



Colonialismo Epistêmico na América Latina: Povos Indígenas e Corporações Multinacionais Mineiras

Isabella Alves Lamas

Doutoranda no Centro de Estudos Sociais e na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra em período sanduíche no Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)
isaalamas@gmail.com

Resumo: Nas últimas décadas, conflitos socioambientais gerados a partir da mineração de larga-escala ganharam destaque na América Latina. Megaprojetos implementados por corporações multinacionais são responsáveis pela perpetuação de violências sistêmicas aos direitos de grupos indígenas na região. Tecnologias de governo, como a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental são usadas como instrumentos para sugestão de medidas de mitigação dos impactos da mineração, mas estão em descompasso com as demandas reais dos grupos atingidos. A partir da pesquisa de campo sobre o relacionamento de uma CMN mineira brasileira e comunidades indígenas na região do sudeste do Pará, este trabalho procura evidenciar a existência de um hiato entre a compreensão empresarial do gerenciamento do risco social da mineração e a maneira como os impactos são entendidos a partir de formas de conhecimento e saberes indígenas.

Palavras-chave: mineração; povos indígenas; conflitos socioambientais

Abstract: In the last decades, big mining socio-environmental conflicts gained prominence in Latin America. Megaprojects implemented by multinational corporations (MNC) are responsible for systemic violence perpetuation to the indigenous rights in the region. Technologies of government, such as the elaboration of Environmental Impact Assessments, are used as instruments of mitigation of the mining impacts but are in mismatch with the real demands of affected groups. Drawing on fieldwork on the relationship between a Brazilian mining MNC and indigenous communities in the region of southeast Pará, this work seeks to highlight the existence of a gap between corporative mindset of managing mining social risks and the way by which impacts are understood from indigenous perspectives and forms of knowledge.

Key words: mining; indigenous peoples; socio-environmental conflicts

Introdução

Nas últimas décadas, os conflitos socioambientais gerados a partir da mineração de larga-escala ganharam destaque na América Latina. Megaprojetos de mineração implementados por corporações multinacionais (CMNs) são responsáveis pela perpetuação de violências sistêmicas a direitos culturais, econômicos, sociais e ambientais de grupos indígenas na região. Tecnologias de governo, como a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental, Programas de Gestão Ambiental e Econômica, Estudos do Componente Indígena, são usadas como instrumentos para elaboração de medidas de mitigação dos impactos da



mineração, mas estão em descompasso com as demandas reais dos grupos atingidos. Além disso, práticas comuns de compensação de impactos como a transferência de recursos financeiros para comunidades indígenas atingidas, muitas vezes são investimentos que acentuam os impactos negativos decorrentes da atividade mineral e, conseqüentemente, a ocorrência de conflitos socioambientais. Este trabalho traz evidências empíricas da realização de uma pesquisa de campo sobre o relacionamento entre uma CMN mineira brasileira, a Vale S.A., que tem ampla atuação na América Latina, e comunidades indígenas da TI Mãe Mareia, na região do sudeste do Pará no âmbito dos Projetos Ferro Carajás e S11D. Neste contexto, há a existência de um hiato entre a compreensão empresarial do gerenciamento de risco da atividade mineral implementada em larga-escala e a maneira como os impactos são entendidos a partir de formas de conhecimento e saberes indígenas. As discussões entre grupos indígenas e a CMN são pautadas pela aparente legitimidade técnica desta última, caracterizando um colonialismo epistêmico, na medida em que opera a partir de uma tentativa de supressão de um amplo engajamento de comunidades indígenas. Assim, o trabalho pretende oferecer subsídios para a compreensão sobre possíveis mecanismos comuns de invisibilização ou inviabilização de epistemologias indígenas do Sul nos debates sobre megaprojetos de desenvolvimento na América Latina.

Conflitos Socioambientais e o Gerenciamento dos Riscos Sociais

Há uma extensa bibliografia que aborda a conexão entre a conflitualidade, violência e exploração de recursos naturais. Entre elas, esta a Ecologia Política que analisa recursos, relações de poder e formas de violência (*Vide*. PELUSO; WATTS, 2001; BILLON, 2012). De fato, os conflitos socioambientais estão no centro da Ecologia Política, a partir de reflexões críticas sobre modelos de desenvolvimento, formas de acumulação e exploração, questões de justiça distributiva, relações de poder e práticas de naturalização de dinâmicas opressivas. Em artigo recente sobre conflitos ambientais, Philippe Le Billon argumenta que “de forma mais ampla, a Ecologia Política é sobre política e sobre o reconhecimento do carácter político das questões ambientais e de recursos” (BILLON, 2015. p. 598). Este prisma busca entender os conflitos não como resultados ou efeitos das condições ambientais, mas antes a politização do ambiente via conflitos ou, em outras palavras, como estas condições ambientais se tornaram politizadas. Para Le Billon, esta busca ocorre concomitante a um processo de despolitização das interações entre humanos e meio ambiente que se

expressa por meio de dois processos imbricados em mudanças nas formas de governo: a abordagem gerencial a demandas particulares de, por exemplo, grandes projetos na área da mineração, através de uma combinação do conhecimento dos especialistas com mecanismos de consulta pública e o populismo das visões ambientais, como a de desenvolvimento sustentável, caracterizado por formas excludentes de formação de consenso (BILLON, 2015, p. 602).

No círculo da literatura que informa a indústria sobre as soluções que os grandes empreendimentos deveriam implementar perante os impactos gerados, o processo de gerenciamento dos aspectos sociais é entendido enquanto avaliação de impactos sociais. Os mecanismos de avaliação de impactos sociais foram desenvolvidos principalmente como resposta a demandas e requerimentos regulatórios formais de múltiplas jurisdições – do Banco Mundial à legislações nacionais. No entanto, ao longo do tempo foi também sendo reforçada a necessidade de sua efetividade não só enquanto cumprimento compulsório destas múltiplas regulações, mas também, perante a ausência delas, como um mecanismo de resposta proactiva aos impactos gerados (ESTEVEZ *et al.*, 2012). Dessa forma, a avaliação de impactos sociais é entendida tanto como um instrumento regulatório que determina a viabilidade do projeto, quanto como um instrumento técnico-científico de assessoria à indústria para o gerenciamento dos impactos sociais dos projetos. A análise, o monitoramento e o gerenciamento dos chamados riscos sociais são desenvolvidos não apenas como garantia do ganho da licença compulsória de viabilização do projeto, mas também de uma licença social de operação (VANCLAY *et al.*, 2015). A licença social de operação diz respeito ao reconhecimento sobre a influência que a sociedade pode ter em relação a capacidade do proponente executar o projeto para além das licenças ambientais legais emitidas pelos governos dos estados hospedeiros.

Um dos padrões internacionais que informam o desenvolvimento destas soluções é o de responsabilidade social corporativa (identificada usualmente como CSR, a partir de seu acrônimo em inglês). O modelo sugerido às multinacionais é uma compreensão da CSR enquanto gerenciamento de risco (RUGGIE e KYTLE, 2005). O reconhecimento da importância dos aspectos sociais enquanto propulsores dos riscos de negócio é resultado da difusão dessa ideia de influência que as partes interessadas têm sobre o sucesso e os custos dos projetos. Além disso, atualmente são amplamente reconhecidos os benefícios que os negócios tem com a implementação da avaliação e gerenciamento dos impactos sociais: aumentam a certeza e os lucros (GOODLAND, 2012), reduzem a probabilidade de

conflitos e constroem uma boa reputação corporativa. A partir desta racionalidade, o principal mecanismo empregado enquanto meio para evitar conflitos entre empreendedor e comunidades atingidas é a promoção da participação destas últimas nos processos de tomada de decisão associados aos projetos (HAMANN, 2003). Um exemplo comum de mecanismo de participação é a necessidade de execução de consultas públicas na fase do desenho inicial do projeto de modo a incorporar neste a perspectiva das populações afetadas. No entanto, como admite o próprio guia para a avaliação e gerenciamento de impactos sociais de projetos de desenvolvimento da Associação Internacional de Avaliação de Impactos, os chamados processos participativos raramente fazem mais do que legitimar acordos e regulamentações já predeterminados (VANCLAY *et al.*, 2015).

Outro padrão central que informa a elaboração de soluções para a indústria e a administração socioambiental é o de desenvolvimento sustentável. Como nos alerta Arturo Escobar, a administração sustentável da natureza se opõe à acumulação exploradora bruta e requer uma dominação cultural muito mais profunda do que esta, uma vez que todos os elementos e escalas envolvidos são parte integrante da equação da produtividade (ESCOBAR, 1996). A construção de uma estrutura de governança sustentável dos megaprojetos é pautada por uma racionalidade de gerenciamento dos riscos socioambientais presentes nos projetos e em processos regulatórios e instrumentos tecnocientíficos que trabalham a partir da lógica de caracterização e mitigação dos impactos. Dessa forma, compreender não só as formas de aplicação dessa ciência ambiental da sustentabilidade, isto é, as formas de definição dos impactos e medidas compensatórias, mas também a sua forma de produção e circulação no terreno é tarefa fundamental para os estudos desenvolvidos da Ecologia Política e comprometidos com a defesa da justiça ambiental.

Os Gavião da Terra Indígena Mãe Maria: Povos Indígenas atingidos pela mineradora

A Vale S.A. (antiga Vale do Rio Doce) atua em 13 estados do Brasil e há inúmeros casos de conflitos socioambientais relacionados com a empresa ao longo de todo o país. A região de Carajás, no Pará, tem uma longa tradição de exploração de minérios, especialmente do ferro, responsável pela geração de impactos sociais e ambientais negativos sentidos pelas populações da região principalmente ao longo do percurso da Estrada de Ferro de Carajás (EFC). No momento, encontra-se em fase final de implementação o novo projeto da Vale de exploração mineral na região que é uma expansão de suas minas no Complexo de Carajás: o Ferro



Carajás S11D. No sentido de viabilizar o projeto, a empresa está investindo em ampliar a sua capacidade de escoamento através de investimentos no Terminal Marítimo de Ponta da Madeira e na expansão e/ ou duplicação da EFC que operava até então em linha singela na maior parte do trajeto. A implementação do Projeto S11D tem ocasionado um processo de renovação dos impactos e conflitos socioambientais associados à mineração da Vale na região. Em especial, a duplicação da EFC tem gerado inúmeros problemas sociais que vão desde despejos, contaminação das águas, reassentamentos problemáticos e conflitos com populações indígenas.

Há diversos grupos e Territórios Indígenas nos entornos da atividade da Vale no sudeste do Estado do Pará, entre eles os Xikrin, os Kayapó e os Gavião. Estes últimos, os Gavião do Pará ou Gavião de Oeste, são um dos grupos que mais foram impactados pela mineração na região. Eles atualmente vivem na Terra Indígena (TI) Mãe Maria, situada a 40 km de Marabá. Atualmente, a TI é cortada por três grandes empreendimentos de infraestrutura: a estrada BR-222 (antiga PA-70), as linhas de transmissão de energia (proveniente da Hidrelétrica de Tucuruí) e a Estrada de Ferro Carajás. Não obstante, segundo o artigo 3º de decreto responsável pela demarcação da TI Mãe Maria (Decreto Federal no 93.148.1986), as áreas ocupadas por tais empreendimentos são excluídas da área de demarcação. A existência e discussões para implementação destes empreendimentos caracterizou um intenso contato e negociações com as empresas responsáveis pelos linhões (como são chamadas as linhas de transmissão de energia) e pela EFC, respectivamente a Eletronorte e a Vale S.A. O envolvimento da Vale com os Povos Indígenas Gavião está marcado pelo seu papel na própria demarcação desta TI - e indenizações decorrentes do Loteamento Flexeiras do GETAT - ainda enquanto empresa estatal. A TI foi homologada em 1986 pelo então presidente do Brasil José Sarney, ato que foi consequência de influência e atuação da Vale no sentido de cumprir as condicionantes de um empréstimo realizado pelo Banco Mundial (BM) à companhia como fonte de financiamento das obras de infraestruturas relacionadas ao Projeto Ferro Carajás. Desde o processo de deslocamento para a Mãe Maria através de agentes da ditadura militar (no caso dos Akrãtikatêjê e dos Kykatêjê), a instalação de todos os empreendimentos supracitados e a discussão para instalação de novos empreendimentos como um gasoduto e a hidrelétrica de Marabá, (ambos também de interesse da Vale), os Gavião tem que conviver com a usurpação e supressão de seu território. Com a enorme circulação de pessoas

de fora da TI e a grande proximidade de centros urbanos, eles vem perdendo conexões com a sua cultura e forma de viver. Sobre os impactos da mineração em suas vidas e a relação com a Vale, um/a indígena relata:

Nós morava em casa de palha, não tinha energia não tinha e não tem água de qualidade. Tem um poço ali que a CESAÍ fez nem prestar não prestou. Hoje nós bebe água do açaiçal. Meu pai morreu de problema de rins, coração, diabete. Meu pai morreu. Hoje a maioria do povo caindo cabelo por causa da comida por muita química. Tanta coisa ruim que nós ingere que nós não temos uma alimentação de qualidade. Nós não tem. Nós não tem uma educação de alimentação porque nunca a Vale pagou uma nutricionista, nunca ela pagou um técnico pra vim orientar nós. Tá joga tudo na sua mão tá entendendo, é assim que a Vale tratou nós e trata até hoje. Nós somos humilhados pra Vale, humilhado nós somos¹.

Convênios com a Vale: Conflitos e a Febre da Divisão dos Recursos

De forma geral, um dispositivo técnico-jurídico de governança que se destaca na forma de relacionamento entre a Vale e o Povo Gavião ao longo destes anos é a existência de convênios firmados entre a mineradora e os Povos Indígenas da região. Estes têm origem no início dos anos 80 e foram inicialmente o resultado de outra das exigências do BM para a concessão de empréstimos destinados a implementação do Projeto Ferro Carajás. A condição do BM presente nas cláusulas do contrato firmado com a então CVRD era de que “a companhia criasse meios para garantir a demarcação das terras dos índios, constantemente ameaçadas, e incluísse em suas políticas de investimento na saúde, na educação e em atividades produtivas direcionadas aos povos indígenas” (VALE S.A., 2012, p. 211). Dessa forma, o primeiro convênio envolvendo os Gavião foi o CVRD –n°59/82, firmado em 1982 com duração de 5 anos. O convênio previa a implementação do *Projeto Ferro-Carajás: Apoio às Comunidades Indígenas* executado nos anos subsequentes provocando alterações significativas no cotidiano dos grupos indígenas envolvidos (Oliveira, 2004). Além da demarcação da TI, o Convênio também implicava a implementação das tais políticas de investimentos que foram feitas através de repasse de dinheiro da companhia para os indígenas através da intermediação da FUNAI para implementação de projetos. A antropóloga Iara Ferraz, grande conhecedora do grupo dos Gavião com quem teve ampla convivência e realizou inúmeros trabalhos, expôs na época aquilo que seria um duplo impacto no grupo: o empreendimento em si e o projeto de apoio as comunidades indígenas.

¹ Entrevista Pessoal, Anonimato Preservado – Liderança Indígena, TI Mãe Maria, 13 de janeiro de 2016.

Até agora, a Comunidade Indígena Parkatêjê pouco se beneficiou com o "projeto de apoio" concebido e executado pela FUNAI. (...) Não cabe a Companhia Vale do Rio Doce, através de recursos que torna disponíveis, substituir a incompetência da atuação tutelar, na execução de projetos que estão fadados ao "fracasso", uma vez que concebidos como modelos genéricos, sem o devido conhecimento das particularidades do grupo, sem um acompanhamento adequado, e, sobretudo sem a participação dos índios em seu dimensionamento (FERRAZ, 1984, p. 6).

As dificuldades envolvidas na operacionalização deste primeiro convênio contém as raízes dos problemas que hoje se manifestam em relação aos subsequentes acordos firmados com a Vale. O estado de guerra em que estavam os Gavião na década de 80 por conta de sujeição a todas as pressões e influências externas sobre eles exercida não é muito diferente do estado do grupo no início de 2015. Ao fim do prazo de vigência do convênio no final da década de 80, a CVRD interrompeu o repasse financeiro à FUNAI para implementação do projeto e ações de assistência daí decorrentes. Os indígenas promoveram manifestações na ferrovia em 1989 como forma de protesto e demanda por um novo convênio. O fruto deste processo de negociação foi o novo Convênio n°0333/90, dessa vez com prazo de vigência indeterminado e firmado entre a FUNAI, CVRD e indígenas. Em 1999 foi atendida uma antiga demanda dos indígenas: que fossem eles a gerenciar diretamente os recursos por meio de Associação Indígena representativa. A partir desse momento então foi criada a *Associação Indígena Parkatêjê Amjip TarKaxuwa* e o repasse passou a ser feito diretamente entre a já privatizada Vale para os indígenas sem a intermediação da FUNAI. O modelo de fornecimento das recursos a partir de Planos de Trabalho anuais acordados entre Vale, FUNAI e indígenas foi reformulado e deu origem a negociação de Termos de Compromisso com duração prolongada que tem o propósito de quantificar as obrigações contidas no Convênio (MACHADO, 2015, p. 2). Os primeiros foram o Termo de Compromisso Vale e Parkatêjê, com participação da FUNAI, 2007-2012 com renovação até 2015 e Termo de Compromisso Vale e Kykatêjê, com participação da FUNAI, 2007-2012 também com renovação até 2015. Depois, com a constituição de novo aldeamento Akrätikatêjê em 2009, e fruto de um longo e penoso processo de negociação com a Vale para este grupo, finalmente foi firmado o Termo de Compromisso Vale e Akrätikatêjê, com participação da FUNAI (2012-2013), com renovação até 2015 (COMTEXTO CONSULTORIA, 2014). No entendimento da Vale, a provisão destas ações de assistência aos indígenas caracterizam ações de cunho não vinculativo. Ou seja, há aqui uma disputa sobre o caráter do convênio: se estes são uma obrigação contratual ou mera liberalidade como afirma a empresa em reuniões

com a comunidade, órgãos públicos e sociedade civil organizada, bem como em argumentações jurídicas. Além da disputa de base jurídica sobre o caráter vinculativo das ações previstas no convênio, devido ao desacordo dos grupos indígenas com a CMN no âmbito da negociação para renovação destes, 2015 foi um ano de conflito marcante. Os Termos de Compromisso possuem uma série de condicionantes que devem ser cumpridas pelos índios, entre elas a proibição de manifestação e/ou interdição da ferrovia e a emissão de declaração pública sobre o relacionamento deles com a Vale. Esta última foi usada como justificativa legal para a retaliação às comunidades da TI Mãe Maria através de corte do convênio e suspensão de atendimentos na área da saúde em março de 2015.

Os Termos de Compromisso preveem o repasse de valores monetários em base anual para as associações indígenas que são, por sua vez, responsáveis por gerir os recursos. As relações decorrentes do acordo passaram a ser estritamente de cunho financeiro na medida em que atualmente, de forma geral é possível dizer que, não há acompanhamento consistente nem por parte da Vale nem por parte da FUNAI da forma como o dinheiro é aplicado e gerido pelos indígenas. Ou seja, há aqui um grande problema em relação a gestão de recursos ocasionado, principalmente, pela ausência de implementação de projetos que promovam garantias de longo prazo para os indígenas. Por este motivo, os indígenas acabaram por se tornar altamente dependentes do repasse financeiro da Vale para o seu sustento. Conforme relatado por um/a servidor/a público da FUNAI, há uma mudança temporal na relação entre companhia e indígenas.

Há de se destacar também dois períodos. O período em que era CVRD a relação das comunidades indígenas era outra. Havia um processo de interação com as comunidades. Inclusive haviam servidores da Vale que dormiam na aldeia indígena. Minimamente havia essa relação. Com a privatização aí o cenário se alterou. A relação começou a ser mais em um contexto de diálogo jurídico e aí já começam a ter estas inserções de advogados que começam a falar pelos indígenas e também começa a ter uma relação mesmo de um linguajar diferenciado de reuniões, de apresentação de planilhas. Essa relação acaba se alterando. E aí a cada novo momento se agravando porque a relação das comunidades com a Vale ela passa a ser unicamente uma relação financeira com a apresentação de planilhas e aí aquilo que foi iniciado em um processo inicial que era de projetos porque o recurso não é para ser um recurso pra ser descentralizado, empregado aleatoriamente. Na verdade era pra constituição de projetos, projetos de vigilância, na educação, de saúde².

² Entrevista Pessoal, Anonimato Preservado - Servidor Público da FUNAI, Marabá, 13 de janeiro de 2016.

Como consequência dessa relação de dependência financeira por parte dos indígenas dos recursos transferidos pela Vale, é possível observar desigualdade social dentro da TI. Há uma dependência quase total dos grupos do dinheiro da Vale na área da saúde e dependência parcial na educação. O convênio prevê benefícios também nas atividades produtivas e na proteção e vigilâncias das TIs. No caso dos Akrãtikatêjê, por exemplo, o deslocamento para a escola localizada em Morada Nova a 3 km da aldeia é feito em veículo comprado através do dinheiro do acordo com a Vale. Um dos pontos altos do conflito de 2015, se deu com a interdição do convênio e dos repasses por parte da Vale devido a uma suposta paralização da ferrovia pelos Parkatêjê. Entre as ações de suspensão, a companhia deu ordens de suspensão imediata do atendimento de saúde indígena, emergencial ou eletivo. Essa atitude deixou diversos indígenas em situações de urgência totalmente desamparados, o que causou grande revolta na TI. Na opinião dos índios, a dependência deles da assistência da Vale na área da saúde é total e a companhia tem recorrentemente adotado ações no sentido de romper com a provisão destas atividades.

Pois é ai a saúde no começo como ela queria ser boazinha ela deu saúde boa. A Vale ela foi desmamando o índio, tirando de pouquinho. Hoje em dia a Vale ela não paga um canal, só arranca e faz chapa. Antigamente até implante ela fazia. Como ela viu que aumentou o número de doença ela foi tirando. É mesmo que tirar pito de uma boca de uma criança. (...) Falo do meu povo em geral, mas se dinheiro da Vale acabasse hoje tinha índio ai que ia pedir esmola, não sabe mais caçar, não sabe jogar um anzol na água, não tem coragem pra trabalhar. Mas quem acostumou? A Vale. **A mamãe Vale.** Ai a Vale fechou a torneira³.

O fato do/a indígena referir-se a Vale enquanto mamãe Vale é um forte simbolismo do envolvimento totalitário da companhia em aspectos cruciais da vida dos índios e a total dependência destes últimos das ações de cunho assistencialistas decorrentes do convênio. Relata-se que quando o convênio foi suspenso temporariamente em 2015 (e posteriormente retomado por decisão judicial), houveram índios que estavam passando fome nas aldeias, comendo apenas farinha com água. Independente do desejo da Vale de se associar a estas atividades de governo, ou não, o fato é que em decorrência disso a companhia tem grande controle sobre os índios, o que caracteriza processos de negociação com desigualdades de tratamento e margens de manobra para a imposição de condicionantes que cerceiam a livre expressão e manifestação dos indígenas. Além do convênio ser um fonte de conflitos externos entre os grupos indígenas e a companhia, a sua existência também é fundamental para compreender o envolvimento da Vale na perpetuação de conflitos

³ Entrevista Pessoal, Anonimato Preservado – Liderança Indígena, TI Mãe Maria, 13 de janeiro de 2016.



internos. A insatisfação crescente de membros do grupo em relação a divisão do repasse dos recursos ocasionou um processo de divisão intensa dos grupos indígenas que vivem na TI e a consequente multiplicação de associações indígenas para o recebimento dos repasses. Isso resultou em uma febre pela divisão dos recursos entre os Gavião. Para se ter dimensão deste processo em andamento, no Estudo do Componente Indígena (ECI) apresentado em setembro de 2014 constam apenas 6 aldeamentos na TI. Não obstante, quando o período de campo desta tese foi realizado em janeiro de 2016 já eram 12 aldeamentos.

Estudo do Componente Indígena: o gerenciamento dos impactos socioambientais pela via da judicialização

O *Estudo do Componente Indígena para a TI Mãe Maria* foi elaborado em 2014 pela empresa de consultoria Comtexto Treinamento e Consultoria LTDA como parte do processo de licenciamento ambiental da duplicação da Estrada de Ferro Carajás (EFC). O componente indígena é uma dos pré-requisitos para obtenção de licença de instalação e operação para a duplicação da ferrovia (a Licença de Instalação da Duplicação da EFC foi obtida pela Vale em 2012 para os trechos pretendidos, exceto para os trechos em TIs e territórios quilombolas) (IBAMA, 2012). Como é prática comum na indústria extrativa, a empresa de consultoria, concebida enquanto portadora do conhecimento especializado e técnico sobre as dinâmicas sociais e ambientais associadas aos megaprojetos, é contratada diretamente pelo empreendedor para a elaboração dos estudos. No documento há o uso de uma linguagem de imparcialidade, situando a consultoria como parte desinteressada imbuída da tarefa de apenas descrever tecnicamente o quadro encontrado e sugerir medidas mitigatórias a partir de documentos e visitas de campo que, neste caso, somadas, completam pouco mais de um mês.

Curiosamente, no processo de elaboração do ECI ocorreram divergências entre o empreendedor e empresa de consultoria contratada. Estas foram expostas pela Vale em documento assinado por Andrea Hafner - Gerência de Relacionamento com Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais, Diretoria de Relacionamento com Comunidades - de processo interno da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). No sentido de possibilitar a sua manifestação ao IBAMA, órgão licenciador em âmbito federal, a FUNAI “emite Termo de Referência para a elaboração de estudos e programas de mitigação e ou compensação” (COMTEXTO CONSULTORIA, 2014). É no âmbito de apresentação do ECI à FUNAI que se configura o objeto de desentendimento entre a Vale e a empresa de consultoria por ela contratada. Dessa forma,

argumenta-se que a discordância entre a Vale e a Comtexto no âmbito da elaboração do estudo é esclarecedora por exemplificar a maneira de operacionalização e uso de aparato jurídico enquanto forma governança socioambiental do empreendimento. Este uso tem implicações diretas na forma da empresa de influenciar a conduta das demais partes interessadas na discussão sobre os impactos de suas atividades e as compensações resultantes: principalmente as compulsórias, uma vez que o ECI é parte das obrigações legais da empresa e necessariamente deve possuir uma sessão sobre programas e medidas mitigatórias e/ou compensatórias. São quatro os alegados pontos de divergência *técnica e jurídica* da Vale em relação ao ECI:

- a) inexistência de ‘Supressão Pretérita Territorial’ e ‘Supressão Territorial’, descabimento técnico e jurídico; b) inexistência de restrição adicional de território indígena. Não caracterização de aumento da faixa de domínio público da União em função da ampliação da ferrovia; c) Referências equivocadas sobre o processo de licenciamento ambiental da EFC e a menção inadequada dos Termos de Resolução da CONAMA no 349/2004; d) necessidade de esclarecimento sobre o relacionamento histórico do empreendimento com as comunidades envolvidas (HAFNER, 2014).

Para cada uma das divergências, a empresa dedica uma sessão de esclarecimentos na qual apresenta argumentos em prol da licitude e constitucionalidade das suas atividades e da EFC - empreendimento que gerou o ECI - que comprovariam a atitude tendenciosa da empresa de consultoria a favor das comunidades indígenas em detrimento de si. O resultado esperado é que a FUNAI desconsidere na sua análise as modalidades de impacto questionadas e as ações de mitigação e/ou compensação daí decorrentes. Especialmente interessante para o âmbito deste trabalho, são as considerações tecidas quanto aos limites de responsabilidade do empreendedor em atividades de gerenciamento social. Em relação ao posicionamento sobre os limites de sua responsabilidade, a Vale reafirma o seu papel em relação a EFC enquanto concessionária e afirma que o Edital de Licitação e o Contrato de Concessão não atribuem obrigatoriedade qualquer de arcar com políticas públicas de fomento, financiamento ou apoio à comunidade (Hafner, 2014). Portanto, a empresa careceria de legitimidade para tratar de assuntos relacionados aquilo que seria responsabilidade da União - devido ao seu período enquanto estatal, a empresa estaria isenta de responsabilidade quanto aos fatos ocorridos antes de 1997 - como neste caso a implantação da EFC em 1982. Ainda, ressalta os termos da Portaria Interministerial no 419/2011 nos quais afirma-se que a ECI do PBA não deve substituir políticas públicas e ações do Estado, mas antes servir a função de complementariedade ou reforço (Hafner, 2014). A partir desta clarificação, a empresa conclui que:



Embora provavelmente imbuído de boas intenções em prol da comunidade indígena, o pleito contido no ECI, tem nítido caráter de política pública de amparo e assistencialismo indígena, na medida em que propõe um repasse de valores a título de reparação pela alegada supressão territorial” (Hafner, 2014).

Assim, o ECI excederia os limites de responsabilidades do empreendedor ao pretender “inadequadamente, transferir uma eventual responsabilidade pelas mazelas históricas do Brasil ao empreendedor” (Hafner, 2014). No que diz respeito ao seu relacionamento com o Povo Gavião, a empresa esclarece:

Numa análise do ECI no item **Breve Histórico do Relacionamento entre a Vale e Gavião** poder-se-ia, chegar a uma conclusão errônea de que a relação da Vale com o Povo Indígena da TI Mãe Maria tem se pautado eminentemente por conflitos e pouca contribuição da empresa na busca do etnodesenvolvimento desse Povo Indígena, o que não condiz com os esforços empreendidos pela empresa ao longo de todos esses anos de relacionamento (...). Desde 1982, ao longo de 32 anos de relação com o Povo Indígena Gavião, a Vale tem apoiado as comunidades da TI Mãe Maria, em caráter complementar às obrigações do poder público, em saúde, educação/ cultura, atividades produtivas, vigilância e infraestrutura. (HAFNER, 2014)

A exposição segue através de texto e fotos ilustrativas de suas ações junto ao Povo Gavião na construção e reforma de casas, implantação de projetos de agricultura, provisão de ônibus para o transporte principalmente escolar, atendimento em saúde em caráter complementar à obrigação do poder público, que contemplaram todos os 3 grupos indígenas. De forma geral, o documento contribui para exemplificar o processo de intensa judicialização como um dispositivo de governação socioambiental e do relacionamento Vale – comunidades indígenas. Sobre o envolvimento de assessoria jurídica e ausência de diálogo, um servidor público da FUNAI relata:

Ai você imagina você tendo que ir participar de reuniões com estes grandes empreendimentos cada um como a Eletronorte, a própria Vale. A Vale nessa reunião que nós fomos sem nenhuma assessoria jurídica ela foi com 9 advogados. 9 ou foi 7. Só pra você ter uma ideia. Isso é, com esse patamar arrogante. (...) Ai tanto que questionamos até a própria procuradora. Que sentido faz você chamar pra uma reunião se as pessoas não estão abertas a dialogar na reunião? Você já vem com o documento, ó é isso e pronto. Então não faz sentido que você venha na reunião. Ou você vai disposto justamente a tentar construir a partir daquilo que vai ser apresentado pelo outro e a partir da leitura daquilo você fala tá, não vamos ver ou, então, até mesmo falar assim não, nós vamos levar, vamos avaliar e depois a gente faz uma contraproposta. Não. Eles chegavam na reunião com isso. É isso que a gente tem pra vocês⁴.

⁴ Entrevista Pessoal, Anonimato Preservado - Servidor Público da FUNAI, Marabá, 13 de janeiro de 2016.

Quais as consequências do uso do aparato jurídico enquanto forma de manifestação de divergências para a participação das comunidades envolvidas, motivação principal da própria regulamentação da necessidade de elaboração de estudos como esses? A resposta para esta pergunta é o estabelecimento de um isolamento técnico e jurídico para a possibilidade de participação das comunidades indígenas - e mesmo de seus representantes governamentais - e a consequente intensificação dos conflitos socioambientais existentes. Conforme depoimento de um/a entrevistado/a indígena: “eles falam em linguagem diferente pra confundir, linguagem de advogado. Ai eu falo pra eles: pode falar direito ai pra mim entender. Eu quero entender”.

Apesar de reconhecerem o uso deste aparato pela Vale, os indígenas ainda dispõem de poucos meios para estabelecerem uma participação mais efetiva em tais processos que são decisivos na demarcação de contornos fundamentais para as suas possibilidades de conduta e meios de vida. Alegam que da mesma forma que a Vale estudou a vida do índio durante estes 30 anos de relacionamento, agora é a vez deles de estudarem a vida da Vale. E estudar a vida da Vale inclui passar a compreender os seus mecanismos de atuação para que uma relação de extrema verticalidade pautada em preceitos técnicos e jurídicos possa adquirir maiores contornos de horizontalidade e participação indígena. Portanto, a judicialização do processo de gerenciamento dos riscos implica na exclusão da participação das populações atingidas, uma vez que, em larga medida, há relações de poder desiguais nas possibilidades de capacitação para uma atuação ativa a partir do uso de linguagem técnicas. Além disso, a participação de órgãos governamentais nestes arranjos de governação também é limitada na medida em que vivencia-se no Brasil o sucateamento de instituições públicas responsáveis por defender os direitos das populações através de limitações importantes de recursos destinados a infra-estrutura e pessoal. No caso aqui exemplificado, a capacidade de ação da coordenação regional da FUNAI em Marabá está comprometida por um desproporcional aparato de ferramentas para enfrentar o preparo técnico e jurídico da companhia. Para os servidores, o desmonte das instituição é marcado por cortes em orçamento já muito limitado, infra-estrutura precária e o aumento no número de aldeamentos atendidos - de 36 para 89 - sem qualquer ajuste em relação ao quadro de servidores.

Considerações Finais

A combinação entre exigências regulatórias decorrentes do financiamento do Banco Mundial, processos de licenciamento ambiental e as necessidades de gerenciamento social enquanto meio de garantir a licença social de operação e a prevenção de conflitos, levaram à criação de mecanismos de governança que impõem canais excludentes de participação. Estes canais acabam por excluir as populações atingidas pela mineração dos meios institucionalizados de manifestação políticas. Por meio da adequação aos *standards* internacionais de boa conduta, são criados mecanismos de governança que impõem uma codificação da manifestação política distante daquelas praticadas e praticáveis pelas populações locais. A judicialização dos processos de regulamentação dos impactos foram apresentados como evidência de coprodução de uma realidade excludente e de um colonialismo epistêmico.

Além disso, o que observamos é a desconexão entre os mecanismos de sugestão de medidas mitigatórias e as expectativas de participação das populações atingidas. No caso do ECI da duplicação da EFC, o conflito tem como raiz mecanismos de mitigação que alteraram profundamente a estrutura social dos grupos. Ao longo do tempo ele é reforçado através do cumprimento por parte da companhia de condicionantes de cunho regulatório por meio do uso de aparatos jurídicos que acentuam as relações desiguais de poder entre companhia e atingidos e possibilidades de participação por parte dos últimos. O repasse financeiro, enquanto medida de mitigação sem a participação indígena em sua concepção, representa a imposição de uma ontologia que acaba coproduzindo conflitos na TI, uma vez que o dinheiro não fazia parte da vida daquelas populações. Assim, este é um dos exemplos de como a avaliação de gerenciamento dos riscos sociais através da sugestão de medidas de compensação, que neste caso resultou na imposição de garantias financeiras às populações atingidas, performa uma realidade localizada onde os conflitos são latentes. Os espaços de manifestação de discórdias são confinados a momentos e questões específicas e enquadrados em ontologias rígidas e epistemologias excludentes. Assim, nestes casos, o que explica a existência de conflitos é a tecnicidade de uma metodologia de governança que visa a minimização das resistências e a legitimação de suas propostas. Nestes cenários, o conflito torna-se a única forma efetiva de manifestação de epistemologias que são ignoradas e reprimidas e de combate ao colonialismo epistêmico. O conflito é um espaço de expressão de descontentamento, de luta por justiça ambiental, de epistemologias indígenas e, portanto, possui um papel emancipatório a cumprir.



Bibliografia

BILLON, Philippe. Wars of Plunder – Conflicts, Profits and the Politics of Resources. Londres: Hurst & Company, 2012.

_____. Environmental Conflict *in*: PERREAULT, Tom.; BRIDGE, Gavin, McCarthy, James (Ed.). The Routledge Handbook of Political Ecology. Abingdon and New York: Routledge, 2015.

COMTEXTO CONSULTORIA. Estudo do Componente Indígena para a Terra Indígena Mãe Maria - Referente ao Processo de Licenciamento Ambiental da Duplicação da Estrada de Ferro Carajás. Brasília: 2014.

ESCOBAR, A. Element of a post-structuralist political ecology. *Futures*, v. 28, n. 4, p. 325-343, 1996.

ESTEVEZ, A. M. et al. Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 30, n. 1, p. 34-42, 2012.

FERRAZ, Iara. Duplo Impacto: o Projeto Carajás e os "Projetos de Apoio" às Comunidades Indígenas Gavião e Suruí do Pará. Brasília: Centro de Trabalho Indigenista, 1984.

FUNAI. Instrução Normativa N.1. de 9 de janeiro de 2012. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

GOODLAND, R. Responsible Mining: The Key to Profitable Resource Development. *Sustainability*, v. 4, p. 2099-2126, 2012.

HAFNER, Andrea. Processo interno FUNAI nº 8620.002108/2007-26: Referência ao Estudo de Componente Indígena Decorrente do Processo de Licenciamento Ambiental IBAMA nº 02001.007241/2004-37. Belém: 2014.

HAMANN, R. Mining companies' role in sustainable development: The 'why' and 'how' of corporate social responsibility from a business perspective. *Development Southern Africa*, v. 20, n. 2, p. 237-254, 2003.

IBAMA. Licença de Instalação nº 895/2012. Brasília: 2012.

MACHADO, Lilian. Ação Civil Pública, com pedido de antecipação de tutela em face de Vale S.A. Marabá: 2015.

PELUSO, Nancy; WATTS, Michael. Introduction. In: PELUSO, Nancy e WATTS, Michael (Ed.). *Violent Environments*. Nova York: Cornell University Press, 2001.

RUGGIE, J. G.; KYTLE, B. Corporate Social Responsibility as Risk Management: A Model for Multinationals. *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper*, v. 10, 2005.

VALE S.A. Vale: Nossa História. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012.