em termos de produção rural e de qualidade de vida, se sentem detentores de um pedaço de terra, além de rejeitarem a idéia de serem transformados em "quilombolas", o que interpretam como perda de um direito, afinal, conquistado.

...

durante entrevista em trabalho de campo, se posiciona contra a certificação do assentamento pela Fundação Palmares, por ter seguido, de acordo com sua argumentação, uma dinâmica pouco transparente e participativa. Disse que o processo envolveu representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. O presidente da Associação na ocasião era analfabeto e o vice assumiu a assinatura do documento, numa reunião a que ela não foi convidada.

A entrevistada comentou também que os moradores não se reconhecem "quilombolas" porque prezam muito o direito da terra – o INCRA reconheceu e forneceu recursos para a construção das casas. Todavia, observa a entrevistada, os moradores do assentamento Buriti Fundo, no PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, não são reconhecidos nem como assentados.

Há também certo preconceito em relação a uma possível ligação da história familiar com a escravidão, informou a professora. Na escola, ela trabalha os conteúdos de cultura negra, utilizando um material específico da Fundação Palmares, o qual inclui livros de lendas sobre os quilombos e também joguinhos.

Conclusão

Finalmente, cabe salientar, que nenhum dos moradores de , contatados e/ou entrevistados no trabalho de campo se considera "quilombola".

Fonte: (Diagnostico de Áreas Potenciais para a Implantação do Plano de Ação Ambiental junto a Comunidades Quilombolas na Área de Influência do Empreendimento, 2011:2, grifos nossos)

Figura 9 – Comunidade 3 certificada pela Palmares e questionada pelo empreendedor

Sucuri é o bairro onde, segundo depoimento da entrevistada, "as pessoas estão mais preservadas, sendo que alguns se reconhecem como quilombolas e outros, não". A entrevistada informa ainda que, no distrito de Baús, e comunidades menores, próximas à serra, que são quilombolas.

Segundo seu depoimento, a região que se constitui hoje em município de Acoriz colonizada por portugueses, que possuíam escravos. Uma tribo indígena foi empurrada para Barra de Bugres. Houve uma mistura muito grande: índios, negros e os próprios portugueses. Em função disso, explica a entrevistada, as características físicas dos negros se dissolveram, mas a história permaneceu.

...

No outro extremo do distrito, ao pé da serra e em local de difícil acesso, se concentra ainda um pequeno contingente, em alguns núcleos. De acordo com informações colhidas na sede do município (seriam "quilombolas", aparentemente.

Vale salientar que, com exceção da área de chácaras e da área próxima à serra, houve a preocupação em tomar depoimentos de habitantes das outras diferenciadas áreas de moradia do distrito, mas não foi encontrado nenhum informante que se classificasse como "quilombola", à exceção da Sra. e declarou quilombola durante a Consulta Pública de 19 de maio. Aliás, por uma questão de fidelidade ao trabalho, cabe observar que os entrevistados nem sequer conheciam o significado da palavra específica, ou categoria, "quilombola".

...

Seu _____ informou que viviam da plantação de milho, feijão, arroz, mandioca e cana. O filho de dona _____ lembrou que uma tia deles contava "histórias sobre escravo, tapera e 'regio d'água' dos escravos". Quanto ao passado da família, comentou sobre um ancestral de origem alemã.

Em outro ponto do distrito, no bairro _____, a equipe conversou com vários moradores, indagando sobre a condição quilombola e procurando saber sobre a origem familiar e, entre eles, entrevistou dona Filha (foi _____ os. A entrevistada é mãe de nove filhos, tem neto e bisneto. Lembrou que sua avó, Luísa, era índia xavante e que sua mãe era alva e o pai, moreno. Atualmente, ainda vive da terra, possuindo 18 vacas leiteiras.

Fonte: Diagnostico de Áreas Potenciais para a Implantação do Plano de Ação Ambiental junto a Comunidades Quilombolas na Área de Influência do Empreendimento, 2011:2, grifos nossos)

Figura 10 – Comunidade 4 certificada, questionada e posteriormente reconhecida como quilombola

O ponto de referência para o trabalho de campo na região _____ foi a Escola _____ que está classificada na Secretaria Estadual de Educação (MT) como uma unidade quilombola; portanto, recebe reforço na merenda e orientação pedagógica específica.

O nome do local já encerra informações sobre os processos históricos e sociais do lugar. Segundo relatos, a escola passou a se chamar Abolição na mesma época da fazenda, por ocasião da Abolição da Escravatura, quando Júlio Müller _____ eu proprietário.

Ele comprou as terras _____, uma mulher que se tornou lendária pela crueldade com que tratava seus numerosos escravos. Ainda hoje, há quem acredite que seu espírito assombre as encostas rumo à Chapada dos Guimarães. Müller ce parte do terreno para a construção da nova sede da escola, mas, em troca, exigiu que tivesse o nome de sua mãe, para homenageá-la.

Além do interesse demonstrado pela diretora e pela coordenadora pedagógica no resgate do passado das comunidades que são atendidas na escola, alguns professores pertencem às famílias mais antigas da região e detêm a memória da ocupação do lugar.

...

(continua)

Figura 10. Continuação

Ela diz que sua avó materna era índia Bororo e que seu avô era filho de africano. Diz ainda que a avó paterna era alemã e racista. _____ explica que sua mãe criou 12 filhos na roça, mas que agora (com 103 anos), mora em Cuiabá com sua irmã e não anda mais.

...

_____ trabalha na escola, mexe com roça e tenta "achar ouro", indo sempre ao rio perto de sua casa com esse intuito. Ela relata que seu pai garimpava muito, achava muito ouro, mas era obrigado a passar tudo para o fazendeiro da região.

...

Indagada sobre moradores de Abolição descendentes de escravos, _____ indicou duas pessoas: _____ de 103 anos; e _____ e sua filha _____ Posteriormente, descobrimos uma prima de _____ que se chama _____ e que vive num barraco, atrás do barraco da primeira.

...

Na época dos escravos a economia se dividia da seguinte forma: os ricos tinham gado e os pobres, roça, explicou Seu _____.

Mandioca, milho, arroz, feijão, inhame, cará, mamão, goiaba, laranja e banana integravam a lista de produtos que sua mãe cultivava. Os cereais eram armazenados numa caixa denominada "tuia".

Fonte: Diagnostico de Áreas Potenciais para a Implantação do Plano de Ação Ambiental junto a Comunidades Quilombolas na Área de Influência do Empreendimento, 2011:2, grifos nossos.

Figura 11 – Comunidade 5 certificada em sobreposição territorial com um assentamento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, questionada e posteriormente reconhecida como quilombola

76 anos, morador da região, reproduziu para a equipe de trabalho de campo a história de sua família, uma das fundadoras do lugar. Observou-se que todos os moradores da região entrevistados assinalaram algum grau de parentesco com as famílias Leite Per

...

Segundo o informante, seu bisavô foi um colonizador português a quem foram entregues 150 escravos. Seu avô casou-se com que era escrava. Seu pai, teve seis irmãos.

O avô materno formou outra importante linhagem familiar. O pai de _____, sua mãe, comprou 1.080 hectares da Sesmaria _____. faleceu, relata o informante, foi feito o inventário e a terra foi dividida pelos filhos, ficando 200 hectares para sua mãe. No entanto, já tinham havido invasões.

_____ conta que _____ deixou a escritura da terra com um filho. Devido ao vício da bebida, este seu tio precisou pedir dinheiro emprestado e recorreu à D. Leny, dona da Fazenda _____, deixando como garantia, a escritura. Passado um longo tempo, eles foram despejados da fazenda. _____ sua mãe, conseguiu o dinheiro para pagar a dívida a D. Leny, mas ela foi, então, informada de que o valor já era muito maior. Um de seus irmãos encontrou o documento em _____ e chegou a tirar cópia, mas faleceu, e ninguém ficou com a documentação.

Depois disso, relata _____, um fazendeiro, que ele não nomeou, deu um lugar para sua família morar. Pelo seu depoimento, uma parte dessa terra tornou-se um assentamento que os "sem terra" ganharam do INCRA. Uma parte remanescente ficou no nome _____. Os assentados – comenta o entrevistado – estão sem documentos de propriedade.

Fonte: Diagnostico de Áreas Potenciais para a Implantação do Plano de Ação Ambiental junto a Comunidades Quilombolas na Área de Influência do Empreendimento, 2011:2, grifos nossos

As narrativas, a rede de parentesco, o contexto de criação dos assentamentos e aquisição de terras, os mitos sobre a “riqueza” do ouro, as histórias de escravos e indígenas na região foram elementos comuns tanto ao Estudo do Componente Quilombola, quanto do relatório elaborado pela consultoria dos “mais velhos”, no entanto as interpretações das consultorias foram diferentes. O Estudo do Componente Quilombola apoiou-se na ressemantização do conceito de quilombo e o critério da autodefinição enquanto comunidades quilombolas. Nessa perspectiva, as informações acima reforçam a identidade destas comunidades como quilombolas tal como apresentado no Estudo do Componente Quilombola, ao contrário do segundo relatório, onde tais relatos foram interpretados como indícios de que não havia mais quilombolas na região. Pelas colocações, observa-se que a consultoria contratada dos “mais velhos” utilizou como referência a noção histórica de quilombo, onde “o elo de continuidade histórica já foi rompido”, dispensando inclusive o seu reconhecimento pelo Estado através da certidão de autodefinição emitida pela Fundação Cultural Palmares. Nesse sentido, podemos compreender a conclusão do referido estudo de que “não há

comunidades quilombolas presentes na área de influência dos empreendimentos”, sugerindo que seja feito um Diagnostico Rápido Participativo – DRP para identificar as comunidades rurais onde o Plano de Ação deve ser “desenvolvido”, limitado, entretanto, aquelas situadas em um determinado espaço geográfico reconhecido por eles, uma vez que estas famílias não estão organizadas em comunidade.

Figura 12: DRP nas comunidades 4 e 5

Em função dos levantamentos realizados no presente diagnóstico, conclui-se que não há Comunidades Quilombolas presentes na Área de Influência Direta dos empreendimentos.

Em _____, registrou-se a possível presença de comunidades remanescentes de quilombos na serra que fica a cerca de 20 km da LT _____, com os nomes de Aleixo, Carumbé, Chapada Vacaria e Cabeceira do Alteres. Porém, essas comunidades estão muito distantes deste empreendimento, não vindo a sofrer interferências em função das obras.

Em _____, constatou-se tratar de um assentamento rural consolidado, onde os moradores não querem alterar sua condição atual de detentores de lotes individuais.

Em _____ certificou-se tratar de uma família extensa que ocupa parte de uma grande fazenda e que veio a receber uma gleba de terra de cerca de 100 hectares, em 1989, como doação do atual proprietário.

Já em _____, identificou-se famílias com características e histórias que as enquadram como remanescentes de quilombos, porém, que vivem dispersos ao longo do território, parte em áreas de sua propriedade e parte em áreas cedidas por fazendeiros da região, terras essas adquiridas por antepassados desses fazendeiros através de grilagem, muitas vezes retirando a posse legítima dos antepassados dessas famílias. Apesar de não estarem organizados em comunidade, muitas vezes até por desconhecimento de seus direitos, já há trabalho de conscientização e resgate histórico se desenvolvendo na região e uma das escolas locais é enquadrada pela Secretaria Estadual de Educação na categoria Quilombola.

Nesse sentido, recomendamos que as próximas etapas dos serviços contratados – elaboração de um Diagnóstico Rápido Participativo (DRP); elaboração de um Plano de Ação que contemple um Cronograma de Atividades; e execução das atividades propostas; seja empreendido apenas para as comunidades identificadas neste município _____; todas localizadas próximas às duas LT estudadas.

A linha de atuação a princípio sugerida para o futuro desenvolvimento de atividades junto a essas comunidades consiste no apoio ao aprofundamento das pesquisas locais sobre a origem da população e seu registro histórico, com o intuito de fortalecer os laços de união dessas comunidades e de promover a sua conscientização e mobilização.

Fonte: Diagnostico de Áreas Potenciais para a Implantação do Plano de Ação Ambiental junto a Comunidades Quilombolas na Área de Influência do Empreendimento, 2011:2, grifos nossos.

Diante deste diagnóstico e em paralelo, a liderança quilombola estadual realizou uma reunião em cada uma das referidas comunidades, onde discutiu os impactos e procurou-se identificar as demandas e as propostas de medidas mitigadoras para cada uma das comunidades quilombolas atingidas pelos empreendimentos. A reunião foi registrada em ata e encaminhada para a Fundação Cultural Palmares.

A Fundação Cultural Palmares posiciona-se emitindo um parecer, dando anuência a Licença de Instalação dos empreendimentos, reiterando as condicionantes da Licença Prévia quanto à inclusão de todas as comunidades quilombolas identificadas na

área de Influência Indireta - AII e Área de Influência Direta- AID, solicitando que novos estudos sejam feitos e nova consulta pública seja realizada na comunidade onde o relatório aponta a presença de quilombos, mas longe do empreendimento e em área rural de modo que as famílias quilombolas possam participar, entendendo que o local realizado anteriormente não foi apropriado, pois dificultou a presença dos quilombolas. Além disso, a Fundação Cultural Palmares incorporou as atas de reuniões encaminhadas pela liderança estadual quilombola, solicitando que o empreendedor avalie a possibilidade de atendimento das referidas solicitações. Vejamos:

Figura 13 – Parecer da FCP de anuência à emissão da Licença de Instalação do empreendimento

1 – Realização de uma nova Consulta Pública, em respeito ao que determina a Convenção n.º 169 da OIT ratificada pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004, apenas para a comunidade quilombola de Baús, município de Acorizal-MT, *na medida que na última consulta realizada não houve a participação de nenhum representante quilombola.* Assim sugerimos que a nova consulta seja realizada na área rural, onde residem as famílias da Comunidade Quilombola Baús, que deverá ocorrer no prazo de **30 (trinta) dias**, a partir da data de concessão da LI, junto ao IBAMA. Cumpre esclarecer que a demora no cumprimento da referida condicionante, deu-se em virtude da indisponibilidade de data na agenda desta Fundação Cultural Palmares, para a realização da referida consulta, bem como quanto à demora dos membros da comunidade de Baú, em informar o local para a nova consulta.

2- Caso seja necessária à remoção de moradias e/ou benfeitorias, a abertura de vias de acesso, supressão de vegetação em áreas não apenas de cultivo, mas de interesse comunitário, definir tais ações em consenso com as comunidades quilombolas atingidas;

3- Inclusão de **todas as Comunidades Quilombolas** inseridas junto às áreas de abrangência do empreendimento (**ADA e AID**) junto ao Programa de Comunicação Social e Programas Ambientais, uma vez que pertencem aos municípios situados junto às áreas de abrangência do empreendimento. Também deverão fazer parte de um subprograma de ações voltadas para a comunidade escolar da região, nos termos da Lei nº **10.639, de 10 de janeiro de 2003**, que torna obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira no âmbito de todo o ensino fundamental e médio. Poderão ser produzidos materiais didáticos como vídeos-documentários, cartilhas, publicações diversas, voltados para a valorização e registro dos processos históricos, sociais, culturais e organizativos fundamentais à preservação e vitalidade dos saberes e fazeres quilombolas. Os materiais produzidos deverão ser remetidos à Fundação Cultural Palmares;

4- Elaboração de material didático voltado para os operários envolvidos na implantação da Linha de Transmissão, contendo informações, orientações e demais esclarecimentos que se fizerem necessários, sobre a importância sócio-cultural das comunidades quilombolas, dando especial ênfase ao respeito às suas especificidades étnico-culturais e observância dos direitos e leis que as protegem. O material deverá ser remetido à Fundação Cultural Palmares para aprovação prévia;

(continua)

Figura 13. Continuação

6- Elaboração de material didático voltado para os operários envolvidos na implantação da LT I, contendo informações, orientações e demais esclarecimentos que se fizerem necessários, sobre a importância sócio-cultural das comunidades quilombolas, dando especial ênfase ao respeito às suas especificidades étnico-culturais e observância dos direitos e leis que as protegem. O material deverá ser remetido à Fundação Cultural Palmares para aprovação prévia;

7 - Apresentar dados do Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) **específico para as comunidades quilombolas** inseridas nas áreas de abrangência do empreendimento (AID e AII), voltado para ações de fortalecimento territorial e cultural das referidas, respeitando-se a autodeterminação das comunidades quilombolas, e em consenso com as mesmas, movimentos sociais e órgãos públicos envolvidos com a proteção, promoção e salvaguarda das comunidades quilombolas, além de informações acerca da caracterização das mesmas; (antes do início das obras e, no máximo, em 60 dias) ;

8- Acompanhamento obrigatório desta Fundação Cultural Palmares e das comunidades afetadas em todas as fases do processo de licenciamento ambiental;

9 - Indenizações por quaisquer danos materiais e imateriais que por ventura possam ser causados às comunidades objeto de discussão, em face da implantação e a operação do empreendimento;

10 - Realização de reuniões periódicas com a presença de todos os moradores das comunidades quilombolas localizadas na área de influência do empreendimento, a fim de dirimir todas as dúvidas sobre o empreendimento e o processo de licenciamento ambiental;

11 - Em caso de realocação de comunidades quilombolas localizadas na área de influência direta, esta deverá obedecer ao que determina, o Art. 16, inciso 2, 4 e 5 da Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Decreto n.º 5.051, 19/04/2004;

12 - No caso de incidência de cemitérios das famílias quilombolas bem como de sítios arqueológicos localizados na área de influência direta do empreendimento, este deverá ser trasladado para um novo local de acordo com a vontade da comunidade, respeitando os espaços sagrados e as especificidades sócio-culturais, históricas e religiosas dessas comunidades;

13 - Apoiar ações de proteção e promoção da diversidade das expressões culturais das comunidades quilombolas, localizadas na área de influência

(continua)

Figura 13. Continuação

do empreendimento, conforme preceitua a Convenção de proteção e Promoção das Diversidades das expressões Culturais, ratificada pelo Decreto Legislativo n.º 485/2006;

14 - Adoção de medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar os quilombolas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dessas comunidades de acordo com os desejos livremente expressos dessas populações, conforme determina o Art. 4º da Convenção n.º 169 da OIT;

15 - Criação de estratégias e mecanismos de proteção e salvaguarda do território das comunidades quilombolas frente ao aumento da pressão antrópica advinda da implantação do empreendimento nas proximidades desses territórios;

16 - Complementação do Plano de Ação até então apresentado a esta Fundação, incluindo detalhamento de ações voltadas especificamente às comunidades quilombolas situadas junto às áreas de abrangência do empreendimento, bem como apresentação das estratégias adotadas para sua implementação. O referido material deverá ser elaborado em consenso com as comunidades quilombolas, incluindo a participação das mesmas na definição das ações e estratégias para sua execução. (antes do início das obras e, no máximo, em 60 dias);

17 - Envio, a cada dois meses, de informações acerca das atividades desenvolvidas junto às comunidades quilombolas inseridas nas áreas de abrangência do empreendimento e que serão alvo do Programa Básico Ambiental, e das atividades realizada pela empresa responsável para fins de acompanhamento desta Fundação;

18 - Avaliar as propostas apresentadas pelas comunidades quilombolas inseridas na ADA (ver Atas de reuniões em anexo) e verificar a possibilidade de atendimento às demandas apresentadas, em consenso com as comunidades envolvidas e acompanhamento desta Fundação.

Fonte: Parecer da FCP de anuência à emissão da Licença de Instalação do empreendimento, 2011.

Apesar de a Fundação Cultural Palmares reiterar na anuência a Licença de Instalação - LI as condicionantes da Licença Prévia, o empreendedor encaminhou um novo estudo realizado pela consultoria (dos “mais velhos”) apenas para duas das comunidades que tinham certidão de autodefinição emitida pela Palmares (uma dela com sobreposição a um assentamento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra -MST, as quais ele passou a reconhecer como “áreas potenciais” de remanescente de quilombo. Em relação às outras três ele manteve a sua posição, alegando que ninguém se manifestou como quilombola e posicionando-se também no sentido de entender que as medidas mitigadoras só devem ser implementadas para as duas comunidades quilombolas que ele reconhece como tal:

foi realizado o Diagnóstico de Áreas Potenciais para Implantação de Plano de Ação Ambiental junto às Comunidades Quilombolas na Área de Influência Direta das Linhas de Transmissão, segundo o qual concluiu-se por considerar como áreas potenciais apenas aquelas pertencentes ao município de _____, onde

identificou-se a presença de grupos de remanescentes de quilombos habitando próximo às futuras instalações destes empreendimentos.

Como explicitado no estudo anterior, no município de (xxx), numa faixa de terra que se inicia na localidade conhecida como, indo até a Serra de, e que abriga, por sua vez, as localidades denominadas (Comunidade 4 e 5), encontram-se – dispersas **e não concentradas em uma determinada comunidade** – famílias que podem ser identificadas como compondo um contingente de população com características bem próximas ao que se convencionou considerar quilombola, constituindo, portanto, potencial público-alvo para implantação do Plano de Ação Ambiental. (DRP nas comunidades 4 e 5)

Neste diagnóstico algumas passagens do Estudo do Componente Quilombola são reproduzidas, sem, contudo, se fazer referência. Segundo o estudo, utilizou-se como metodologia o Diagnóstico Rápido Participativo – DRP, reuniões ampliadas onde foi exposto o conceito de comunidade quilombola e distribuídas fichas aos participantes para que estes respondessem algumas perguntas capazes de “atestar” se seriam ou não quilombolas. Vejamos a seguinte passagem do relatório:

O **preenchimento das fichas** de levantamento pelos moradores que compareceram à reunião, juntamente com os relatos sobre o passado e sobre as suas atuais condições de vida, **confirmou as características próprias de uma realidade quilombola** acerca da população pesquisada.

(...)

É preciso salientar que **vários dos moradores mais idosos ou residentes** em locais muito afastados avisaram que **não compareceriam à reunião**, mas fizeram-se representar por seus filhos ou sobrinhos. **Em alguns casos, eles concederam, previamente, à equipe de trabalho entrevistas em suas residências, cujas valiosas informações foram veiculadas no primeiro relatório** ou incorporadas a este documento.

Deve-se também levar em conta que, segundo os relatos, até meados do século XX, quando houve a construção e o asfaltamento da estrada, a região era habitada por poucas famílias que, por esse motivo, relacionaram-se intensamente. **Assim sendo, embora, à primeira vista, o número de participantes da reunião para a elaboração do DRP pareça reduzido**, os que compareceram são detentores de grande parte da memória do lugar, transmitida oralmente dentro dessas famílias **cujas trajetórias se confundem com a própria história do povoamento local.** (DRP nas comunidades 4 e 5)

Neste diagnóstico, a questão do reconhecimento e da sobreposição territorial é recolocada e a mesma equipe da consultoria dos “mais velhos” chega uma conclusão diferente de seu estudo anterior a respeito das duas comunidades estudadas, atribuindo

aos mesmos dados uma interpretação diferente, agora, como quilombolas, respectivamente:

a origem negra e escrava, bem como a relação de parentesco entre diferentes famílias, residentes em diferentes localidades da região, foi, sem dúvida, a mais importante constatação e o principal recorte para identificar um contingente específico de população quilombola.

Observe-se que esse contingente apresenta **uma particularidade que é comum em outras áreas do estado de Mato Grosso, onde negros e índios se misturaram, em alguns casos, através de casamentos.** Hoje, pelo menos na região investigada, os seus descendentes – que passaram de escravos a “trabalhadores livres” de fazendas, depois a proprietários de grandes extensões de terra e posteriormente a sitiantes, nem sempre com a situação de terra legalizada – vivem, substancialmente, de agricultura de subsistência, ou prestam serviço nos poucos postos de trabalho disponíveis em um incipiente comércio.

(...)

Através da observação dos dados obtidos, **tornam-se evidentes, do ponto de vista histórico, os seguintes aspectos: a permanência secular na terra; a ancestralidade negra e relacionada com o regime de escravidão ou a ocorrência de situações de opressão e espoliação; o entrelaçamento de negros, brancos e indígenas; e os laços de parentesco e compadrio entre as linhagens familiares de diferentes localidades da região.**

Além disso, **revelou-se, na atualidade, uma vontade consciente de preservação de traços culturais dos antepassados, assim como um profundo sentimento de pertencimento ao território.** Várias pessoas presentes **expressaram o desejo de intensificar o resgate da história local.**

(...)

Outros relatos **confirmam a versão de que a Fazenda , adquirida por (xxx) nos anos 30, com uma extensão aproximada de 500 hectares de terra na época, expandiu-se sobre os terrenos então ocupados pelos descendentes de escravos e ex-escravos.**

(...)

Alguns dos presentes destacaram que muitos que sabem **têm vergonha de falar de sua origem de pessoal humilde, de negro.**

(...)

A maioria ignorava, até há pouco tempo, a história dos quilombos, ou não relacionava a questão com a própria realidade. **“Antigamente as pessoas pretas eram discriminadas, demais, e ninguém falava disso”, comentaram.**

(...)

No entanto, a localidade de (Comunidade 4) **já possui o título de reconhecimento como Território Quilombola,** emitido pela Fundação Cultural Palmares em 08 de agosto de 2005.

(...)

, residente na (comunidade 5), identifica seus antepassados, **os (xxx), como os fundadores do povoamento** nas áreas acima referidas. Segundo o relato de seu tio-avô, o Sr. (xxx), de 76 anos, em entrevista concedida previamente à equipe de trabalho, a presença da

família no lugar originou-se com (xxx), um **colonizador português a quem foram entregues 150 escravos.**

No entanto, a parte da história mais difundida entre os descendentes refere-se à união de um dos filhos (xxx), , com (xxx), uma escrava. (xxx) reproduziu o que lhe contaram sua avó, e sua mãe, : “Ao conhecer (xxx) , (xxx) se apaixonou. **Ela era encarregada de levar a comida para os escravos** que trabalhavam na roça, e sentiu muito medo quando começou a ser seguida por um branco de olhos azuis. No entanto, ele conseguiu convencê-la, e eles fugiram, viveram muitos anos e tiveram uma família”.

(...)

Recentemente, o Instituto de Terras Estadual **demarcou lotes de 20 a 100 hectares de extensão na Fazenda (xxx)** mas os documentos não foram emitidos. “Os filhos de (xxx) estão brigando na Justiça, por não concordarem com a parte que lhes coube. Eles queriam tudo para eles” – comentou (xxx)(DRP nas comunidades 4 e 5).

Com o estudo feito apenas duas das cinco comunidades quilombolas, a Fundação Cultural Palmares manifesta-se solicitando a realização de novas consultas públicas nas três comunidades quais os referidos consultores indicam que não são quilombolas.

De acordo com informantes, estas consultas públicas foram realizadas em 2012 e o impasse sobre o reconhecimento da identidade étnica das três comunidades foi resolvido com o seguinte encaminhamento: na comunidade visitada pelo empreendedor com sobreposição territorial os moradores mantiveram a sua posição e não se autorreconheceram como quilombolas, apesar de serem reconhecidos como tais pelo Estado. Portanto, foram reconhecidos no âmbito do licenciamento como comunidade rural; a outra comunidade visitada pelo empreendedor em processo de emergência étnica, se autorreconheceu como quilombola e, portanto, a Fundação Cultural Palmares solicitou que fosse feito um DRP nesta comunidade, assim como foram estendidas as demais medidas mitigadoras previstas no Plano de Ação Quilombola e, por fim, na comunidade certificada e questionada pelo empreendedor, a Palmares reconheceu que houve um erro na emissão da certidão de autodeclaração e passou a reconhecê-la no âmbito do licenciamento como comunidade rural.

Dessa forma, em resumo, por determinação da Fundação Cultural Palmares conclui-se que das cinco comunidades identificadas no Estudo do Componente Quilombolas três deveriam ser incluídas nos processos de licenciamento ambiental como quilombolas obrigando o empreendedor a reconhecê-las como comunidades quilombolas.

Com relação às propostas de mitigação, de acordo com informantes, a consultoria dos “mais velhos” propôs a elaboração de uma “cartilha” contando a história da presença negra na região, levando às comunidades um exemplar de cartilha elaborada em 2009 no contexto de outro licenciamento ambiental, como modelo. A referida cartilha foi a primeira elaborada no contexto das novas regras de licenciamento ambiental do PAC após a emissão da Instrução Normativa nº184/2008 do IBAMA, onde a consultoria dos “mais novos” havia feito os estudos e o licenciamento ambiental. Cabe a ressalva que neste empreendimento anterior, de 2009, a proposta inicial era um livro que não foi “aceito” pelo empreendedor. Além disso, a “cartilha” foi apenas uma das ações dentre outras medidas mitigadoras que foram implementadas em parceria com as comunidades quilombolas atingidas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A noção de *meio ambiente e desenvolvimento sustentável* propiciada pelo socioambientalismo trouxe novos paradigmas a noção de *desenvolvimento*, os quais vêm sendo paulatinamente incorporados aos processos produtivos e aos aspectos normativos. Esta perspectiva ampliou significativamente a agenda de debates na *arena* ambiental, trazendo a cena uma multiplicidade de agentes sociais e colocando na mesma pauta de discussão diferentes contextos sociohistóricos a partir da leitura interpretativa de conflitos socioambientais.

A forma pela qual o *campo* socioambiental foi construído, assim como os procedimentos de licenciamento; o reconhecimento das comunidades quilombolas; e, sobretudo, os procedimentos de licenciamento direcionados às comunidades quilombolas, demonstram que a inserção deste tema na agenda pública, especialmente, a brasileira, emerge a partir da inserção e das interações em redes ou dos diferentes agentes sociais que se posicionaram frente à prática da política de *desenvolvimento* (LEWIS e MOSSE, 2006), dentre eles, os ambientalistas, o movimento dos atingidos por barragens, engajamento de acadêmicos, comunidades negras rurais e até mesmo os empreendedores, que tiveram que produzir conteúdos técnicos ambientais ao serem obrigados a adequar suas atividades às exigências normativas e às demandas da população.

No caso das comunidades quilombolas a atuação em rede de movimentos sociais, políticos, antropólogos e operadores do direito fez emergir a categoria “remanescente de quilombo” como novos agentes sociais portadores de um direito diferenciado e protegido por lei. A Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº4.887/2003 são dois marcos importantes no processo de reconhecimento desses direitos.

Nessa perspectiva, a etnicidade trouxe novas formas de “ver” e “de tratar” do Estado para com as comunidades quilombolas, demandando novos procedimentos que sejam adequados ao quadro de emergência étnica e que, especialmente, levem em consideração o contexto colonial e de reparação de direitos para com estas comunidades. Os caminhos percorridos para este reconhecimento e reparação de direitos têm sido trilhados pela prática, buscando-se “adequar velhos procedimentos às

novas demandas”. Na medida em que as situações vão se colocando, soluções vêm sendo apontadas por tentativa e erro de todos os agentes sociais envolvidos, sobretudo pelos seus principais protagonistas: movimentos sociais, INCRA, Fundação Cultural Palmares, Ministério Público Federal e outros terceiros interessados. Estas soluções passam a servir de exemplo para outras situações e paulatinamente estes procedimentos vão sendo construídos e incorporados aos processos formais de Estado, sobretudo, com relação à questão fundiária destes territórios.

Na esfera do licenciamento ambiental este percurso não é diferente. O reconhecimento étnico de comunidades quilombolas percorreu um processo de nomeação através das passagens entre as categorias *camponês*, *comunidades tradicionais* até ser enunciada enquanto categoria étnica – *quilombola*. E somente em 2008, após a publicação da Instrução Normativa N° 184/08 do IBAMA que instituiu novas regras para os procedimentos de licenciamento ambiental que a estas comunidades passaram a ser formalmente reconhecidas no âmbito dos processos de Estado, tendo a Fundação Cultural Palmares – FCP como “mediadora”. Recentemente, em 28 de outubro de 2011, foi publicada a Portaria Interministerial N°419, que dispõe sobre a elaboração dos Componentes Indígenas e Terras Quilombolas dentro do processo de licenciamento ambiental. Esta portaria institucionalizou as práticas que já vinham sendo adotadas no âmbito do licenciamento. Contudo, introduziu novas questões aos processos de territorialização das comunidades quilombolas, deixando tal ponto ainda em aberto.

Apesar do repertório jurídico e do conhecimento crítico produzido pelos laudos e estudos antropológicos a respeito da emergência étnica das comunidades quilombolas, o debate sobre o tema ainda não se encerrou e nem se esgotam nas questões levantadas até então. Ao contrário, está cada vez mais em evidência diante dos conflitos territoriais e socioambientais gerados a partir ciclo de desenvolvimento da última década – a política desenvolvimentista do governo – Programa de Aceleração do Crescimento.

Estes conflitos e as questões que estão postas não são novas: isto ocorreu em diferentes regiões ao longo das décadas de 1950 e 1970 com a presença do “capital” ou do “Estado” em área onde não se faziam presentes. Porém, a cena institucional e política é outra. Vivia-se em um regime político autoritário a partir de 1964, os processos de licenciamento não ocorriam; a etnogênese das comunidades quilombolas não estava em cena; novas situações sociais e novos territórios passam a ser visitados pelas instituições do Estado; o licenciamento ambiental foi incorporado ao repertório de falas dos agentes

sociais, etc, bem como, não havia uma gestão política multissetorial liderada pela Casa Civil.

Nesse aspecto, as considerações aqui postas visam apenas situar o debate quanto às políticas de reconhecimento de comunidades quilombolas e ilustrar as dificuldades e as questões que estão em jogo ao longo do processo de reconhecimento étnico, pois no âmbito de licenciamento ambiental estes temas voltam à pauta e o licenciamento passa a se constituir como mais um *campo* de luta, capaz de atualizar o processo de emergência étnica das comunidades quilombolas, na medida em que cria espaço “formal e informal” para manifestação da identidade, reposicionando e “empoderando” os agentes sociais a partir dos direitos diferenciados que são formalmente reconhecidos ao longo do licenciamento. Este reposicionamento contribui para a consolidação das redes de relações que atravessa uma estrutura formal das instituições de governo, estabelecem mecanismos e parâmetros de procedimento para próximos licenciamentos e colocam em ação múltiplas concepções ou representações de política pública, identidade étnica e de sujeito impactado por grandes projetos de desenvolvimento.

Na perspectiva da população atingida, a sua “inclusão” na área de influência, significa, primeiramente, o seu reconhecimento enquanto um agente social impactado e que deve ser ouvido e chamado a participar do processo de decisão sobre grandes obras de desenvolvimento que serão implantadas em seus territórios. Essa percepção surge a partir do “entendimento de que população e meio ambiente, longe de constituírem realidades empíricas em si, são construções sociais, representações acionadas em um campo de forças no qual interagem diferentes grupos sociais” (VAINER, 1993:184).

Nesse sentido, precisa ser observado que os empreendimentos se inserem em um território já ocupado, previamente dotado de significado a partir das relações sociais que nele se desenvolvem e estes empreendimentos, ao se inserirem através do processo de licenciamento, trazem para este local uma nova lógica territorial e de relações de poder, muitas vezes externas ao seu contexto ou ao universo dos moradores.

De modo geral, para os órgãos ambientais e para as consultorias este território é entendido como o lugar do *meio ambiente* do empreendimento (VAINER, 1993), definido em diferentes áreas de influência. Para o empreendedor, o território é entendido como o lugar onde será instalado o empreendimento e, no caso, de linhas de transmissão como a faixa de servidão. Para a população local, o território é entendido como o lugar onde a vida se desenvolve e onde são inscritas relações de autonomia ou lutas

emancipatórias pautadas por conflitos e problemas particulares da agenda social do lugar.

Nessa perspectiva, muitos autores defendem a ideia de que os projetos de desenvolvimento fazem emergir conflitos em torno da apropriação dos recursos naturais e de produção de significação do território. A localidade define-se, então, em relação às ideologias territoriais do Estado (incluindo empreendedores e consultores) emergindo, nesse contexto, como esfera de pertencimento espacial e de construção de identidades sociopolíticas. Assim, ao mesmo tempo em que estas novas situações engrenam novas modalidades e complexidades com relação aos agenciamentos coletivos, engrenam também um processo de reconstrução e ressignificação do território.

Estas situações apontam para questões teóricas e metodológicas complexas e instigantes para o campo de investigação das ciências sociais e, que, quando postas a dialogar com outros campos do saber ou trazidas aos processos de licenciamento ambiental causam estranheza aos demais agentes envolvidos. Muito em função da percepção que próprio *campo ambiental* foi construído, tomando como base a visão de mundo de separação entre homem e natureza (com o predomínio de engenheiros e biólogos como protagonistas). As ciências naturais tratam com sistemas fechados, enquanto, as ciências sociais lidam como processos sociais abertos, que podem ser mudados pelos agentes que o integram, até mesmo em virtude do conhecimento ou das expectativas face às mudanças trazidas pelo empreendimento ou pelo licenciamento ambiental em si (OLIVEIRA FILHO, 1994).

A consultoria tem um papel de estruturar o *campo* de diálogo do processo de licenciamento ambiental, identificando os agentes sociais: os impactados, os órgãos ambientais e intervenientes que deverão mediar os processos formais e os demais agentes interessados no empreendimento ou *stakeholders* (para utilizar o termo empresarial). Ao iniciar o trabalho de campo, ela faz classificações, seleciona os informantes e atua como um agente comunicador, na medida em que faz parte dinâmica do trabalho de campo apresentar o empreendimento, esclarecer os ritos e os procedimentos do processo de licenciamento ambiental em curso para os agentes sociais locais.

Estes agentes sociais locais são postos a dialogar com empreendedores, órgão ambiental, empresas de consultoria e órgãos intervenientes, muitas vezes, distribuídos em diferentes partes do país incorporando ao *campo* ambiental uma nova dimensão do “poder de decisão” – o poder federal. Muito embora os impactos sejam sentidos

localmente e até “apresentados” momentaneamente no local através das reuniões ou Audiências Públicas, o poder de decisão encontra-se fora dele e mediado por procedimentos. O deslocamento das “instancias de poder” – o poder federal – para o local, cria uma situação em que há novos arranjos e relações entre agentes sociais e políticos em cada localidade, capazes de atualizar as lutas e os processos identitários emergentes. No campo “formal” do licenciamento ambiental são mobilizados uma série de agentes “do Estado” (Prefeituras, Secretarias Municipais, Secretarias Estaduais, órgão ambiental Estadual e Federal) e da sociedade civil (movimentos sociais, lideranças locais, acadêmicos, dentre outros) que ampliam o quadro de interlocutores no processo de reconhecimento de identidades coletivas e/ou atualiza o pleito das demandas dos grupos sociais locais.

Não raro, estes agentes sociais trazem ao *campo* do licenciamento questões que foram construídas em outros foros de discussão e que são interpretadas por chaves diferentes da ambiental, cuja internalização dos aspectos sociais encontra-se em diferentes estágios de amadurecimento, tanto para quem está no comando, como também em termos de procedimentos em si. Nesse caso, o campo de atuação nos processos de licenciamento ambiental não está dado. Não é definido pelos procedimentos, mas sim pelo campo da ação política.

A análise das questões sociais que são trazidas ao campo do licenciamento ambiental demonstra que os posicionamentos e pronunciamentos de quilombolas, indígenas, pescadores e moradores da cidade revelam-se identidades e condições de existência dos diferencialmente “atingidos” em meio à polissemia territorial. (BARAÚNA e MARIN, 2011:97) Nesse aspecto, a atribuição da consultoria ambiental, especialmente do antropólogo envolvido na produção de estudos de impacto é o reconhecimento do uso de categorias nativas das comunidades que serão impactadas por projetos de desenvolvimento, no sentido de acolher nos Estudos de Impacto Ambiental a forma pela qual eles se representam e querem se fazer representar.

Nesse sentido, fazem diferença as metodologias aplicadas e o trabalho das consultorias ambientais em mapear os processos e os conflitos sociais que ocorrem no território onde o empreendimento está projetado e trazer, de alguma forma, estes processos para o interior dos procedimentos de licenciamento através dos estudos de impacto, considerando que o empreendimento ou empreendedor será mais um agente na disputa pela apropriação dos recursos naturais e territoriais.

Para o empreendedor, incorporar estas questões ao seu processo de licenciamento ambiental significa um “risco ao negócio”. De modo geral, as questões sociais são percebidas como uma temática “externa” às ambientais. Em sua percepção, as situações sociais precisam ser “contornadas”, sobretudo quando o campo dos procedimentos não está estabelecido, pois elas põem em risco seu planejamento, considerado como um processo controlado e consciente (BRONZ, 2011:110). Nesse sentido, o empreendedor também é um agente político nos processos de licenciamento ambiental e que atua na esfera do “poder decisório” com vistas técnicas para garantir seus interesses – a viabilidade do empreendimento dentro do “prazo” necessário para desembolso de recursos pelas instâncias financiadoras.

Na relação entre consultoria ambiental e empreendedor, a consultoria exerce um duplo papel: um técnico, explícito nas peças técnicas, sob o conteúdo das informações produzidas nos estudos de impactos e, outro político, implícito, que é o aconselhamento e a orientação do empreendedor na condução do processo de licenciamento de seu empreendimento. Isto posto, cabe fazer algumas considerações: do ponto de vista técnico, pressupõe-se a “autonomia” da consultoria sobre o conteúdo dos estudos, podendo inclusive o técnico responder pessoalmente por “dano ou crime” ambiental; do ponto de vista político pressupõe-se o resguardo dos interesses do empreendedor, que é o contratante. Nesse entendimento, sua função é traçar estratégias para guiar a ação de empresários e apoiar o posicionamento das empresas durante o licenciamento ambiental dos projetos industriais (BRONZ, 2011:101).

Essa estratégia é pautada pelos procedimentos normativos inerentes ao processo de licenciamento, mas considerando o “*modos operandi*” do órgão licenciador, pois a relação entre a consultoria ambiental e o órgão ambiental ou interveniente perpassa um determinado empreendimento. Ela é construída ao longo do licenciamento de vários empreendimentos, e não apenas de um. Essa dinâmica possibilita a compreensão das expectativas e das dificuldades enfrentadas por todas as partes envolvidas (órgão ambiental, interveniente, consultorias, empreendedores e população) ao longo do processo de licenciamento ambiental.

Retomando a situação etnográfica, o nosso estudo de caso se situa em um período de transição entre a ausência de procedimentos que normatizasse a inserção das cinco comunidades quilombolas no licenciamento e a criação desses procedimentos. No âmbito formal, este caso revela a dificuldade em delinear os processos administrativos

capazes de “regular” os processos sociais em curso na região onde o empreendimento iria se inserir, em especial o tema da emergência étnica de comunidades quilombolas.

Nesse aspecto, o reconhecimento de comunidades quilombolas como “atingidas”, especialmente, aquelas em processo de emergência étnica, projetava-se aos olhos do empreendedor como comprometedor de seu planejamento – “prazo”, uma vez, que implicava na inserção de novos agentes sociais ao processo e no cumprimento de rito de licenciamento ambiental diferenciado que, na ocasião não estavam institucionalizados.

Nesse cenário de ausência de procedimentos, a orientação da consultoria, subsidiada por um ofício da Fundação Cultural Palmares, foi de buscar estabelecer, logo no início do processo, um canal de diálogo entre todos os envolvidos para que a situação etnográfica de emergência étnica e de “sobreposição territorial” fosse discutida e trazida para os procedimentos de licenciamento ambiental como alternativa para cobrir esta ausência, considerando que os resultados do licenciamento dependiam do posicionamento da comunidade, da Fundação Cultural Palmares, do INCRA e do IBAMA sobre o tema. Esta estratégia foi “costurada” primeiramente no campo informal, tanto com o órgão interveniente quanto com o empreendedor ao longo de encontros informais, reuniões gerenciais, almoços de negócios.

Contudo, a “estratégia” de aproximação e a busca pela “convergência de interesses” entre lideranças quilombolas estaduais, Fundação Cultural Palmares, Consultoria e IBAMA era percebida pelo empreendedor como uma “insegurança jurídica” por não ser garantidora de prazos e “métodos”, apesar do esforço em trazer a ação política ao campo formal dos processos “de Estado”.

Embora a discussão tenha se desenhado no âmbito técnico através das peças que foram produzidas, pautada sobre o confronto entre a noção de “quilombo”, tomando como pressuposto a noção histórica e alegando a descontinuidade histórico-cultural, e a noção de “quilombo” empregada pelo Estudo do Componente Quilombola, tomando como pressuposto a autodefinição e noção de grupo étnico, alegando vontade política do grupo em se distinguir dos demais e que os elementos culturais podem sofrer variações ao longo do tempo em decorrência de arranjos adaptativos (BRATH, 1969); o que estava em jogo era o confronto entre as diferentes perspectivas - as “pré-noções” de empreendedores e consultores a respeito das comunidades quilombolas e suas expectativas um sobre o papel de cada um, sobretudo, no entendimento do empreendedor quanto ao papel da consultoria de defesa do interesse do contratante e a

consultora no entendimento com interesse em resguardar o conteúdo técnico do Estudo do Componente Quilombola.

Para a consultoria a sobreposição de territórios de assentamento – PA com quilombolas foi a chave para o entendimento das condições objetivas para a manutenção das fronteiras étnicas. Considerando as relações de poder que estão em jogo nas questões territoriais, ela pressupôs que a mobilização do grupo enquanto “quilombola” surgiu como uma resposta aos processos de ocupação empregados pelo Estado, os quais não leva em conta o fator étnico no momento da estruturação fundiária, assentando as famílias quilombolas em um projeto de assentamento rural. Nessa lógica, a etnicidade foi acionada na defesa de sua cultura e passa pela reorganização do território assentado para quilombola, reconfigurando social e espacialmente as relações sociais. Levando a crer que a presença de um empreendimento nesse território reifica simbolicamente esta lógica, reposicionando-os politicamente na arena do licenciamento e “empodera” os agentes sociais a partir dos direitos diferenciados, demarcando mais uma vez as fronteiras étnicas.

Esta interpretação a consultoria ambiental subverte tanto a lógica fundiária do senso comum, quanto a lógica do regime jurídico, onde o direito destas comunidades estar no lugar do “diferenciado”. Dessa forma, para a consultoria ambiental o território quilombola era um pressuposto dado diante da identidade étnica. Com isto a consultoria ambiental naturalizou a complexidade das questões fundiárias e trouxe as informações dos moradores atingidos para o interior do Estudo Componente Quilombola ordenadas ou contextualizadas como um território étnico. O que causou estranhamento ao empreendedor. Podemos supor que, o esforço de relativização, no sentido de buscar “naturalizar” aquilo que foge a interpretação do senso comum e, “estranhar” o que é produto do senso comum foi o que deu margem para a interpretação da etnografia como “opinião da consultoria” e não como uma metodologia.

Nesse sentido, a discricionariedade na determinação dessas comunidades, somada à ação política para “cobrir” as lacunas dos procedimentos de licenciamento ambiental com relação às comunidades quilombolas serviram de argumento para a interpretação do empreendedor de “manipulação de identidades” como algo “forjado” pelas lideranças das comunidades e endossado pela consultoria, para se aproveitarem de “algum benefício a mais” do empreendimento. Assim sendo, a situação fundiária foi a chave para questionamentos a respeito da identidade étnica e das disputas em torno de seu reconhecimento como impactada ao processo de licenciamento ambiental.

Para além da *arena* ambiental, o uso da identidade pressupõe uma série de negociações de imagens e autoimagens, na disputa por representações do grupo social e sobretudo, por participar do processo de definição de si mesmo perante os aparelhos do Estado e a sociedade envolvente. Nessa dinâmica, evocar a identidade não é necessariamente manipular ou dissimular. O uso da identidade deve ser pensado a partir do contexto e da situação histórica particular dentro da qual se procura participar de forma mais autônoma (SILVA, 2005:118). Não raro, estas identidades coletivas emergem em situações em que tais grupos se sentem ameaçados, seja uma ameaça ao seu território ou simbólica que interfira em seus aspectos culturais, como é o caso da categoria de comunidades tradicionais que surge diante da ameaça de perda do território em função da criação de Unidades de Conservação.

Na lógica do empreendedor a população “atingida” é representada como “beneficiária”. Esta perspectiva unilateral articula-se à percepção política do empreendimento como um todo, na medida em que sua implementação “justifica-se” pela necessidade de garantir o *desenvolvimento* do país “beneficiando” a sociedade de modo geral. Assim sendo, a instalação do empreendimento se coloca (“positivamente”) como um pressuposto dado e, por outro lado, mas em igual medida, é projetada sob as populações “atingidas” sua condição de “sacrificada” para que “outros” possam se “beneficiar do desenvolvimento”. Nesse sentido é que podemos entender que não houve por parte das comunidades atingidas uma resistência ou uma oposição ao empreendimento em si, mas sim, um pleito pelo reconhecimento étnico, pela condição social e histórica das comunidades quilombolas.

Nos bastidores ao longo das reuniões gerenciais, todos exprimem abertamente suas reflexões sobre os processos de negociações vigentes (BRONZ, 2011:87). Ao interpelar a consultoria ambiental a questão posta pelo empreendedor era: se tratava de defesa de direitos diferenciados ou de uma oportunidade para se aproveitar do processo de licenciamento? No entendimento da consultoria ambiental, a autodefinição enquanto quilombola foi interpretada como uma estratégia de luta que foi acionada na defesa dos seus interesses diante da ameaça dos impactos dos empreendimentos sobre seus territórios. Posto dessa forma, tal entendimento extrapola as questões ou quesitos postos no Termo de Referência que devem ser respondidos pelos estudos de impacto ambiental, onde pressupõem tomadas de posição baseadas em sim e não, onde se espera que a consultoria responda se tais comunidades são ou não grupos étnicos. A perspectiva da abordagem empregada no Estudo do Componente Quilombola se propôs

a produzir interpretações do contexto local para além da situação do empreendimento. A situação fundiária e processo de emergência étnica das comunidades “atingidas” foram interpretados dentro do contexto de investigação antropológica, operados em uma escala de abstração “mais ampla” que extrapolavam as fronteiras das “regras” dos procedimentos. Embora esta perspectiva tenha sido objeto de análise do órgão ambiental no momento de emissão da licença prévia do empreendimento, tal abordagem foi considerada desapropriada pelo empreendedor.

Para o empreendedor tal situação se refletiu na tentativa de desconsiderar as fronteiras estabelecidas pelo processo de emergência étnica em curso a partir do questionamento do critério da auto-definição e politizar o discurso da consultoria como estratégia de desqualificar os estudos de impacto ambiental. Como a Portaria Interministerial nº 419/2011 não estava em vigor, a demarcação ou não das terras quilombolas não entrou em jogo.

No *campo* empresarial, quando uma afirmação é avaliada como questionável pelos outros participantes, os comentários tendem à proposição de diferentes formas de adequar os argumentos a um discurso considerado apropriado (BRONZ, 2011:87). Isto posto, o empreendedor posicionou-se como um agente político e atou sobre o “risco ao negócio” produzindo “peças técnicas” e atuando no campo formal do procedimento administrativo do licenciamento, trazendo à cena outra consultoria ambiental que pudesse responder categoricamente a interpelação, se são ou não comunidades quilombolas. A expectativa que o empreendedor depositou na consultoria é que esta atuasse como “árbitro”, tendo como estratégias de posicionamento “jogar em conformidade com as regras, assegurando que o direito esteja do seu lado ou fazendo parecer que está, mas agindo conforme os próprios interesses” (*op.cit.*:112).

Esta pergunta foi respondida por duas consultorias que as responderam de forma análogas. Enquanto uma, respondeu que estas comunidades devem ser consideradas como quilombolas, mesmo que nem todos os moradores se auto-denominam como tal e por isto incorporadas ao licenciamento ambiental. A outra consultoria respondeu que não, estas comunidades não devem ser incorporadas ao licenciamento ambiental como quilombolas e não sendo, não há motivo para considerá-las como impactadas, uma vez que a área de influência para comunidades rurais é menos abrangente. Escolhendo o empreendedor pelos serviços da segunda consultoria que apresentou uma resposta mais adequada aos seus interesses.

Esta empresa apresentou dois “diagnósticos” à Fundação Cultural Palmares. No primeiro diagnóstico, eles contestam a autodefinição e sua aplicação a este caso, insinuando também que a consultoria anterior estava mobilizando pessoas para que afirmassem a identidade quilombola, concluindo que não havia comunidades quilombolas na área de influência do empreendimento. A Fundação Cultural Palmares contesta este estudo, reitera o seu posicionamento, determinando a inclusão destas comunidades enquanto quilombolas aos programas ambientais e solicita nova Consulta Pública em uma das comunidades. No segundo diagnóstico a consultoria reconhece apenas duas comunidades enquanto quilombolas. Este estudo também foi questionado pela Palmares, que solicitou complementações e nova consulta pública nas três comunidades que não foram caracterizadas como quilombolas.

A disputa por reconhecimento destas comunidades como quilombolas no âmbito formal dos procedimentos administrativos do licenciamento refletiu sobre os processos políticos locais, mobilizando diferentes lideranças em torno da identidade coletiva do grupo. Uma das perspectivas era que se tratava de cinco comunidades quilombolas, três delas já reconhecidas formalmente pelo Estado e duas em processos de emergência étnica. Destas duas, ao longo do processo de licenciamento, uma se reafirmou como quilombola e, mesmo sem a emissão da certidão pela Fundação Cultural Palmares que formaliza o reconhecimento do Estado, ela já foi incluída como beneficiária nas políticas públicas estaduais direcionadas as comunidades quilombolas; e a outra comunidade optou por manter sua identidade coletiva enquanto assentado, firmando acordos individuais de indenização junto ao empreendedor pelo estabelecimento da faixa de servidão da linha de transmissão. A terceira comunidade questionada pela consultoria, embora reconhecida pelo Estado como quilombola desde 2005, foi excluída do processo de licenciamento enquanto tal e foi reconhecida como um “distrito”, um lugar de veraneio. Para se ter uma dimensão da escala temporal da disputa pelo reconhecimento e incorporação destas comunidades ao processo de licenciamento ambiental: o primeiro estudo – Componente Quilombola foi protocolado em 2010 e a definição quanto a incorporação das comunidades quilombolas ao processo de licenciamento ambiental se deu no primeiro semestre de 2012, já com as obras em andamento.

A rede de parentesco, as narrativas familiares, o contexto de criação dos assentamentos, as doações e aquisição de terras, os mitos dos tempos da escravidão, a mestiçagens entre negros, indígenas e colonos foram elementos comuns tanto ao Estudo

do Componente Quilombola, quanto dos relatórios elaborado pela segunda consultoria, no entanto as interpretações e classificações foram diferentes.

Contra a redução do debate aos termos de uma controvérsia técnica ou da estratégia estabelecida, estas situações ilustram os diferentes pontos de vistas sobre o tema e a complexidade dos interesses que estão em jogo, entendendo que tanto o campo “técnico-científico” quanto os interesses das comunidades estão em processo de formação e disputa, e que a própria fronteira é o lugar de convite a jogos complexos de identidade e de classificações. A situação de implantação de um empreendimento e do licenciamento ambiental interfere na formulação e na formatação de ambos: os interesses das comunidades “atingidas” e a elaboração de um estudo de impacto. As diversas instâncias de formulação oficial dos “interesses da comunidade quilombola”, por exemplo, assim como o engajamento de consultores na empreitada de elaborar um estudo, pode desestabilizar posições consolidadas tanto no espaço de correlações de força no interior das comunidades, como sobre as lógicas que operam no campo do licenciamento ambiental (DOS ANJOS, 2005).

Não se trata apenas de constrangimentos externos na forma de censura ao trabalho da consultoria, mas da conformação de objetos técnicos – estudos de impacto – a partir de recursos argumentativos pautados pelos interesses que estão em disputa. No esforço de consolidar tais estudos, a consultoria e Fundação Cultural Palmares tinham como estratégias¹⁵⁸ de atuação a institucionalização de suas práticas, tendo como pressuposto os procedimentos indígenas e o agenciamento através da *rede* de relações de amizade. Estas articulações se davam “nos bastidores”, fora dos espaços formais de discussão do licenciamento e só foram possíveis porque havia um campo de relações pessoais pré-estabelecidos, baseados na confiança mútua, o *network*. Isto não significava neutralidade dos agentes envolvidos no *campo* de discussão formal do licenciamento. Por outro lado, a contribuição das lideranças estaduais quilombolas à metodologia a ser utilizada e no conteúdo do Estudo do Componente Quilombola deu-se no sentido de favorecer o equilíbrio de poder entre as múltiplas forças em jogo. Tal contribuição passa pela exposição dos estudos como referenciais privilegiados das *arenas* públicas, tanto para torná-los instrumentalizáveis por aqueles que não possuem o

¹⁵⁸ De acordo com o dicionário Aurélio estratégia significa arte de planejar operações de guerra. Arte de combinar a ação das forças militares, políticas, morais, econômicas, implicadas na condução de uma guerra ou na preparação da defesa de um Estado. Arte de dirigir um conjunto de disposições: estratégia política./Fig. Habilidade, astúcia, esperteza:contornou a dificuldade com estratégia. /Fig.Ardil, manha. Em www.dicionarioaurelio.com/estrategia.html acesso em 10 de janeiro de 2013.

capital linguístico e político para se impor no campo político, como no sentido de desconstruir as naturalizações estabelecidas. (DOS ANJOS, 2005:108)

Este processo, somado a outros, abriu o *campo* para a institucionalização dos procedimentos praticados em relação às comunidades quilombolas e foram incorporados aos procedimentos administrativos do licenciamento ambiental ao final de 2011 com a publicação da Portaria Interministerial nº419/2011, que teve como referência as “peças” técnicas produzidas no nosso estudo de caso. A proposta inicial era que esta portaria fosse um Decreto, contudo, as divergências em torno de seu conteúdo não possibilitaram a composição de entendimentos e ela foi publicada como Portaria. Embora esta portaria seja uma referência para os processos de licenciamento ambiental e traga segurança jurídica ao empreendedor, por delimitar o reconhecimento de comunidades quilombolas no âmbito do licenciamento federal apenas às que possuem seus territórios demarcados ou que tenha o Relatório Técnico de Identificação e Demarcação – RTID concluído/publicado, ela não traz à discussão os processos de emergências étnicas e não cria condições para o tratamento das situações ainda não definidas, tal como apresentadas no nosso estudo de caso. Isto ainda é uma questão em aberto. Nesse sentido, há que se ter uma discussão mais ampla sobre a política de desenvolvimento e seus reflexos sobre os processos de produção de identidade e sobre o arranjo territorial das comunidades quilombolas.

Por fim, os conflitos em torno do tema da autodefinição da comunidade quilombola e a capacidade de agência dos envolvidos nesse processo levam à conclusão de que o licenciamento ambiental tem um papel duplamente estruturante. Ao mesmo tempo em que é um “instrumento juridificador”, que através do conjunto de normas confere “legitimidade” aos projetos de desenvolvimento, ele também estrutura a rede de relações na disputa pela construção de representações legítimas e reconhecidas. (BOURDIEU, 2000).

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABA. 1994. Documentos do Grupo de Trabalho sobre as comunidades Negras Rurais. In: Boletim Informativo NUER, n.1. Disponível em: <http://www.abant.org.br/?code=2.39>. Último acesso: 26 aug 2012

ACSELRAD, H. **As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais**. In: ACSELRAD, H. (Org.). Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004a.

_____. **Internalização de custos ambientais** – da eficácia instrumental à legitimidade política. In. Cadernos do IPPUR/UFRJ, Ano IX, nº 14, p.13-27, jan/dez, 1995.

_____. **Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas**. In: ACSELRAD, H., HERCULANO, S., PÁDUA, J. A. (Org.). Justiça Ambiental e Cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004b.

_____. (org) **Meio Ambiente e Democracia**. IBASE. Conflitos Sociais e Meio Ambiente - desafios políticos e conceituais. Seminário de trabalho, Projeto Meio Ambiente e Democracia, RJ, 1995.

_____. **Planejamento Autoritário e Desordem Socioambiental na Amazônia**: crônica do deslocamento de populações em Tucuruí. In Revista Administração Pública, nº 25 (4), p. 53-68, out/dez de 1991.

_____. **Sustentabilidade e democracia**. Revista Proposta, [S.l.], n. 71, fev., 1997.

_____. **Sustentabilidade e Território nas Ciências Sociais** In. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, VII, 1997. Anais Novos recortes

_____; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALMANAQUE SOCIOAMBIENTAL. **Parque Indígena do Xingu: 50 anos**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

ALMEIDA, G. R. **Terras Indígenas e o Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito**: análise etnográfica de um conflito socioambiental. 2007. Dissertação de Mestrado, UnB.

ALMEIDA, A. W. B. **Os Quilombolas e a Base de Lançamento de Foguetes de Alcântara**. Brasília: MMA, 2006. pp. 27-42. Vol. I.

_____. **Os Quilombos e as Novas Etnias**. In: O'DWYER, E. C. (org.) Quilombos: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV/ABA. 2002.

_____.; PEREIRA, D. D. de B. **As Populações Remanescentes de Quilombos - – Direitos do Passado ou Garantia Para o Futuro?**. Série Cadernos do CEJ, 24/ 2003. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol24/artigo09.pdf>.

ARRUTI, J. M. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru, SP: Edusc, 2006.

ASSIS, L. G. R. Entre riscos e desafios antropológicos no licenciamento ambiental de hidrelétricas: O caso da UHE Corumbá IV, Goiás. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/207/163>. Último acesso: 07 mai 2012.

BARTH, F. **Os grupos étnicos e suas fronteiras**. In LASK,T (Org). O guru, o iniciador e outras variações antropológicas-Fredrik Barth. Rio de janeiro: Contra Capa Livraria, p. 25-67, 2000. [Tradução de John C. Comerford]

BAINES, S. **A política indigenista governamental e os Waimiri-Atroari**: administrações indigenistas, mineração de estanho e a construção da "autodeterminação indígena" dirigida”. Revista de Antropologia, São Paulo: USP, 1993.

_____. **A Usina Hidrelétrica de Balbina e o Deslocamento Compulsório dos Waimiri-Atroari.**” Brasília: Unb, 1994.

_____. **A Resistência Waimiri-Atroari frente ao Indigenismo de Resistência**. Brasília: UnB, 1996.

BARAÚNA, C. M. Q.; MARIN, R. E. A. **O Fator Participativo nas Audiências Públicas das Hidrelétricas de Jirau, Santo Antonio e Belo Monte**. In: ZHOURI, A. (org). As Tensões do Lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: UFMG, 2011

BARBOSA, N. P. **Setor elétrico e meio ambiente**: a institucionalização da “questão ambiental” no setor elétrico. 2001. Tese de Doutorado, UFRJ.

BARNES, J. A. **Redes sociais e processo político**. In: FELDMAN-BIANCO, B. (org.). Antropologia das Sociedades Contemporâneas: Métodos. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

BARABAS, A.; BARTOLOMÉ, M. A. **Hydraulic development and ethnocide**: the Mazatec and Chinantec people of Oaxaca, Mexico. International Work Group for Indigenous Affairs, 1973.

BARRETO FILHO, H. T. **Invenção ou renascimento? Gêneses de uma sociedade indígena contemporânea no Nordeste** in A Viagem de Volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena. João Pacheco de Oliveira (org). Rio de janeiro: 2ªEd.Contra Capa, 2004a.

_____. **Os predicados do desenvolvimento e a noção de autoctonia**. Revista Tellus, Campo Grande (MS), ano 6, n. 10, p. 11-21, 2006

_____. **Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil.** In: RICARDO, F. (org.) Terras Indígenas e Unidades de Conservação. São Paulo: Instituto Socioambiental. 2004b.

BECKER, H. S. **Conceitos, Segredos e Truques da Pesquisa.** Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2007.

BISPO DOS SANTOS, A. **Colonização, Quilombos:** Modos e Significações. INCTI-CNPq/UnB, em prelo.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 3.551/2000** de 04 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto Presidencial 4.887/2003** de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In: Diário oficial da União Edição Número 227 de 21/11/2003

BRASIL. **Decreto Presidencial 5051/2004** de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

BRASIL. Decreto Presidencial 6.040/2007, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 57**, de 20 de Outubro de 2009 do Ministério do Desenvolvimento Agrário-Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Diário Oficial da União Edição Número 185 de 26/09/2005

BRASIL. **Portaria nº 6** de 1º de março de 2004 do Ministério da Cultura - Fundação Cultural Palmares. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombo de que trata o art. 68/ADCT, e o disposto nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União Edição Número 43 de 04/03/2004

BRONZ, D. **Empreendimentos e empreendedores: formas de gestão, classificações e conflitos a partir do licenciamento ambiental**, Brasil, século XXI. 2011. Tese de Doutorado, UFRJ. Disponível em: http://www.observatoriodopresal.com.br/wp-content/uploads/2011/07/Empreendimentos-e-empreendedores_Tese_Deborah.pdf.

_____. **Pesca e petróleo na Bacia de Campos - RJ.** Políticas de licenciamento ambiental no mar: atores e visões. 2005. Dissertação de Mestrado, UFRJ. Disponível em: http://teses.ufrj.br/PPGAS_M/DeboraBronz.pdf. Último acesso: 15 maio de 2012

BOURDIEU, Pierre. **Introdução a uma sociologia reflexa. O Poder Simbólico.** 3º Ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2000.

CABRAL, E. R. **Institucionalização da questão ambiental e exploração mineral no Pará e Minas Gerais:** valorização da natureza e inversão da imagem da mineração? Revista Iberoamericana de Economía Ecológica v. 5, 2006.

CARDOSO, Ruth (org). **A aventura antropológica.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. **Identidade, etnia e estrutura social.** São Paulo: Pioneira, 1976.

CARTA ABERTA do V Congresso de Servidores Federais da Carreira de Especialistas em Meio Ambiente – ASIBAMA. Disponível em http://www.asibama.org.br/editor/arquivos/Carta%20aberta_final_V%20CONGRESSO%20ASIBAMA%20NACIONAL.pdf. Último acesso: 16 jun 2012.

CARVALHO, M. R. G. **Racismo ambiental na Bahia?** Racismo Ambiental – I Seminário Brasileiro contra Racismo Ambiental. FASE, Rio de Janeiro, p.44-52, 2006.

CHAGAS, M. F. **A política do reconhecimento dos "remanescentes das comunidades dos quilombos in** Horiz. antropol. vol.7 no.15 Porto Alegre, 2001.

CPISP. **Os Entraves da Titulação.** Disponível em: http://www.cpisp.org.br/terras/html/por_que_as_titulacoes_nao_acontecem.aspx?PageID=21. Último acesso: 13 jul 2012

CONAMA, **Resolução nº 001**, de 23 de janeiro de 1986. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 48 do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, para efetivo exercício das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo artigo 18 do mesmo decreto, e considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, resolve.

CONAMA, **Resolução nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, resolve.

DAOU, A. M. L. **A criação do social pelas águas:** notas sobre o Manual da Eletrobrás. Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional, 1989.

_____. **Políticas de Estado e organização social: a barragem de Sobradinho.** 1988. Dissertação de mestrado. PPGAS/ UFRJ.

DIEGUES, A. C. S. **O Mito Moderno da Natureza Intocada.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

DOS ANJOS, J. C. G. **Remanescentes de quilombos: reflexões epistemológicas.** In: LEITE, I. B. (Org.) *Laudos Periciais Antropológicos em debate.* Florianópolis: NUER/ABA, 2005.

DULLEY, R. D. **Noção de natureza, ambiente, meio ambiente, recursos ambientais e recursos naturais.** Agric. São Paulo, v. 51, n. 2, p. 15-26, 2004.

DUQUÊ, G. **A Experiência de Sobradinho: problemas fundiários colocados pelas grandes barragens** In. *Cadernos do CEAS*, Salvador, nº 91, p.30-38, maio/junho de 1984.

ELIAS, N. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000

FCP (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES). **Relatório de gestão 2010.** Disponível em: http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2011/04/rel_gestao_2010.pdf. Último acesso: 26 aug 2012.

FELDMAN-BIANCO, e RIBEIRO, (org). **Antropologia e Poder: Contribuições de Eric Wolf.** Editoras UnB, Unicamp e Imprensa Oficial, 2003

FERNANDES, R. C. **Produto e processo: desafios para o antropólogo na elaboração de laudos de impacto ambiental.** In: LEITE, I. B. (org). *Laudos Periciais Antropológicos em debate.* Florianópolis: ABA/NUER, 2005.

FERREIRA, R. C. **O artigo 68 do ADCT/CF-88: identidade e reconhecimento, ação afirmativa ou direito étnico?** Revista *Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p.5-22, jul. 2010.

FERREIRA, A. C. **Tutela e Resistência Indígena: Etnografia e história das relações de poder entre os Terena e o Estado brasileiro.** 2007. Tese de Doutorado, UFRJ.

FERREIRA, **Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro.** *Ambiente e Sociedade*, dez 1999, no.5.

FIGUEIREDO, A. L. V. **O “Caminho Quilombola”: interpretação constitucional e reconhecimento de direitos étnicos.** Tese de Doutorado – Universidade Candido Mendes, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro Rio de Janeiro: UCAM/ IUPERJ, 2008.

FRANCO, J. L. A. **As sociedades caboclas na Amazônia: tradição e modernidade.** Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciências humanas, vol.3 no.2 Belém mai/ago. 2008.

FREY, M. R.; CAMARGO, M. E. **Análise dos Indutores da Evolução da Consciência Ambiental.** Revista Qualitas, 2003. Disponível em: http://www.uepb.rpp.br/revista_qualitas/artigos/artigos_2003/conscienciaambienta.pdf. Acesso em: 09 mai 2012

G1. Protestos contra 'economia verde' dominam 2º dia da Rio+20. Disponível em: <http://m.g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/protestos-contr-economia-verde-dominam-2o-dia-da-rio20.html>. Último acesso: 07 jul 2012

GERMANI, G. I. **Expropriados terra e água: o conflito de Itaipu.** 2ª edição. Canoas (RS): ULBRA, 2003.

GOFFMAN, E. **Estigma:** notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GOMES, J. B. B. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade:** o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, J. E. S. **Intervenção e exploração de recursos naturais em comunidade quilombola:** o caso de Abacatal. 2005. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará.

GONÇALVES, Cláudia Pereira. **Política, cultura e etnicidade: indagações sobre encontros intersocietários** in Antropologia em primeira mão / Programa de Pós Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1995

GRUPO ORSA, **Relatório de Sustentabilidade 2010.** Disponível em http://www.relatorioweb.com.br/orsa/10/sites/default/files/Orsa_RS2010_PT.pdf acesso em 10 de junho de 2012

GRUPO ORSA; ECOLOGY BRASIL, Estudo de Impacto Ambiental da Usina Hidrelétrica de Energia de Santo Antônio do Jari, 2008.

GUICHENEY, H.; MARQUES, A. **A formação de contextos deliberativos para o entendimento negociado de questões coletivas:** em foco a Audiência Pública do processo de Licenciamento Ambiental de uma Pequena Central Hidrelétrica. Disponível em: http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/sc_scp-hellen.pdf. Acesso em: 07 mai 2012.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IBGE. **Vocabulário básico de recursos naturais e meio ambiente.** 2 edição. Rio de Janeiro, 2004

JATOBÁ, S. U. S., CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. **Ecologismo, ambientalismo e ecologia política:** diferentes visões da sustentabilidade e do território. Sociedade e estado. v. 24 n.1, Brasília: 2009

JORNAL LUX. **Itaipu dá um ultimato aos Avá-Guarani**, Curitiba, 27 de junho de 1995. Disponível em <http://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=81343> acesso em 5 de junho de 2012.

LEITE, I. B. **Laudo Periciais Antropológicos em debate**. Florianópolis: Co-ediação NUER/ABA, 2005.

_____. **Os quilombos no Brasil**: questões conceituais e normativas. Etnográfica, Vol. IV (2), 2000, pp. 333-354.

LEITE LOPES, J. S. (coord.) **A ambientalização dos conflitos sociais**: participação e controle público da poluição industrial. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004a.

_____. **Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação**. Horizontes antropológicos. v.12 n.25. Porto Alegre, 2004b.

LENOIR, R. **Objeto Sociológico e o Problema Social**. In: Champagne, P. et al. Iniciação à Prática Sociológica. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

LEWIS, D.; MOSSE, D. **Encountering order and disjuncture**: contemporary anthropological perspectives on the organization of development. Oxford Development Studies, 34,1, 2006.

LIMA, A. C. de S. **Um Grande Cerco de Paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.

LINK, V. **Desenvolvimento da Amazônia e Povos Indígenas**. 2009. Disponível em: http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/aulas/6link-volker/palestra-VL-09.pdf. Último acesso: 26 ago 2012.

LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropológica n°322, Brasília: UnB, 2002.

LITTLE, P. E. **I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais**: uma experiência na formulação de políticas públicas no Brasil. Luziania, GO, 2005. Disponível em <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cnpct/relatorios-da-comissao-nacional-de-desenvolvimento-sustentavel-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-cnpct>. Último acesso: 30 jun 2012.

LOUREIRO, J. **Petróleo à vista. O “meio ambiente” na política local**: estudo de caso num processo político. 2004. Dissertação de Mestrado, UFRJ. Disponível em: http://teses.ufrj.br/IFCS_M/JulianaLoureiroSilva.pdf. Último acesso em: 16 maio 2012.

LUDWIG, M. P. **Hidrelétricas, modernidade, ameaça de perda do lugar**. In: XVII Congresso Brasileiro de Economia Doméstica e V Encontro Latino-Americano de Economia Doméstica, 2003, Guarapari-ES. Anais do XVII Congresso Brasileiro de Economia Doméstica e V Encontro Latino-Americano de Economia Doméstica, 2003.

MACHADO, E. P.; OLIVEIRA, E. O. **Poder e participação política no campo**. São Paulo; Salvador: CERIFA, 1987.

MALHEIROS, T. M. M. **Controle ambiental federal das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no novo cenário de flexibilização do monopólio estatal no Brasil**. 2002. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

MARTÍNEZ ALIER, J. **O Ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

MEDEIROS, R. **Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil**. Ambiente e Sociedade, Campinas, v. IX, n. 1, p. 41-64, 2006.

MEDEIROS, R., IRVING, M., GARAY, I.E.G. **A Proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção**. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, ano VI, n. 9, p. 83-93, 2004.

MELLO, F. C., DARELLA, M. D. P. **As Comunidades Guarani e o processo de duplicação da BR-101 em Santa Catarina: análise da questão territorial**. In: LEITE, I. B. (Org.) *Laudos Periciais Antropológicos em debate*. Florianópolis: NUER/ABA, 2005

MENEZES, M. L. P. **Parque Indígena do Xingu: a construção de um território estatal**. Campinas: Editora da Unicamp, 2000.

MONTENEGRO, J. **Povos e comunidades tradicionais, desenvolvimento e decoloialidade: articulado um discurso fragmentado**, trabalho apresentado em XI JORNADA DO TRABALHO: Trabalho e as Escalas da Práxis Emancipatórias: autonomia de classe frente à territorialização do capital 12 a 15 de outubro de 2010, UFPB – João Pessoa. Disponível em <http://www4.fct.unesp.br/ceget/anaisxijornada/artigos%20gt4%20pdf/gt4-16%20jorge%20montenegro.pdf>. Último acesso: 30 de junho de 2012.

MUNUNGA, K. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: Identidade nacional versus identidade negra**. 3º ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

NUTI, M. R. **Integração energética na América do Sul: escalas, planejamento e conflitos**. 2006. Tese de Doutorado, IPPUR, UFRJ.

FRASER, N. **From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a “Postsocialist” Age**. Disponível em: <http://ethicalpolitics.org/blackwood/fraser.htm>. Último acesso: 26 aug 2012

NAJAR, A. L. **Malária, migrações e grandes projetos na Amazônia**. Travessia (UFSC), v. 02, n.06, p. 33-38, 1990.

NEVES, D. P. **Assentamento rural: confluência de formas de inserção social**. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 13, p. 5-28, 1999.

NOGUEIRA, O. **Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem**. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 19, n. 1, 2006.

NUNES, P. H. F. **Mineração, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Aspectos Jurídicos e Socioeconômicos**. Disponível em: http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Mineracao.pdf. Acesso em 15 mai 2012.

O'DWYER, E. C. **O papel social do antropólogo: A aplicação do fazer antropológico e do conhecimento disciplinar nos debates públicos do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

_____. **Racismo, etnicidade e políticas de identidade no Brasil: os remanescentes de quilombos na fronteira amazônica** in Racismo Ambiental. I Seminário Brasileiro Sobre Racismo Ambiental – Rio de Janeiro: FASE, 2006.

_____. **Terras de quilombo: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento**. In: TOMO, Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais/Universidade Federal de Sergipe Nº 1 (1998). São Cristóvão-SE, NPPCS/UFS, n. 10 jan./jun., 2007.

OLIVEIRA, J. E. **Sobre a necessidade do trabalho antropológico para o licenciamento ambiental: avaliação dos impactos socioambientais gerados a partir da pavimentação asfáltica da Rodovia MS-384 sobre a comunidade Kaiowa de Ñande Ru Marangatu**, Revista História em Reflexão: Vol. 4 n. 7 – UFGD, jan/jun, 2010.

OLIVEIRA, M. R. O conceito jurídico da expressão “povos e comunidades tradicionais” e as inovações do decreto 6.040/2007. Disponível em: <http://ocarete.org.br/wp-content/uploads/2009/02/conceitojuridico-pect.pdf>. Acesso em 13 jul 2012

OLIVEIRA, S. **A releitura dos critérios de justiça na região dos Lagos do Rio de Janeiro**. In: ASCELRAD, H. Conflitos Ambientais no Brasil. Henri Ascelrad (org). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

OLIVEIRA FILHO, J. P. **Fronteiras de papel: o reconhecimento oficial das terras indígenas**. Revista Humanidades, Brasília, v. 18, p. 91-102, 1988.

_____. **Os Instrumentos de Bordo: expectativas e possibilidades do trabalho do antropólogo em laudos periciais em A Perícia Antropológica em Processos Judiciais**. UFSC, 1994

_____. **Pluralizando tradições etnográficas: sobre um certo mal-estar na antropologia**. In: LANGDON, E. J.; GARNELO, L. (org.). Saúde dos povos indígenas: reflexões sobre antropologia participativa. Rio de Janeiro: Contra Capa/ABA, 2004.

_____. **Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas**. In: _____ (org.). Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998b.

_____. **Uma etnologia dos “índios misturados”?** Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. Em *Mana – estudos de antropologia social*, PPGAS/MN/UFRJ, 4/1, abr 1998a.

_____; SANTOS, A. F. M. **Reconhecimento Étnico em Exame:** dois Estudos sobre os Caxixó. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2003.

PÁDUA, J. A. **Um sopro de destruição:** pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

PIMENTEL FILHO, G. **O Impacto Ambiental das Obras do Setor Elétrico:** o reassentamento da população atingida da usina de Itaparica In. *Revista Administração Pública*, nº 22 (3), Rio de Janeiro, p.95-110, jul/set de 1988.

PIVA, A. **Edgar Morin e a pesquisa em educação ambiental no Brasil.** In: VI Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste ANPED/Sudeste, 2004, Rio de Janeiro. *Anais do VI Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste ANPED/Sudeste*, 2004.

PNUMA. **PNUMA no Brasil.** Disponível em: <http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=44>. Último acesso em 6 julho de 2012.

POLÍTICA AMBIENTAL. **Economia Verde:** Desafios e oportunidades. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011. Disponível em: http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/politica_ambiental_08_portugues.pdf

RIBEIRO, D. **Os Índios e a Civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno.** Petrópolis: Vozes, 1977.

SÁ, C. S.; AMARAL, S. T. **As Comunidades Quilombolas no Brasil.** In: ETIC – Encontro de Iniciação Científica. Marília, 2009.

SAMPAIO, P. B. **Mar de Conflitos:** as diferentes formas de organização política dos pescadores artesanais. 2006. Dissertação de Mestrado. UFRRJ, 2006.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental:** conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos:** proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.

SANTOS, Ana Flávia Moreira. Do terreno dos caboclos do Sr.João à Terra Indígena Xakriabá: as circunstâncias de formação de um povo - um estudo sobre construção social de fronteiras. 1997. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** São Paulo: EdUsp, 2004

SANTOS, S. C. **A geração hídrica de eletricidade no sul do Brasil e seus impactos sociais.** *Etnográfica*, Vol. VII (1), 2003.

SCOTT, P. **Negociações e resistências pertinentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

SIGAUD, L. M. **A política social do setor elétrico**. Sociedade e Estado, v. IV, p. 55-71, 1989.

_____. **Efeitos Sociais de Grandes Projetos Hidrelétricos**. In: Sigaud, L.; Pinguelli Rosa, L.; Mielnik, O.. (Org.). Impactos de Grandes Projetos Hidrelétricos e Nucleares: aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais. São Paulo: Marco Zero, 1988.

_____. **Estado, Energia Elétrica e Meio Ambiente: o caso das grandes barragens**. Rio de Janeiro: COPPE/Editora da UFRJ, 1995.

_____. **Expropriação do campesinato e concentração de terras em Sobradinho**. Ciências Sociais Hoje 1987, p. 214-290, 1987.

_____. **O caso das grandes barragens**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, p. 18-40, 1992.

SILVA, C. T. **Identificação étnica, territorialização e fronteiras: a perenidade das identidades indígenas como objeto de investigação antropológica e ação indigenista**. Revista de Estudos e Pesquisas, FUNAI, Brasília, v.2, n.1, p.113-140, jul. 2005.

SUNDFELD, C. A. (org). **Comunidades quilombolas: direito à terra** (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Sociedade Brasileira de Direito Público. São Paulo: Editora Abaré, 2002.

SWARTZ, M. (ed). **Local-level politics**. Chicago, Aldine, 1968.

TEIXEIRA, F. M.P. **História do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1995.

TEIXEIRA, R. O. S. **A “rua” e o “nosso lugar”: processo de reterritorialização no licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Murta** in As Tensões do Lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Andréa Zhouri (org.). Belo Horizonte:Ed. UFMG, 2011.

TENÓRIO, M. C. C.; SOARES, P. F. **A questão ambiental versus questão social**. Disponível em: <http://www.unitrabalho.uem.br/artigos/pdf5.pdf>. Último acesso: 09 maio de 2012.

TURNER, V. **Drama, campos e metáforas**. Niterói: EdUFF, 2008.

_____. **Floresta de símbolos: aspectos do ritual Ndembu**. Niterói: EdUFF, 2005.

_____. **O processo ritual: estrutura e anti-estrutura**. Petrópolis: Vozes, 1974.

UNEP. Integração entre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento: 1972-2002. Brasil, 2004.

VAINER, C. B. **O caso dos atingidos por barragens.** In: I. Carvalho, G. Scotto. (Org.). Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais. Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais. Rio de Janeiro: Ibase, 1995, v. 1, p. 39-74.

_____. **Conceito de "Atingido":** uma revisão do debate. In: Franklin Daniel Rothman. (Org.). Vidas Alagadas - conflitos socioambientais, licenciamento e barragens. 1 ed. Viçosa: UFV, 2008.

_____. **População, meio ambiente e conflito social na construção de hidrelétricas.** In: George Martine. (Org.). População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

VAZ, V. B. Jorge. **A represa de ribeirão das lajes e os efeitos socioespaciais no planalto da serra do mar no sul do Estado do rio de janeiro.** Artigo apresentado no Simpósio Internacional Globalización, Innovación y Construccions de redes urbanas em América y Europa, 1890 – 1930. Universidade de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia, 23 -26 de janeiro 2012.

VEROCAI, Iara. **Vocabulário Básico de Meio Ambiente:** conceitos básicos de meio ambiente. FEEMA: Rio de Janeiro, 1990.

VIEIRA, L. C. V. **A ferro e fogo:** análise dos conflitos ambientais em Anchieta/ES. 2009. Dissertação de Mestrado, UFRJ. Disponível em: http://www.psicologia.ufrj.br/pos_eicos/pos_eicos/arganexos/arqteses/lucianezanol.pdf. Último acesso: 20 aug 2012

VILLARES, L. F. **Direito e Povos Indígenas.** Curitiba: Ed. Juruá, 2009.

WEBER, M.; VII. Classe, Estamento, Partido in:**Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: LTC, 2002.

ZHOURI, A. **As Tensões do Lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

_____; GOMES, L. A. Da **Invisibilidade à mobilização popular:** atores e estratégias no licenciamento ambiental das hidrelétricas Capim Branco I e II. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, UFSC, Florianópolis, 2007

_____.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B., A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflito socioambientais. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2005.

_____.; OLIVEIRA, R. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil Rural: o caso das usinas hidrelétricas. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a08v10n2.pdf>. Último acesso: 12 fev 2012.