



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO

SELMA SOLANGE MONTEIRO SANTOS

**GOVERNO, INTERESSE PÚBLICO E PRÁTICAS BUROCRÁTICAS: TESSITURAS
POLÍTICAS NO PROCESSO DECISÓRIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO
PROJETO VOLTA GRANDE NO XINGU – PARÁ**

BELÉM/PARÁ
2021

SELMA SOLANGE MONTEIRO SANTOS

**GOVERNO, INTERESSE PÚBLICO E PRÁTICAS BUROCRÁTICAS: TESSITURAS
POLÍTICAS NO PROCESSO DECISÓRIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO
PROJETO VOLTA GRANDE NO XINGU – PARÁ**

Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos para obtenção do título Doutora em Desenvolvimento Socioambiental.

Área de concentração: Estado, Instituições, Planejamento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Armin Mathis

BELÉM
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com
ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)

- M772g Santos, Selma Solange Monteiro dos.
Governo, interesse público e práticas burocráticas: tessituras
políticas no processo decisório do licenciamento ambiental do
Projeto Volta Grande no Xingu-Pará / Selma Solange Monteiro dos
Santos. — 2021.
175 f. : il. color.
- Orientador(a): Prof. Dr. Armin Mathis
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Belém,
2021.
1. processo decisório. 2. licenciamento ambiental. 3.
governo. 4. burocratas. 5. conflito .

CDD 300

SELMA SOLANGE MONTEIRO SANTOS

**GOVERNO, INTERESSE PÚBLICO E PRÁTICAS BUROCRÁTICAS: TESSITURAS
POLÍTICAS NO PROCESSO DECISÓRIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO
PROJETO VOLTA GRANDE NO XINGU – PARÁ**

Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade
Federal do Pará como parte dos requisitos para obtenção
do título Doutora em Desenvolvimento Socioambiental.

Área de concentração: Estado, Instituições, Planejamento
e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Armin Mathis

Data de avaliação: _____

Conceito: _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Armin Mathis
(PDTU/NAEA/UFPA – Orientador)

Prof^a. Eliane Cristina Pinto Moreira
(Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD/UFPA- Membro)

Prof^a. Dr^a. Rosana Pereira Fernandes
(Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGGP/UFPA- Membro)

Prof^a. Dr^a. Marcela Vecchione Gonçalves
(PDTU/NAEA/UFPA - Membro)

Prof^a. Dr^a. Rosa Elizabeth Acevedo Marin
(PDGDSTU/NAEA/UFPA - Membro)

Ana Selma, Luiz, Elielson e Adriana, pelo amor, cuidado, amizade e incentivos contínuos que tornaram a tese possível.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará pela oportunidade de estudo, pesquisa e apoio financeiro, incentivo aos eventos científicos. Aos docentes do PDTU pelos ensinamentos nas disciplinas e demais experiências acadêmicas no doutorado, as quais engrandecem minha vida pessoal e profissional. A todos os servidores da secretaria do PDTU, pelo tratamento profissional, gentileza e presteza nos encaminhamentos das muitas demandas que solicitei nesses anos.

Ao orientador, Prof. Dr. Armin Mathis, pelos conhecimentos nas disciplinas, paciência na orientação e assertividade nas críticas para melhorar a escrita e interpretação das situações empíricas da tese, bem como a compreensão que me foi dedicada principalmente na reta final da pesquisa.

Aos pesquisadores e pesquisadoras do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia – PNCSA, especialmente a professora Rosa Elizabeth Acevedo Marín, pelas oportunidades de trocas, ensinamentos, inclusão na pesquisa na região da Volta Grande do Xingu e outros projetos, incentivos e exercício de confiança. A professora Cláudia Leão, Dimitria, Luana, Lucas e Matheus pelos trabalhos compartilhados em Belém, Altamira e Vila da Ressaca, trocas em diversas situações de pesquisa e encontros, que incluo a professora Jurandir.

Aos povos e comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu pelos saberes, vivências, manifestações de luta que pude observar e atuar em Altamira, Vila da Ressaca e Belém, destaco a COOMGRIF pelo acolhimento dos pesquisadores na Vila e ao Movimento Xingu Vivo Para Sempre, ambos pelo apoio na construção, mobilização dos Seminários e lançamento do Boletim.

A Defensoria Pública do Estado do Pará, pelo apoio e fornecimento das cópias integrais dos processos de licenciamento, fotos, inquéritos, requerimentos de denúncias e muitos outros documentos essenciais a pesquisa

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, pela vivência profissional quanto instrumentos de gestão ambiental. Ao ex-Secretário de Estado que no ano de 2018 que autorizou a pesquisa interna e consentiu formalmente as entrevistas. Agradeço imensamente aos servidores pela confiança, partilha das conversas e entrevistas sobre licenciamento ambiental.

Aos discentes que fizeram parte da vida de pós-graduanda, com quem convivi e compartilho experiências, em especial minha gratidão as valorosas amigadas de Suzy Brito e Adriana Nunes pela força, conselhos, alegrias, compartilhamento de estudos, períodos distintos em classe, torcida, cuidados, acolhimentos e confiança. Ao querido Elielson Silva, companheiro de trajetória sem o qual o doutorado não seria possível desde a seleção, agradeço por toda generosidade de ter ajudado na vida diária e em todos os momentos do doutorado, no campo a qual era motorista, fotógrafo, entrevistador, articulador, palestrante e a quem devo o auxílio no aprimoramento de ideias e leituras. Agradeço a Daniel Abud e Priscila pela elaboração dos mapas e extração de dados.

A todas e todos que também contribuíram para a finalização do doutorado, me proporcionando a convivência que com carinho guardo emocionais recordações.

"uma racionalidade política não é um conhecimento puro e neutro que simplesmente "representa" a realidade governada. Não é uma instância exterior, mas um elemento do próprio governo que ajuda a criar um campo discursivo no qual exercer o poder é 'racional'".

(Lemke. 2017, p. 202)

RESUMO

O licenciamento ambiental constitui o instrumento da política ambiental erigido sob positividades jurídicas que imprimem a função de controle ambiental das atividades econômicas. Objetivado por discursos e conhecimentos das tecnociências, o procedimento institui um regime de verdade cujos fundamentos propugnam que os danos, impactos e efeitos negativos podem ser racionalizados por ferramentas e métodos técnicos (avaliação de impactos ambientais, mitigação de impactos, compensação, condicionantes e resolução negociada de conflitos), os quais produziram soluções técnicas aos conflitos territoriais. A tese questiona esta diretriz do caráter estritamente neutro e técnico-operacional das formas racionais de intervenção do licenciamento. Por conseguinte, analisa-se o processo decisório de um megaprojeto de extração de ouro – Projeto Volta Grande – e suas relações macro e micropolíticas, investigando o fazer burocrático a partir de duas vertentes teóricas: a analítica da governamentalidade, com suporte em estudos derivados de Foucault (2008a, 2008b), e a antropologia da burocracia, doravante o quadro explicativo *Studying up* (NADER, 1972). Os processos históricos de governamentalização do Estado fundados no domínio de poder-saber da economia política permitem analisar que o interesse público mobiliza o procedimento coadunado à ordem econômica, ao exercício da atividade financeira estatal e às estratégias empresariais. Desse modo, o objetivo de controle ambiental é imiscuído nas táticas do planejamento governamental, em que o licenciamento ambiental consiste no principal instrumento de “atração e persuasão de megaempreendimentos minerários”, planificado na política pública de desenvolvimento regional. Esses interesses macropolíticos penetram nas práticas internas da organização licenciadora, e dependendo da contingência, aderem-se aos interesses subjetivos dos servidores. A resultante das relações macro e micropolíticas produzirá uma realidade compósita, em que o licenciamento ambiental apresenta-se como um processo político, complexo e contingente dirigido pelo órgão ambiental, mas que representa os interesses das visões distintas de governo, cujas orientações são materializadas por discursos do saber técnico circulantes nas práticas discricionárias, estrategicamente selecionadas para harmonizar as posições conflitantes, deslocar critérios, documentos e compromissos para as etapas subsequentes.

Palavras-chave: processo decisório. licenciamento ambiental. governo. burocratas. conflito.

ABSTRACT

The environmental licensing is the political instrument founded under the juridic positivity that applies the environmental control function of economic activities. This process, which has been brought up by the knowledge of the techno sciences establishes a rule with principles that support the idea that all the damage, impact and negative effects can be rationalized by tools and technical methods (evaluation of environmental impacts, impact mitigation, compensation, constraints and the end of conflicts through negotiation). These methods and tools would produce technical resolutions to the territorial conflicts. This thesis questions the neutral, technical and operational natures of the rational ways of licensing intervention. Therefore, an analysis has been made about the decision-making process of a big project of gold mining and its macro and micro political relations. The bureaucracy behind the project will be investigated considering two main theoretical aspects: the concept of governmentality supported by studies originated in Foucault (2008a, 2008b) and the anthropology of bureaucracy according to the explanatory table "Studying up" (NADER, 1972). The historic processes of governmentalization of the State grounded on the domain of power and knowledge of the political economy allow us to analyze that the public interest mobilizes the procedure aligned with the economic order, the practice of the State financial activities and the business strategies. This way, the environmental control interferes in the governmental planning and its tactics, where the environmental licensing is the main instrument to attract big mining projects. The licensing is planned within the public policies for regional development. The political interests get into the internal practices of the licensing organizations and they can get attached to the subjective interests of the employees depending on the contingency. The result of the macro and micro political relations will produce a composite reality where the environmental licensing is a complex and uncertain political process that is driven by the environmental institution. It represents the different interests of the government which orientations are materialized by arguments that derived from the technical knowledge of the discretionary practices. These practices are strategically selected in order to bring harmony between the sides in conflict as well as changing criteria, documents and appointments for the following stages of the whole process.

Keywords: Decision-process. Environmental licensing. Government. Bureaucrats. Conflicts.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização do Projeto Volta Grande	68
Figura 2 – Estruturas principais do PVG, com destaque as áreas mineralizáveis, pilha de estéril, bacia de rejeitos estruturas de apoio e beneficiamento de ouro	71
Figura 3 – Área de influência direta do meio antrópico declaradas no EIA	73
Figura 4 – Áreas de influência indireta do meio socioeconômico.....	74
Figura 5 - Convergências das áreas de influência da UHE Belo Monte e Projeto Volta Grande, Belo Sun.....	76
Figura 6– Síntese dos procedimentos licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande	78
Figura 7 - Previsão de investimentos em mineração (2013-2017), distribuídos por produtos minerais.....	82
Figura 8 - Ações estratégicas para o desenvolvimento do Pará – Programa Pará2030.....	83
Figura 9 – Trecho da orla de Altamira, destacando o ancoradouro das embarcações, com saída para as ilhas e povoados da Volta Grande do Xingu	114
Figura 10– Sistema de Transposição (Montante/Jusante) Norte Energia	114
Figura 11– As embarcações são transportadas por carretas reboques	114
Figura 12– No momento em que se adentra a estrutura ocorre o registro e identificação dos “passageiros” nos formulários da Norte Energia. Após, a condução por veículos terrestres “van”, enquanto a embarcação é carreteada	115
Figura 13 O processo dura em torno de 20 minutos. As embarcações retomam o curso do rio a jusante agora no trecho de vazão reduzida, ao fundo a barragem do sítio Pimental.....	115
Figura 14 – Visão frontal chegada a Vila da Ressaca.....	115
Figura 15 – Acesso principal da Vila da Ressaca	115
Figura 16 – Comunicação da Audiência Pública	117
Figura 17 – Documentos com questionamentos encaminhados a SEMAS no licenciamento do PVG.....	123
Figura 18 – Síntese dos discursos, transcrição da ATA da 1ª Audiência do PVG em 13/09/2012 na sede de Senador José Porfírio (auditório da Prefeitura).....	126
Figura 19– Cumprimento da recomendação da DPE, ampla divulgação da audiência com adequação a realidade local.....	128

Figura 20– Cumprimento da recomendação da DPE, disponibilização do RIMA na Vila da Ressaca	129
Figura 21– Composição da Abertura com representantes da Prefeitura, Câmara Municipal, MPF, MPE, DPE, SEMAS, PGE e ALEPA	129
Figura 22– Visão lateral da audiência na Vila da Ressaca	129
Figura 23- Povos indígenas da TI Paquiçamba.....	130
Figura 24 - Representante da Cooperativa dos Garimpeiros COOMGRIF	130
Figura 25– Agentes sociais apoiadores do PVG	130
Figura 26– Vista frontal da unidade administrativa da Belo Sun na Vila da Ressaca	130
Figura 26- Comparação das vazões médias mensais liberadas à jusante nos cenários (vazões estimadas - curso natural e vazões liberadas após a UHE, alternando anualmente os hidrogramas A e B.	135
Figura 28– manifestantes protestam contra as organizações Xingu Vivo, MAB, ISA, COOMGRIF e Prelazia do Xingu, Vila da Ressaca, novembro de 2017.	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	Área Diretamente Afetada
AGE	Auditoria Geral do Estado
AID	Área de Influência Direta
AII	Área de Influência Indireta
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
AMOT	Associação dos Mineradores de Ouro do Tapajós
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
APGAM	Associação Profissional dos Geólogos da Amazônia
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAOMA/MPE	Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Pará
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDI	Companhia de Desenvolvimento Industrial do Pará
CF	Constituição Federal de 1988
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração Mineral
CGLIC/FUNAI	Coordenadoria-Geral de Licenciamento Ambiental
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CODEC	Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COOMGRIF	Cooperativa Mista dos Garimpeiros da Ressaca, Itatá, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda
CPPI	Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DILAP/SEMA	Diretoria de Licenciamento Ambiental das atividades Poluidoras

DLA/SEMAS	Diretoria de Licenciamento Ambiental
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DOE	Diário Oficial do Estado
DPE	Defensoria Pública do Estado do Pará
ECI	Estudo de Componente Indígena
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FAEPA	Federação da Agricultura e Pecuária do Pará
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
FETIPA	Federação dos Trabalhadores nas Indústrias dos Estados do Pará e Amapá
FIEPA	Federação das Indústrias do Pará
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GEMIM/SEMAS	Gerência de Projetos Minerais Metálicos
GEMINA/SEMA	Gerência de Projetos Minerários
GPI	Grande Projeto de Investimento
GTAPLAM	Grupo de Trabalho para o Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental na Mineração
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IELA	Índice de Eficiência no processo do Licenciamento Ambiental
IEMA	Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRPJ	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
ISA	Instituto Socio Ambiental
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
JBIC	Banco Japonês de Cooperação Internacional
LC	Lei Complementar

LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MPE	Ministério Público do Estado do Pará
MPF	Ministério Público Federal
MXVPS	Movimento Xingu Vivo para Sempre
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NEPA	National Environmental Policy Act
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEM	Plano Estadual de Mineração
PGE	Projeto de Grande Escala
PIB	Produto Interno Bruto
PIL	Programa de Investimento em Logística
PIS	Programa de Integração Social
PPA	Plano Plurianual
PPGDSTU	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
PPGEDAM	Programa de Pós-Graduação Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local
PNCSA	Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parcerias Público Privadas
PVG	Projeto Volta Grande
SAGRI	Secretaria de Estado de Agricultura do Pará
SECOM	Secretaria de Comunicação do Estado do Pará
SEICOM	Secretária de Estado de Indústria, Comércio e Mineração
SEDEME	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia
SEDIP	Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção

SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEMAS	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SESPA	Secretaria de Estado de Saúde Pública do Pará
SIMINERAL	Sindicato das Indústrias Minerais do Estado do Pará
SIMLAM	Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TAH	Taxa Anual por Hectare
TFRM	Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários
TI	Terras Indígenas
TRF	Tribunal Regional Federal
UFPA	Universidade Federal do Pará
UHE	Usina Hidrelétrica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	ABORDAGEM TEÓRICA APLICADA AO PROCESSO DECISÓRIO DO LICENCIAMENTO: ANALÍTICA DA GOVERNAMENTALIDADE E ANTROPOLOGIA DA BUROCRACIA	38
2.1	Analítica da governamentalidade: tecnologias de governo, estratégia e abordagem do Estado	39
2.2	Interesse público, governo e licenciamento ambiental	43
2.3	O fazer Estado a partir de práticas burocráticas: abordagens Studying up e reflexões sobre antropologia política em organizações	52
3	ABORDAGEM METODOLÓGICA PARA ANÁLISE DAS PRÁTICAS BUROCRÁTICAS NO LICENCIAMENTO	59
3.1	Situações etnográficas objeto da análise	65
3.1.1	Descrição do Projeto Volta Grande	67
3.1.2	Síntese do licenciamento ambiental do PVG	77
4	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E LICENCIAMENTO: INTERESSE PÚBLICO NA ATRAÇÃO, PERSUASÃO E DEPENDÊNCIA DA ECONOMIA MINERAL	79
4.1	Estratégias e táticas de organização dos interesses de desenvolvimento regional e atração de investimentos no licenciamento prévio do PVG.	79
4.2	Práticas discursivas em defesa do PVG, expectativas de atividade financeira e apoio político no licenciamento de instalação.	86
5	PRÁTICAS BUROCRÁTICAS NO LICENCIAMENTO: INTERESSES, CONFLITOS E DISCRICIONARIEDADE NOS CONTORNOS DA RACIONALIZAÇÃO TÉCNICA	99
5.1	Relações micropolíticas no órgão ambiental: interesses e conflitos na ação burocrática.	99

5.2	Didática da seletividade e discricionariedade burocrática: conflitos e constrangimentos nas audiências públicas	112
5.3	Conflitos gerados pela associação do licenciamento do PVG aos danos UHE Belo Monte	133
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
	REFERÊNCIAS	157

1 INTRODUÇÃO

De que maneira operam por dentro do Estado, principalmente do órgão ambiental, as intrincadas lógicas de licenciamento, redes políticas e processos decisórios?. Na tese, analisa-se o tema licenciamento ambiental a partir das práticas burocráticas, no intuito de refletir e estabelecer conexões sobre Estado, governo, relações de poder e tecnologias acionadas nos domínios do licenciamento ambiental, descrevendo redes de produção e operação de dispositivos – técnico, econômico, jurídico e político – mobilizadores das decisões no procedimento.

Dentre os diversos procedimentos para análise das práticas estatais, escolheu-se o licenciamento ambiental pelo papel de destaque na execução da Política Nacional de Meio Ambiente. Farias (2017) e Antunes (2017) o classificam como mecanismo basilar de defesa ambiental, pois através dele o Estado impõe condições para o planejamento, instalação e funcionamento das atividades de modo assegurar o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Expondo conflitos, críticas e tensões entre megaempreendimentos, sujeitos e práticas de licenciamento, Zhouri (2011, p.12) também destaca que o instrumento corresponde a um “avanço institucional” edificado no final do regime militar.

Com numerosas compreensões e antagonismos, o licenciamento pode ser interpretado como uma prática política prevalecente para concretização dos interesses econômicos estipulados nos planos desenvolvimentistas¹ em virtude do sistema jurídico ambiental² o qualificar como instrumento obrigatório ao planejamento, instalação e operação de megaempreendimentos, adotando um contexto discursivo que prega compromissos, negociação, equacionamentos, adequação, compatibilização e controle para aquisição da viabilidade.

As mais de quatro décadas de execução do licenciamento são caracterizadas por diversos estudos³ acerca dos princípios jurídicos, possibilidade de regulação dos

¹ Ribeiro (2014) aborda que o desenvolvimentismo se baseia na ideologia da redenção dos projetos de grande escala, fundamentada na ideia do progresso e bem-estar a todos.

² Notadamente os princípios fundantes dos artigos 23 e 225 da Constituição Federal, e da Política Nacional de Meio Ambiente e alterações, debatidos por Antunes (2017), Farias (2017), Fiorillo (2015) e Milaré (2016). O Art. 170 da CF 1988 postula a defesa do meio ambiente consoante aos princípios da ordem econômica.

³ Considerando parte da produção científica brasileira, nos últimos vinte anos: i) a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD registra 631 estudos cujo assunto refere-se ao licenciamento ambiental; ii) o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento

recursos naturais e inúmeras controvérsias quanto a efetividade de implementação do instrumento.

Principalmente nas áreas⁴ de engenharias, ciências biológicas, agrárias e sociais aplicadas, o licenciamento é pesquisado em objetos que visam ampliar o debate acerca das metodologias e técnicas de avaliação de impactos, desenvolvimento de ferramentas para apoio a tomada de decisão governamental, boas práticas e capacidades de mitigação dos impactos ambientais, políticas de compensação, sistema de repartição de competências federativas, com destaque a municipalização da gestão, atuação dos órgãos de controle externo e saúde coletiva⁵.

Em outra perspectiva, uma diversidade de investigações, notadamente ligadas ao campo das ciências humanas e multidisciplinares, manifestam a ineficiência do procedimento, discutindo atos marcados por problemas estruturais precursores de violações territoriais, sociais e ambientais como: aprovação de estudos de impacto ambiental de péssima qualidade, deslocamentos forçados, desalojamentos, expropriações, acordos não cumpridos, perdas de vínculos sociais, indenizações irrisórias ou não realizadas, encenação de audiências públicas, completa desconsideração das comunidades rurais, quilombolas e povos indígenas nas análise do órgão licenciador (segundo trabalhos de AGUIAR, 2017; BRONZ, 2016; FELIPPE et al. 2016; MARIN; NOVAES, 2015; HERNANDEZ, 2015; AGOSTINI; BERGOLD, 2013; FLEURY, 2013; BARAÚNA; MARIN, 2011; ZUCARELLI, 2011; ZHOURI; OLIVEIRA; LASCHEFSKI, 2011).

Circunscrevendo este campo sobredito, uma das possibilidades de reunir à produção de conhecimento em torno da discussão do licenciamento ambiental, compreendeu verificar avanços teóricos e metodológicos das abordagens que o tratam como objeto vinculado as investigações da sociologia dos conflitos ambientais.

de Pessoal de Nível Superior - CAPES registra 793 dissertações e 185 teses; iii) No tocante a artigos, a Biblioteca Eletrônica Científica Online (Scientific Electronic Library Online - SciELO) menciona 100 estudos, expandindo para a Coleções Portal de Periódicos CAPES/MEC tem-se 683 artigos (os descritores foram utilizados entre aspas (“licenciamento ambiental”) para restringir a pesquisa a palavra-chave precisando resultados, com última atualização em 22/08/2020. Importante ressaltar que estes portais não incluem uma parcela da produção científica sobre o tema encontradas disponíveis em livros impressos e digitais com fontes de indexação exteriores a estas bases, dos quais diversos são citados na tese.

⁴ A CAPES classifica as grandes áreas do conhecimento, a saber: ciências agrárias; ciências biológicas; ciências da saúde; ciências exatas e da terra; ciências humanas; ciências sociais aplicadas; engenharias; multidisciplinar; linguística, letras e artes.

⁵ Exemplificativamente estes objetos citados são analisados por: Lima (2019), Cavalca (2019), Coelho (2019), Dibo (2018), Duarte, Dibo e Sánchez (2017), Rosa (2014), Milaré (2016a), Dias (2010), Santos (2013), Silveira e Araújo Neto (2014), Lopes (2014) e Silva (2011).

Fleury, Barbosa e Sant'Ana Júnior (2017), por exemplo, já realizaram um debate genealógico demarcando o campo dos conflitos ambientais na sociologia brasileira. Qualificam-no como campo consolidado a partir da análise de duas décadas de produções que enfatizam os conflitos socioambientais, apresentadas nos Congressos da Sociedade Brasileira de Sociologia e nas reuniões anuais da Associação Nacional em Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Fleury, Barbosa e Sant'Ana Júnior (2017, p.230-231) sublinham este espaço de investigação dos conflitos ambientais no Brasil, como um dos desdobramentos das diferentes correntes no interior da sociologia ambiental, traçando um percurso que sintetiza quatro grupos de autores e abordagens deste campo de pesquisa:

a) aqueles que dialogam com a sociologia ambiental internacional, considerada de modo amplo, orientando suas pesquisas a partir dos debates sobre arenas públicas, sociedade de risco, modernização ecológica, sustentabilidade e sociologia rural e interdisciplinaridade [...]; b) autores que se apropriam do arcabouço teórico-metodológico da sociologia crítica, influenciados pelas pesquisas de Pierre Bourdieu, e discutem conflitos ambientais a partir de relações simbólicas e de poder/dominação [...]; c) autores que discutem conflitos ambientais a partir de análises sobre povos tradicionais e grandes projetos de desenvolvimento [...]; e d) autores que vinculam os conflitos ambientais à proposição cosmopolítica de Isabelle Stengers (2003), enfatizando o alargamento das noções de política e ambiente nas disputas e a possibilidade de coexistência de mundos distintos colocada em xeque no conflito.

Com efeito, a genealogia do campo da sociologia dos conflitos ambientais de Fleury, Barbosa e Sant'Ana Júnior (2017) posiciona a produção científica que estuda licenciamento majoritariamente debatida na perspectiva da sociologia crítica, em que as investigações do procedimento são entrelaçadas às análises de projetos de desenvolvimento - usinas hidrelétricas e demais obras infraestruturais, agronegócio e mineração – sob anuência do licenciamento ambiental e as consequências depreendidas das relações de expropriação, dominação, apropriação do territórios e seus recursos⁶.

Desse modo, no campo pesquisado as ações das estruturas políticas do Estado, com ênfase na atuação dos órgãos de meio ambiente e de empreendedores no licenciamento ambiental são discutidas para explicar disputas, distribuição de poder, danos e desastres, interpretar os espaços assimétricos das lutas sociais,

⁶Consoante alguns debates contidos em Almeida et al. (2019; 2020), Acselrad (2004), Acselrad e Bezerra (2010), Almeida (2016), Lopes, Antonaz e Prado (2004), Fleury (2013), Zhouri e Valencio (2014), Silva (2015), além de teses e dissertações da Universidade Federal do Pará por Sanz (2018), Santos (2013), Chagas (2010), Ishihara (2015), Nascimento (2017), Neves (2017), Oliveira (2016), Xerfan (2016), Paiva (2010), Rodrigues (2018).

econômicas e políticas, e o modo pelo qual os agentes envolvidos nos conflitos constroem identidades, representações e unidades sociais de mobilização para reivindicar seus lugares nos espaços de tomada de decisão.

A este quadro analítico, que amplamente enfatiza efeitos, limites e tensões do licenciamento sobre os territórios de planejamento, implantação e operação de megaprojetos, a tese posiciona-se no ambiente burocrático para aprofundar análises dos modos de atuação das instâncias estatais que edificam as decisões relacionadas a emissão de licenças. Nesta perspectiva, pressupõe-se que o licenciamento é um processo político, complexo e contingente dirigido por órgãos ambientais, todavia não se restringe as relações internas de poder e conflito entre burocratas. A arena decisória apresenta interesses heterogêneos, com influência de outras esferas do planejamento governamental, de órgãos autônomos do Estado, de estratégias empresariais e dos grupos sociais que o órgão licenciador comumente designa como “afetados”, “atingidos” ou “impactados”.

Por conseguinte, para captar a complexidade do processo decisório no licenciamento ambiental, a partir de um estudo de caso analisa-se o procedimento a partir das práticas governamentais e suas relações micropolíticas (internas ao órgão ambiental) e macropolíticas (entre unidades de Governo, Estado, empresa, povos tradicionais e comunidades locais). A dimensão interna no órgão licenciador é investigada a fim de demonstrar que a atuação dos técnicos durante a avaliação de impactos ambientais, ainda que discursivamente enfatize a neutralidade dos processos e rituais estritos à racionalidade burocrática tecno-científica, também é orientada por práticas discricionárias estrategicamente selecionadas conforme os diversos interesses, relações de conflito e consenso entre gestores de alto escalão, chefias intermediárias e servidores na base da organização ambiental.

Essa discricionariedade e seletividade processadas pelo fazer técnico, também são dirigidas pelas relações de poder e conflitos da esfera macropolítica, na qual o governo⁷, incorporado pela noção de interesse/utilidade pública produz justificações, nas relações desenvolvidas com outros órgãos autônomos do Estado e agentes com interesses particulares diversos⁸.

⁷ A noção de governo empregada nesse argumento alude restritamente à “forma política de governo” e não à “problemática do governo em geral”, consoante as clivagens definidas por Foucault (2008a, b).

⁸ Agentes empresariais, movimentos sociais, povos e comunidades tradicionais, bem como outros grupos sociais.

Para interpretar as relações políticas edificadoras do licenciamento emprega-se como suporte explicativo o quadro teórico da antropologia das práticas burocráticas, com pesquisas sobre aspectos organizacionais, normativos e operacionais das dinâmicas cotidianas em torno da construção do trabalho tecnocrático/burocrático. A partir da noção de discurso⁹ e interesse público, depreendida da analítica da governamentalidade e do processo de governamentalização do Estado, esquadrinham-se as relações macropolíticas e a crítica ao modelo de governança, no qual se insere-se o licenciamento.

O diálogo entre licenciamento ambiental, conflitos e práticas de poder em ambientes burocráticos é possível pelo reconhecimento que estudos em sociologia dos conflitos ambientais são diversificados no Brasil, e as definições interdisciplinaridade do campo de pesquisa contempla perspectivas de “existência prática, institucional e epistemológica de uma socioantropologia do ambiente” (FLEURY; BARBOSA; SANT’ANA JÚNIOR, 2017, p.226).

Exemplificando as possibilidades de pesquisa, Castilho, Lima e Teixeira (2014) na obra *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações* reúnem investigações de teses de doutorado¹⁰ que debatem o fazer etnográfico em estruturas de poder. O envolvimento dos investigadores com os ambientes burocrático é comum na obra caracterizando que “os pesquisadores estão ou em posição inferior em termos das dinâmicas de poder que estudam, ou se encontram nelas imiscuídos, seja como parte de sua atividade profissional, seja como parte dos processos sociais” (CASTILHO; LIMA; TEIXEIRA, 2014, p. 8).

Embora a intenção dos registros não compreenda descrever um receituário teórico e metodológico, Castilho, Lima e Teixeira (2014, p. 8) explicitam que estão inseridos no espaço de diálogo e debate que a pesquisadora “Laura Nader (1972) chamou *studying up*, ou segundo Hertz e Imber (1993) explicam como pesquisa de campo em contextos de elites (*fieldwork in elite settings*)¹¹”.

Nader (1972) ao utilizar a expressão *studying up*, sugere que as investigações também devem mirar para os grupos que exercem poder – corporações, governo,

⁹ A tese refere-se às práticas discursivas a partir de Foucault (2010), isto é, entender como os discursos se tornam verdade, e não uma análise de discurso enquanto metodologia de pesquisa.

¹⁰ A época de publicação do livro, alguns autores ainda estavam em fase de doutoramento.

¹¹ HERTZ, Rosanna; IMBER, Jonathan. B. *Fieldwork in Elite Settings*. Introduction. *Journal of Contemporary Ethnography*, v. 22, n. 1, p. 3-6 (1993), citadas em Castilho, Lima e Teixeira (2014).

ricos, cientistas, polícia, criminosos de colarinho branco, isto é, grupos para cima que diretamente aplicam a política ou elites burocráticas – divergindo da posição de somente avaliar os sujeitos alvo das decisões, os quais a antropóloga denomina grupos para baixo ou alvos da política pública, tal qual, povos e classe trabalhadora.

Nessa visão teórica *studying up*, Nader (1972) aponta que os estudos antropológicos de instâncias deveriam ser reinventados para “estudar para cima” estendendo o domínio do problema pesquisado para quem opera as políticas, conseqüentemente com o tempo também se faria necessário “estudar para baixo”. Para além de escolher os domínios, o pesquisador deve perceber quando deve estendê-los (para cima, para baixo ou lateralmente) a fim de melhor compreender o problema¹².

No ensaio *Up the Anthropologist – perspectives gained from Studying Up*, a importância teórica é justificada pela indispensabilidade da sociedade conhecer o modo pelo qual as instituições governamentais, entre outras, tomam decisões que afetam a vida social. Nader (1972, p. 288) indica que os estudos de grupos de poder podem constituir:

tentativas de superar a falta de rosto de uma sociedade burocrática, de chegar aos mecanismos pelos quais corporações distantes e grandes indústrias estão direcionando os aspectos cotidianos de nossas vidas

[...]

Qualquer que seja a motivação, os estudos levantam questões importantes quanto à responsabilidade, responsabilização, autorregulação ou, em outro nível, questões relacionadas à estrutura social, análise de rede, pesquisa bibliográfica e observação participante.

Seguindo as condições deste terreno teórico-metodológico, Castilho, Lima e Teixeira (2014) exploram a produção científica em contextos politicamente tensos: Congresso Nacional, comarcas de justiça estadual e federal, delegacias de polícia, secretarias de governos estaduais, agências de cooperação internacional, consultorias de marketing político e consultorias especializadas em licenciamento ambiental. Nestes espaços característicos de atuação das elites burocráticas, explorar minuciosamente os documentos é tão importante quanto empreender

¹² Nader (1972, p. 289) explicita que estudar problemas em seus domínios superiores e inferiores, “tanto 'para cima' (*Studying up*) quanto 'para baixo' (*Studying down*) levaria a fazer muitas perguntas de 'bom senso' ao contrário do que comumente os estudos procedem. Em vez de perguntar por que algumas pessoas são pobres, perguntaríamos por que outras pessoas são tão ricas? [...] podemos perguntar, que os antropólogos estão mais interessados em por que os camponeses não mudam? do que por que a indústria automobilística não inova?, ou por que o Pentágono ou as universidades não podem ser mais organizacionalmente criativos? O conservadorismo dessas grandes instituições e organizações burocráticas provavelmente tem implicações mais amplas para o grupo e para as teorias de mudança do que o conservadorismo do campesinato”.

técnicas de observação participante haja vista pesquisadores negociarem as condições de pesquisa e acesso as informações.

No contexto delineado, burocratas e suas práticas estão inseridos no objeto da tese, o qual intenciona analisar o licenciamento não somente esboçando efeitos e conflitos. A antropologia da burocracia direciona-se para o interior da organização, investigando o fazer dos técnicos e de agentes governamentais operadores do procedimento. Portanto, foram analisados dispositivos do domínio classificado como técnico, interligado ao econômico, jurídico e político, interesses, estratégias de seleção, entre outros elementos discricionários que entrelaçam o posicionamento técnico. Explicitam-se que as interpretações desenvolvidas são aplicadas ao estudo de caso envolvendo o licenciamento de um megaprojeto¹³.

Para a tese, na dimensão micropolítica é importante questionar o caráter estritamente técnico-operacional do licenciamento, disseminado por normativas e procedimentos pautados nos fundamentos das tecnociências, a qual prioriza a execução de ferramentas construídas por modelos racionais de intervenção, direcionados a controlar fenômenos.

Segundo Casanova (2006, p. 335), os modelos implicativos das tecnociências “ocupa-se de como produzir efeitos, do que implicam os efeitos desejados e de qual o melhor controle para alcançar esses efeitos desejados”, ou seja, constroem uma verdade positivada de solução dos problemas baseado na supremacia da técnica, conforme a sentença “utilizando instrumentos técnicos e para encontrar soluções técnicas” (ibid., 2006, p.335).

Em vista disso, o jargão e a racionalidade técnica do licenciamento se estribam principalmente em solução para o controle ambiental e suas ferramentas principais incluem: avaliação de impactos ambientais e conseqüente valorização de impactos positivos, minimização e mitigação de impactos ambientais negativos, compensação de danos irreversíveis, estabelecimentos de condicionantes e acordos.

¹³ Em sua tese de doutorado, Silva (2015) aborda o desafio de esclarecer os diferentes significados de megaprojetos, encontrando na produção acadêmica brasileira expressões múltiplas: “Grandes Projetos, Grandes Projetos de Desenvolvimento, Grande Projeto de Investimento (GPI), Projeto de Grande Escala (PGE), entre outras nomenclaturas” (p. 34), utilizando Lynch e Gellert (2013, p. 15), define “megaprojetos como projetos que transformam paisagens, intencional e profundamente, de modo claramente visível, e que requerem a aplicação coordenada de capital e poder estatal”, podendo ser de infraestrutura, extração, produção e consumo ou ocorrer combinados associando-se a megaprojetos diferentes. Na tese, para designá-los também se empregara o termo megaempreendimentos.

O regime de verificação que as ferramentas e métodos das tecnociências tentam reforçar é o da neutralidade do procedimento, baseado em práticas técnicas.

Observe-se a definição legal do licenciamento ambiental manifestada na Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 237/1997¹⁴, constitui-se de procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia localização, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, conseqüentemente envolvem processos decisórios que podem culminar na emissão das licenças.

A concepção normativa elucida o caráter decisório do órgão ambiental no licenciamento como operacional, estando limitado em definir as condições e formas de implantação/funcionamento de um projeto, que já foi autorizado, portanto, não incumbiria a burocracia ambiental autorizar/negar o tipo de projeto para uma região. Nessa esteira, o ponto de partida do licenciamento é a existência de um plano ou projeto desenvolvimentista com interesse na utilização, consumo ou exploração dos recursos naturais – notadamente econômico – previamente autorizado por outros órgãos de Estado competentes pela concessão deste recurso.

Outros indicativos do caráter atestatório do licenciamento, em que as decisões das organizações públicas ambientais estariam restritas a atendimentos de condições, podem ser encontrados em terminologias dos órgãos ambientais, consoantes as editadas por Verocai (1997, p. 126), ao conceituar licença e licença ambiental:

Licença

“Ato administrativo negocial, concordância da Administração com atividades particulares, preenchidos os requisitos legais” (Moreira Neto, 1976).

“É o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular” (Meyeres, 1976).

Licença ambiental

“Certificado expedido pela CECA ou por delegação desta, pela FEEMA, a requerimento do interessado, atestatório de que, do ponto de vista da proteção do meio ambiente, o empreendimento ou atividade está em condições de ter prosseguimento. Tem sua vigência subordinada ao estrito cumprimento das condições de sua expedição. São tipos de licença: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO)” (Del. CECA nº 03, de 28.12.77).

Em vista da interpretação normativa, a função do licenciamento expressa regular a forma de ocorrência, quais medidas e compromissos deverão ser adotados

¹⁴ Refinado para incorporação na Lei Complementar (LC) nº 140, Art. 2º, I: “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

para que um determinado projeto seja atestado como viável ambientalmente, desse modo um projeto indeferido sob eventuais condições, pode vir a ser aprovado sob outras circunstâncias que o responsável reapresentar.

Essas particularizações por mais que enfatizem domínios do campo técnico e jurídico, também exteriorizam as pistas da dependência que o licenciamento ambiental tem de outras instâncias decisórias do Estado, notadamente aquelas concedentes de autorizações para exploração dos recursos naturais, cujas concessões priorizam quais megaprojetos ou interesses privados serão privilegiados pelo macroplanejamento a uma determinada região.

Note-se que, barragens de empreendimentos hidrelétricos tem a concessão de uso do curso d'água aprovadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em momento anterior ao licenciamento ambiental, cuja agência também aprova previamente traçados dos projetos de linhões para transmissão de energia. Plataformas de exploração e produção de óleo e gás são primeiramente autorizados por meio de licitações e contratos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Os regimes de autorização e de concessão do direito a pesquisa e exploração mineral, para megaempreendimentos minerários, mineração em pequena escala e garimpos, são outorgados pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

Assim, as atividades econômicas e as suas áreas de incidência são outorgadas de forma prévia ao procedimento de licenciamento ambiental. Megaempreendimentos de mineração, hidrelétricos, agropecuários, logísticos e de infraestrutura estão presentes nas perspectivas, cenários, planejamentos tecnocrático do Estado, planos plurianuais, programas de crescimento desenvolvimentistas, conforme é possível observar no Plano Plurianual (2016 a 2019) do Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal, o qual anuncia: Programa de Aceleração do Crescimento¹⁵, Projeto Crescer (Programa de Parcerias de Investimentos)¹⁶ e Parcerias Público Privadas.

O Programa de Aceleração do Crescimento, vigente desde 2007, compõe-se de uma rede de megaprojetos de infraestrutura logística, energética, urbana e social. No seu 7º balanço (2015 a 2018) atrela o licenciamento ambiental na narrativa de propulsão do desenvolvimento, com destaque a Usina Hidrelétrica (UHE) Belo Monte

¹⁵ <http://www.pac.gov.br/>

¹⁶ <https://www.ppi.gov.br/projeto-crescer>

no Pará e a UHE São Manoel, na divisa dos estados de Mato Grosso e Pará (BRASIL, 2019a, p. 3, 32 e 33):

Os empreendimentos de geração de energia elétrica acrescentaram, entre 2015 e junho de 2018, 21.804 MW ao parque nacional. Essa ampliação aumenta a segurança energética do País e mantém a Matriz de Energia Elétrica como uma das mais renováveis do mundo [...]. A Usina Hidrelétrica Belo Monte é o principal empreendimento de geração entre as obras do Programa. [...] Com a contribuição da UHE Belo Monte e da UHE São Manoel, a expansão da oferta de energia fornecida por usinas hidrelétricas alcançou 12.199 MW desde janeiro de 2015.

No período do PAC atual, os empreendimentos de geração acrescentaram 21.804 MW de potência instalada ao Parque Gerador Nacional. [...] Outros 39 empreendimentos estão em andamento, sendo 31 em obras e 8 em processo de licenciamento ambiental

Para ampliar a oferta de energia elétrica renovável no futuro, de acordo com a evolução da demanda, constam da carteira do PAC estudos de viabilidade e impacto ambiental para implantação de 10 usinas hidrelétricas nos próximos anos. Desse total, oito estão na fase de licenciamento ambiental e dois foram concluídos.

Exibe-se os casos acima, para posicionar que o licenciamento não é indiferente às definições das organizações de planejamento e respectivos planos desenvolvimentistas, seja da região ou do país. Segundo Fonseca (2015; 2016), desenvolvimentismo é um conjunto de práticas político-econômicas postuladas na ideia de que crescimento depende diretamente da quantidade dos investimentos, comumente estrangeiro, e da produtividade marginal do capital, cuja ideologia consolidada nas décadas de 1950 e 1960, proclama: progresso, riqueza, grandeza nacional, igualdade social, ordem e segurança.

Portanto, no enquadramento exposto depreende-se que a complexidade das decisões do licenciamento não pode ser analisada subordinada exclusiva a esfera do órgão ambiental, pois as áreas que se ocupam do planejamento das ações governamentais intervêm nos caminhos que o licenciamento vai percorrer.

Além da influência de diferentes órgãos no licenciamento, a literatura aponta a atuação de agentes econômicos e empresariais na esfera macropolítica. Almeida (2015), por exemplo, elucida a conexão entre políticas governamentais e estratégias empresariais ao se referir a megaempreendimentos de infraestrutura e minero-agroindustriais implantados em âmbito dos estados do Pará e Maranhão.

Conflitos e estratégias empresariais também foram estudadas por Milanez et. al (2018), Rojas e Pereira (2015), os quais deslindam relações e estratégias de governança público-corporativas, tomando por objeto a atuação da transnacional Vale a fim de evidenciar as políticas financeira, institucional, de mercado, de relações de trabalho e social, garantidoras do acesso, controle territorial e reprodução do espaço

de produção empresarial. Os autores descrevem os mecanismos de compra e aquisição de terras para extração mineral, estratégias para lograr apoio local, conquistar segmentos sociais específicos e fragilizar formas de resistência.

Ações e discursos empresariais exercidos no licenciamento ambiental de grandes plantas industriais no atual contexto econômico brasileiro foram esquadrihados por Bronz (2016; 2011), revelando táticas da ética corporativa da “responsabilidade social” implementadas pelo farto contingente de recursos e esforços de diversos profissionais de empresas de consultoria, especializados na linguagem normativa do licenciamento, e na criação de saídas aos projetos desenvolvimentistas para que permanentemente estejam alinhados aos discursos do desenvolvimento sustentável, principalmente de viabilidade social e ambiental.

A conclusão da investigação aponta que as peças técnicas, a adoção de metodologias para “domesticação dos conflitos” e as narrativas produzidas por “especialistas em licenciamento”, referindo-se as consultorias, são orientadas aos próprios negócios com vistas a “tecnificar” e despolitizar cenários, neutralizar interesses de grupos sociais – diversos do econômico – e diminuir imprevistos (ibid., 2011, p. 493).

As relações das corporações transnacionais emparelhadas ao Estado também são apontadas em obras. Mikler (2013) ao examinar as estratégias utilizadas por grupos empresariais globais para exercer poder e autoridade perante as organizações públicas influenciando seus processos políticos, uma vez que são construídas parcerias Empresas-Estado, com a utilização de recursos na forma de lobby, “porta giratória”¹⁷, apoio aos programas e ações estatais, financiamento de

¹⁷Exemplos desta prática são citados por Bastos (2015) ao abordar a nomeação de Tony Volpon, com vasta atuação no mercado financeiro, para a Diretoria de Assuntos Internacionais do Banco Central no segundo governo Dilma. Em 24/07/2018 movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, grupos de pesquisa, organizações não governamentais publicaram alerta para a contratação do ex-diretor-presidente do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (IEMA), Jader Mutzig Bruna, pela Fundação, criada pelas empresas Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. para atuar na recuperação, mitigação, remediação e reparação dos impactos resultantes do rompimento da barragem de Fundão (MG): “A circulação de funcionários de empresas privadas para cargos de confiança no governo, ou na contratação, por grandes empresas, de agentes públicos que estiveram em cargos estatais estratégicos (a chamada “porta-giratória”) é questionável e vista como imprópria, uma vez que pode permitir às empresas acesso privilegiado a decisões, ou informações referentes à sua atuação em situações vantajosas”(AMIGOS DA TERRA BRASIL, 2018, <http://www.amigosdaterrabrasil.org.br/2018/07/26/fundacao-renova-contrata-ex-diretor-presidente-de-orgao-ambiental-do-espírito-santo/>). Também se observa o fenômeno na indicação de Franklimberg Ribeiro de Freitas para presidência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em 2019 (ex-presidente do conselho consultivo para assuntos indígenas, comunitários e ambientais da mineradora canadense Belo Sun no segundo semestre de 2018, outrora já tinha presidido a FUNAI entre maio de 2017 e abril de 2018) (GULINNO; SASSINI, 2019; BORGES, 2019).

campanhas eleitoras¹⁸. Dardot e Laval (2017) discutem a noção porta giratória (“revolving door”) entre setor mercantil e função pública, a partir da hibridização neoliberal do público-privado decorrente da recomposição de elites burocráticas, semiprivadas e semipúblicas nacionais e mundiais, cujos membros ocupam ampla gama de posições de poder no aparelho no Estado, na mídia e no sistema econômico.

Na obra *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*, examinam a maneira que foi edificada a principal categoria da disciplina neoliberal direcionada ao Estado – a “governança” – e como esta adquiriu “significado político e alcance normativo quando foi aplicada as práticas dos governos submetidos às exigências da globalização”, em que “essa cogovernança privado-pública da política econômica leva a produção de medidas e dispositivos nos campos fiscais e regulatórios, sistematicamente favoráveis aos grandes grupos oligopolistas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.277).

Desse modo, um elemento de relevância explicativa das relações de estratégias e interesses público-privado, tem suporte na categoria governança em razão de acionar conceitos e justificativas de mudança nas regras dos arcaibouços institucionais. Segundo Bredariol e D’Avignon (2018, p. 2) a governança no setor público “relaciona-se com a capacidade e condições do Estado em exercer” as funções “de prover coordenação através de incentivos à cooperação e meios de resolução de conflitos”, assim, a abordagem da governança ressalta a descentralização administrativa, articulação das esferas de poder, reforço dos mecanismos de controle externo e *accountability*, construção de parcerias, envolvimento dos segmentos da sociedade para a participação e representação.

O licenciamento instaura-se no arranjo da governança ambiental, entrelaçado à reconfiguração do papel do Estado a partir da década de 1970 em um momento histórico em que o controle da poluição se torna a medida de solução para o problema internacional de aprofundamento da crise ambiental, injustiças associadas a economia global e a divisão internacional do trabalho (BREDARIOL; D’AVIGNON, 2018). Nesse âmbito, os princípios do licenciamento são conformados pelos dispositivos¹⁹ da governança e do desenvolvimento sustentável.

¹⁸ As estratégias corporativas são aprofundadas em estudos de Potter e Brown (2013), Kolleck (2013), Milanez, Magno e Pinto(2019).

¹⁹ A compreensão teórica do conceito de dispositivo é aplicada a partir de Foucault (1984, p. 244) “um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas,

A edificação do dispositivo do desenvolvimento sustentável, desde o final dos anos 1960, começa a estabelecer uma série de condutas sobre o meio ambiente - o dizer e o fazer-, referente ao “ecologicamente correto, economicamente viável, socialmente justo e culturalmente aceito”²⁰. Conforme Verocai (2004) a origem do modelo trifásico de licenças praticado no Brasil é uma adaptação do sistema de avaliação de impactos, instituídos pelas legislações de controle da poluição adotadas nos Estados Unidos²¹ na década de 1970, notadamente a Lei Nacional de Política Ambiental aprovada em 1969 (*National Environmental Policy Act - NEPA*), as emendas de 1970 e 1977 na Lei do Ar Limpo (*Clean Air Act*) e a Lei da Água Limpa de 1972 (*Federal Water Pollution Control Act - Clean Water Act*).

Conforme Ferreira (2010) e Bronz (2016), as metodologias de avaliação de impactos ambientais foram propagadas em outros países como Canadá (1973), Austrália (1974), França (1976), Holanda (1979) e Inglaterra (1979) e os organismos multilaterais impuseram a incorporação desses modelos como exigência para obtenção dos financiamentos, resultando na criação de políticas ambientais na Venezuela em (1986), Brasil²² (1981), Peru (1990) e Uruguai (1994).

Similarmente, na década de 1960 o dispositivo da harmonia também é impregnado nos Estados Ocidentais, conforme observado por Nader (1994, p. 3) ao se referir às técnicas focadas na mediação, arbitragem e formulação de acordos, características da “ideologia da harmonia, uma harmonia coerciva, cuja função primária é a pacificação”, constituindo um sistema de controle negociador de anseios e impositor de silenciamentos aos grupos sociais. A harmonia coerciva dos modelos

morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode tecer entre estes elementos”.

²⁰ Os desígnios do desenvolvimento sustentável são amplamente criticados na literatura, a exemplo de Banerjee (2006), Redclift (2006) e Fernandes (2006).

²¹ Benjamim (2002) também cita que o licenciamento ambiental foi originado nos Estados Unidos, que aplicou a noção de licenciamento na área de meio ambiente, cuja noção de licença até então utilizada em âmbito do direito administrativo. Também atribui que a criação do estudo prévio de impacto ambiental e da avaliação ambiental são contribuições do direito norte americano. De acordo com Volotão (2016), os estudos e avaliações ambientais são elaboradas pelas agências públicas.

²² Lima (2011) expressa que a gestão ambiental moderna, que corresponde ao arcabouço jurídico ambiental atual, foi estruturada na década de 1970 almejando os financiamentos internacionais. No campo da ação governamental, o Brasil estava sob a ditadura militar e a defesa do ‘milagre econômico’ marcou o posicionamento do país na época da Conferência de Estocolmo em 1972, liderando 77 países na assembleia de 113 nações com o posicionamento de que todos tinham direito ao crescimento econômico, ainda que as custas da degradação ambiental, pois a pobreza consistia na principal fonte de poluição: “Desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde”, declarou o Ministro do Interior Costa Cavalcanti, na ocasião a delegação como forma de protesto também utilizou uma faixa “Bem vindos à poluição, estamos abertos a ela. O Brasil é um país que não tem restrições, temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque nós queremos empregos, dólares para o nosso desenvolvimento” (VIOLA; LEIS, 1995; DIAS, 2003, p. 36).

jurídicos “são moldadas através do discurso, estendendo-se bem além das leis, para incluir os elos²³ entre as leis, os negócios e os eleitores da comunidade” (NADER, 1994 p.1).

A governança ambiental e a negociação constituem temas das discussões em eventos no campo político institucional, como o “Seminário sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial”, realizado em Brasília no mês de março de 2016 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA com o objetivo de “debater procedimentos, protocolos e parâmetros técnicos”. As sínteses de algumas exposições foram organizadas por Costa, Klug e Paulsen (2017) no livro “Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do Seminário Internacional”.

Costa (2017) recorre a noção de governança e sua derivação governança territorial para sustentar não apenas ações burocráticas e operacionais, mas incluir ao licenciamento à perspectiva de estruturação político-administrativa de gestão e governança de um território visando objetivos coletivos.

Na vertente apresentada, Costa (2017) propõe que a “governança dos interesses e *players* envolvidos nos empreendimentos licenciados, oferece possibilidades efetivas de superação das dicotomias que envolvem o licenciamento”, indicando que a construção de uma governança territorial no procedimento auxiliaria o diálogo e o entendimento entre os atores sociais e políticos promovendo a concertação das decisões sobre os investimentos e intervenções dos grandes projetos produtivos ou de infraestrutura no território. Essa normatividade linguística imputa que o efetivo cumprimento das condicionantes socioambientais são oportunidades de desenvolvimento para as comunidades locais/regionais se beneficiarem do processo. Assim, o licenciamento a partir da noção de governança territorial é incorporado como componente do planejamento e instrumento para desenvolvimento do território.

Durante o exame de qualificação, após realizar um breve comentário a respeito da obra de Costa, Klug e Paulsen (2017), Marin (2019, p. 2) sublinhou uma ausência no debate proposto pelos autores:

Nos capítulos que compõem o livro está ausente o debate a propósito da forma específica do Estado que propõe, coordena, disciplina, legisla sobre o Licenciamento Ambiental; são textos discursivos que praticamente prescindem de desenvolvimento teórico-conceitual e não indicam sobre os procedimentos metodológicos. Vários deles sintetizam críticas consolidadas sobre os procedimentos e decisões do Licenciamento Ambiental, sobre

²³ Isto é, as relações políticas.

instituições (notadamente o IBAMA). Outra observação diz respeito à falta de “estudos específicos”.

Neste escopo de investigação das práticas do Estado inseriu-se a pesquisa, avaliando um caso específico de megaprojeto minerário em fase de licenciamento ambiental. Assim, a análise mira nas técnicas acionadas por organizações do Estado na construção e mobilização do procedimento autorizativo, alimentando a discussão sobre a complexidade de estratégias e práticas governamentais que erigem uma decisão administrativa.

A tese propõe esquadrihar o processo decisório nos campos macro e micropolíticos para demonstrar que o licenciamento não é um procedimento ancorado na racionalidade técnica que obedece a uma sequência programática de regras científicas e normativas, tampouco depende somente da responsabilidade do órgão licenciador e suas relações com o empreendedor e “impactados”, como rotineiramente se faz supor.

No campo da ação governamental, a tese explora a argumentação que o licenciamento ambiental se constitui de um processo extremamente político inserido nas lutas de poder e negociações de conflito entre os órgãos do governo, envolve outros agentes externos a organização licenciadora, os quais podem se alinhar aos interesses empresariais, utilizando os megaprojetos como parte da política pública de fomento ao desenvolvimento regional, a qual reiteradamente evocada os argumentos da “atração de investimentos” e da implantação de “polos de desenvolvimento”.

Entrementes, a burocracia também empreenderá técnicas para administrar os conflitos externos travados com outros agentes incluídos no espaço decisório em posição de contestação ao procedimento, como Ministério Público, Defensoria Pública, movimentos da sociedade civil, entre outros, porquanto o licenciamento ambiental não se restringir a conflitos entre burocratas.

Na perspectiva de decomposição das distintas camadas do Estado e interesses do Governo, que propõem, coordenam e disciplinam o licenciamento ambiental e os interesses adstritos os processos decisórios convergentes ao projeto de mineração de ouro Projeto Volta Grande (PVG), as interpretações utilizam a visão teórica da antropologia da burocracia, consoante as proposições de Nader (1972), na singularização do universo de ação discricionária dos burocratas para investigar conexões e tensões em estratos de tomada de decisão e exercício de poder. Por seu turno, na esfera macropolítica as relações de poder, conflito e críticas ao modelo da

governança são interpretadas a partir de referenciais derivados das formulações teóricas do filósofo Michel Foucault (1996; 1998; 2006; 2008a,b) – notadamente os quadros explicativos da analítica da governamentalidade, incluindo as noções de tecnologias de poder, governo, interesses e discurso.

No contexto delimitado, a tese foi formulada a partir dos questionamentos: de que maneira as técnicas de poder (discurso, supremacia do saber técnico, seletividade e discricionariedade) erigidas pelas organizações públicas moldam o processo decisório do licenciamento ambiental? como as práticas burocráticas são orientadas para manejar os conflitos e assegurar soluções em favor do megaempreendimento? sob quais interesses e efeitos?

Desse modo, o objetivo geral da tese consistiu em analisar as práticas governamentais (institucionais, técnicas e discursivas) empreendidas pelo Estado nas esferas macropolítica e micropolítica da arena decisória do processo de licenciamento ambiental do megaprojeto minerário no território da Volta Grande do Rio Xingu.

Por conseguinte, servidores e o processo de licenciamento da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS constituíram o *locus* de uma parte das observações etnográficas da pesquisa, em que se examinaram documentações, realizaram-se entrevistas e descrições de audiências públicas. Ademais, analisou-se enunciações contidas nos planos de desenvolvimento regional organizados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia – SEDEME, discursos evocados por chefias burocráticas de nível estratégico, políticos e representantes do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA.

À vista disso, formulou-se como hipótese principal que o fazer tecnocrático nos processos decisórios do licenciamento ambiental se distancia da aparência neutra, objetiva, exata e destituída de parcialidade, usualmente associada aos conhecimentos da racionalidade técnica.

Conjectura-se que as práticas políticas (institucionais, técnicas e discursivas) são intrincadas aos regimes de representações individuais e coletivos dos diferentes grupos que compõem o Governo, os quais conforme seus interesses e associações, desenvolvem disputas e estratégias de negociação dos conflitos para conduzir as redes políticas do licenciamento em favor das políticas governamentais estabelecidas.

Em relação à base empírica, a partir de um estudo de caso são interpretadas situações etnográficas observadas em trabalhos de campo e documentos²⁴ edificadores das decisões do órgão licenciador nos procedimentos do licenciamento do megaempreendimento de mineração aurífera Projeto Volta Grande – PVG, gerenciado pela transnacional Belo Sun Mining Corp.²⁵, localizado no município de Senador José Porfírio – PA.

Este licenciamento foi escolhido devido o procedimento apresentar um horizonte de escala de quase dez anos, com efeitos em curso, visto que as etapas ainda se referem ao planejamento e instalação. Ademais, o PVG está circunscrito na estratégia de desenvolvimento regional planejada pela SEDEME, nos eixos de “atração de investimentos” e de constituição de “polos de desenvolvimento”, em que o licenciamento compõe a estratégia de “persuasão às atividades minerárias” (PARÁ, 2014, p. 155).

Destarte, considerou-se a complexidade de conduzir um procedimento de licenciamento do PVG, com pretensão de operação no trecho de vazão reduzida da Volta Grande do Xingu, área de influência direta da Usina Hidrelétrica - UHE Belo Monte, em que a experiência histórica da região é marcada por conflitos produzidos pelo licenciamento da hidrelétrica, processos de resistências e judicialização mobilizados por povos e comunidades tradicionais, ambientalistas, movimentos por justiça ambiental e defesa de direitos humanos, bem como Ministério Público e a Defensoria Pública. As memórias sociais, identidades e representações construídas pelos conflitos do licenciamento da UHE Belo Monte atravessarão os espaços de tomada de decisão do PVG.

Convergente ao objetivo geral de analisar práticas micropolíticas do órgão ambiental estadual do Pará e as relações de poder e conflito na esfera macropolítica do licenciamento ambiental do PVG, esquadrinhou-se os seguintes objetivos específicos: i) analisar o interesse público delineado nas estratégias, táticas e discursos pela tecnocracia, chefias intermediárias, burocratas de nível estratégico, políticos e conselheiros de meio ambiente atuantes nos espaços de macropolíticos de

²⁴ Análises de petições empresariais, estudos ambientais, avaliação de impactos, pareceres e manifestações dos órgãos intervenientes (SEMAS, IBAMA, FUNAI, MPF, MPE, DPE e INCRA), decisões referentes a consulta prévia, audiências públicas e oficinas participativas, Conselho de Meio Ambiente, estabelecimento de condicionantes e formas de acompanhamento dos compromissos pactuados.

²⁵ Representada no Brasil pela subsidiária Belo Sun Ltda, <https://www.belosun.com>.

decisão do licenciamento prévio e de instalação do PVG; ii) evidenciar interesses, conflitos, consensos e recursos de poder acionados por burocratas que atuam no licenciamento; iii) identificar manifestações da discricionariedade técnica em recomendações, decisões e discursos nos rituais participativos.

nos. Trata-se da tentativa de produção de um novo arranjo que seja construído a partir de um acompanhamento cotidiano, suas atividades diárias, o que pensam e como reagem diante da burocracia; todos esses aspectos, em diálogo com a teoria antropológica

A discussão na tese é realizada em quatro capítulos, além desta introdução e considerações finais. O primeiro capítulo apresenta a abordagem teórica da tese utilizada para analisar o processo decisório do licenciamento ambiental, empregando as ferramentas conceituais da analítica da governamentalidade de Michel Foucault e da antropologia da burocracia na perspectiva *Studying up* e reflexões derivadas de Laura Nader sobre antropologia política em organizações.

De forma consequente, os procedimentos metodológicos são aprofundados no segundo capítulo em conjunto com a caracterização da situação empírica do estudo de caso, Projeto Volta Grande (PVG), circunscrição da sinergia da possibilidade de instalação e operação na região de implantação da UHE Belo Monte, bem como a apresentação geral das fases do processo de licenciamento ambiental.

O terceiro capítulo analisa as decisões das unidades específicas de governo com a competência de executar a política de desenvolvimento do Estado e como estas organizações: erigem o interesse público sobre o projeto minerário atrelando métricas e indicadores econômicos do planejamento governamental as condicionantes do licenciamento; estabelecem o licenciamento desburocratizado como instrumento da política de atração de investimentos do setor mineral; produzem orientações que influenciam na condução do procedimento em âmbito do órgão licenciador; reforçam a importância social do PVG, sob o discurso da dependência da esfera pública, da geração de oportunidades de desenvolvimento local e regional, submetida a instalação e operação de megaprojetos. As evidências empíricas do interesse público no licenciamento são interpretadas sob a perspectiva da economia, utilizando as noções de governo e os processos de governamentalização do Estado (FOUCAULT 2008a; 2008b) em que o campo de ação do governo organiza táticas discursivas que estribam o papel decisivo do licenciamento ambiental na consecução da estratégia de atração e persuasão dos empreendimentos minerários definida planejamento.

Conflitos e interesses nas relações micropolíticas entre burocratas são analisados no quarto capítulo mediante as ferramentas conceituais da antropologia da burocracia. Evidencia-se que às margens dos procedimentos técnico-normativos, circulam práticas discricionárias, estrategicamente selecionadas para deslocar critérios, documentos e compromissos para as etapas subsequentes, com emprego de recursos de poder que envolvem a distribuição de processos, a organização do campo da informação e a preparação das audiências públicas.

A apresentação dos resultados permitirá a pormenorizar que na esfera macropolítica, a construção da decisão de emissão de uma licença é resultado do equacionamento das visões e interesses distintos do governo, expressados principalmente por políticos, chefias dos níveis estratégicos e intermediários.

Por sua vez, no ambiente micropolítico, havendo aderência aos interesses dos servidores na base do órgão ambiental, ocorrerá o ajustamento das orientações superiores incorporando-as no fazer técnico, posicionando os interesses de governo no interior dos procedimentos de licenciamento racionalizados pela burocracia para manejar os conflitos e assegurar soluções a favor do planejamento governamental. Assim, a atuação técnica no licenciamento ambiental cumpre o papel de concretização e renovação das estratégias dos planos e programas desenvolvimentistas.

2 ABORDAGEM TEÓRICA APLICADA AO PROCESSO DECISÓRIO DO LICENCIAMENTO: ANALÍTICA DA GOVERNAMENTALIDADE E ANTROPOLOGIA DA BUROCRACIA

Na esfera administrativa, o Projeto Volta Grande – PVG percorreu as etapas de licenciamento prévio e de instalação no órgão ambiental estadual. O licenciamento prévio, no domínio jurídico²⁶ expressa função de aprovar a localização, concepção e viabilidade ambiental do projeto às características do lugar em que se pretende instalar. Por seu turno, a licença de instalação autoriza o início das obras conforme planos, programas e projetos aprovados.

Na arena política do procedimento, as diferentes organizações do Estado – SEMAS, SEDEME, Prefeitura de Senador José Porfírio, FUNAI, INCRA, SPU, MPF e MPE – interagem de forma sistêmica, definem alianças, estruturam oportunidades, mobilizam posições conflitantes, exprimindo muito mais que o objetivo de controle de impactos e danos sociais e ambientais da possível instalação e operação da extração mineral, atribuída ao licenciamento do PVG.

À vista disso, no processo decisório atuam grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores públicos políticos e burocratas²⁷ (RUA, 2014; PEDONE, 1986), ou seja, a execução da política ambiental e seu interesse de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”²⁸ não afasta os demais interesses associados às funções do Estado como: concretização da política de desenvolvimento regional, arrecadação, gestão da população e dos conflitos, neutralização da crítica, alianças, cálculo dos ganhos políticos visando eleição ou nomeação, bem como outros tipos de vantagens pessoais associadas aos interesses individuais dos agentes estatais que se inserem na negociação política preexistente a concessão da licença.

²⁶ Lei Federal nº 6.938/1981 e Resolução CONAMA nº 237/1997.

²⁷ Conforme Rua (2014), os “atores políticos” podem ser públicos ou privados, indivíduos, grupos ou organizações, cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, por decisões tomadas na política pública. Agentes públicos são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e mobilizar recursos associados a estas funções, diferenciando duas categorias: políticos e burocratas (ibid, p. 36). Políticos são aqueles que a posição resulta de mandatos eletivos, por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos, por sua vez, burocratas se situam em um sistema de cargos públicos, compreendendo gestores de alto escalão, chefias intermediárias e servidores na base da Administração Pública (LIPSKY, 2019; RUA, 2014; PEDONE, 1986).

²⁸ Art. 23, VI, Constituição Federal de 1988.

A complexidade do processo decisório na arena macropolítica é interpretada mediante a visão teórica da analítica da governamentalidade ou dos processos de governamentalização do Estado, realizada pelo filósofo Michel Foucault acerca das relações políticas entre interesse público e particulares, estratégias discursivas na produção dos regimes considerados verdadeiros, assim como na crítica ao modelo da governança.

Outrossim, na esfera interna do órgão licenciador analisam-se os interesses e as contradições dos procedimentos da racionalização técnica, alicerçando a antropologia da burocracia como abordagem teórica para evidenciar natureza subjetiva da ação discricionária é um elemento de poder e negociação que se faz presente nas relações micropolíticas entre os servidores e suas expectativas de manutenção do cargo, remuneração e empreender influência com legitimação do trabalho técnico.

2.1 Analítica da governamentalidade: tecnologias de governo, estratégia e abordagem do Estado

A contribuição da analítica do governo para a teoria do Estado é desenvolvida mediante a história da governamentalização do Estado, explorada por Foucault (1984; 2008a,b) nos cursos proferidos no Collège de France dos quais *Governamentalidade, Segurança, território e população* e *Nascimento da biopolítica*. Segundo Lemke (2007), o processo de governamentalização do Estado é tomado como suporte para explicar: i) a importância do conhecimento e dos discursos políticos na constituição do Estado, visto que o discurso que ordena a sociedade e constrói os regimes de verdade é o discurso daquele que detém o saber²⁹; ii) a utilização do conceito de tecnologia de poder (soberania, disciplina, biopoder e a governança³⁰) para discutir os modos estratégicos de exercer técnicas políticas e do indivíduo, materiais e simbólicas para controle, normalização, isolamento, classificação e assim conduzir o indivíduo ou a população mantendo-os nos limites aceitáveis pela macroestrutura do poder (estado, governo e sociedade)³¹; iii) a concepção do Estado

²⁹ Foucault (2008a; 2010; 2013; 2015) e Lemke (2007)

³⁰ Analisada como tecnologia de poder do neoliberalismo nos estudos contemporâneos a partir de Foucault como: Lemke (2007;2002), Brown (2019; 2018), Dardot e Laval (2016).

³¹ As tecnologias políticas e as tecnologias de si mesmo compreendem um conjunto estratégico que envolvem tipos de saberes, relações de poder e técnicas permitindo controle das anormalidades, gestão individual e coletiva (FOUCAULT, 2014; 2006; 1995; 1984; LEMKE, 2007).

como um instrumento e efeito de estratégias políticas que definem as fronteiras externas entre o público e o privado e entre o Estado e sociedade civil.

O conceito de governamentalidade representa “a racionalização da prática governamental no exercício da soberania política” (FOUCAULT, 2008b, p. 4), constituindo a hipótese de trabalho de Foucault a respeito da constituição recíproca de técnicas de poder, formas de conhecimento, regimes de representação e modos de intervenção nos processos constituintes do Estado (LEMKE, 2007).

O governo relaciona-se com condução pois define um campo discursivo no qual o exercício do poder é "racionalizado", ou seja, diante de um problema governamental são as práticas de governo que esboçam conceitos, especificam objetos, fronteiras, empreendem cálculos políticos, fornecem argumentos e justificativas (LEMKE, 2007). Desse modo, a noção de governo torna possível a racionalização do Estado para gerenciar ou resolver um problema por meio de estratégias.

Consoante Foucault (2008b), a noção de governo como práticas de conduta foi capturada para referenciar a gestão pelo Estado situando-o historicamente. Todavia é originada de textos filosóficos, religiosos, médicos e pedagógicos referindo a gerência da família, filhos, administração do lar, direcionamento da alma entre outras orientações.

O governo por órgãos estatais, doravante Foucault (1984) e Lemke (2007), pode ser concebido como um processo político contingente e um evento histórico singular que necessita de explicação ao invés de um dado fato estanque, portanto, governo são as condições práticas, de existência, regras de transformação e formas de atuação que o Estado emerge diante do processo de gestão e que historicamente se renovam. Por exemplo, são as atuais formas de governo que fomentam e fazem cumprir a responsabilidade individual, privatização, gestão de risco, técnicas de capacitação, jogo das forças de mercado e fomento da lógica de empreendedores nos domínios sociais (DARDOT; LAVAL, 2016; LEMKE, 2007).

Por seu turno, o Estado é conceituado como uma "realidade transacional" (FOUCAULT, 2008b, p. 301), ou seja, um conjunto dinâmico de relações e sínteses que ao mesmo tempo produzem a estrutura institucional do Estado e do conhecimento do estado. Nesta vertente teórica, Lemke (2007) aborda que o Estado é constituído por estruturas, discursos, narrativas, visões de mundo e estilos de pensamento que

permitem aos atores políticos o exercício do governo, isto é, o desenvolvimento de estratégias para concretização de objetivos.

Destarte, as racionalidades políticas fornecem mapas cognitivos e normativos que abrem espaços de governo intrinsecamente ligados à verdade. Por consequência as agências governamentais produzem processos de racionalização e subjetivação proliferando formas de conhecimento que lhes permitem agir sobre a realidade governada. Com este fundamento, Rose e Miller (1992, p. 176-177) examinam que a analítica de governo foucaultiana explica a seguinte visão teórica do Estado:

“O estado pode ser visto como uma forma específica em que o problema do governo é discursivamente codificado, uma forma de dividir uma 'esfera política' com suas características particulares de governo, de outras 'esferas não políticas' ao qual deve estar relacionado. É uma forma pela qual certas tecnologias de governo são dadas uma durabilidade institucional temporária e trazida a determinados tipos de relações com os particulares.”

À vista disso, a governamentalidade ao focar nas práticas e rejeitar os aspectos explicativos exclusivos às funções estatais, analisa o Estado como efeito, instrumento e local de estratégias políticas, onde as relações de poder constituirão o público e o privado. “O estado é um efeito de estratégias, pois não pode ser reduzido a um ator homogêneo e estável que existe antes da ação política” (LEMKE, 2007, p. 10). Essa abordagem estratégica também amplia a concepção jurídica do Estado porque não o restringe ao resultado do contrato social, nem depende do “consentimento ativo” dos governados, como sugere a noção da hegemonia gramsciniana, tampouco o Estado pode ser entendido como um compromisso entre classes.

No interior do Estado, as formas políticas de governo edificarão as tecnologias governamentais formadas por um “complexo de práticas, mecanismos, procedimentos, instrumentos e cálculos através dos quais as autoridades procuram guiar e moldar a conduta e as decisões de outros para atingir objetivos específicos” (ibid., p. 9). Segundo Rose e Miller (1992, p. 183) essas tecnologias incluem:

métodos de exame e avaliação; técnicas de notação, numeração e cálculo; procedimentos contábeis; rotinas para o tempo e espaçamento de atividades em locais específicos; formas de apresentação, como tabelas e gráficos; fórmulas para a organização do trabalho; táticas padronizadas para o treinamento e implantação de hábitos; técnicas pedagógicas, terapêuticas e punitivas de reformulação e cura; formas arquitetônicas onde ocorrem as intervenções (isto é, salas de aula e prisões); e vocabulários profissionais.

No enquadramento acima, a análise do governo propõe investigar a interação dinâmica dessas tecnologias que muitas vezes são separadas sistematicamente. Por

outro lado, esta perspectiva teórica da governamentalidade questiona a noção de um aparelho de estado confinado às características estruturais e organizacionais do Estado, reduzido a um conjunto institucional. A visão teórica da análise do governo reverte esse “centrismo institucional” (Foucault, 2008a, p.116) e se explica por conceber as instituições como tecnologias ou práticas estratégicas de poder. Partindo deste pressuposto, Lemke (2007, p. 9) evidencia que a analítica da governamentalidade substitui as instituições como ponto de partida e se concentra nas tecnologias que são construídas em ambientes institucionais.

A concepção do Estado como lógica da ação estratégica, resultante de uma complexidade de práticas governamentais conflitantes e contraditórias, tem sido empregada como base explicativa aos estudos críticos à lógica da governança. Partem de Foucault (2008b), sua análise econômica e discussão das técnicas comportamentais influenciadas pelo neoliberalismo americano, caracterizando-o como uma nova racionalidade política em que os princípios do mercado se tornam princípios de governo aplicados pelo “e no” Estado por meio das tecnologias da governança.

Conforme Brown (2019) os modelos da governança reelaboram os princípios de mercado como princípios de governo, reformatando o campo das ações de gestão para servir aos mercados. Assim, “todo governo é para os mercados e orientado por princípios de mercado, e, por outro, os mercados devem ser construídos, viabilizados, amparados e ocasionalmente até mesmo resgatados por instituições políticas”, onde o Estado tem papel central na garantia dessas condições operacionalizadas no ambiente discursivo que contraditoriamente prega a “retirada do estado” (ibid., 2019, p. 30).

Nessa esteira, Lemke (2007) explora que a abordagem da governança é tecnocrática e gerencialista ao assumir que as decisões políticas são tomadas com base em fatos neutros, argumentos racionais, instrumentos “responsáveis” e “eficientes” de gestão de problemas, ignorando o papel das opções estratégicas e dos processos políticos, das relações de poder e conflito que circulam mediante práticas governamentais.

Como consequência, estes estudos assumem que a governança marginaliza os conflitos centrais entre diferentes grupos sociais ou minimiza as contradições entre interesses do governo e objetivo da política pública (BROWN, 2018; 2019). Em contraste com a abordagem tecnocrática e gerencialista da governança, Lemke (2007,

p. 15) que a análise baseada na governamentalidade “é mais reflexiva em relação à função do conhecimento político e a ligação íntima entre política e tecnologia” .

Na perspectiva da governamentalização do Estado, o discurso de governança representa uma “arte de governo” particular que está firmemente enraizada em um conceito [neo]liberal de Estado, sobre direção e regulação pela busca do “racional” com instrumentos “responsáveis” e “eficientes” de gestão de problemas (ibid, 2007, p.15). Por seu turno, a teoria questiona as afirmações sobre a “retirada do estado” ou a “dominação do mercado” e decodificando-as como ferramentas novo “programa político” de governo na racionalidade neoliberal (LEMKE, 2002).

A história das artes de governo também fornece os elementos para evidenciar como o saber da economia vai moldar a noção de interesse público, interpretado de forma ampliada da concepção jurídica, conforme detalhamento na seção a seguir.

2.2 Interesse público, governo e licenciamento ambiental

De acordo com Rua (2014, p. 13), o interesse corresponde a “qualquer valor considerado importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente”, de natureza objetiva ou subjetiva, podendo resultar de necessidades materiais ou ideais. Estes valores mobilizadores da ação, quando se referem aos interesses específicos do Estado, comumente associam-se às ideias de interesse público, geral, coletivo ou utilidade pública, à medida que utilizam as interações do sistema jurídico como principal fonte de explicação e legitimação.

Por conseguinte, os enunciados jurídicos construtores do interesse público tentam separar a ação das organizações e agentes do Estado dos demais contextos e significados cotidianos da sociedade, construindo sentidos que devem ser aceitos por seus efeitos de verdade decorrente da legalidade consistir na principal fonte de propiciar o bem comum.

Essa conjuntura é examinada por Teixeira e Guandalini Junior (2019) ao explicitarem que o princípio da supremacia do interesse público é o mito fundador da atuação administrativa das instituições do Executivo, Legislativo e Judiciário, pois funciona como o mecanismo que justifica a construção teórica e política do Estado, organiza sua estrutura administrativa, assim como legitima a intervenção governamental na esfera privada dos indivíduos.

A associação do Estado ao interesse coletivo pode ser apreendida de Dardot e Laval (2017) quando iniciam a proposição da razão do comum enquanto princípio

político, traçam sua arqueologia identificando duas noções históricas de interpretação do comum. A primeira estatizante na qual “bem comum” é pensado a partir da instituição do Estado. A segunda advém da doutrina teleológica espiritualizada na busca do bem supremo, determinada pelas organizações religiosas. A análise burocrática dedica-se a estatização do comum por meio da doutrina da soberania “que transforma o Estado em detentor do monopólio da vontade comum” e tem uma longa história de transmissão, a partir dos textos da idade clássica fontes dos códigos éticos e políticos do Ocidente (ibid. p. 31).

A vista da formação do Estado moderno, o contrato social e seus teóricos também irão alicerçar que o interesse comum da coletividade, constitui o elo social direcionador das forças estatais, ou seja, refundam o mito que o Estado almejará o bem comum na rede dos interesses individuais da sociedade (DARDOT; LAVAL, 2017). Nesse sentido, os agenciamentos do contrato social apoiam a tese, encravada no domínio jurídico-administrativo, do interesse público como finalidade essencial de toda atuação estatal, conforme enfatizam Teixeira e Guandalini Junior (2019, p.2-3):

é consensual entre os administrativistas a ideia de que toda ação estatal deve ser voltada à realização do interesse público. É o que afirma José dos Santos Carvalho Filho¹, para quem as atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado devem ser sempre realizadas em benefício da coletividade, mesmo quando praticadas com um fim estatal imediato; da mesma forma, Hely Lopes Meirelles aponta a primazia do interesse público sobre o privado como elemento inerente à atuação estatal, dominando-a ao justificar a própria existência do Estado, o que o torna princípio indisponível²; Maria Sylvania Zanella di Pietro considera a supremacia do interesse público como base de todas as funções do Estado e ramos do direito público³; para Odete Medauar o interesse público se refere ao bem de toda a coletividade, sendo vedado à autoridade administrativa deixar de tomar providências relevantes ao seu atendimento⁴; mas foi Celso Antônio Bandeira de Mello o administrativista que mais precisamente teorizou o conceito de interesse público no Brasil, ao afirmar ser ele “resultante dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade, e pelo simples fato de o serem”.

Assim, ilustra-se que a noção de comum foi capturado pelo Estado por meio da reprodução do sistema jurídico e sua Constituição, leis, decretos, atos da administração, contratos, jurisprudência e demais recursos operacionais da doutrina, incitando dois fundamentos normativos: i) o princípio máximo da atuação administrativa é atender o interesse público, interpretado como benefício da coletividade e; ii) a Administração está subordinada aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência³².

³² CF 1988, Art. 37(BRASIL, 1988).

A naturalização desses princípios associada aos discursos de neutralidade das práticas dos órgãos e agentes da Administração Pública, desencadeará processos de subjetivação possibilitando a internalização do imaginário que a execução da lei estriba o interesse coletivo, como se a legalidade fosse suficiente para reprimir os interesses particulares dos agentes estatais, a ponto de subordinar às relações de poder aos postulados da norma.

O discurso do interesse público inextricável a coletividade, isonomia e verdade desconsidera que as leis resultam de disputas e tenta incutir socialmente a percepção de que a ação burocrática estaria desprovida de outros interesses.

No escopo teórico da tese, o interesse público não se estriba nesta normatividade jurídica da finalidade essencial do Estado. É interpretado vinculado ao saber da economia, o qual direciona à administração do Estado em si e a gestão dos interesses da sociedade, com o desempenho das funções de segurança, arrecadação de tributos e execução de serviços. Tais relações políticas, onde circulam interesses do Estado e a gestão da população constituem objeto de estudo de Foucault (2008a) quando analisa a governamentalidade.

Nesta analítica, para explicar como o interesse do Estado – o público – é conduzido pelo saber e razão da economia, Foucault (2008a, p. 145) aborda as diferentes artes de governar, isto é, a história da “governamentalização” do Estado, fenômeno pelo qual este sobrevive e aplica “as táticas de governo que, a cada instante permitem definir: o que deve ser do âmbito do Estado e o que não deve, o que é público e o que é privado, o que é estatal e o que é não-estatal”. Desse modo, a governamentalidade diz respeito ao processo de formação histórica das práticas de governo, desde a emergência do poder pastoral até o neoliberalismo.

A governamentalidade é definida por Foucault (2008a, p. 143) como “o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa de poder” – a biopolítica e as práticas governamentais para gestão da população. Portanto, a governamentalidade é o campo aberto das ações estratégicas dos recursos de poder empregados pelas unidades específicas do Estado para moldar a subjetividade da população ao padrão de condutas desejáveis na sociedade³³.

³³ Fimyar (2009, p.38) indica que a governamentalidade é a composição para designar que não há como isolar o exercício de governo do pensamento que sustenta e legitima essa prática, portanto o conceito identifica a relação entre o governo do Estado (política) e o governo do eu

Segundo Foucault (1995, p. 244), "Governar é estruturar o campo de ação eventual dos outros", refere-se à ação estratégica de produção da verdade nas relações de poder em que o governo corresponde "a maneira de dirigir a conduta de indivíduos ou de grupos".

Na tese utiliza-se governo no sentido da ação administrativa estatal, a qual engloba a máquina pública com seus aparelhos específicos para organizar os modos de agir da população. Esta delimitação é necessária pois governo no pensamento foucaultino não se restringe a ação do Estado. São muitos os que podem governar - o governo da casa, da família, das ordens institucionais, o auto governo, todavia "entende por governo do Estado, aquilo que chamaremos governo em sua forma política" (FOUCAULT, 1984, p. 279).

Na obra *Segurança, território e população*, Foucault (2008a) realiza um percurso explicativo elucidando a história das artes de governar e suas tecnologias políticas de condução, destacando quatro tecnologias de governo: o poder pastoral, o modelo da soberania, a disciplina e a biopolítica. No trajeto evidenciado Foucault expõe que sociedade, economia, população, território, segurança e liberdade são objetos da governamentalidade, principalmente a partir da racionalidade liberal.

Explicitando brevemente as quatro tecnologias políticas de governo, a organização do poder pastoral no Oriente pré-cristão e cristão³⁴ por milênios determinou a conduta da sociedade pela economia das almas, isto é, os modos de agir tem por objetivo a salvação. Este elemento espiritual se desloca para a tecnologia política da soberania na teoria clássica, vinculando o poder a um soberano situado no interior de um território, que lhe deve obediência, e a razão de Estado expressa a vontade do soberano sobre a vida e a morte dos súditos³⁵ (Foucault, 2008a).

No curso *A governamentalidade*³⁶, Foucault (1984, p. 281) evidencia pistas da singularidade entre moral, economia e política analisando os textos do escritor francês *François de La Mothe Le Vayer* em oposição ao *O Príncipe, de Maquiavel*, destacando três tipos de governos específicos: "O governo de si mesmo, que diz respeito à moral;

(moralidade), a construção do sujeito (genealogia do sujeito) com a formação do Estado (genealogia do Estado).

³⁴ Institucionalizado no Ocidente por intermédio de instituições religiosas.

³⁵ Segundo Foucault (1999, p. 286) na teoria da soberania presente na Idade Clássica, vida e morte passam a ser fenômenos políticos por meio do paradoxo "fazer morrer e deixar viver", conforme a ordem do rei soberano, que tem o direito de apreensão do tempo, dos corpos e da vida, podendo suprimi-la ou mantê-la, através do perdão. O poder soberano, as punições e a ostentação do suplício são discutidas em Foucault (2014).

³⁶ Curso do College de France, 1 de fevereiro de 1978.

a arte de governar adequadamente uma família, que diz respeito à economia; a ciência de bem governar o Estado, que diz respeito à política”.

Foucault (1984) realiza uma crítica aos teóricos do príncipe quando enfatizam uma descontinuidade entre o poder soberano e as outras formas de poder. Contrariamente, explicita a imbricação contínua entre governo político, economia e família, conforme anuncia (ibid, p.282):

A arte de governar, tal como aparece em toda esta literatura, deve responder essencialmente à seguinte questão: como introduzir a economia – isto é, a maneira de gerir corretamente os indivíduos, os bens, as riquezas no interior da família – ao nível da gestão de um Estado? A introdução da economia no exercício político será o papel essencial do governo. E se foi assim no século XVI, também o será no século XVIII, como atesta o artigo Economia Política, de Rousseau, que diz basicamente: a palavra economia designa originariamente o sábio governo da casa para o bem da família. O problema, diz Rousseau, é como ele poderá ser introduzido, *mutatis mutandis*, na gestão geral do Estado. Governar um Estado significará, portanto, estabelecer a economia ao nível geral do Estado, isto é, ter em relação aos habitantes, às riquezas, aos comportamentos individuais e coletivos, uma forma de vigilância, de controle tão atenta quanto a do pai de família.

A análise literária de Foucault (1984) expõe que no século XV economia designava uma forma de governo da casa e da família, pois o poder pastoral e soberano e suas formas de governar, nas idades antiga, clássica e média, primavam pela obediência a Igreja e ao Príncipe³⁷. Com a racionalidade liberal, no século XVIII, a economia designará o campo de intervenção do governo através de uma série de processos complexos, que acompanhará a nova razão de Estado, deslocada do sentido clássico de soberania para a gestão da vida, individual (biopoder) e coletiva (biopolítica).

Nesse sentido, o argumento desenvolvido por Foucault ao realizar a genealogia do liberalismo nos séculos XVIII e XIX, alude que a economia política constitui o campo do saber responsável pela mudança estrutural do poder do Estado, cujas bases políticas e filosóficas promoveram o aperfeiçoamento das tecnologias de governo (FOUCAULT, 2008b).

A economia, anteriormente restrita a família, transmuta-se para constituir interesse da nova sociedade liberal e do Estado, fundamentando as formas de

³⁷ De acordo com Foucault (2008b, p. 422), a figura do pastor era legítima ao exercício do poder pelos que eram considerados sábios. Sabedoria quer dizer governar de acordo com a ordem das coisas. Quer dizer governar segundo o conhecimento das leis humanas e divinas”. No poder soberano, “a racionalidade do Estado entendido como individualidade soberana. A racionalidade governamental, nesse momento - estamos na época da razão de Estado -, é a racionalidade do próprio soberano, a racionalidade daquele que pode dizer “eu, o Estado” (FOUCAULT, 2008b, p. 423).

governo político, em que “a arte de governar é precisamente a arte de exercer o poder segundo o modelo da economia” (FOUCAULT, 1984, p. 282).

Quando a noção de economia adquire sentido moderno “começa a considerar que é da própria essência do governo ter por objetivo principal o que hoje chamamos de economia” (ibid., 1984, p. 282), desta forma governar significa agir conforme a institucionalização das condições econômicas, conseqüentemente no arcabouço teórico o interesse do Estado é moldado precipuamente pela razão econômica.

O papel estratégico do pensamento econômico na arte de governar e influenciar os modos de agir substitutiva ao regime do poder do soberano³⁸, compõe a análise de Foucault (1999) sobre a sociedade disciplinar, em que a profusão das disciplinas, conhecimentos e avanços tecnológicos são capturados nos sistemas políticos em duas direções: utilidade e adestramento.

Na primeira, o poder disciplinar no bojo da Revolução Industrial, se encarrega de esquadrihar a anatomia política dos indivíduos e suas capacidades cognitivas com o objetivo torná-lo cada vez mais produtivo, desta forma o poder político, agenciado pelo saber³⁹ e pela racionalidade liberal, produz incitações sobre a vida dos indivíduos (biopoder⁴⁰) almejando maximizar a potência econômica do indivíduo, focada no rendimento, gestão de tempos e movimentos (FOUCAULT, 1999).

Concomitantemente a incitação produtiva ao trabalho, o poder disciplinar das organizações estatais (prisões, clínicas, escolas e outras) atuava no controle, no abafamento da potência política individual por meio de técnicas como exame, vigilância hierárquica e sanção normalizadora objetivando a produção de indivíduos docilizados, controlados e punidos diante de subversões a ordem econômica e social (FOUCAULT, 1999; 2014).

De acordo com Nascimento (2012), a disciplina é uma das tecnologias da arte de governo, que incide de forma repetitiva sobre os indivíduos, submetidos a instituições disciplinares, direcionando o corpo à serviço da produção no mundo do trabalho.

³⁸ instituída no regime discursivo do século XVIII.

³⁹ A modernidade no pensamento de Foucault (2002) é caracterizada por rupturas epistemológicas na ordem do saber, com o surgimento das ciências humanas (século XVIII). O ser humano que anteriormente se encarregava de classificar, mapear, descrever e fazer análises da natureza e das coisas, passa a ser o objeto do saber, alvo do conhecimento da biologia, sociologia, medicina e economia política.

⁴⁰ Segundo Corsini (2007, p. 39), o biopoder atua na “inserção controlada dos corpos no aparelho de produção”.

A sofisticação do biopoder no contexto das epidemias e emergências das noções de risco, perigo e crise ampliarão as técnicas de governo no sistema político, inaugurando no final do século XVIII, a transição da preocupação na gestão do indivíduo para o Estado das políticas sociais que se ocupa dos registros, taxas de nascimento, mortalidade, vacinações, metabolismo, dos cálculos estatísticos e biológicos, das condições que podem fazer variar a vida, ou seja, da biopolítica das populações⁴¹ (FOUCAULT, 2008a).

Essa forma liberal de governar conduzida pela economia política se dedicou a criação dos mecanismos de controle, regulação e normalização da população, delineou os parâmetros de aferição da eficiência do governo, bem como serve de autolimita da razão governamental. Portanto na análise de Foucault (2008a, p. 145), a economia “como ciência e como técnica de intervenção do governo” molda um Estado de governo, uma realidade compósita de um feixe de relações “que tem essencialmente como alvo a população e utiliza a instrumentalização do saber econômico” de modo que se governa conforme os critérios da racionalidade econômica.

Atualizando a genealogia de Foucault sobre a história da governamentalização liberal, Laval (2020) expõe que governar é estruturar a conduta em um campo de ação imbricado à natureza econômica da racionalidade neoliberal, no qual a ação governamental cumpre um papel estratégico: i) propiciar as condições de possibilidade de institucionalização da norma da concorrência (segurança jurídica, respeito aos contratos, modelos de governança do Estado, gestão da austeridade fiscal, transferência das normas do direito privado para a esfera pública, subsunção do Estado as métricas das empresas, consoante a adoção das regras do imaginário da performance nas instituições); ii) direcionar os discursos oficiais para a ideia da onipotência empreendedora da concorrência como princípio de vida e assim colaborar

⁴¹ O governo por meio da biopolítica não exclui o biopoder da disciplina dos corpos individuais, mas o engloba no saber político para quantificação e regulação da população, objeto dos dispositivos de segurança, conforme anuncia Foucault (2008a, p.493): “Assim, começa a aparecer, em derivação relativamente à tecnologia de “polícia” e em correlação com o nascimento da reflexão econômica, o problema político da população. Esta não é concebida como uma coleção de sujeitos de direito, nem como um conjunto de braços destinados ao trabalho; é analisada como um conjunto de elementos que, por um lado, se liga ao regime geral dos seres vivos [...] e, por outro pode dar ensejo a intervenções concertadas (por intermédio das leis, mas também das mudanças de atitude, de maneira de fazer e de viver que podem ser obtidas pelas “campanhas”). Segundo Rondon Filho (2011, p. 374) “É com a população que o governo pode ser pensado fora da soberania, sendo a família alvo e instrumento de controle do bom governo. Ressalta, entretanto, que a soberania não é eliminada, ocorrendo sim o denominado triângulo: soberania, disciplina e gestão governamental”.

com indivíduos utilitaristas, subjetivados pela lógica do “empreendedor de si”, em que ser “vencedor” ou “perdedor” depende do seu esforço individual, conforme as teorias de valorização do “capital humano”.

Outro elemento a contemporaneidade da ação governamental abrange a cristalização da governamentalidade ambiental, apoiada nos dispositivos da sustentabilidade e consenso, difundido e internalizado nas agências estatais a partir da década de 1970, por meio de tratados internacionais entre os países integrantes da Organização das Nações Unidas – ONU e organismos multilaterais como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e Banco Japonês de Cooperação Internacional – JBIC.

Ao quadro teórico escolhido, relaciona-se que o licenciamento ambiental não está apartado desse processo de governamentalização do Estado, integrando uma tecnologia da ecogovernamentalidade, com possibilidade de interpretação nos movimentos da biopolítica analisada por Foucault (2008b).

Com efeito, o licenciamento é erigido no contexto da imposição da ecopolítica global da adequação, negociação e consenso, a qual aduz que as preocupações com a poluição, conflitos, escassez de recursos e manutenção da vida podem ser reguladas por meio das normas e condutas ambientais pautadas no ideário da sustentabilidade, acomodando-as nos interesses de governo de institucionalização das condições para atração de investimentos (RUTHERFORD, 2000; MALETTE, 2011; VEIGA-NETO, 2014).

Neste cenário, os processos de subjetivação do instrumento por meio dos princípios do direito ambiental, incutem a ideia de que o procedimento de licenciamento é capaz de regular das condutas de empreendedores ao padrão da viabilidade ambiental da atividade econômica, e sugere a sociedade a ação de governo da execução da política ambiental, do controle e monitoramento. Ademais, também é possível interpretar que o licenciamento atende ao saber da economia política ensejando uma ideia de adequação dos recursos naturais ao discurso da sustentabilidade econômica e as necessidades da concorrência, a qual espelha os interesses da contemporânea forma de governar.

A inserção do saber econômico no domínio jurídico administrativo brasileiro pode ser apreendida nas diretrizes que possibilitam aos aparelhos específicos de governo exercer atividade financeira, a qual Machado Segundo (2018, p. 56) define

como “o conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir os seus fins”. Outrossim, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado é “permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (BRASIL, 1988⁴²).

A execução da atividade financeira é classificada como relevante pois os tributos são os principais meio de sustentação do governo e de custeio das políticas (MACHADO SEGUNDO, 2018), justificando a geração de receitas obtidas da atividade econômica do setor privado como um dos interesses da Administração Pública⁴³. Esse modelo de custeio do Estado é aplicado ao licenciamento tanto pela arrecadação direta decorrente da taxa de execução do serviço conforme normas de cobrança de cada ente licenciador⁴⁴, quanto pela expectativa de receita e melhoria dos indicadores econômicos e sociais associados a instalação e operação de empreendimentos particulares.

Em consequência, por mais que o objetivo de controle ambiental das atividades econômicas componham a função do licenciamento, a natureza econômica também vai constituir interesse precípua da ação governamental e comumente os debates associados à geração de receita e desburocratização para permitir as atividades produtivas irão acompanhar o procedimento. Um exemplo dessa evidência pode ser capturado nos atos normativos que reforçam os valores da livre iniciativa de atividades econômicas, da autonomia das relações empresariais e da disciplina contratual.

⁴² Art. 173 da CF de 1988.

⁴³ A Constituição de 1988, apresenta quatro capítulos (Art.170 ao Art. 192) dedicados a Ordem Econômica e Financeira, destaca-se: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

⁴⁴ Lei Complementar nº 140/2011 – “Art. 13. § 3º. Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo”; Resolução CONAMA 237/1997 “Art. 13 - O custo de análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente”.

A edição da Lei nº 13.874 em 20 de setembro de 2019 ao instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelecer garantias de livre mercado, com alteração no Código Civil prevendo a aplicação nas relações de proteção ao meio ambiente, entre outras de natureza comercial e profissional (BRASIL, 2019).

Por conseguinte, quando não se trata de significativo impacto a Lei nº 13.874/2019 passou a compor as justificativas para a necessidade de desburocratizar o processo de registro, legalização e licenciamento de empresas. Em adição, o estado do Pará, apoiado nesta norma criou o Decreto nº 1.098 em de 15 de outubro de 2020 para dispensar atos públicos, entre eles a licença ambiental para as atividades definidas como baixo risco (PARÁ, 2020).

Diante do contexto apresentado, nesta subseção *Interesse público, governo e licenciamento ambiental*, o percurso teórico evidenciado na genealogia das diferentes artes de governo (pastoral, soberano, disciplinar, biopolítico/governamental) se afasta da positividade jurídica que os interesses da ação governamental referem precipuamente a satisfação da coletividade, entre outras ideias de interesse público, geral, coletivo ou utilidade pública.

A vista disso, ao campo da atuação governamental subscreve que o licenciamento não traduz exclusivamente elementos de uma política ambiental. O governo pode conduzir o instrumento de forma conjunta com a política de atração de investimentos, de arrecadação, de estímulos contratuais, de métricas institucionais⁴⁵, desburocratização, entre outras orientações.

No interior ao órgão ambiental, os direcionamentos governamentais tendem a ser acomodados pela racionalidade técnica e aos processos de subjetivação, com interesses específicos da burocracia que opera o procedimento. Esta esfera das relações e recursos de poder micropolíticos são interpretados por meio da antropologia da burocracia, cuja visão teórica é sintetizada a seguir.

2.3 O fazer Estado a partir de práticas burocráticas: abordagens Studying up e reflexões sobre antropologia política em organizações

Na dimensão interna do órgão licenciador, para evidenciar que as decisões acerca da emissão das licenças não seguem exclusivamente uma sequência programática técnica de procedimentos racionais advindo do conhecimento científico

⁴⁵ No órgão ambiental estadual do Pará, a emissão de atos autorizativos compõe critério de avaliação de produtividade dos servidores.

e normativo analisam-se as práticas dos operadores da burocracia, seus discursos, interações, valores compartilhados, interesses contraditórios e estratégias de luta que influenciam nas diferentes escalas do processo decisório.

Diante da diversidade de atuação micropolítica dos servidores utiliza-se a vertente teórica da antropologia da burocracia para investigar a ação discricionária empreendida nas práticas dos técnicos que conduzem o procedimento de licenciamento ambiental.

Uma referência importante as pesquisas sobre implementação de políticas públicas e dilemas de burocratas no serviço público enquanto chave para compreender aplicações e consequências do desenvolvimento de programas constituíram a obra de Lipsky (1980)⁴⁶, a qual relaciona a prática dos burocratas como uma das variáveis essenciais para o sucesso ou fracasso das políticas, explicitando que a ação discricionária dos agentes estatais, isto é, o poder que emerge da estrutura alternativas criada por eles conforme relações informais de consentimento, determina se os sujeitos alvo da política (cidadãos) serão “beneficiados” ou “punidos” pelos atos praticados em salas de aula, presídios, consultórios e outros espaços de instrumentalização de políticas públicas.

O estudo acima é considerado como uma das obras pioneiras⁴⁷, ao esquadrihar o universo interior daquilo que conceitua como *street-level bureaucracy*, suas condições de trabalho, o dilema da escassez de recursos, o controle que a organização tenta aplicar sobre trabalhadores por meio de medidas de desempenho, as formas de relação com os clientes, a alienação burocrática e principalmente os padrões de prática.

Conforme Lipsky (2019, p. 17) “Burocracia” implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade; “nível de rua” implica uma distância do centro onde presumivelmente a autoridade reside”. A aparente relação paradoxal de trabalhadores do serviço público em posições operacionais (aparentemente inferiores) é discutida. Julgados como empregados em postos de trabalho inferiores do organograma

⁴⁶ O IPEA lançou em 2019, edição expandida e traduzida em comemoração ao 30º aniversário da obra. LIPSKY, Michael. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019. 430p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>.

⁴⁷ Ainda que outras pesquisas sobre implementação de políticas públicas tivessem sido desenvolvidas, a obra de Lipsky (1980) é apontada como a primeira análise sistemática sobre práticas da *street-level bureaucracy*, como policiais, professores e assistentes sociais e outros com atribuição administrativa de rotina. Suas reflexões se afastam do debate de burocracia do tipo-ideal weberiano. Em período anterior, a preocupação com a implementação de políticas públicas, nas investigações norte-americanas é objeto de Mechanic (1960), Pressman e Wildavsky (1973), Van Meter e Van Horn (1975).

hierárquico, tem posição chave no cotidiano da sociedade pois suas ações individuais somam-se ao comportamento de agência, independentemente das restrições que o sistema cria para ajustá-los.

É o poder exercido por estes burocratas, caracterizado como amplo poder discricionário para utilizar e aplicar as políticas e seus recursos, que define quem será contemplado por um programa público. Respeitadas as condições de contorno normativas, os burocratas controlam clientes e situações de trabalho, limitam o acesso aos bens públicos, racionam a demanda, alocam serviços públicos de maneira diferenciada entre os cidadãos requerentes (LIPSKY, 1980).

Além dos efeitos sociais, o estudo da burocracia por Lipsky (1980) permitiu expor as contradições nas relações entre os grupos de burocratas uma vez que o poder exercido pela ordem social dos agentes depende do consentimento geral de seus membros (ainda que a cooperação⁴⁸ tenha que ser garantida em última instância pela força), portanto, os burocratas não desfrutam todos do mesmo grau de discricionariedade, ou de exercício de poder, a posição de cada um depende do tipo de serviço prestado pela agência.

Demonstra que as margens de ação de burocratas que executam políticas no nível operacional são superiores às dos burocratas “de topo”, os quais normalmente formulam as políticas públicas. No campo prático são os burocratas operacionais que mobilizam as relações políticas de consentimento e discricionariedade. Por mais que os burocratas “de topo” tenham definido o planejamento, as regras e os valores estratégicos a serem seguidos, a *street-level bureaucracy* tem o poder de resistir às diretrizes, desviar das normas e dos procedimentos formais, e acionar no microplano a aplicação das suas regras internas e seleção dos efetivamente beneficiados com a execução de uma política pública (LIPSKY, 1980).

O comportamento das organizações públicas e dos burocratas também tem sido objeto de investigação das pesquisas antropológicas, notadamente etnografias políticas que enfatizam as experiências sociais da realidade no interior das instituições, processos e organizações constituidores das dinâmicas do Estado. Neste campo, a burocracia estatal tem sido selecionada como universo empírico para analisar conexões e tensões em estratos de tomada de decisão e exercício de poder

⁴⁸ No capítulo 9, expõe que “a cooperação não é ativamente coagida nem concedida livremente, todavia emerge da estrutura de alternativas” (LIPSKY, 2019, p. 231). Exemplifica a partir de instituições mais coercitivas, como as prisões estadunidenses.

principalmente após a perspectiva antropológica de Nader (1972), denominada *Studying up*.

O estudo de Nader (1972) incita uma nova forma de fazer antropologia política para abordar o Estado, visto que os grupos considerados vulneráveis estão sujeitos a condições cada vez mais exploradoras e opressoras, sendo necessário analisar o papel das políticas estatais na produção dessas condições e não só os efeitos da exploração.

Nessa esteira, Beck (2011) realiza uma antropologia das condições pedagógicas de exercício de sua prática de pesquisa para discutir como a educação nos torna sujeitos e sujeitados às relações de poder a partir de um estudo autobiográfico percorrendo as décadas de sua condição de estudante, pesquisador e professor possuidor de bolsas públicas em antropologia. Os resultados revelaram processos de assujeitamento, financiamento politicamente direcionado nas universidades e condições opressivas que podem levar os acadêmicos públicos a reprimir resultados para que seus trabalhos não sejam considerados subversivos contrariando “empregadores” ou financiadores no interior das universidades.

No campo *Studying up*, Shore e Wright (1997) analisam diferentes estudos etnográficos do Canadá, Suécia e União Europeia, examinam como as operações da burocracia estatal⁴⁹ constroem e impõem a identidade nacional entre as populações, investigando o papel contraditório e crucial desempenhado por intelectuais e elites - notadamente funcionários do governo - na edificação do sentido de “nação”. Traçam um diálogo com Michel Foucault enquanto quadro explicativo, principalmente nas categorias discurso e poder, constatando que a eficácia do poder reside em sua capacidade de mascarar e "ocultar seu próprio mecanismo"⁵⁰. Shore e Wright (1997, p.25) ilustram nas análises do governo canadense, o avanço no emprego de

⁴⁹ Atualizam o campo para as análises do neoliberalismo, governança e comportamento dos agentes do governo. As perguntas norteadoras de Shore e Wright (1997, p. 3) explicitam que esquadriham a burocracia, no capítulo 1 da obra direcionam para uma antropologia da política e asseveram que o livro “se propõe a mapear um novo domínio da investigação antropológica, a antropologia da política. Perguntamos: como as políticas funcionam "como instrumentos de governança e por que às vezes não funcionam como pretendido? Quais são as metáforas mobilizadoras e os dispositivos linguísticos que disfarçam a política com os símbolos e as armadilhas da legitimidade política? Como as políticas constroem seus sujeitos como objetos de poder e que novos tipos de subjetividade ou identidade estão sendo criados no mundo moderno? Como as principais mudanças no discurso são autorizadas? Como as reivindicações normativas são usadas para apresentar uma maneira particular de definir um problema e sua solução, como se essas fossem as únicas possíveis, enquanto impõe fechamento ou silêncio sobre outras formas de pensar ou falar?”

⁵⁰ Citando Foucault da obra Vigiar e Punir.

estratégias de poder que disfarçam suas intervenções nos bastidores das festividades locais com uso de mecanismos para esconder que os eventos ⁵¹ tem o status de uma política. Para isto, os burocratas empregam táticas para criar o ideário que os eventos são iniciativas culturais, autônomas e espontâneas da sociedade civil, construídas pelo "público" e "canadenses comuns".

Estudos de Marc Abélès⁵², principalmente na *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, também enfatizam as etnografias de instituições e organizações sociais francesas, notadamente a partir de 1990. Contrariando a tradição antropológica – à época ainda marcada pelo descentramento, exotismo e distanciamento – decidiu pesquisar práticas políticas locais no departamento de Yonne, na Assembleia Nacional, no Parlamento Europeu e na Comissão Europeia (FOSSIER; MONNET, 2011).

Após os anos 2000 investiga as mudanças e efeitos que a globalização exerce na distribuição do poder e nas práticas políticas direcionando-se para o interior da Organização Mundial do Comércio (OMC). O foco de suas pesquisas inclui a compreensão do poder, utilizando referências de Foucault em seus estudos etnográficos, a medida em que observa o funcionamento diário dos lugares institucionais da política (ibid., 2011).

A antropologia do estado na era da globalização também é debatida por Trouillot (2011) etnografando a dualidade da globalização, a qual tenta tornar o estado nacional como irrelevante, e contraditoriamente a transnacionalização e seus organismos dependem do estado. Em particular aponta minuciosamente o aumento da presença do estado penal na sociedade, e não a então narrada diminuição. Enfatiza-se de Trouillot (2011, p. 131) a possibilidade de compreensões daquilo que anuncia como “banalidade da vida diária”: “Se o estado é de fato um conjunto de práticas e processos e seus efeitos, tanto quanto uma maneira de olhar para eles, precisamos rastrear essas práticas, processos e efeitos”.

⁵¹ Analisam notas etnográficas de Eva Mackey sobre o evento cívico “Canada’s 125th anniversary”. Shore e Wright (1997, p. 25) inferem que a burocracia é o verdadeiro arquiteto do “Canada’s 125th anniversary”, o qual “originou-se em um contexto de declínio da popularidade do governo e aprofundamento da crise constitucional envolvendo um golpe contra o multiculturalismo e uma crescente xenofobia e hostilidade em relação aos ganhos políticos obtidos por minorias étnicas. No entanto, para colher o máximo de vantagem política dessa mobilização do patriotismo canadense, o governo teve que disfarçar a extensão de seu próprio envolvimento nas celebrações: para serem eficazes, elas deveriam ser percebidas como iniciativas locais autênticas pelo “povo”.

⁵² Fossier e Monnet (2011) entrevistam Marc Abélès, dedicando-se a sintetizar seu pensamento antropológico. Disponível em: <https://journals.openedition.org/traces/4269>.

No Brasil, estudos etnográficos sobre elites burocráticas e suas práticas compõem um profícuo campo de pesquisa aprofundado nos últimos vinte anos, onde uma fração significativa da produção científica, notadamente da antropologia e ciências sociais. O fio condutor das pesquisas da antropologia da burocracia, na visão de Teixeira, Lobo e Abreu (2019, p.11) decorre da possibilidade de analisar o Estado e seus processos de composição a partir do “fazer-se Estado”, ou seja, investigando o cotidiano das práticas dos agentes estatais, seus interesses, motivações, dispositivos de poder que operam e estratégias de luta.

O fazer Estado reúne mecanismos e procedimentos rotineiros ao cotidiano, dotados de poder de operação, separação e invisibilização, construtores dos processos de gerenciamento da vida, de corpos e populações. Castilho, Lima e Teixeira (2014, p. 22), apontam a justificativa do campo:

Privilegiamos pensar o desafio de etnografar práticas de poder porque, mediante seu estudo, podemos apreender como se faz Estado, dando também ênfase à dimensão performativa e à ação simbólica na produção de efeitos (e afetos) de poder, e como nós, antropólogos, participamos desse fazer.

Neste campo de pesquisa *Studying up* sublinham-se as pesquisas etnográficas adjacentes ao problema de pesquisa da tese, as quais investigaram o fazer Estado e relações entre empreendedores de megaprojetos e aqueles designados como “comunidades afetadas ou atingidas” pelas grandes obras desenvolvimentistas em curso.

Ferreira (2018), por exemplo, a partir da etnografia de documentos e práticas do Ministério Público, discute relação de poder e disputas ensejadas nos processos judiciais onde decompõe o discurso técnico-científico do licenciamento ambiental e suas classificações determinantes do “atingido” e “impactado” enquanto hegemônicas para reconhecimento, e sobretudo a ausência de comunidades quando não classificadas pelo discurso oficial precisam encontrar mecanismos para a reparação, diante de danos causados pelo Projeto Minerário Minas Rio, no estado de Minas Gerais.

A atuação de procuradores do Ministério Público Federal - MPF, em práticas judiciais e extrajudiciais, é debatida por Vilaça (2019), o qual expõe a interação dos procuradores, discute aprendizagens organizacionais e transformações nas capacidades estatais no MPF. Reis (2015) em um cruzamento delicado de sua condição de agente estatal e pesquisadora, apresenta a análise burocrática de documentos e reuniões públicas para discutir os processos de controle que multiplicam, adaptam e

conforma lacunas e limites de participação indígena no contexto de implantação da hidrelétrica Belo Monte.

Por sua vez, Bronz (2011) realiza uma etnografia das práticas empresariais de relacionamento com as comunidades “afetadas” ou “impactadas” por grandes projetos, elucidando a pedagogia dos manuais orientadores da relação empresa-comunidade, enquanto dispositivos de minimização de conflitos, silenciamentos e garantias para a empresa.

O esforço conceitual que expressa a relação entre antropologia das práticas ao se referirem ao campo de estudos de burocratas, elites e corporações, é sintetizado por Castilho, Lima e Teixeira (2014, p. 22) na noção de Estado *em ação*⁵³ como fio analítico de reflexão transversal:

De uma perspectiva conceitual, como sistematizamos anteriormente, há uma teoria sobre o Estado *em ação* nas entrelinhas dos diferentes textos: poderes estatais existem em redes e produzem efeitos que desafiam as fronteiras clássicas que distinguem Estado, sociedade e mercado; eles são, ao mesmo tempo, instituições sociológicas e artefatos ideológicos; encarnam-se em pessoas que, sob certa mirada, constituem-se em tipos sociais (são “burocratas”, “políticos profissionais”, “marqueteiros”, entre outros), mas cuja condição de sujeitos morais dá vida às instituições em que se inserem e é fundamental à sua compreensão. Desse ponto de vista, o Estado nunca está “pronto” e finalizado. Se as políticas públicas são um “local” excelente para se partir ao estudo dos fenômenos estatais, as práticas de poder cotidianas em que são postas em prática, e muitas vezes apagadas no curso do tempo, são ângulos de análise privilegiados. Se consideramos o Estado como feixes de processos em permanente (trans)formação, é no estudo dessas práticas (mas não só) que a Antropologia pode aportar contribuições significativas.

Desse modo, a análise dos elementos discricionários enquanto fonte das práticas de poder dos técnicos na base do processo decisório do licenciamento ambiental apoia a identificação de interesses próprios e divergentes da racionalização burocrática. Estes podem resultar da combinatórias de questões externas e em outros casos das relações de confluência interna, da busca de recursos e outras motivações, que não permitem considerar que a atuação dos servidores se desenvolve em conformidade exclusiva com as regras formais dos procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos.

⁵³ A teoria de Estado *em ação* emerge da consideração de prioridades conceituais afins na Antropologia, na sociologia, na Ciência Política e na Filosofia Política (CASTILHO, LIMA E TEIXEIRA (2014, p. 23).

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA PARA ANÁLISE DAS PRÁTICAS BUROCRÁTICAS NO LICENCIAMENTO

Alinhada a abordagem teórica da governamentalização e da antropologia das práticas burocráticas seção explícita a ferramentas de pesquisa para analisar as práticas governamentais (institucionais, técnicas e discursivas) empreendidas pelo Estado nas esferas macropolítica e micropolítica da arena decisória do processo de licenciamento ambiental do megaprojeto minerário no território da Volta Grande do Rio Xingu Antes de esclarecer a escolha da base empírica e a metodologia de desenvolvimento da tese, explicam-se as motivações e a localização da pesquisadora perante o objeto investigado.

A motivação para a escolha deste tema, decorre da experiência profissional da pesquisadora no órgão licenciador estadual (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS/PA), apresentando vínculo efetivo com função de engenheira ambiental há um pouco mais de doze anos. Na organização, o fazer técnico, em alguma medida pode ser sintetizado como produtora de dispositivos convergentes aos interesses do Estado⁵⁴, em um contexto interno agonístico que permanentemente tenta impor limites a sua própria atuação uma vez que sua construção enquanto agente social não iniciou e nem se esgota enquanto ser sujeita a uma estrutura estadual.

Em âmbito do trabalho, as discussões, legislações, procedimentos e orientações sobre licenciamento foram presentes na rotina, principalmente as práticas relacionadas a regularização de atividades de “impacto local” ou “baixo impacto”, pois mais da metade do tempo profissional atuei na municipalização do licenciamento ambiental.

A época do mestrado⁵⁵, investiguei as capacidades organizacionais (gerencial, financeira e participativa) do município de Barcarena e a institucionalização do sistema local de licenciamento, evidenciando danos e desafios à gestão pública em um território marcado por ingerências decorrentes da instalação de megaprojetos.

⁵⁴ Evidencia-se que a demanda recorrente ao cotidiano da função corresponde: planejamento, diagnóstico, análise e busca por solução para execução de projetos e instrumentos de gestão ambiental.

⁵⁵ Anos de 2013 a 2015. Programa de Pós-Graduação Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local - PPGEDAM da Universidade Federal do Pará.

Neste período, as “certezas técnicas” do conhecimento advindo da formação ligada a ciências exatas e naturais com alta porosidade no campo jurídico, começaram a ser questionadas a partir do ambiente acadêmico, que demandava leitura e reflexão da produção científica que aborda os efeitos do licenciamento, notadamente ligadas a sociologia e antropologia social (principalmente referenciais sobre Estado, conflitos, justiça social, racismo ambiental, violência institucional, ecologia política e outros). A crença da contribuição do trabalho com o desenvolvimento do estado e melhoria das condições de vida da localidade, começa a esmaecer, não a ponto de desacreditar e desmotivar a atuação profissional enquanto componente do processo de reprodução social. Todavia o pensamento reflexivo-acadêmico, é utilizado para diminuir os processos de alienação burocráticos, rever práticas, posicionamentos e incluir outras racionalidades e saberes alargando a lógica utilizada - da engenharia e eficiência burocrática.

A partir de 2015, o conhecimento de ferramentas gerenciais, planejamento e orçamento público⁵⁶ provocaram a indicação para apoio técnico à direção, que também conduzia a estrutura denominada Núcleo de Processos Corporativos⁵⁷, responsável pelo monitoramento das ações, metas e produtos dos programas governamentais descritos no Plano Plurianual - PPA.

A produção dos relatórios anuais de gestão insere a servidora pesquisadora no acompanhamento das metas de desempenho da Secretaria, dentre as quais a ação de Licenciamento, Monitoramento e Fiscalização, com meta de comprovar a execução de até 14.400 empreendimentos ambientalmente adequados⁵⁸. A tarefa permitiu que houvesse acesso aos dados e informações dos empreendimentos licenciados por município no período, conforme tipologia, processo, fase do ato autorizativo, pareceres, notificações, acordos, bem como intensa aproximação aos setores (técnicos e equipe gerencial).

A este momento as reuniões em gabinetes da SEMAS, da Governadoria e de outros órgãos integravam a rotina⁵⁹. Nestes espaços singulares de acesso à

⁵⁶ Consoante às políticas de qualificação dos quadros estatais, a pesquisadora realizou Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública, com ênfase em Políticas Públicas e Governança na Escola de Governança Pública do Estado do Pará.

⁵⁷ Unidade administrativa foi reorganizada pela Lei nº 8.633, de 19 de junho de 2018, transformando-se em diretoria

⁵⁸ No final do exercício do PPA 2012/2015, a Secretaria precisava demonstrar aos órgãos do planejamento estadual e controle externo como estava este produto, meta relatada por ação.

⁵⁹ Representantes do planejamento de diversas organizações governamentais gerenciavam a implementação das metas do PPA e do Programa Pará Sustentável e seus três eixos - Pará 2030, Pará

informação (onde também se desenvolviam relações técnico-políticas e econômicas, orientadoras das práticas e decisões de gestão) que o licenciamento ambiental de megaempreendimentos passou a integrar o convívio profissional, que não precisa assinar nenhum parecer técnico de projeto, mas era uma figura recorrente para dimensionar o esforço e metas do setor finalístico.

Observando empiricamente o dizer e o fazer técnico e dos gestores, em meio a processos e documentos, contabilizava e organizava dados gerenciais da produção técnica do licenciamento, decisões, documentos, resultados, orientações, definições de prioridades governamentais, emissão de licenças e autorizações por municípios e tipologias de atividades⁶⁰. Com acesso ampliado aos sistemas de informação corporativos, aos arquivos e aos técnicos do licenciamento, desempenhei tarefas de acompanhamento das metas, organização dos relatórios de gestão e ponto focal do planejamento de 2015 até o final de 2018⁶¹.

Além da vivência profissional, a inserção deste tema para pesquisa acadêmica é reforçada com o convívio da discente com as publicações, temas e pesquisadores do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia⁶², com formas de resistências e territorialidades específicas dos agentes sociais em estado de permanente tensão com os megaempreendimentos estudados. Dentre as oportunidades de pesquisa de campo, empregou-se técnicas de observação direta das formas de percepção das situações de conflito subjacentes ao licenciamento da extração aurífera do Projeto Volta Grande, com registros fotográficos e depoimentos gravados das representações coletivas em Belém, Altamira e Vila da Ressaca em Senador José Porfírio⁶³.

Social e Pará Ambiental. A SEMAS apresentava quatro servidores ponto focais que discutiam as metas ambientais com as Secretária Extraordinária de Estado de Municípios Sustentáveis, Secretária Extraordinária de Estado de Gestão Estratégica (atualmente ambas foram reorganizadas) e Governadoria.

⁶⁰ A tarefa mais operacional foi adaptada para a rotina da servidora, que não podia mais realizar atividades de campo, como vistorias, e estava com menor jornada de trabalho por conta da conciliação com a vida acadêmica.

⁶¹ Não serão evidenciadas a inserção atual da pesquisadora perante o objeto. Com a mudança de gestão em 2019 e atual lotação no gabinete, a servidora não solicitou autorização superior para posicionar uma síntese das atividades em curso.

⁶² O Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA) tem como objetivo dar ensejo à auto-cartografia dos povos e comunidades tradicionais na Amazônia, para maior conhecimento sobre o processo de ocupação dessa região, mas sobretudo maior ênfase e um novo instrumento para o fortalecimento dos movimentos sociais que nela existem. (<http://novacartografiasocial.com.br/apresentacao/>).

⁶³ Novembro de 2017 e janeiro de 2018 encontro com os agentes em Belém, julho de 2018 atividades em Altamira e Senador José Porfírio (vila da Ressaca).

Ademais, o tema investigado na tese permitiu vinculação a linha de pesquisa “Estado, Instituições, Planejamento e Políticas Públicas” do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA⁶⁴), em conformidade com a diretriz de análise e avaliação de políticas públicas liderada pelo professor orientador do estudo, onde os efeitos das alterações institucionais econômico-sociais podem ser interpretados em uma abordagem interdisciplinar⁶⁵, a partir de um esforço de integração metodológica, permitindo estudos históricos e temas atuais.

Assim tomou corpo a possibilidade de analisar discursos e práticas edificadores das decisões do Estado, ainda que se tenha muitos limites para tentar compreendê-lo, como o constante questionamento de até que ponto a pesquisadora, consegue aprofundar a reflexão em um processo de vigilância epistemológica⁶⁶ aceitável à pesquisa? considerando as suas próprias representações e rotina alienante, com forte potencial de cegar a observação de fatos e noções empíricas, teóricas e operacionais. Conforme ensinamentos de Bourdieu (2013, p. 21):

Ao tomar como objeto um mundo social no qual se está *preso*, somos obrigados a encontrar,[...] um certo número de problemas epistemológicos fundamentais, todos ligados à questão da diferença entre o conhecimento prático e o conhecimento erudito e principalmente à dificuldade particular da *ruptura* com a experiência autóctone e com a restituição do conhecimento obtido às custas dessa ruptura.

É preciso evidenciar esses limites e Bourdieu (2013, p. 21) aponta os obstáculos ao conhecimento científico decorrentes do excesso de proximidade ou distância, mas também aborda vantagens: “permite integrar tudo o que só pode conhecer se está lá e tudo que não se pode ou não se quer conhecer porque não está lá”.

Com efeito, a vigilância epistemológica se impõe e pesquisas contemporâneas evidenciam a possibilidade do exercício profissional permitir a investigação de práticas que não seriam possíveis acessar detalhadamente sem estar

⁶⁴ Do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará.

⁶⁵<http://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/index.php/br/programa/areas-de-concentracao-e-linhas-de-pesquisa>.

⁶⁶ Segundo Bourdieu, Chamboredon e Passeron (1999, p.23) “A vigilância epistemológica impõe-se, particularmente, no caso das ciências do homem nas quais a separação entre a opinião comum e o discurso científico é mais imprecisa do que alhures [...] a familiaridade do universo social constitui, para o sociólogo, o obstáculo epistemológico por excelência [...] deve se impor uma polêmica incessante contra as evidências ofuscantes que proporcionam, sem grandes esforços, a ilusão do saber imediato e de sua riqueza insuperável”. Em consonância, Bachelard (1996) ao propor uma epistemologia não cartesiana, aponta a necessidade de vigilância contra o empirismo, o realismo e o senso comum na atividade científica.

inserida no campo. Ampliando a discussão Castilho, Lima e Teixeira (2014, p. 23-24), incitam a necessidade de uma “política epistemológica”⁶⁷ como forma de superar as conotações de cunho ético-político que podem surgir às reflexões metodológicas de “elites políticas, administrativas, universitárias e corporativas”.

Nesse contexto, Silva (2014)⁶⁸ investigou seu contexto profissional enquanto técnica e investigadora do setor de habitação social em Portugal, apontando que o cenário é frequente na área de estudo de políticas públicas, cujo investigador é sujeito observador e observado, ou seja, “interage interpreta, analisa, produz novos significados representações” e simultaneamente é sujeito construído e representado (SILVA, 2014, p. 243).

A respeito das considerações ético-profissionais, Silva(2014)⁶⁹ cita a reflexividade, transparência e clareza como pilares fundamentais para a construção do saber antropológico, e para minimização dos riscos adotou as seguintes técnicas: realização das entrevistas em ambiente informal fora do contexto profissional, escolha de entrevistados que não possuam relação frequente, compromisso de confidencialidade e privacidade, disponibilidade de acesso à interpretação dos dados e ao produto final.

Em consonância, a posição de estar operando “dentro” das dinâmicas estatais investigando elites burocráticas, pode ser encontrada nos estudos reunidos pelas coletâneas de Castilho, Lima e Teixeira (2014) e de Teixeira, Lobo e Abreu (2019)

Castilho, Lima e Teixeira (2014, p. 23-24) “Mudaram e mudam intensamente as condições objetivas em que as pesquisas etnográficas são hoje realizadas; mudaram e mudam os valores e formação dos próprios pesquisadores. O que está em jogo - e que as investigações aqui apresentadas nos ajudam a pensar - é a necessidade não apenas de uma vigilância epistemológica (no sentido preconizado por Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 2001, a partir de Gastón Bachelard), mas também de uma “política epistemológica” que embarque necessariamente as subjetividades em jogo na situação etnográfica na qual o pesquisador se vê imerso, que desvele tensões e efeitos de poder como constitutivos de cada investigação. Sem que se explicitem tais elementos, corremos o risco da contrafação, ou de, enquanto autores, sermos ventríloquos reprodutores quer de teóricos em voga no momento, das ideias de orientadores acadêmicos dotados de receitas definidas do que se pode (ou deve) ou não “encontrar”, quer das ideias de agentes sociais (numa espécie de populismo analítico), de juízes e outros atores em processos periciais, e mesmo das diretrizes de agências de fomento. Até onde cada um estará disposto a ir ou, dito de outra forma, que relações cada um se permitirá construir em sua situação etnográfica, eis a questão”.

⁶⁸ SILVA, Margarida. Trabalhar e investigar enquanto antropóloga na administração pública: breves considerações ético metodológicas. In: CASTILHO, S. R. R.; LIMA, A. C. de S.; TEIXEIRA, C. C. (Orgs.). Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas sobre burocratas, elites e corporações. Rio de Janeiro: ContraCapa/LACED, 2014.256p.

⁶⁹ Silva (2014, p.245) recorre a Silva, Sacramento e Portela (2011) para defender que o saber prático-experiencial também é capaz de gerar competências reflexivas para compreensão das relações no interior das organizações, bem como das estratégias que as moldam (SILVA, P. G.; SACRAMENTO, O.; PO RTEL, J. (coord.) Etnografia e intervenção social: por uma praxis reflexiva. Lisboa: Colibri, 2011).

com pesquisas na perspectiva *Studying up* (NADER, 1972), qualificadas por pesquisadores como viáveis pela posição de agente estatal⁷⁰. Teixeira, Lobo e Abreu (2019, p. 10-11) expressam o foco das pesquisas:

a proposta que nos anima é buscar compreender o Estado por meio de seus agentes, os diferentes interesses que os movimentam, suas práticas e estratégias de luta, os dispositivos de poder que operam em diferentes situações, sejam eventos espetaculares ou rotinas cotidianas. É o que temos denominado em nossas investigações como pesquisar o fazer-se Estado

Limites e dificuldades da escolha de mirar o objeto teórico da pesquisa para o mundo social em que se está inserido também gera receios no cotidiano profissional, pois o *campo* tem seus códigos de conduta simbólicos que moldam as relações construídas. Se por um lado, o diálogo e a confiança com parte dos servidores, adquiridos pela convivência e semelhança nas situações de subordinação institucional, foram facilitadores para o andamento da pesquisa, por outro foi constante a preocupação da convivência profissional ser afetada devido a relação de interioridade com o objeto, na medida que revelar o fazer tecnocrático do grupo pode ser interpretado como afronta as regras informais de conduta. Existe a inquietação com eventuais punições simbólicas e políticas, justamente por expor fenômenos adstritos ao *campo*, quebrando o código que mantém aquele *habitus* entre os técnicos e gestores. De acordo como interpreta Bourdieu (2013, p. 25-26):

Sabe-se que os grupos não gostam muito dos que “traem um segredo”, sobretudo quando a transgressão ou a traição se protege sob seus valores mais altos. Os mesmos que não deixariam de saudar como “corajoso” ou “lúcido” o trabalho de objetivação quando aplicado a grupos estrangeiros e adversos serão instigados a atirar a suspeita sobre os determinantes da lucidez especial que o analista de seu próprio grupo.

[...] aquele⁷¹ que recusa os prazeres e os benefícios fáceis da crítica longínqua para se apegar ao ambiente imediato que tudo recomenda ter como sagrado, deve esperar os tormentos da “perseguição subjetiva”

Aos limites da pesquisa, a pesquisadora inclui suas dificuldades para abstrair e interpretar realidades e fenômenos sociais e superar um raciocínio construído com a formação acadêmica em ciências exatas, onde o aprendizado privilegiou o conteúdo disciplinar, lógica, razão, rigor e precisão no posicionamento e tão presente em um fazer de engenharia que constrói processos de subjetivação e crenças baseados no

⁷⁰ Por exemplo, CERRI, Roberta Aguiar. Nós, os outros e os “parentes”: política e povos indígenas no contexto de implantação da hidrelétrica de Belo Monte. In: TEIXEIRA, C. C.; LOBO, A.; ABREU, L. E. Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais. Brasília: ABA Publicações, 2019. p. 377-402.

⁷¹ Bourdieu (2013, p. 25), na obra *Homo academicus*, cita o editorial escrito por Karl Kraus na revista *Die Fackel*, “a objetivação tenha mais chances de ser aprovada” [...]“quando os objetos aos quais ela se aplica estão mais afastados no espaço social”.

ideário de reconhecer a “escolha viável” para os problemas e buscar a “solução adequada”. A superação destes obstáculos é um processo permanentemente, com a tentativa de exercitar a interdisciplinaridade e incorporar outras formas de conhecimento, saberes e práticas à trajetória acadêmica, profissional e pessoal. O agir com reflexividade se impõe de modo contínuo.

Considerando que o licenciamento é competência das três unidades federativas, pode ser observado como um fator limitante: a escolha empírica de analisar somente as práticas do órgão ambiental estadual. Explica-se que o recorte foi realizado pelas dificuldades de acessar processos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)⁷² ou dados de outros órgãos estaduais.

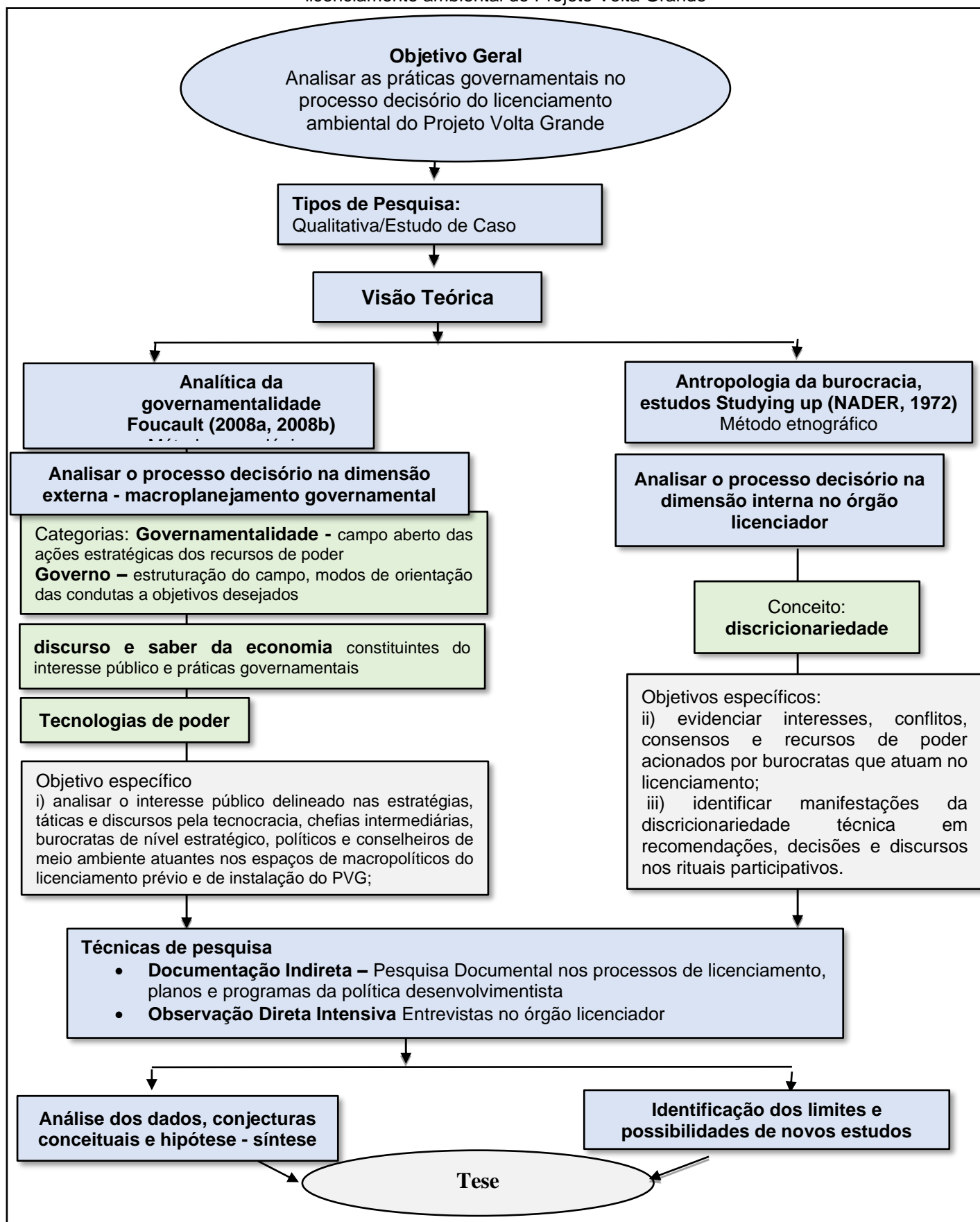
Quanto ao critério para escolha da base empírica no estado. Uma vez decidida a viabilidade, para seleção do Projeto Volta Grande, licenciamento iniciado em 2010, utiliza como critérios: a qualificação como a maior mineração a céu aberto do Brasil, sinergia deste licenciamento com o da hidrelétrica Belo Monte na Volta Grande do Xingu e possibilidade estabelecer convergências entre produção de energia e mineração, norteadoras das políticas governamentais planejadas desde a década de 1970 para o território paraense.

3.1 Situações etnográficas objeto da análise

As discussões teóricas das manifestações de poder da burocracia do Estado, suas relações com interesses particulares são delineadas por meio da análise das decisões circunscritas nos procedimentos do licenciamento ambiental do Projeto de Mineração Volta Grande, a partir do percurso metodológico evidenciado no Fluxograma 1.

⁷² Um componente atenuante de privilegiar o órgão estadual, pode-se considerar o fato da maioria dos licenciamentos de megaempreendimentos estarem sob a competência do órgão ambiental estadual. Com a LC nº 140/2011, a competência do IBAMA é estabelecida no art. 7º, Inciso XIV. No endereço eletrônico do órgão são elencados os seguintes empreendimentos e atividades: rodovias, ferrovias e hidrovias federais; portos organizados, terminais de uso privado e instalações portuárias que movimentem carga em volume superior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano; pesquisa e exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar ou terrestre; usinas hidrelétricas e termelétricas, com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt. (<https://www.ibama.gov.br/empreendimentos-e-projetos/licenciamento-ambiental-processo-de-licenciamento#projetos-laf>) no estado do Pará.

Fluxograma 1 - Metodologia para a análise das práticas políticas no processo decisório do licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande



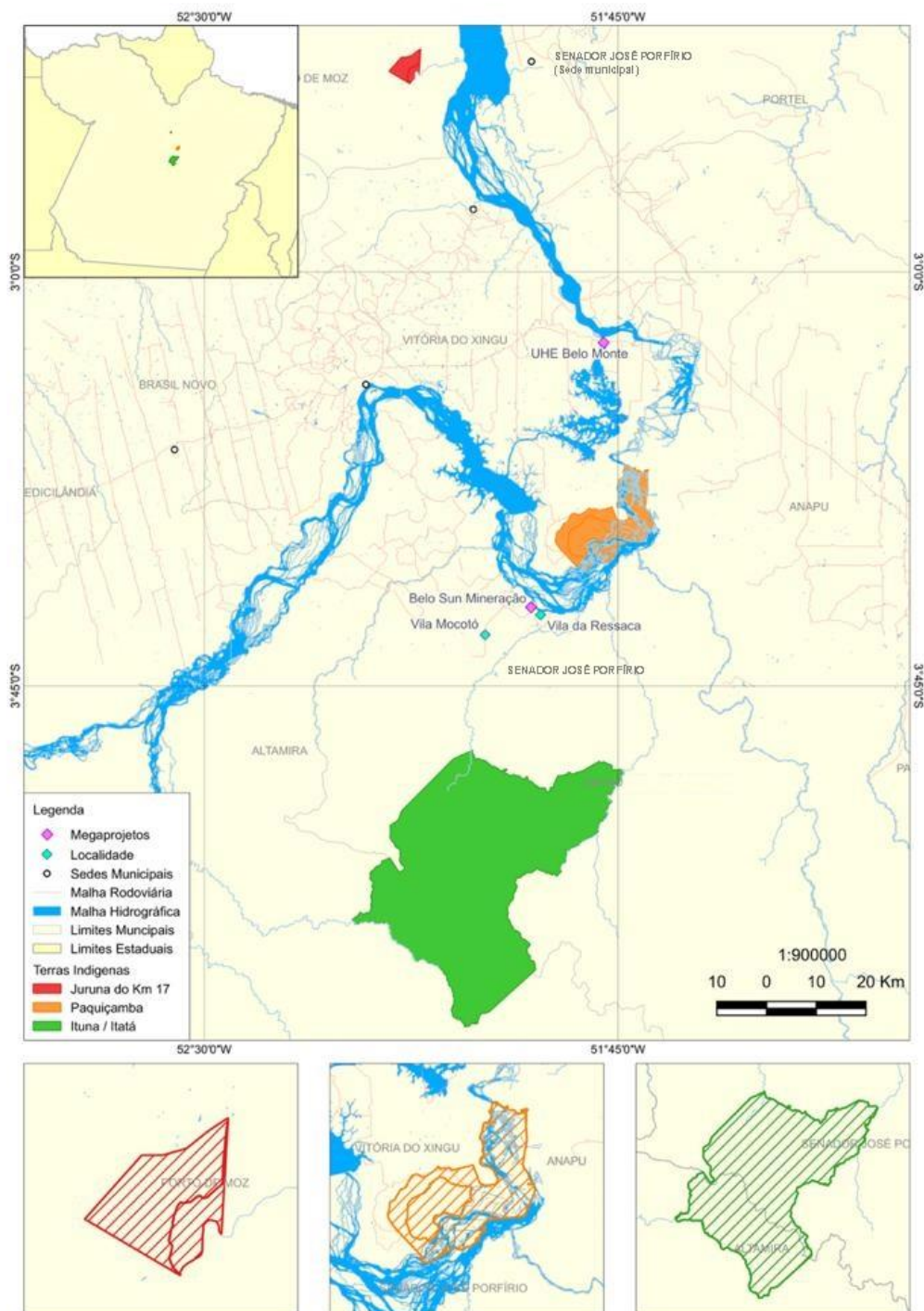
3.1.1 Descrição do Projeto Volta Grande

O Projeto Volta Grande (PVG) é um megaempreendimento econômico conduzido pela empresa Belo Sun Mineração Ltda, subsidiária da canadense Belo Sun Mining Corporation, pertencente ao Grupo Forbes & Manhattan Inc.⁷³, um banco comercial privado com que desenvolve e opera projetos nas áreas de mineração, agricultura, energia, tecnologia, telecomunicações, saúde e biotecnologia no Canadá, Estados Unidos, Colômbia, Brasil, Argentina, Espanha, Ucrânia, Iraque, África do Sul, Mali, Costa do Marfim, Moçambique, Namíbia e Filipinas (BRANDT, 2012a; FORBES & MANHATTAN, 2020).

Segundo o Estudo de Impacto Ambiental - EIA (BRANDT, 2012a), o PVG prevê a extração intensiva de ouro em grande escala por meio de lavra a céu aberto em bancadas na região da Volta Grande do rio Xingu, localizando-se no município de Senador José Porfírio (Figura 1) nas áreas conhecidas como povoado do Galo, ilha da Fazenda, Itatá, Grotta Seca, Ouro Verde e Vila da Ressaca, distante cerca de 50 km do município de Altamira, no sudoeste paraense.

⁷³ Além da Belo Sun Mining Corporation, o grupo financeiro Forbes & Manhattan Inc. gerencia: Avion Gold Corporation, African Gold Group Inc., Afrique Gold, Consolidated Thompson, Copper One Inc., Desert Sun Mining, Emerita Resources Corp, Sulliden, Trigon Metals Inc., Black Iron Inc. e Fura Gems Inc. (FORBES & MANHATTAN, 2020).

Figura 1 – Localização do Projeto Volta Grande



De acordo com o IBGE Cidades (2020), o município de Senador José Porfírio apresenta população estimada no último censo de 2010, de aproximadamente 13.045 habitantes. A área total de 14.419,916 km² é distribuída de forma descontínua, dividida em dois territórios separados pelo município de Vitória do Xingu. Na Figura 1 é possível observar as duas porções do município, a sede municipal está localizada na

área do antigo distrito de Souzel, desmembrada do município de Porto de Moz, fazendo limite com Portel, Vitória do Xingu e Anapu. Por sua vez, a maior porção do município situa-se na margem direita da região da Volta Grande do rio Xingu, onde pretende operar o PVG.

Nesse trecho da Volta Grande, segundo a Cooperativa Mista dos Garimpeiros da Ressaca, Itatá, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda (COOMGRIF), a mineração em pequena escala remonta à década de 1940, quando pequenos garimpeiros teriam começado a extração de maneira artesanal⁷⁴. A organização cooperativa foi fundada por remanescentes dos primeiros trabalhadores que deram início à esta atividade no período destacado. Em 1976, a empresa Oca Mineração Ltda, fundada em 24 de abril daquele ano e controlada pela transnacional Tenaris Tenfab, com sede em Luxemburgo, instalada na região, planejou minerar em grande escala na região, protocolizando em 1976 requerimentos de lavra (números 805657, 805658, 805659 e 812559), que tramitam na Agência Nacional de Mineração (ANM), cujos direitos minerários, atualmente estão sob controle da Belo Sun Mineração Ltda (CARDOSO, 2017; SILVA, 2018).

Registros jornalísticos, pronunciamentos oficiais de parlamentares na década de 1980 e relatos dos povos da Volta Grande do Xingu evidenciam que as atividades da Oca Mineração Ltda foram marcadas por graves conflitos sociais, envolvendo uma série de práticas repressivas e de pistolagem contra pequenos garimpeiros e povos tradicionais, citando atos de violências físicas, simbólicas e psicológicas da empresa e do Estado (CARDOSO, 2017; PNCSA, 2017; SILVA, 2019; MARIN; SILVA, 2020).

Em 1986, foi fundada a empresa Verena Mineração Ltda, com capitais de origem canadense associados aos irmãos Jad e Elmer Salomão⁷⁵. A Verena Mineração Ltda ficou responsável na década seguinte pelo prosseguimento dos estudos prospectivos da Oca Mineração Ltda, após a aquisição dos direitos minerários correspondentes, projetando expandir e avançar na implantação do Projeto de Ouro

⁷⁴ De acordo com o Dossiê organizado por Cardoso (2017, p. 163), “inicialmente os povos indígenas foram expulsos e os garimpeiros estão na região, oficialmente, desde o dia 12 de maio de 1941. Naquela ocasião, a Coletoria de Rendas Federal de Altamira deu licença a uma série de garimpeiros para ali efetuarem a exploração”.

⁷⁵ Esta associação em 1986 resultou na criação da Verena Minerals Corporation, os canadenses assumiram o controle das operações da Oca Mineração Ltda, na área de 27.184 ha conhecida geologicamente como Cinturão Verde Três Palmeiras, na Volta Grande do Xingu. Em 2006, a Verena completou os primeiros 5.000 metros de perfuração, com foco nas zonas-alvo da Grota Seca Oeste e da Grota Seca Leste. O Além do PVG, a Verena Minerals Corporation.

Volta Grande. A conclusão do programa de perfuração do PVG e a avaliação preliminar foi planejada para o final de 2008 a um custo orçado de US \$ 2,5 milhões⁷⁶.

A partir de 2010, o Grupo Forbes & Manhattan assumiu o controle acionário da empresa Verena Minerals Corporation e a renomeando sob o nome de Belo Sun Mineração Ltda, cuja descrição é mencionada por Cardoso (2017, p. 154) no Dossiê Belo Sun:

apesar do esforço para aparentar ser uma empresa nova, a Belo Sun, é apenas a nova denominação adotada pela antiga Verena Minerals Corporation, empresa com capitais canadenses em coligação com os irmãos Jad e Elmer Salomão, fundadores da Verena em 1986. A Belo Sun inclusive tem na Receita Federal o mesmo número no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Mineração Verena (CNPJ: 02.052.454/0001-31). Elmer Salomão, de 1990 a 1995, foi diretor geral do DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral, órgão federal encarregado da administração de concessões minerais e da implementação da política de mineração. Em 2010, o banco de investimentos Forbes & Manhattan, dirigido por Stan Bharti, assume o controle da Verena Minerals e troca o nome de Verena para Belo Sun, nomeando os seus principais diretores. Com as mudanças ocorridas no Conselho de Administração e Gestão da empresa, os irmãos Salomão pedem demissão de seus cargos de diretores.

Demonstra-se a ocorrência do fenômeno da “porta giratória”, no qual interesses públicos e privados se imbricam de maneira íntima, quando o Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) no intervalo de 1990 a 1995, tinha ligações como fundador e consultor privado nas áreas de atuação do órgão responsável pela política mineral no país.

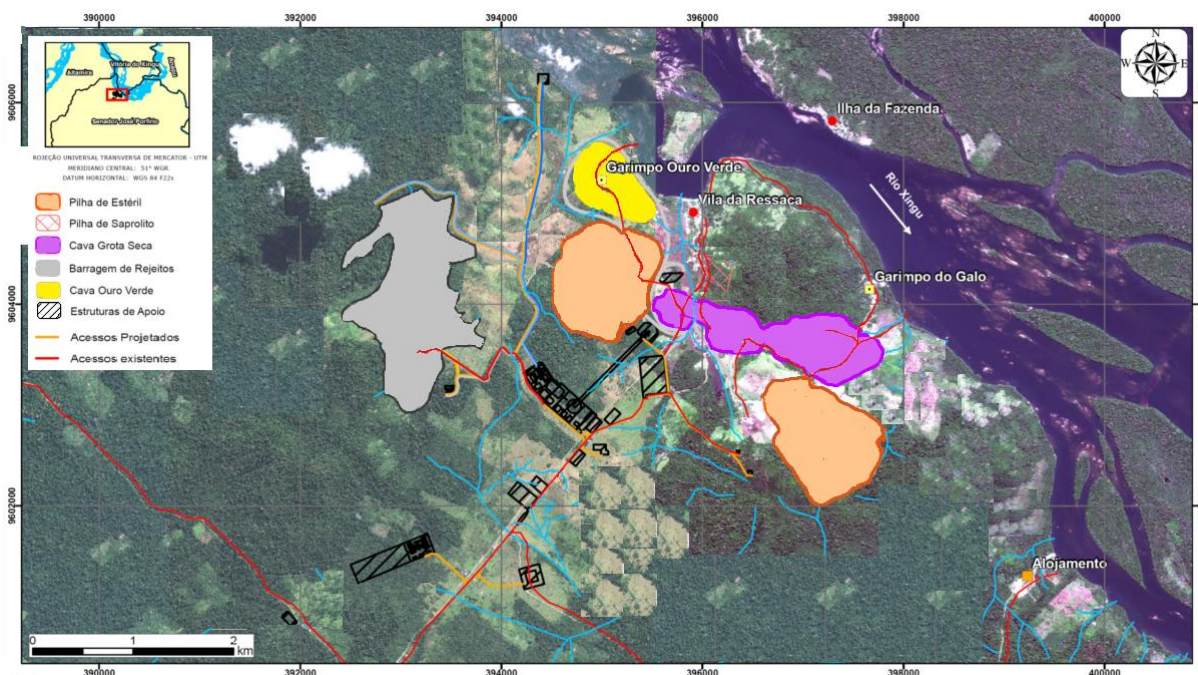
As estruturas do PVG, de forma sintética, correspondem a dois depósitos mineralizáveis (Ouro Verde e Grota Seca⁷⁷, respectivamente a noroeste e sudeste da Vila Ressaca) a serem lavrados a céu aberto em bancadas a partir de: supressão de vegetação, limpeza das áreas, remoção do solo, remoção do estéril e lavra do minério. Na remoção do estéril e lavra, as operações básicas consistirão: perfuração, desmonte, escavação, carregamento, transporte para as pilhas de disposição do estéril, transporte para britagem primária ou para a pilha de estoque de minério⁷⁸. As estruturas principais do PVG são evidenciadas na Figura 2.

⁷⁶ http://www.nafinance.com/Listed_Co/english/verena_e.htm . Além do PVG, a Verena Minerals Corporation detinha o controle acionário do **Projeto Ouro Monte do Carmo no estado do Tocantins** (adquirido em setembro de 2005 pela Kinross Gold Corporation), do **Projeto Ouro Patrocínio (na região do Tapajós, no Pará)**, **Projeto de Ouro da Mina do Bonfim (Rio Grande do Norte)** e **Projeto Lavrinha Gold (em Goiás)**.

⁷⁷ Áreas em exploração por garimpeiros locais. O PVG na cava Grota Seca dimensiona uma área de aproximadamente 87 ha e profundidade máxima em torno de 245 m, para o depósito Ouro Verde, estima área de 44 ha e profundidade máxima de 200m (BRANDT, 2012a).

⁷⁸ Brandt (2012a) prevê a operação da mina em três turnos de 8 horas cada e uso de explosivos nos materiais rochosos com maior resistência mecânica. Após desmonte da rocha, a previsão é o transporte

Figura 2 – Estruturas principais do PVG, com destaque as áreas mineralizáveis, pilha de estéril, bacia de rejeitos estruturas de apoio e beneficiamento de ouro



Fonte: Modificado de Brandt (2012a)

Brandt (2012a) estima as pilhas de estéril, evidenciadas na Figura 2, próximas aos depósitos Ouro Verde e Grotas Secas com altura de até 195 m e outra até 210 m respectivamente, por sua vez, a capacidade ocupada da barragem de rejeitos é inicialmente dimensionada para até 35,43 milhões de metros ao final da operação.

De acordo com Gomes (2017), as distâncias⁷⁹ das estruturas em relação a rede hidrográfica variam de 120 m a 3,8km (cava Ouro Verde, 120 m; pilha de estéril Ouro Verde, 960 metros; pilha de estéril Grotas Secas, 1,1 km; cava Grotas Secas, 500 metros, barragem de rejeitos, 1,6 km; planta de beneficiamento, 2,2km; estação de tratamento de efluentes, 3 km; aterro sanitário, 3,8 km).

Conforme o EIA do PVG, a lavra de ouro foi inicialmente estimada para um período de 12 anos e o beneficiamento a partir do segundo ano de lavra, totalizando

do minério para a planta de beneficiamento com as seguintes etapas: britagem; formação da pilha de minério britado (pilha pulmão); moagem; gravimetria, recuperação do ouro livre por concentração centrífuga seguida de cianetação intensiva do concentrado obtido; espessamento do minério moído; lixiviação; adsorção de ouro em carvão ativado; lavagem ácida do carvão carregado em ouro; eluição do ouro; eletrólise; secagem e calcinação de catodos e fusão do ouro. As demais fases do projeto compreendem o tratamento da água e efluentes industriais com regeneração do carvão (reativação do carvão), tratamento do rejeito (destruição do cianeto utilizado no processo com ácido caro ou peroximonosulfúrico⁷⁸) e potabilização da água. O EIA observa que o tratamento do cianeto visa a geração de produtos inertes e não tóxicos (carbonato, nitrogênio, e água) em forma de polpa bombeada para a barragem de rejeitos (BRANDT, 2012a).

⁷⁹ Mensuração a partir da referência dos pontos de maior proximidade das estruturas em relação ao rio.

11 anos⁸⁰, com investimentos anunciados de 1,22 bilhão de reais (BRANDT, 2012a). Em 2015, a mineradora anunciou a conclusão de um estudo de viabilidade do projeto, com ampliação da vida útil para mais de 17 anos, estimando reservas de “115,97 milhões de toneladas de minério com teor de 1,02 grama de ouro por tonelada, para 3,788 milhões de onças de ouro contido”⁸¹. A produção média anual prevista corresponde a 205.000 onças⁸². A canadense Kinross instalada em Paracatu (MG), atualmente a maior mineração de ouro a céu aberto em atividade no país, informa produção de 17 toneladas de ouro por ano⁸³ e 619.563 mil onças de ouro em 2019.

A Área Diretamente Afetada (ADA) do projeto abrange a Vilas Ressaca e povoados das áreas do Galo e Ouro Verde, histórica zona de exploração de ouro e outros minerais em pequena escala, assim como de práticas agrícolas camponesas, extrativismo e pesca artesanal (BRANDT, 2012b; 2012c). A Área de Influência Direta (AID), além de incorporar a ADA, adiciona a Vila da Ilha da Fazenda, o Assentamento Sol Nascente, e o povoado Garimpo do Itatá, conforme ilustrado na Figura 3 (BRANDT, 2012c).

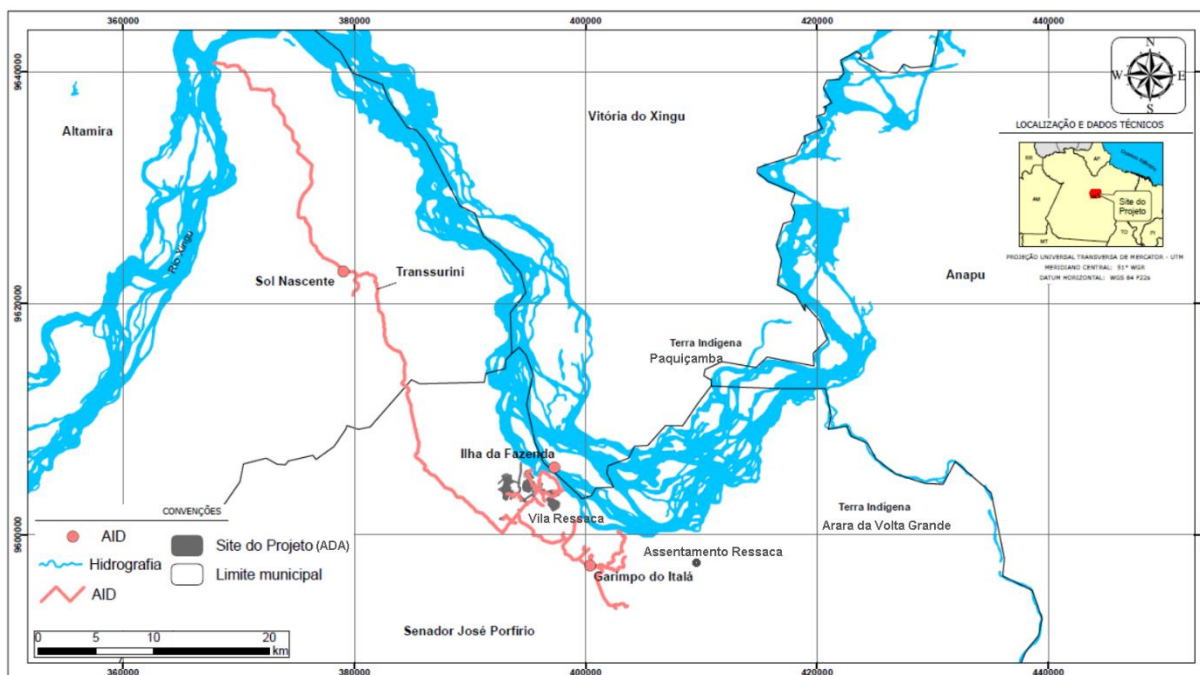
⁸⁰ Brandt (2012a, p. 13) cita que um dos fatores de revisão da exequibilidade técnico-econômica da lavra é a possibilidade de “ampliação dos horizontes do empreendimento, com incorporação de jazimentos ora pesquisados em áreas vizinhas”. <https://www.belosun.com/our-project/growth-potential/>, https://www.belosun.com/our-project/feasibility_study_results/#estimated-project-schedule e <https://www.belosun.com/resources/presentations/Belo-Sun-Corporate-Presentation-September-2020.pdf>.

⁸¹ Segundo Notícias de Mineração Brasil (2015), <https://www.noticiasdeminerao.com/outros/news/1131882/projeto-da-belo-sun-pode-produzir-mi-on%C3%A7as-ouro-par%C3%A1>

⁸² https://www.belosun.com/our-project/feasibility_study_results/

⁸³ <http://www.kinross.com.br/a-kinross/conheca/> e <https://diariodocomercio.com.br/exclusivo/producao-de-ouro-em-paracatu-bate-recorde/>

Figura 3 – Área de influência direta do meio antrópico declaradas no EIA

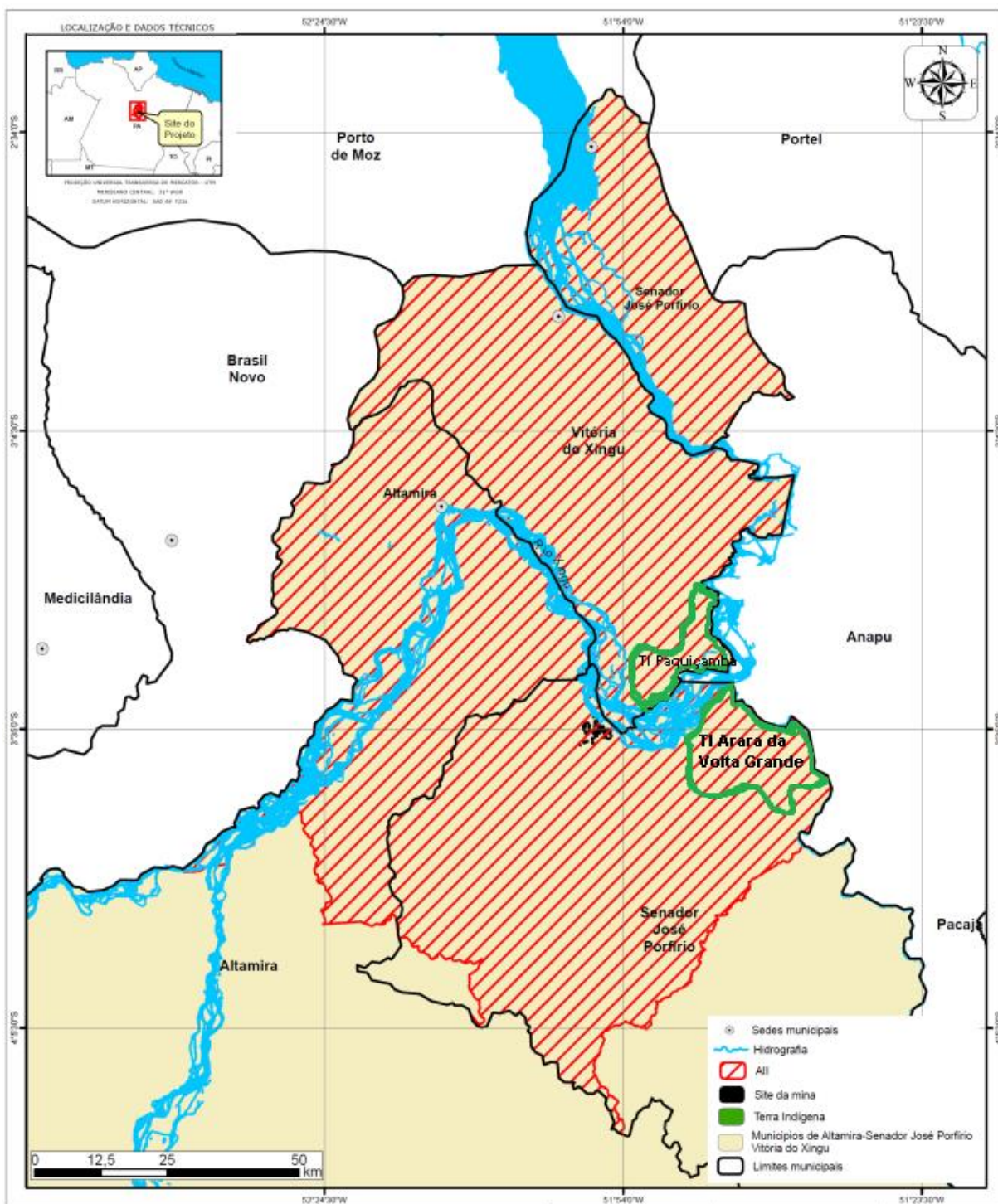


Fonte: Brandt (2012c)

Na Figura 3, a convenção “site do Projeto”, corresponde a ADA, delimitada pelas estruturas do empreendimento na Vila da Ressaca, Garimpo do Galo e Garimpo Ouro Verde, os quais podem ser observados na Figura 2. Apesar das estruturas do Projeto incidirem nas áreas do Garimpo Grota Seca e do Projeto de Assentamento Ressaca, ambas não foram caracterizadas na ADA, nem na AID, ainda que a definição no EIA esboça que na AID “foram considerados os impactos previsíveis pela mina no meio antrópico, uma vez que se valorizam as questões de natureza econômica e social” (BRANDT, 2012c, p. 8)

Outrossim, o EIA traça a Área de Influência Indireta (AII) englobando os municípios de Senador José Porfírio, Altamira e Vitória do Xingu, incluindo as terras indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande (Figura 4).

Figura 4 – Áreas de influência indireta do meio socioeconômico



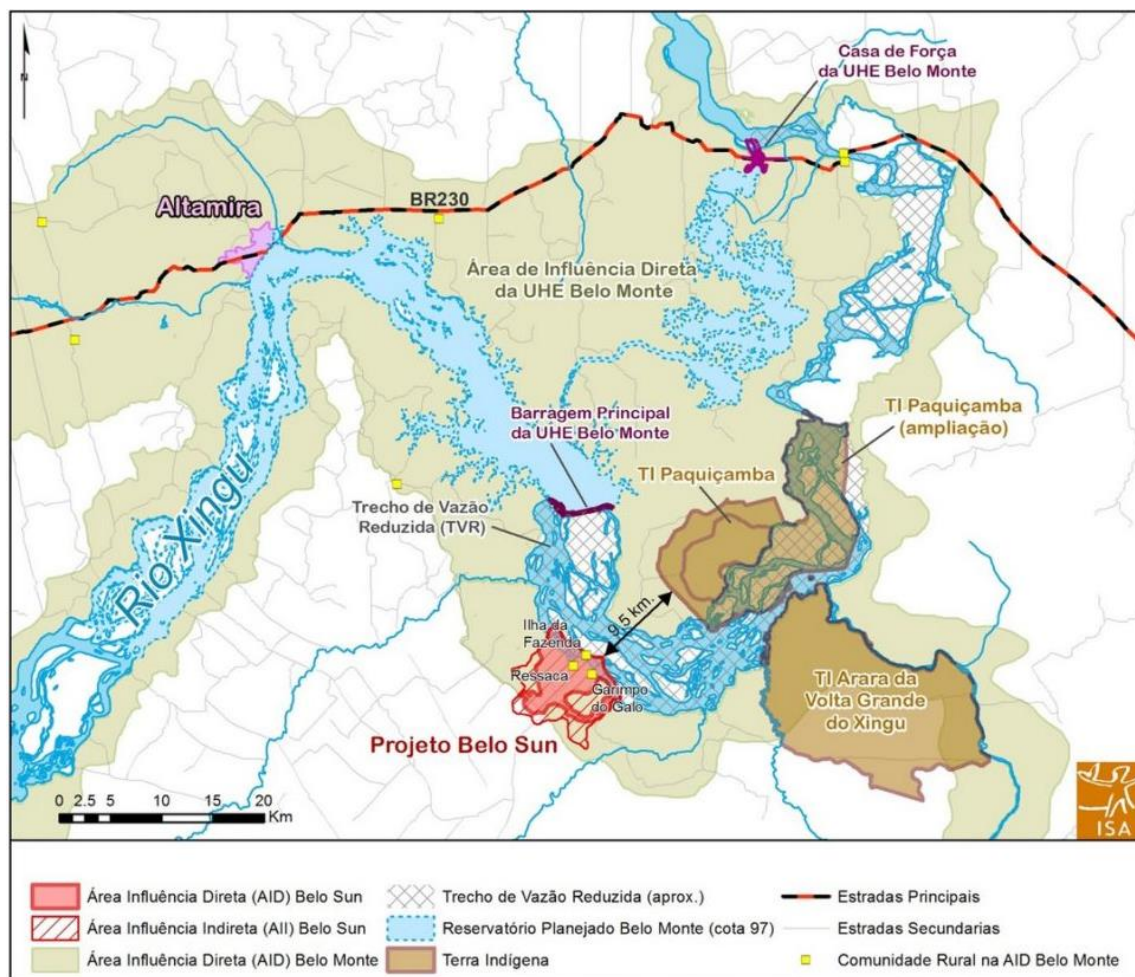
Fonte: Modificado de Brandt (2012c)

As áreas de influência exibem que o PVG está interseccionado e articulado a outro megaempreendimento econômico instalado na Volta Grande do Xingu, a Usina Hidrelétrica de Belo Monte (Figura 5), cujo planejamento, licenciamento, instalação e operação são amplamente contestados por ações civis públicas, movimentos sociais, organizações não governamentais, pesquisadores, defensores públicos e promotores

de justiça, devido as drásticas transformações provocadas pelo barramento do Rio Xingu, em que a vazão reduzida de seu curso d'água à jusante⁸⁴ provocaram violentos processos de desterritorialização e danos irreversíveis aos modos de vidas de ribeirinhos, indígenas, assentados, e outros povos e comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu (PEZUTTI et al., 2018; PALMIQUIST 2018; COUTO; MARIN, 2018; MAGALHÃES; CUNHA, 2017; NASCIMENTO, 2017; SILVA, 2015; FLEURY, 2013; FLEURY; ALMEIDA, 2013; HERNANDES;MAGALHÃES, 2011).

⁸⁴ Decorrente do barramento da UHE Belo Monte, a vazão do rio Xingu é controlada pela empresa Norte Energia, concessionária da Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (ELETRONORTE), determinando a quantidade de água que será liberada para as funções ecológicas da região e a manutenção das condições de navegabilidade do rio Xingu (PEZUTTI et al. 2018). Este controle das águas, denominado no estudo de impacto ambiental de “hidrograma de consenso” no “trecho de vazão reduzida” foi aprovado pela Agência Nacional de Águas (ANA) por meio da Resolução nº 740/2009 , sem qualquer participação social e contrariando as incertezas de viabilidades dos pareceres do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). As maiores vazões disponibilizadas pela empresa entre dois anos a partir do barramento correspondem a alternadamente, 4.000 m³/s e 8.000 m³/s e são extremamente inferiores quando comparadas “a cheia média anual do rio Xingu é da ordem de 23.000 m³/s no mês de abril, e que a menor vazão de cheia registrada na região foi de 12.627 m³/s” (PEZUTTI et al., 2018, p. 18).

Figura 5 - Convergências das áreas de influência da UHE Belo Monte e Projeto Volta Grande, Belo Sun



Fonte: Instituto Socio Ambiental (ISA), 2013. Shapes (EIA Belo Monte, Eia Belo Sun, IBGE e FUNAI).

A Figura 5 demonstra a localização do PVG na área de influência direta da UHE Belo Monte no trecho de vazão reduzida da Volta Grande do Xingu. A sinergia entre produção de energia e mineração constitui o principal fundamento norteador das políticas governamentais planejadas desde a década de 1970 para este território (NASCIMENTO, 2017; SILVA, 2015; FLEURY, 2013). Conforme Palmquist (2018; 2019), a hidrelétrica vem modificando implacavelmente as múltiplas formas de vida locais, ao mesmo tempo em que cumpre uma funcionalidade às economias de escala do negócio, ao prover a diminuição dos custos de extração dos depósitos minerais prospectados no leito do rio.

Com efeito, em apresentação corporativa aos investidores, a Belo Sun Mining Corp. aponta uma das vantagens o PVG é a localização em uma área com excelente

infraestrutura energética advinda da “3ª maior barragem hidrelétrica do mundo”⁸⁵ (Belo Sun Mining Corp, 2020, p.5).

Uma vez apresentado o contexto em que se insere a área de estudo, exibe-se na próxima subseção uma síntese do procedimento de licenciamento ambiental do PVG, uma vez que às interpretações teóricas dos atos de Estado, suas relações com interesses particulares, bem como os mecanismos de controle territorial são conduzidas por meio da análise das decisões que interagem com o processo de licenciamento.

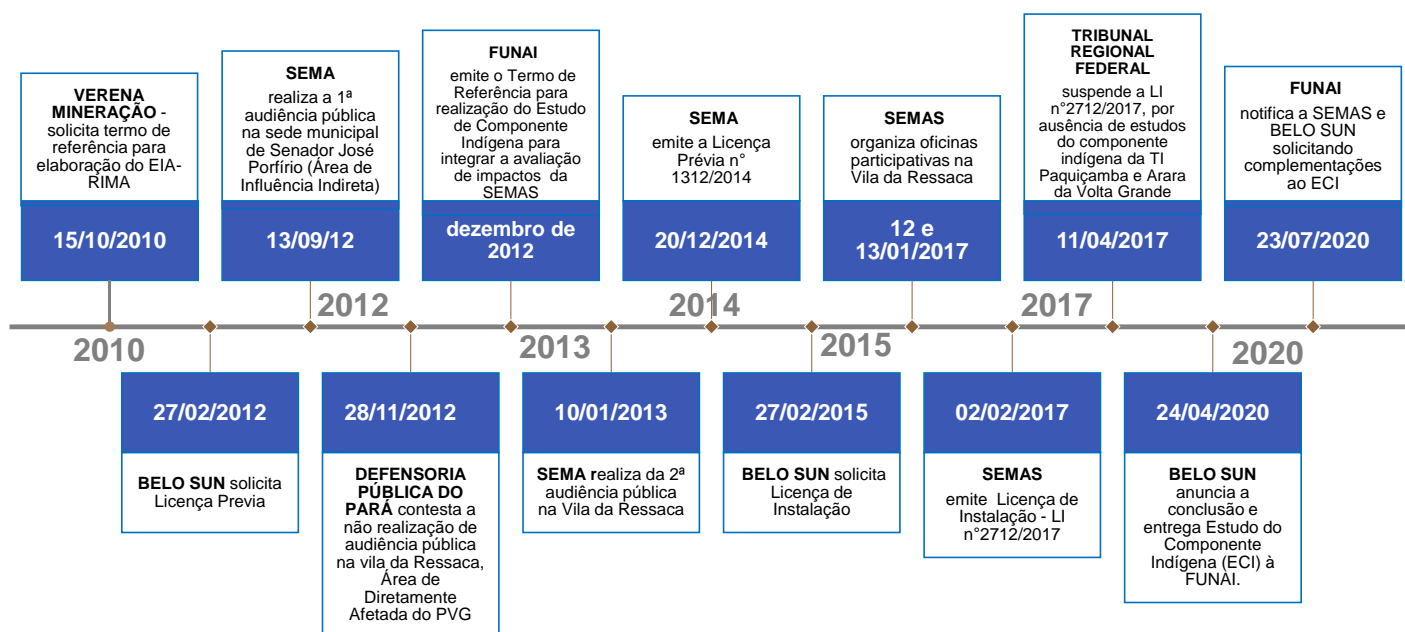
3.1.2 Síntese do licenciamento ambiental do PVG

O início dos mapeamentos, oficinas, estudos e tratativas com o órgão ambiental estadual almejando o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande ocorreu em período anterior a 2010, como Verena Mineração Ltda. Do ponto de vista documental em 15/10/2010, a empresa realiza consulta prévia ao órgão ambiental estadual (documento nº 2010/28995), à época denominado Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, apresentando a proposta empresarial para elaboração do EIA.

A SEMA, por meio da notificação nº 20881/2010 de 24/11/2010 divulga o termo de referência básico, com os elementos de orientação para o EIA-RIMA. Da emissão do roteiro orientativo, perfazem cerca de 10 anos o procedimento de licenciamento ambiental do PVG, cujos principais etapas são apresentadas na Figura 6.

⁸⁵ https://www.belosun.com/_resources/presentations/Belo-Sun-Corporate-Presentation-September-2020.pdf

Figura 6– Síntese dos procedimentos licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande



Conforme Figura 6, o EIA finalizado em 2012, foi formalizado à SEMA em 27/02/2012, iniciando o processo n° 2012/5228 objetivando o licenciamento prévio do projeto mineral. A licença prévia (LP n° 1312/2014) foi concedida pela empresa em 20/12/2014, em uma conjuntura que emergiam questionamentos acerca do procedimento, com denúncias de violações de direitos realizadas por agentes ligados a pesquisa acadêmica, povos prejudicados, ambientalistas, movimentos por justiça ambiental, defesa de direitos humanos e órgãos com autonomia administrativa (Ministério Público Estadual, Federal e a Defensoria Pública).

A licença de instalação foi solicitada em 27/02/2015, mediante o processo n°2015/5340. Anteriormente a emissão, em 12 e 13 de janeiro de 2017 na vila da Ressaca, área de instalação do projeto, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade promoveu as denominadas “oficinas participativas” em conjunto com a empresa Belo Sun. Participaram representantes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia do Pará (SEDEME), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), Federação das Indústrias do Pará (FIEPA), Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Sindicato das Indústrias Minerárias do Estado do Pará (SIMINERAL).

A licença de instalação (LI n°2712/2017) foi concedida em 02/02/2017 atualmente suspensa por decisão judicial em 2017 por ausência de Estudo de Componente Indígena nos documentos entregues a SEMAS para avaliação de impactos ambientais, componentes do EIA.

4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E LICENCIAMENTO: INTERESSE PÚBLICO NA ATRAÇÃO, PERSUASÃO E DEPENDÊNCIA DA ECONOMIA MINERAL

Este capítulo descreve e interpreta a visão do planejamento público sobre o instrumento licenciamento ambiental com base na analítica da governamentalidade do Estado e suas ferramentas conceituais discurso, governo e organização da ação estratégica na condução do interesse público. Analisa-se a dimensão externa do processo decisório e os compromissos assumidos por unidades específicas de governo, exteriores ao órgão licenciador, que estejam no licenciamento do PVG o objetivo de execução das metas para ampliação dos indicadores de crescimento econômico, demonstrando que a execução da política ambiental é processada em um ambiente político complexo coligado as diretrizes da elegida política de desenvolvimento regional.

As decisões do planejamento embrenham-se nas análises de controle ambiental do projeto, produzindo orientações ao órgão de gestão ambiental, em que os interesses de governo alicerçam recursos de poder acionados por discursos de gestores de alto escalão, chefias intermediárias e servidores da SEDEME, SEMAS, SAGRI, SESP, ALEPA e Prefeitura de Senador José Porfírio na defesa do projeto minerário nas instâncias colegiadas do COEMA e nos espaços municipais de discussão sob a expectativa de geração de receitas e empregos no estado.

4.1 Estratégias e táticas de organização dos interesses de desenvolvimento regional e atração de investimentos no licenciamento prévio do PVG.

A razão econômica no discurso oficial do licenciamento ambiental é intensamente anunciada pela SEDEME, a qual estribada pela missão de implementar políticas de desenvolvimento econômico, desempenhou uma atuação persistente junto a SEMAS, tanto no procedimento do licenciamento ambiental do PVG, quanto no conjunto de projetos, programas e atividades relacionadas ao setor mineral.

Em 2014, período do licenciamento prévio do PVG, a SEDEME⁸⁶ lança o *Plano de Mineração do Estado do Pará (2014 – 2030)* com o objetivo de “servir de instrumento de planejamento para a gestão dos recursos minerais, [...] a fim de promover a competitividade e combater à pobreza e à desigualdade no Pará” (PARÁ, 2014, p.19).

O referido plano anuncia que “um dos temas mais críticos que afetam profundamente a dinâmica da mineração é o licenciamento ambiental” (ibid. p.140), desse modo, a SEDEME justifica que por meio do planejamento até o ano de 2030, o governo pretende ampliar as oportunidades ao Estado em termos de:

Maior eficiência na intermediação entre os interesses empresariais e os da sociedade local, no momento da decisão sobre temas complexos da mineração, resultando em melhor capacidade de entendimento e de negociações sobre condicionantes e compensações para o licenciamento ambiental de grandes projetos que se instalam na região (PARÁ, 2014, p. 17-18).

Expressamente, o licenciamento ambiental se configura como foco de atuação da SEDEME, integrando eixos da *Estratégia 3 – Indução às Atividades Minerárias*, a qual aponta a necessidade de intervenção ativa das esferas de governo para que o planejamento do desenvolvimento regional obtenha as vantagens propostas. O *Plano de Mineração* enfatiza o interesse público no emprego diligente dos recursos de poder das organizações governamentais para estruturação do campo de ação empresarial, conforme descreve Pará (2014, p. 147, 152):

Atividades de alto interesse estratégico para o Estado, que dificilmente ocorrerão espontaneamente; pelo contrário, a experiência de outros países e regiões revela que é necessária a “mão visível” do Estado para fazer acontecer (PARÁ, 2014, p. 147).

[...] agregar valor aos minérios extraídos no Pará é uma reivindicação de longa data. Todavia, muito mais do que apenas uma “vontade política”, há necessidade de grande preparo, por parte do poder público, e de instituições parceiras em prol da criação de um ambiente que, de fato, possibilite a superação dos entraves históricos que impedem que isso ocorra, assim como para criar condições para atração de empresas produtoras de bens e serviços tecnológicos relevantes a esse processo. Além disso, dada à diversidade de bens minerais, é imprescindível escalonar as prioridades, a fim de gerar as sinergias necessárias ao esforço concentrado, por parte dessas diferentes instituições (PARÁ, 2014, p. 152).

O discurso oficial do planejamento produz a incitação da preparação do Governo do Estado para a atração dos empreendimentos designados como de alto interesse estratégico, para os quais a esfera administrativa do governo deve institucionalizar normas, regulamentos, vantagens e procedimentos que assegurem

⁸⁶ À época, denominada Secretária de Estado de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM).

recepção e manutenção de fluxos de investimentos. Nesta perspectiva, a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará (CODEC)⁸⁷, vinculada à SEDEME, em 2016 organiza o *Portal InvestPará*, para divulgar os atrativos territoriais⁸⁸ – energia de baixo custo, alta demanda de mão de obra à escolha, subsídios fiscais, licenciamento desburocratizado – comparando-se ao que Foucault (2008b) e Dardot e Laval (2016), analisam sobre o neoliberalismo⁸⁹ na vertente ordoliberal, a qual prescreve o Estado como agente ativo na criação das condições de fortalecimento das situações de lucro de um mercado.

No eixo evidenciado, uma das atividades do planejamento da política mineral consiste em “Revisar critérios e condicionantes ambientais para o licenciamento” (PARÁ, 2014, p. 152). A dimensão meio ambiente da *Estratégia 4 – Persuasão às Atividades Minerárias*, inclui a ação de “Interação entre os órgãos competentes para o aperfeiçoamento do processo de Licenciamento Ambiental de atividades minerais”, com o objetivo de “Estabelecer sincronia, clareza e simplificação de procedimentos para realização eficiente e eficaz de licenciamento ambiental das atividades de mineração” (PARÁ, 2014, p. 155). A SEDEME também investe nas métricas de avaliação do licenciamento criando o *Índice de Eficiência no processo do Licenciamento Ambiental*⁹⁰ – IELA cujo único critério de avaliação o tempo para a concessão da licença.

Anteriormente a este período, o licenciamento ambiental já era pauta de acompanhamento da SEDEME, quando em março de 2012 criou o Grupo de Trabalho para o Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental na Mineração – GTAPLAM com o objetivo de nivelar os conhecimentos e manter um canal de comunicação entre o

⁸⁷ A CODEC foi criada em 2015 (Lei estadual nº 8.098/2015) a partir da transformação da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Pará – CDI Pará, com o objetivo de fomentar políticas públicas de industrialização e desenvolvimento econômico do estado, além de estimular os investimentos de infraestrutura produtiva, econômica e social (PARÁ, 2020).

⁸⁸ Pará (2020a) cita “vantagens do Pará: abriga o único parque de ciência e tecnologia da região norte; conta com localização privilegiada e estratégica para o seu investimento; possui áreas industriais incentivadas com valores acessíveis; conta com grandes projetos de infraestrutura em curso; é a maior província mineral do mundo; dispõe de fontes de financiamento para o seu negócio” Segundo o Portal InvestPará: “Por que Investir no Pará? Pará: um ambiente que favorece bons negócios [...] um ambiente de negócios cada vez mais integrado, robusto e sustentável, o Estado do Pará tem apresentado, nos últimos anos, solidez produtiva, situação fiscal e econômica positiva, segurança jurídica, baixo risco de crédito e a melhor colocação na avaliação de risco para investimentos entre os estados brasileiros” <http://investpara.com.br/localizacao-demografia-e-dimensoes-do-para/>.

⁸⁹ Em contingências históricas diferentes.

⁹⁰ <http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/1seminariopem.pdf>. IELA = N° dias p/Licenc. Ambiental/ N° ideal de dias a concessão.

governo e o setor privado, visando o aprimoramento do processo de licenciamento ambiental mineral no estado do Pará (PARÁ, 2012).

Segundo Baía Júnior (2014) são instituições permanentes do GTAPLAM, além de SEDEME, SEMAS e ANM⁹¹, organizações associativas vinculadas a mineração, Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM, Sindicato das Indústrias Minerárias do Estado do Pará – SIMINERAL e Associação Profissional dos Geólogos da Amazônia – APGAM. Uma das discussões consistia na “revisão dos marcos regulatórios sobre o licenciamento ambiental”, conforme declara a Secretária Adjunta da SEDEME⁹²em entrevista (O LIBERAL, 2013):

Mantendo o diálogo aberto com as empresas de mineração, o Gtaplam tem o objetivo de ajudar a corrigir possíveis falhas e tornar o processo de concessão da licença ambiental mais rápida. “Discutindo assuntos como este nas reuniões vamos ganhar tempo e tempo é recurso, geração de emprego e de renda. Vamos otimizar este processo para que o Estado produza mais e de uma forma sustentável”, destacou a secretária adjunta. Entre os principais avanços trazidos pelas discussões do Gtaplam está a regulamentação da Licença Ambiental de Operação e Pesquisa Mineral, que leva em conta as peculiaridades da fase embrionária da pesquisa, quando ainda não há extração propriamente dita.

Outra evidência do direcionamento do planejamento governamental e seu interesse na arrecadação e empregos, advindos dos projetos minerais com citação do PVG, observa-se na seção *tendências de crescimento na mineração e na transformação mineral*, em que o planejamento estatal informa a previsão de novos investimentos conforme Figura 7:

Figura 7 - Previsão de investimentos em mineração (2013-2017), distribuídos por produtos minerais

PRODUTO	EMPREENHIMENTO	LOCALIZAÇÃO	VALOR DO INVESTIMENTO (MILHÕES DE REAIS)	GERAÇÃO DE EMPREGOS
FERRO	Vale Projeto Serra Leste*	Curionópolis	912,00	2.200
	Vale - Projeto S11D*	Canaã do Carajás	24.000,00	7.228
	Vale - Expansão em Carajás**	Parauapebas	5.130,00	3.700
	Mineração Buritirama (Ferro liga)*	Breu Branco	160,00	320
SUBTOTAL			30.202,00	13.448
FOSFATO	MBAC Fertilizer*	São Felix do Xingu	600,00***	700
MANGANÊS	Mineração Buritirama * (Porto)	Barcarena	100,00	70
NÍQUEL	Anglo American Níquel*	São Feliz do Xingu	9.400,00	3.500
OURO	Colossus*	Curionópolis	320,00***	650
	Belo Sun (Ouro)*	Senador José Porfírio	590,00***	500
SUBTOTAL			910,00	1.150
TOTAL GERAL			54.732,00	42.364

*Projetos de implantação; **Projetos de expansão; *Somente extração de bauxita ***A empresa planeja duplicar esses investimentos após a implantação do projeto (Informação oral fornecida pelas empresas).
Fonte: FIEPA/Redes; Elaboração: SEICOM, 2013.

⁹¹ À época da criação SEICOM, SEMA e DNPM.

⁹² A época SEICOM.

Fonte: PARÁ (2014, p. 85)

Os direcionamentos do plano de mineração foram incorporados na cadeia verticalização mineral, componente do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Pará – Programa Pará 2030, lançado em 2016 pela SEDEME, com meta de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB em 5,3% ao ano e expectativa de criar 3 milhões de empregos até 2030. A Figura 8, extraída do programa, enfatiza que entre os cinco temas críticos do plano está a necessidade de “otimizar o processo de licenciamento ambiental aprimorando a relação entre meio ambiente e produção”

Figura 8 - Ações estratégicas para o desenvolvimento do Pará – Programa Pará2030.



Fonte: Pará (2018a; 2016a).

No contexto apresentado, o licenciamento é incorporado no planejamento em nível estratégico ultrapassando a perspectiva do órgão licenciador e adensando as táticas de atração de atividades econômicas, crescimento do PIB e geração de empregos.

O planejamento vai organizando o campo de atuação governamental para superar obrigações aparentemente antagônicas: controlar poluição ambiental dos megaprojetos (missão da SEMAS) com o interesse em permitir a instalação de empresas mineradoras para atingir a meta de crescimento do PIB traçada no Programa Pará 2030 (objetivos da SEDEME). O procedimento de licenciamento ambiental é capturado e posto a serviço da política de atração de megaprojetos em uma arena de negociações interburocráticas, quer seja para simplificá-lo sob o

argumento da desburocratização⁹³, quer seja para as empresas assumirem compromissos nas licenças, financiando programas e projetos constante nos planos desenvolvimentistas do governo.

A indução das atividades minerárias quando se torna a estratégia de desenvolvimento regional passará a ser defendida pelo governo e ingressará na esfera de decisão do PVG durante o procedimento de licenciamento prévio. Após a emissão do parecer técnico⁹⁴ sugerindo a aprovação da licença e constando as condicionantes, a SEMAS encaminhou o processo de licenciamento ao Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA. No órgão colegiado, seguiu para análise da Câmara Técnica de Recursos Hídricos e Minerários, composta pelos Secretários da SEDEME⁹⁵, SESP, FIEPA e servidor representante do sindicato da SEMAS⁹⁶. O grupo de gestores emitiu parecer com recomendações e realização de exigências, que não estavam traçadas no parecer técnico, mas que integravam as metas do Plano Estadual de Mineração – PEM e Programa Pará 2030, evidenciadas por PARÁ (2012e, p. 1610):

Como CONDICIONANTES, essa Câmara exige que o projeto VOLTA GRANDE de responsabilidade da BELO SUN MINERAÇÃO LTDA:

1- Apoie o programa de gemas e jóias desenvolvido pelo Pólo Joalheiro do Estado do Pará; 2- Disponibilize, em nível de consignação a preços acessíveis, percentual da matéria prima mineral (ouro) ao Pólo Joalheiro do Estado do Pará; 3- Apresente à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM), estudo de viabilidade técnica econômica para verticalização do ouro no estado do Pará; 4- Apresente proposta para criação de um Fundo de Fomento ao Desenvolvimento Local.

Ressalta-se a relevância do empreendimento, no município de Senador José Porfírio, Estado do Pará, contribuindo com a economia local, com o processo de desenvolvimento econômico pautado em bases sustentáveis e gerando novas oportunidades na região.

Esse parecer da Câmara Técnica foi apreciado na 50ª Reunião ordinária do COEMA, realizada em 18 de novembro de 2013. No início da reunião os discursos já direcionam as expectativas governamentais em relação ao projeto, as condicionantes fixadas pela Câmara Técnica foram aprovadas por nove do total de onze

⁹³ Segundo Pará (2017c), no escopo do Programa Pará 2030, foi criada a Plataforma Simples Ambiental – que integra a Dispensa de Licenciamento Ambiental, Licenciamento Ambiental Declaratório e Licenciamento Ambiental Simplificado conforme Instrução Normativa SEMAS nº 04, de 17 de outubro de 2017, revogada pela Instrução Normativa nº 01/2018. <http://para2030.com.br/wp-content/uploads/2018/12/Relato%CC%81rio-Balanc%CC%A7o-do-Primeiro-Ano-Para2030.pdf>

⁹⁴ Parecer técnico PT Nº: 22520/GEMIN/CLA/DILAP/2013.

⁹⁵ À época SEICOM.

⁹⁶ O servidor não assinou o parecer.

Conselheiros⁹⁷ presentes na reunião, incluindo os Secretários Estaduais de Agricultura - SAGRI, de Saúde - SESPA, SEMAS, SEDEME, representante da Assembleia Legislativa do Estado do Pará – ALEPA.

As condicionantes definidas pelo Colegiado são defendidas como solução para a redenção dos problemas locais, conforme o pronunciamento do gestor da SEMAS, Sr. José Alberto Colares, na abertura da sessão (PARÁ, 2013, p. 2):

O maior desafio deste Projeto não é a sua localização, o maior desafio desse projeto - que por natureza é um projeto enclavista - É fazer desse projeto um mecanismo de transformação social de uma área miserável, de sobrevivência aviltante, degradante como é a área do sul de Senador José Porfírio, até da pobreza do município de Senador José Porfírio, por que o garimpo está lá – ilegal – garimpo clandestino jogando mercúrio e cianeto a céu aberto! Aquela população sobrevivendo da prostituição, inclusive da prostituição infanto-juvenil e da vida do crack. Durante dois anos nenhum Ministério Público veio pedir pra fechar aquilo ali! Ou nós transformamos esse Projeto em uma mudança desses indicadores sociais ou esse é o fracasso do nosso modelo de desenvolvimento.

[...] Nesse sentido, pra ser de imediato o primeiro ponto da nossa reunião é exatamente apreciar o parecer da câmara técnica e colocar em discussão esse parecer.

A sessão deliberativa no COEMA seguiu carregada de discursos alegóricos⁹⁸ com expressões que remetem “defender as populações, defender a política econômica, defender os nossos recursos minerais e defender o melhor caminho para o Pará” (PARÁ, 2013, p. 27), culminando na decisão das metas do Pará 2030 constarem como condicionantes na licença prévia⁹⁹ do PVG.

⁹⁷ Na sessão participaram Conselheiros representantes da SEMAS, SESPA, SAGRI, SEDEME, ALEPA, FIEPA, FAEPA, FETIPA, ONG/AMOT, OAB E MPE. Apenas a representante do Ministério Público do Estado do Pará e da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias dos Estados do Pará e Amapá- FETIPA não comentaram em defesa das condicionantes, demonstrando outras preocupações.

⁹⁸ ATA disponível na íntegra em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2012/08/Ata-50%C2%AA-reuni%C3%A3o-ordin%C3%A1ria-do-coema.-CORRIGIDA.pdf>

⁹⁹ Na licença prévia LP N°: 1312/2014 constam “CONDICIONANTES ESTABELECIDAS PELO COEMA:

33- Apoiar o Programa de Gemas e Jóias desenvolvido pelo Pólo Joalheiro do Estado do Pará.

34- Disponibilizar, em nível de consignação a preços acessíveis, percentual da matéria prima mineral (ouro) ao Pólo Joalheiro do Estado do Pará;

35- Apresentar à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM), estudo de viabilidade técnica econômica para verticalização do ouro no estado do Pará.

36- Instituir o Fundo de Desenvolvimento Local para o município de Senador José Porfírio, a ser garantido com recursos do empreendedor, objetivando financiar as obras e ações de cunho social preventivas aos impactos sócio econômicos do empreendimento, de responsabilidade da empresa (realocação da população local, indenizações dos superficiários, investimentos na saúde, no saneamento básico, na segurança pública, na prevenção de drogas, na educação, na formação e capacitação de mão de obra inseridas no projeto e na cadeia de atividades dele decorrentes, etc.), bem como com a finalidade de financiar iniciativas empreendedoras voltadas a diversificação da base produtiva do município.

37-A concepção, a forma de operação, o valor do fundo e o correspondente plano de aplicação devem ser discutidos e aprovados por uma comissão formada por representantes da Prefeitura Municipal,

Nas circunstâncias analisadas, a propagada verticalização econômica e desenvolvimento se constitui como barganha interburocrática no licenciamento do PVG, em que agentes governamentais pressionam o processo decisório no órgão ambiental para fixar condicionantes objetivando o financiamento de programas estatais e aquisição de recursos financeiros, com poucas garantias de que aqueles que tem seus modos de vida alterados de forma direta irão ser contemplados.

4.2 Práticas discursivas em defesa do PVG, expectativas de atividade financeira e apoio político no licenciamento de instalação.

Durante as análises da licença de instalação, a ocorrência de reuniões governamentais para viabilizar os compromissos negociados desde o licenciamento prévio constam nos relatórios de gestão. Em 2015, a Auditoria Geral do Estado – AGE declara a *Prestação de Contas de Gestão de Recursos Públicos Anual* (PARÁ, 2016), descrevendo as atividades da ação *Dinamização do Setor Mineiro Metalúrgico Paraense* do PPA 2012-2015. Registra a realização de reuniões em maio de 2015 com a empresa “Belo Sun para elaboração de proposta de ação conjunta para construção de um fundo de desenvolvimento de Senador José Porfírio por meio da condicionante do Projeto Volta Grande” (PARÁ, 2016, p.77). No mês de julho do mesmo ano informa reunião dos “técnicos da SEDEME e a empresa Belo Sun para apresentação da proposta de viabilidade de implantação de uma refinaria de ouro no Pará” (PARÁ, 2016, p. 78).

A emissão da licença de instalação só ocorreu em momento posterior a assinatura do “protocolo de intenções” entre SEDEME e empresa para implantar uma refinaria de ouro. Na licença de instalação constou expresso na condicionante 7, o compromisso de protocolizar no prazo máximo de 240 dias o pedido do roteiro orientativo com as informações mínimas do projeto ou carta objetivando o licenciamento da “refinaria de ouro com grau de pureza a 99,99%, visando a verticalização do minério e em cumprimento ao Termo de Compromisso, firmado entre o estado de Pará e a Belo Sun Mineração LTDA” (PARÁ, 2017d, p.2).

A propaganda da verticalização foi divulgada em setembro de 2017 por Pará (2017c, p. 1-2):

A consolidação de um novo padrão de desenvolvimento e um ambiente mais apropriado para quem quer empreender no Pará. [...]. VERTICALIZAÇÃO. PROJETOS DE LOGÍSTICA E MINERAÇÃO. Grandes empresas, como a Louis Dreyfus, de grãos, e a mineradora Belo Sun já assumiram o compromisso de verticalizar parte da matéria-prima extraída ou transportada em território paraense, gerando emprego e renda no Estado, conforme condicionante exigida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (Coema), por proposição da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Mineração e Energia (Sedeme), para o licenciamento de empreendimentos de grande impacto socioeconômico, sejam de mineração ou de logística. É o processo de industrialização do Estado gerando bons empregos e renda.

Consoante a esse discurso depreende-se a posição contundente da SEDEME de associação e defesa do PVG, no intuito de concretizar o interesse econômico do planejamento. Este posicionamento persistirá durante todo o procedimento de licenciamento do projeto uma vez que a implantação de empresas está atrelada às métricas de eficiência da política de desenvolvimento escolhida pelo governo.

No dia da emissão da licença de instalação (LI nº 2712/2017 de 02/02/2017), os portais oficiais de comunicação do Governo do Pará – Agência Pará – e da SEMAS¹⁰⁰ divulgaram a expectativa de geração de receitas como elemento de justificativa da ação estatal:

Após três anos de análises, vistorias, audiências públicas e diversos estudos, o Governo do Estado, através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas), expediu a Licença de Instalação (LI) em favor da empresa canadense Belo Sun Mineração [...]

O projeto apresenta a previsão de 2.100 empregos diretos em fase de implantação e 526 na fase de operação, contando com programas de comunicação social, educação ambiental, programa de realocação, negociação e inclusão social, além da capacitação de mão de obra, com qualificação profissional de integração e inclusão de jovens e adultos, saúde e segurança, apoio à gestão pública local, monitoramento de indicadores socioeconômicos, fomento ao desenvolvimento, estudos arqueológicos e educação patrimonial. [...]

No que se refere à arrecadação, serão mais de 60 milhões de reais somente em royalties de mineração em 12 anos, ou seja, R\$ 5 milhões ao ano. Desse total, 65% serão destinados ao município. Em impostos, o empreendimento vai gerar cerca de 130 milhões de reais, em nível federal, estadual e municipal, durante o período de instalação. Uma vez operando, serão 55 milhões ao ano, também para impostos nas três esferas.

Os efeitos gerados na economia paraense com relação ao projeto também foi objeto de condicionante ao processo de licenciamento, tendo em vista o comprometimento da empresa na participação para viabilidade da instalação de uma refinaria de ouro, desde que existam outras mineradoras que também integrem o empreendimento. A verticalização do minério no Pará vai gerar emprego, aumentar a renda e diversificar a cadeia produtiva a partir da utilização do ouro extraído na região (PARÁ, 2017a,b).

¹⁰⁰Conforme PARÁ (2017a,b) - Agência PA/SECOM. Após estudos e audiências com comunidade, governo concede licença à empresa Belo Sun. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/2949/> e <https://www.semas.pa.gov.br/2017/02/02/projeto-volta-grande-recebe-licenca-de-instalacao/>.

O discurso da SEMAS dedica-se as vantagens para os governos federal, estadual e municipal decorrente da possível geração de tributos advindos da Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM atribuída a extração do ouro, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Imposto sobre Operações Financeiras – IOF-ouro, Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM e royalties. A organização licenciadora também expõe outras vantagens ligadas a dinamização econômica esperada pelo projeto: geração de empregos, trabalhabilidade, qualificação profissional e inclusão social. Segundo PARÁ (2014, p. 32), outros impostos considerados na fase de pesquisa mineral correspondem a Taxa Anual por Hectare (TAH) arrecada pela ANM.

Em contraste com a sobredita valorização das possibilidades de arrecadação, o discurso oficial não menciona as controvérsias da isenção de tributação na política de “incentivos” concedida à atividade, apontada no Plano de Mineração (2014-2030): em nível federal - isenção ou redução de 50% ou 70% do IRPJ (dependendo do ano de instalação), isenção total do PIS e COFINS, Lei Kandir admite a isenção do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as exportações de produtos primários; em nível estadual - incentivos financeiros sob a forma de empréstimo correspondente a 75% do ICMS gerado e efetivamente pago (Lei nº5943/1996, Decreto nº1318/1996); em nível municipal - Isenções e/ou redução do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Segundo Cardoso (2017a), o Brasil é dos países de menor taxa efetiva da mineração e as isenções fiscais beneficiam as grandes mineradoras, principalmente com a Lei Kandir, isenção sobre lucros distribuídos para pessoas físicas (investidores) e a isenção fiscal no âmbito da Superintendência Desenvolvimento Amazônia - SUDAM¹⁰¹. Estimativas de perda de arrecadação, realizada pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – FAPESPA (2016)¹⁰² entre 1997 e 2015, especificam a perda de R\$ 44,2 bilhões no Pará, perda de R\$ 92,2 bilhões em Minas

¹⁰¹ Dedução do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica- IRPJ com subvenção de reinvestimento, ou seja, deixar de pagar mais 7,5% da dívida restante do IRPJ, quando a empresa utiliza esse valor para aquisição de máquinas e equipamentos novos, além da redução de redução de 25% sobre o valor do frete marítimo para subsidiar a importação de máquinas, equipamentos e insumos (CARDOSOa, 2017).

¹⁰² <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1128.pdf?id=1474449950>

Gerais, R\$ 49,2 bilhões em arrecadação perdida pelo Rio de Janeiro e perda de R\$ 41,8 bilhões no Rio Grande de Sul.

Embora os registros de subfaturação na tributação do setor mineral não sejam abordados nos discursos governamentais durante o licenciamento, persiste a escolha política de atração das atividades minerárias associada ao julgamento de que mesmo com as perdas tributárias, parte da renda mineral pode ser acessadas por estados e municípios tradicionalmente por meio da CFEM e os *royalties*¹⁰³.

Outra vantagem da geração de saldo comercial residual com a arrecadação direta da compensação financeira é representada pela obtenção de um imposto com certa margem de liberdade de gastos aos gestores políticos, cujas despesas comumente são caracterizadas pela falta de transparência e poucos benefícios efetivo às áreas com danos diretos causados pela exploração mineral, nos termos expostos por Cardoso (2017a, p. 5):

Mas também não podemos nos esquecer que a CFEM para os municípios e para os estados (que ficam com 23% do valor arrecadado) também serve como um atrativo para alimentar o jogo de poder político local e regional. Grupos políticos se movimentam claramente para ocupar espaço em prefeituras que arrecadam valores robustos de CFEM isto porque, manejar de forma legal e ilegal volumes significativos de recursos públicos sempre foi um caminho para fortalecer tais grupos e suas trajetórias de poder. Parte do problema da CFEM diz respeito ao seu uso. Hoje, os municípios e os estados que recebem esse recurso podem gastá-lo como bem entenderem [...] Além disso, os governantes em sua grande maioria não pensam em fortalecer a diversificação econômica e preparar a região para o fim da exploração. Com isso, a população fica ainda mais refém das empresas e da mineração.

A baixa capacidade das visões tradicionais dos dirigentes públicos focada excessivamente na arrecadação, sem estratégias institucionais concretas para criação de um ambiente de valorização dos recursos minerais da região amazônica são minuciosamente examinadas por Monteiro (2005) citando as limitações dos cinquenta anos de aplicação modelo de planejamento em impulsionar dinâmicas de desenvolvimento amplas e socialmente qualificadas as particularidades territoriais, culturais e ambientais para a Amazônia Oriental.

Desta forma, é comum no Pará a reprodução de um discurso governamental legitimador que impõe o interesse econômico do Estado pela crença que o propósito

¹⁰³ Na nota técnica produzida por Cardoso (2017a, p. 4) também explicita que o Brasil “é um dos países que menos cobram royalties da mineração”, citando a incidência sobre o ouro em que o país realiza taxa de 1% do faturamento líquido comparando com a Indonésia (3,75% do valor de venda). Outro exemplo aborda o minério de ferro o Brasil taxa 2% do faturamento líquido, enquanto a Austrália 5% a 7,5% do valor “na mina”, por sua vez sobre diamante o Brasil realiza taxa de 0,2% do faturamento líquido enquanto a Indonésia 7,5% do valor “na mina”.

desenvolvimentista pode ser alcançado pelo argumento de ampliação das fontes de arrecadação. O planejamento público, após os anos 2000 sob a égide de modernização e governança para resultados incorpora vigorosamente em diversos planos e programas a retórica que os efeitos negativos da mineração podem ser minimizados por práticas públicas eficientes na gestão dos recursos naturais¹⁰⁴, congregada as vantagens de rentabilização de capitais em nome da geração de emprego e renda.

Em 2018, momento em que a licença de instalação do projeto estava suspensa por decisão judicial, a SEDEME em continuidade a estratégia de persuasão das atividades econômicas, realiza reuniões para negociações e divulgações de portfólio de incentivos¹⁰⁵ a investidores ingleses interessados em financiar o PVG, em âmbito do Programa Pará 2030, conforme publicado no portal Agência Pará (PARÁ, 2018):

Segundo o secretário Eduardo Leão, o projeto da mineradora Belo Sun é de interesse do Governo do Estado tanto pelo fator produtivo como também tecnológico, de geração de empregos em região carente e altíssimos investimentos. O projeto está orçado em R\$1,5 bilhão. “O Governo do Estado tem interesse no projeto e, em nossa conversa com os investidores, adiantamos que o Estado possui uma legislação para incentivos fiscais voltada para a verticalização mineral como fator atrativo e vamos aguardar as próximas agendas”, disse o secretário, após o encontro.

A geóloga Poliana Gualberto, diretora do Departamento de Gema e Mineração (Digem/Sedeme), avaliou o projeto como sério. O próprio Governo do Estado, por meio da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas), concedeu a Licença de Instalação (LI) em fevereiro de 2017, mas o Ministério Público Federal suspendeu a ação por entender que o projeto apresenta riscos às comunidades indígenas. “A mineradora está atuando no estudo do componente indígena em conjunto com a FUNAI e SEMAS, cumprindo o protocolo que requer o caso e a Sedeme está cumprindo o seu papel que é a busca por novos investimentos para o setor mineral, logicamente que não descumprindo nenhuma base legal e seguindo toda a responsabilidade social que o caso precisa”, disse a geóloga.

[...] Caso, o projeto Belo Sun entre em funcionamento, a produção de ouro vai crescer e abrir o caminho para a verticalização do produto na capital paraense. A refinaria, segundo Poliana Gualberto, tem que ser instalada, por medida de segurança, em locais estratégicos com proximidade dos terminais de transporte aéreo.

As situações empíricas analisadas expõem a influência do aspecto econômico organizando o planejamento público do desenvolvimento regional. Por conseguinte,

¹⁰⁴ Controle ambiental, mitigação, compensação dos danos, fiscalização e monitoramento de megaprojetos.

¹⁰⁵ <http://investpara.com.br/#>. O Portal InvestPará apresenta o tema “Venha Investir no Pará”, divulgando a oportunidade de negócios devido a localização e logística estratégica, fontes de financiamentos oportunas, política de incentivo, licenciamento ambiental simplificado e apoio ao investidor.

influenciando os interesses, os procedimentos do licenciamento ambiental e as formas de agir persistente dos gestores das organizações governamentais, transformando-os em aliados na defesa do PVG. A estratégia *Persuasão às Atividades Minerárias*, fixa a mineração como elemento das políticas públicas para transformar o espaço local e regional.

No local, a perspectiva de formação do território da mineração também integra os agentes municipais no complexo das relações políticas e fluxos de troca do licenciamento ambiental (discursos, expectativas de recursos financeiros, recursos naturais, apoios políticos, ações em geral). Os agentes públicos de Senador José Porfírio, assim como na esfera estadual, serão os protagonistas dos discursos legitimadores em defesa do PVG. Na *Oficina participativa* organizada pela SEMAS na vila da Ressaca em 12/01/2017, na fase do licenciamento de instalação, o Prefeito de Senador José Porfírio, Sr. Dirceu Biancardi, observa as positivities da instalação do PVG:

Desde que a empresa honre com os compromissos, achamos que isso pode gerar esperanças para o município sair da crise financeira. Essas oficinas participativas foram ótimas para isso. A população pode entender de fato a proposta da empresa e de que forma podemos usar os benefícios que o empreendimento vai proporcionar para conseguirmos andar com as próprias pernas (PARÁ, 2017c).

Desde que assumiu o governo municipal, a posição assumida pela prefeitura foi a defesa eloquente do PVG, as articulações envolvem apoio político ao gestor, eventos com doações financiadas pela empresa e interesse na arrecadação, consoante o que pode se evidenciar das situações observadas. Em 2017, a jornalista do Projeto Colabora coleta material de pesquisa na região da Volta Grande do Xingu e relata a experiência do percurso com a presença do prefeito, publicando em 14/06/2017¹⁰⁶:

A bordo de um barco do tipo voadeira, a equipe do Projeto #Colabora partiu de Altamira rumou ao terreno da Belo Sun, a convite da empresa. Além de funcionários da companhia, estavam na embarcação o prefeito de Senador José Porfírio (Souzel), Dirceu Biancardi, e a secretária de Educação, Vanessa Anabelle, que aproveitaram a viagem para fazer a entrega de doações da própria Belo Sun para a escola da Vila da Ressaca – distrito de município – numa demonstração da proximidade entre as autoridades e a mineradora (JACOBS, 2017)

Relações de auxílios empresariais a prefeituras em contextos paraenses de dependência da economia mineral são citadas por Silva e Lima (2017) quando

¹⁰⁶ <https://www.plurale.com.br/site/noticias-detahes.php?cod=15602&codSecao=14>

analisam os municípios de Marabá, Parauapebas e Canaã dos Carajás identificando que os poderes regionais e locais utilizam os recursos financeiros da empresa, como elemento principal dos discursos de adesão social para garantia de manutenção do domínio municipal.

A Secretária Municipal de Meio Ambiente de Senador José Porfírio também expõe a relação de proximidade do gestor com a empresa, quando entrevistada¹⁰⁷ sobre os riscos de assumir a agenda ambiental na região historicamente marcada por conflitos fundiários, grilagem, desmatamento, produção de energia e a frente da mineração:

Zelma Campos vive um paradoxo: é secretária de Meio Ambiente do município em que a mineradora canadense Belo Sun quer instalar a maior mina de ouro a céu aberto da história do Brasil, tem os olhos do mundo voltados para sua região, mas afirma que o prefeito, Dirceu Biancardi (PSDB), não permite que ela fale sobre Belo Sun: “Só ele pode falar”. Como assim? é a pergunta seguinte. “O prefeito Dirceu (Biancardi) não admite que nenhum assessor, de nenhum escalão, vá pro front desse assunto. É ele. É ele e pronto. Então, a gente não se envolve diretamente nisso porque ele se apropria desse assunto dentro da sua gestão”. [...] “Essas coisas por aqui são muito assim. Os gestores gostam dessa visibilidade”, ela diz. [...] “Sim, sempre será assim. Eu ou quem me substituir naquele município. Sempre foi assim, o prefeito ia lá, no canteiro onde eles ficavam na Volta Grande, conversava lá, dormia lá, trocava as figurinhas financeiras lá, e a pequena equipe do município da gestão, não digo nem mais o Meio Ambiente, da gestão como um todo, não sabia de nada disso” (BRUM, 2017).

Com efeito, as reuniões com diretores da Belo Sun são frequentes na agenda do prefeito, segundo o portal da transparência municipal¹⁰⁸. Evidencia-se uma relação de estrita proximidade entre o gestor municipal e a empresa mineradora, cujas práticas passaram a transcender os métodos usuais da ação política. Não se trata apenas de uma aliança tática, contingente, mas da defesa ferrenha de um modelo de desenvolvimento, o qual passa emprega meios violentos para impor sua “verdade” de maneira autoritária.

Ilustram se tais práticas do governo municipal em 2017, na audiência pública organizada pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH na vila da Ressaca (23 de novembro), com o objetivo de esclarecer impactos e danos do projeto da mineradora Belo Sun, o prefeito e apoiadores¹⁰⁹ receberam pesquisadores, Defensoria e Ministério Público com gritos, faixas, foguetes, palavras de ordem,

¹⁰⁷ https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/opinion/1512997340_266770.html

¹⁰⁸ <https://joseporfirio.pa.gov.br/portal-da-transparencia/agenda-do-prefeito/>

¹⁰⁹ A maioria não moradores da vila da Ressaca, consistem de Secretários Municipais (educação, saúde e agricultura), vereadores, servidores da prefeitura e moradores da sede municipal).

xingamentos, chegando a empurrar o barco-motor na tentativa de impedir o debate. Ocorrem relatos de intimidações, perseguições, rastreamentos de moradores da Ressaca e agentes sociais do Movimento Xingu Vivo com opiniões divergentes a implantação do projeto.

No final do mês de novembro de 2017, o prefeito de Senador José Porfírio e um grupo de quarenta pessoas invadem o auditório do Instituto Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará, impedem o seguimento do Seminário, trancam estudantes, pesquisadores, defensores públicos e o prefeito assume a defesa do projeto minerador.

Ademais, o documento “Hostilidades, intimidações e ameaças de morte a defensoras e defensores de direitos humanos e ambientais na Amazônia Brasileira em retaliação por sua oposição à mineradora Belo Sun”¹¹⁰ também descreve táticas intimidatórias do governo local, sistematizadas por Kweitel, Borges e Lopes (2018, p.8-9), expõem cenas de violência política sucedidas por ocasião da audiência pública conjugados a discursos desenvolvimentistas pró-mineradora.

Consoante ao contexto analisado neste capítulo, o interesse público dos governos estadual e municipal, entrelaçado a obrigação de executar a política ambiental é aprovar o licenciamento do PVG em razão da: i) expectativa de ampliação da atividade financeira dos governos estadual e municipal, proveniente da receitas devido a arrecadação dos tributos e *royalties*; ii) implementar a política de desenvolvimento regional, notadamente as estratégias de atração e verticalização das atividades minerárias com acordos de implantação da refinaria de ouro, apoio ao programa de gemas e joias, construção do fundo de desenvolvimento local e; iii) auferir ganhos políticos-eleitorais apoiado em negociações, financiamentos de programas, obras ou práticas de caráter assistencialista.

A defesa destes interesses seleciona os discursos ativos dos agentes estatais da esfera executiva na organização do imaginário coletivo para a verdade oficial, suggestionando a retórica desenvolvimentista de dinamização econômica, geração de emprego, renda, inclusão e progresso, na tentativa de manter as relações de dominação política, reforçar aspectos positivos e dissuadir as críticas ao projeto. Portanto, empenham-se em construir um arranjo discursivo que tenta se travestir de

¹¹⁰ <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Publico-Amea%C3%A7a-a-Defensores-e-Defensoras-Xingu-Vivo-e-Cooperativa-dos-Garimpeiros.pdf> e https://xinguvivo.org.br/wp-content/uploads/2018/08/RelatriodeBeloMonteBeloSun_CNDH.pdf

novo, justificando que em âmbito da política Pará 2030, o Estado irá exigir da empresa melhor repartição dos benefícios e o fortalecimento econômico interno.

Os enunciados contidos nos planos e programas governamentais em âmbito estadual, bem como os proferidos pelos gestores públicos durante as fases de licenciamento prévio e de instalação foram analisados neste capítulo para apontar o papel decisivo dos discursos econômico e técnico enquanto principais elementos de convencimento político na rede de relações que promovem a continuidade do licenciamento ambiental.

A analítica da governamentalidade exterioriza essa importância crucial dos domínios do saber da economia e dos discursos políticos: nas práticas constituidoras do processo de governamentalização do Estado, na construção dos regimes de verdade justificadores da ação e na ordenação dos agentes sociais alvo dos programas públicos. Portanto, o saber da economia cumpre um papel estratégico no campo de ação do governo, seja estadual ou municipal, e produz orientações do planejamento sobre a necessidade de permitir as licenças ao projeto minerário, visto que os programas de desenvolvimento estruturam o imaginário das transformações sociais positivas na região de Senador José Porfírio dependentes do PVG.

Destarte, os conhecimentos atrelados às métricas, arrecadação, geração de oportunidades, emprego, qualificação, renda, melhoria das condições de vida, elaboram um discurso legitimador das organizações governamentais para atração e persuasão das atividades minerais, bem como garantir adesão social ao projeto, abrandar as posições conflitantes e produzir efeitos de ocultamento.

Os abafamentos da produção discursiva referem-se as contradições das enunciações institucionais. Se por um lado dedicadas fartamente as vantagens do PVG, por outro, pouco esclarecem criticamente as consequências do projeto, o lugar de remanejamento dos povos na área diretamente afetada, as medidas concretas de reversibilidade e controle dos efeitos negativos, o monitoramento dos programas sociais e ambientais, as formas de cumprimento dos acordos, os cenários de transformações sociais e ambientais sobre os modos de vidas da região Xingu, o qual está fortemente alterado pelo funcionamento da UHE Belo Monte.

Além da produção estratégica do discurso econômico, tais processos de arrefecimento da crítica e das posições divergentes são manejados pela ordem discursiva do conhecimento técnico e da positividade jurídica que caracterizam o licenciamento como instrumento basilar de controle ambiental das atividades

econômicas, cujas ferramentas e métodos de análise da avaliação de impactos ambientais, mitigação, compensação, condicionantes proporcionariam soluções técnicas aos conflitos decorrente do uso dos recursos territoriais.

Note-se que sob o domínio da técnica o Secretário da SEMAS, à época da emissão do licenciamento prévio, tenta clivar o PVG da crítica que o estudo de impacto ambiental estava incompleto devido ausência de estudo detalhados dos efeitos aos povos tradicionais:

Esse Projeto é de competência do Estado e nós não vamos abrir mão dessa competência. Nós não desobedecemos às regras com relação aos interesses indígenas e com relação à sinergia deste Projeto, nós consideramos e se o quadro técnico da SEMA considera tecnicamente plausível esse Projeto nós vamos sim submeter ao julgamento do COEMA e cabe ao COEMA decidir sobre isso! (Sr. José Alberto Colares na 50ª reunião ordinária do COEMA, PARÁ, 2013, p. 2)

Com efeito, a burocracia protagoniza no seu discurso a supremacia da técnica e cumprimento da norma como argumento inevitável para validação das decisões e fonte de neutralidade das práticas, na tentativa de contrapor o conflito com aqueles que defendiam a execução do licenciamento sob competência federal, utilizando critérios de classificação da bacia hidrográfica do rio Xingu, da sinergia com UHE Belo Monte e impactos às Terras Indígenas Paquicamba e Arara da Volta Grande.

Em um outro momento, posterior a emissão da licença de instalação, a diretora da SEMAS¹¹¹ em 28/11/2017 durante no seminário intitulado 'As veias abertas da Volta Grande do Xingu: Análise dos impactos da mineradora Belo Sun sobre a região afetada por Belo Monte' na Mesa 2 – Processo de licenciamento e questões jurídicas, também reforça o papel técnico do procedimento e a atuação no seguimento estrito das diretrizes normativas:

A Semas veio apresentar e debater sobre o licenciamento e as normas técnicas estabelecidas no computo desse licenciamento. Nós estamos disponibilizando todo esse processo, dentro do princípio da transparência do licenciamento. É por isso que viemos atender a demanda da comunidade acadêmica porque nós sabemos o quanto é importante, esse exercício de discussão para os futuros profissionais, diante da magnitude do projeto para o Estado do Pará (PARÁ, 2017e),

Desse modo, a racionalização técnica e normativa do licenciamento e seus dispositivos – avaliação de impactos ambientais, normas técnicas, projetos, estudos ambientais, exame e parecer técnico e outros – selecionam e classificam o discurso que pode ser considerado correto quando se trata de controle ambiental, visto que na

¹¹¹ <https://www.semas.pa.gov.br/2017/12/05/servidores-debatem-sobre-licenciamento-com-docentes-e-discentes-da-uepa/>

análise de Foucault (2010) o discurso verdadeiro é aquele proferido pelos que detém o saber, e tais discursos erigem os regimes de verdade institucionalizando-os nas relações de poder.

Segundo Foucault (2010) o discurso não é um encadeamento lógico de palavras e frases, constitui-se de rede de signos que reproduz valor em uma sociedade, com função de organização e estruturação de um imaginário social. Longe de ser “[...] um elemento transparente ou neutro”, é antes de tudo um lugar privilegiado de exercício de poderes (ibid., p. 8-9):

Suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que tem por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade

Nesta visão teórica a ordem do discurso é estratégica pois reforça e dissemina nas relações políticas o controle e a exclusão por intermédio de três mecanismos indicados por Foucault (2010) como: interdição, separação e vontade de verdade¹¹².

No licenciamento ambiental, a decisão envolve quais condições do projeto que um agente econômico utilizará os recursos naturais de um determinado território¹¹³. Nesse caso, de acordo com Foucault (2010) a interdição é o principal procedimento da relação discurso-poder, pois irá controlar o que pode ser dito, as circunstâncias e quem tem o privilégio ou a autoridade de falar e posicionar sobre licenciamento.

Quando se aciona o mecanismo da separação, rejeitam-se os discursos daqueles que não são os agentes competentes a proferi-los. Em consequência, verifica-se que no licenciamento saberes que não se originam no órgão ambiental ou na ciência são comumente classificados como errôneos ou parciais. Por sua vez, consoante Foucault (2010) a vontade de verdade é a direção que permite interditar, separar e excluir outros discursos não considerados legítimos.

¹¹² Os três elementos são dissecados em “História da sexualidade: a vontade do saber” e “História da loucura”, na analítica dos discursos da sexualidade e do psíquico.

¹¹³ A decisão sobre quem vai utilizar os recursos naturais tem dois elementos de análise. O primeiro dependente da decisão privada, advinda do interesse do agente particular em desenvolver a atividade econômica. A lógica da livre concorrência é um dos elementos principais da razão neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016), também assumida na CF de 1988 (Art. 170). O segundo advém da autorização do Estado, concedida por órgãos de planejamento da União, por exemplo a autorização sobre o agente econômico que vai realizar aproveitamento hídrico e dos recursos minerais é concedido pela ANEEL e ANM, respectivamente. O licenciamento tem a função contingente de aprovar condições do projeto a partir de uma concessão já autorizada por outras instâncias estatais (ver, CF 1988; LC nº 140/2011, Lei nº 9638/1981 e Res. CONAMA nº 237/1997).

Apoiado nos suportes institucionais, no domínio das ciências técnicas e jurídicas, a vontade de verdade é conduzida por práticas discursivas das organizações integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA¹¹⁴. Assim, o discurso oficial, que tenta se firmar como legítimo é aquele proferido pelos órgãos ambientais, o qual tende a exercer influência sobre os outros discursos.

Ademais, interdição separação e vontade de verdade são mecanismos que Foucault (2010, p. 30) opera no interior da noção de *no verdadeiro*¹¹⁵, definida como a verdade que é aceita por uma determinada sociedade consistindo na verdade oficial, que não fere os interesses do *status quo*, interessa a algum grupo social específico e é validada por diversas estratégias discursivas de proliferação¹¹⁶.

Baseado nestes mecanismos, recorre-se a ordem do discurso técnico e seu efeito estratégico de constituir fontes de legitimação governamental e desautorização do outro. Em vista disso, as práticas discursivas dos considerados “não-especialistas” em licenciamento podem ser anuladas, silenciadas e invalidadas pelos argumentos tecnocientíficos pronunciados por aqueles autenticados como portadores da verdade burocrática para decidir sobre a continuidade do licenciamento ambiental, neste caso, servidores da organização licenciadora.

Evidenciar o interesse público no licenciamento ambiental, concentrado na atividade financeira do Estado, não significa considerar que as práticas de poder empreendidas pelos diferentes agentes estatais da esfera administrativa serão mobilizadas exclusivamente para a consecução dos objetivos econômicos. Interpretar os múltiplos interesses no interior da Administração Pública, a partir da antropologia das práticas burocráticas significa reconhecer que o Estado constitui feixes de relações de poder, no qual as redes de burocratas se (re)agregam de acordo com interesses pessoais, percepções, e adesões que nem sempre vão convergir ao direcionamento jurídico-institucional.

¹¹⁴ Lei 6938/1981, Art. 17-L. As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do SISNAMA.

¹¹⁵ Distingue-se de verdade e possibilidade de verdade, também discutidas por Foucault (2010).

¹¹⁶ Foucault (2010) argumenta a relação entre poder e saber, verdade e a aceitação oficial do discurso no verdadeiro, isto é, podem coexistir diversas possibilidades de verdade que não alçaram o status de legítimas: “Para pertencer a uma disciplina uma proposição deve poder inscrever-se em certo horizonte teórico [...] Em resumo, uma proposição deve preencher exigências complexas e pesadas para poder pertencer ao conjunto de uma disciplina; antes de poder ser declarada verdadeira ou falsa, deve encontrar-se, como diria M. Canguilhem, “no verdadeiro” (ibid. p. 32).

Assim conflitos no procedimento de licenciamento ambiental, não se manifestam apenas na relação entre Estado, empresa e atingidos. As relações micropolíticas no interior da Administração Pública exteriorizam divergências entre agentes políticos e burocratas, bem como podem ser movidas por interesses dos servidores em ascensão profissional, ampliação da remuneração, aumento da capacidade de exercer influência interna e externa, legitimação da racionalidade burocrática pautada no discurso técnico da neutralidade e ciência, entre outros objetivos, conforme a discussão realizada no próximo capítulo.

5 PRÁTICAS BUROCRÁTICAS NO LICENCIAMENTO: INTERESSES, CONFLITOS E DISCRICIONARIEDADE NOS CONTORNOS DA RACIONALIZAÇÃO TÉCNICA

Por meio das ferramentas e visão antropológica da burocracia, este capítulo analisa a dimensão interna do licenciamento do PVG e as práticas de burocratas do órgão ambiental que operam o procedimento.

Discute-se que nas fronteiras dos regramentos legais e direcionamentos macropolíticos circulam prescrições informais, interesses, conflitos e valores que tensionam a rotina formal, e passam a compor a intervenção técnica. Portanto no licenciamento ambiental, o código técnico exprime um complexo campo de tensão delimitado pelo oficial/normativo e por conhecimentos científicos, cujo interior é atravessado por relações consuetudinárias, habilidades e atitudes de burocratas.

Tais composições, dependendo da contingência, carregam orientações, opiniões, intenções e subjetivismos imbricando-os na rotina formal do licenciamento, e quando acionadas pelos servidores não precisam ser justificadas pois estão amparadas pelo argumento técnico. Desse modo, o código técnico é estratégico uma vez que conduz métodos, soluções e justificativas científicas que permitem ao servidor, intercalar recursos de poder nas margens dos regulamentos, produzindo efeitos de inclusão, separação e exclusão.

À medida que as diretrizes da política de desenvolvimento produzem pressões ao protocolo de controle ambiental do PVG, demonstra-se que as chefias internas quando aderem as orientações empreendem esses recursos de poder no sistema de racionalidade burocrática, com táticas que envolvem a distribuição de processos, organização do espaço de comunicação, seletividade na prestação de informações, deslocamento de documentos, construção de consensos e continuidades no processo de licenciamento ambiental.

5.1 Relações micropolíticas no órgão ambiental: interesses e conflitos na ação burocrática.

Durante quase dois anos o licenciamento prévio do PVG esteve sob a fase de análise técnica (Processo nº 2012/05028), majoritariamente na Gerência de Projetos

Minerários - GEMINA¹¹⁷, integrante da Diretoria de Licenciamento Ambiental das atividades Poluidoras – DILAP. A instrução processual¹¹⁸ neste setor registra 23 reuniões da equipe da SEMAS com representantes da empresa, 66 juntadas de documentos complementares, 2 audiências públicas, solicitação de 2 laudos técnicos de geoprocessamento, 3 notificações, 3 notas técnicas e parecer conclusivo.

Analisando o cronograma de tramitação, o processo de licenciamento do PVG foi criado em 27/02/2012, encaminhado a DLA em 29/02/2012, recebido pela chefia da GEMINA em 25/04/2012, desta forma o histórico processual aponta 58 dias sem evidências de trabalho da área técnica. Estes intervalos podem ser aceitáveis quando se considera a existência de uma fila de processos e documentos protocolizados, os quais vão sendo direcionados a equipe à medida que se conclui análises anteriores.

Em 26/04/2012, registra-se o início da prática técnica, quando a GEMINA solicita ao setor de geotecnologias a elaboração de laudo de georreferenciamento¹¹⁹, culminando na emissão do Laudo Técnico nº 7382/2012 em 12/09/2012, portanto 139 dias após recebimento na unidade. O laudo emitido conclui que os blocos outorgados pela ANM, à época DNPM, “não está se sobrepondo em áreas militares, unidades de conservação e terras indígenas, estando distanciados das TI's” (PARA, 2012a, p.96).

Após a análise geoespacial, o fazer técnico se concentra em atender os requisitos para realização da audiência pública, realizada no dia 13/09/2012 na sede municipal de Senador José Porfírio, com detalhamento e atuação dos agentes estatais discutidos na próxima subseção.

Concomitantemente ao período, a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração – SEICOM¹²⁰, já direcionavam a execução de uma “Política

¹¹⁷ À época GEMINA, atualmente Gerência de Projetos Minerais Metálicos – GEMIM, decorrente da reestruturação administrativa em 2015.

¹¹⁸ Processo nº 5028/2012 em 12 volumes, com a seguinte produção interna de documentos: Laudos Técnicos nº 73/82/2012, de 12/09/2012 e nº 8417/2013, datado de 09/07/2013; Parecer Técnico nº 22520/GEMIN/CLA/DILAP/2013, datado de 09/07/2013; Notificações nº 41978/2012, nº 59941/2014 e nº 63746/2014; Nota Técnica nº 4460/GEMIN/CLA/DILAP/2013, Nota Técnica nº 4472/GEMIN/CLA/DILAP/2013 e Nota Técnica nº 5613/GEMIN/CLA/DILAP/2014, datada 18/02/2014; Parecer Jurídico 10048/CONJUR/SECAD/2013, datado 24/10/2013; Parecer da Câmara Técnica Permanente de Recurso Hídricos e Minerários, do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA; Resolução COEMA nº 111, publicada no Diário Oficial do Estado no dia 08/01/2014, concede a licença prévia.

¹¹⁹ Pará (2012a, p. 77) “Despacho: Encaminho processo de nº 5028/2012, para emissão de laudo técnico de acordo com as coordenadas geográficas do DNPM, anexo ao processo. identificando a localização, tamanho da área, drenagens, área de preservação permanente e se a área possui interferência com unidades de conservação, terra indígena, assentamento rurais, terra quilombola etc.”

¹²⁰ Criada em 2011 pela Lei nº 7.570, de 22 de novembro de 2011, vinculada à Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção – SEDIP.

estratégica para o desenvolvimento do Pará a partir de sua base mineral” (PARÁ, 2013a), com as diretrizes de valorizar as riquezas minerais, gerar empregos, reduzir impactos ambientais e agregação de valor à produção. Em março de 2012, a criação do Grupo de Trabalho para o Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental na Mineração – GTAPLAM debatia o instrumento e ocorriam as oficinas temáticas do Plano de Mineração (2014-2030) apontando: “dificuldade em obter os direitos minerários e licenças ambientais para a regularização da atividade”, propondo “celeridade nas liberações dos requerimentos minerários e licenças ambientais” (PARÁ, 2012h, p. 11), bem como a “Morosidade da Liberação/Processo de Licenciamento Ambiental”, excessiva “Burocracia de acesso a documentação para o Licenciamento Ambiental”, com propostas de “Interação dos órgãos e compatibilização de procedimentos” (PARÁ, 2012i, p. 11, p. 20).

Na medida em que as parcerias e articulações do governo avançam na execução da estratégia planejada e o licenciamento é definido como um tema crítico ao alcance das metas, subsumido a instrumento da política de atração de investimentos, as negociações começam a pressionar tanto alterações normativas dos procedimentos, quanto a aceleração do licenciamento de processos específicos no interior da SEMAS.

No caso do PVG, a projeção de deferimento da licença fixada como oportunidade de alavancar as metas do plano de mineração, suscita pressões aos analistas para agilização da emissão do parecer técnico conclusivo, principalmente após a realização da audiência pública, constando no histórico de tramitação processual¹²¹ os pedidos de urgência e ajustes.

A redução das áreas de lavras concedidas pela ANM ao PVG, geraram a necessidade de refazimento do Laudo Técnico nº 7382/2012¹²², implicando que a GEMINA retornasse o processo de licenciamento ao setor de geotecnologias, o que o fez em 29/05/2013, contudo desta vez a gerência emitiu o seguinte despacho:

Segue processo para refazimento do laudo tecnico nº 7382/2012, posto que o mesmo apresenta grandes divergencias quanto ao tamanho da área com dos dnpms apresentados, copia em anexo. **Ressalto que estamos em conclusão do parecer tecnico**, o qual tem como base as informações fornecidas pelo laudo tecnico deste laboratorio. **Portanto solicitamos URGENCIA no retorno do referido processo** (PARA, 2012b, p. 952, grifo nosso).

¹²¹ A SEMAS utiliza o Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental - SIMLAM, para controle e registro das movimentações e emissões de títulos do licenciamento.

¹²² O primeiro laudo nº 7382/2012 detectava que cada uma das quatro áreas de lavra correspondia aproximadamente a 999,4ha, constituindo quase 4000ha outorgadas pelo DNPM.

A demanda foi prontamente atendida pelo setor de geotecnologias e o laudo técnico complementar, LT nº 8417/2013 foi recebido pelo técnico, emitido e devolvido a GEMINA em um único dia – 04/06/2013, mensurando as reduções nas áreas de concessão de lavra¹²³. Em mais de um ano de tramitação interna em que só constam despachos sintéticos “para análise e providências” (PARA, 2012a,b), o expresso pedido de urgência da gerência, ocorre em momento posterior à reuniões da SEDEME com a empresa.

Outro elemento de pressão pode ser detectado no histórico do processo de licenciamento, quando após a emissão do laudo complementar, os autos são retornados a equipe analista para elaboração do parecer conclusivo. Esta situação ocorre em 04/07/2013, no momento em que a socióloga devolve o processo a gerência, com parecer provisório (formato de minuta¹²⁴) constando o despacho “Devido eu me encontrar de férias a partir do dia 08/07/13, encaminho processo para ser encaminhado a outro técnico para ativação de parecer, **considerando que faltam os "ajustes" da Diretora**” (PARA, 2012c, p. 1070, grifo nosso). No dia seguinte o despacho foi cancelado, porém com tramitação anexa aos autos.

Na entrevista com a socióloga, a qual permaneceu no setor de licenciamento até 2019, acerca da situação vivenciada expõe:

É rotina do licenciamento trabalhar sobre pressão, mas nos últimos meses de tramitação a pressão nesse processo foi grande, e tinha um desentendimento meu com a equipe em relação ao componente social. Eu não estava gostando de todo dia perguntarem, pois já sabia da minha obrigação, acabou parecendo que eu estava travando a análise. Eu estava sozinha analisando a parte antrópica pois os outros da equipe eram engenheiros, biólogas e geóloga, então tinha uma responsabilidade nisso. Eu fui nas audiências e vi as grandes críticas ao nosso trabalho. [...] A questão do despacho foi mais pela interferência, e pelo acúmulo de coisas, já estava fechando o parecer e todo o dia uma cobrança, e sem necessidade porque eu, gerente, coordenadora e diretora somos todas efetivas, então sem necessidade de absorver pressão dos outros [...] quer saber, não gostou do meu posicionamento, então coloca o que quiser ou repassa para outro técnico, faz teu ajuste e assina [...], ia ser pior porque não tinha jeito. Tu sabes que desde 2011 éramos só três sociólogos concursados em toda diretoria, então quando eu amecei, pararam, pois não era lucro buscar outro sociólogo de outra gerência. Até ele se ambientar de todo o processo, ia atrasar mais, então ou eu ativava do meu jeito, ou atrasaria mais.

Em consonância com o discurso, observa-se uma naturalização das

¹²³ DNPM nº 805657/1976 - 521,75ha; DNPM nº 805658/1976 - 551,72ha; DNPM nº 805659/1976 - 644,72ha; DNPM nº 812559/1976 - 636,94ha, totalizando 2.355,13ha de área outorgada, com redução de 1.644,87ha em relação ao primeiro laudo (PARA 2012b, p. 957-958)

¹²⁴ Sem assinatura eletrônica.

“pressões” como componentes do cotidiano do licenciamento denotando uma adaptação a rotina de estresse burocrático. Manifesta-se a resistência por meio da contestação, bem como utilização da prática técnica e da condição de dispor do cargo efetivo como recurso de poder com possibilidade de afetar o funcionamento do sistema, visto que a servidora é ciente da dificuldade de substituição por outro analista e dependendo de sua manifestação pode gerar atrasos à continuidade do licenciamento.

A despeito da cadeia hierárquica na organização estadual, na relação formal detém autoridade e estava formada de servidores efetivos, não impediu o estabelecimento do conflito. Por conseguinte, a própria precedência do cargo efetivo é o argumento do discurso da socióloga travado na tentativa de estabelecer um limite a autoridade da chefia, demonstrando que a atuação burocrática oferece resistência a articulação política que vem do topo da cadeia hierárquica. Em momento nenhum há a negação da emissão do parecer, no entanto o registro que ajustes não seriam mais feitos em âmbito técnico e a alusão a ciência de que externamente este licenciamento é objeto de contestação.

Quando questionada, sobre o motivo de ter cancelado o despacho no dia seguinte, revisando o posicionamento, a socióloga citou:

Eu também não ia sacanear os colegas que estavam analisando comigo, foi mais para a chefia parar, deixar seguir o trabalho. Eu ia emitir parecer, sei do meu trabalho, mas não tenho que aceitar [...]. Lembro que a [...] e a [...] conversaram comigo e chegamos a um entendimento e por isso cancelei, só que não tem jeito, fica registrado no sistema. E todos sabemos que diretor não entra em fluxo de análise, então era mesmo para dar um basta porque na hora do questionamento não é gerente, coordenador, diretor nem secretário quem vem nos defender, a gente fica sozinho.

Do relato, observa-se o consenso e o reconhecimento de valores informais compartilhados, neste caso específico conseguiu ajustar a dissidência envolvendo o grupo na procura de um entendimento.

No contexto, embora não seja possível precisar todos os interesses, presume-se no mínimo três expectativas, não excludentes entre si, as quais motivam a associação dos servidores e empenho em cumprir o direcionamentos da autoridade hierárquica: manutenção no cargo de chefia como recurso para aumentar a remuneração, pois o cargo comissionado acrescenta vantagens pecuniárias; interesse no cargo, enquanto recurso de poder diferenciado para fortalecer o exercício da influência entre os servidores e agentes externos, decorrente a posição de autoridade, o que também pode levar a propostas de ascensão salarial; satisfação da

atuação profissional, pautada na subjetividade a avaliação técnica cumpre seu papel e contribui para aprovar projetos que podem gerar melhorias econômicas, sociais e ambientais para o desenvolvimento do Estado¹²⁵.

Auferir melhores salários, ou mantê-los, pode ser considerado elemento para atuação burocrática associada aos tomadores de decisão no nível estratégico. A época da entrevista, dos onze cargos de chefia existente na Diretoria de Licenciamento Ambiental – DLA, nove eram são ocupados por servidores efetivos¹²⁶ e todos apontaram que permanecem no cargo devido a baixa remuneração base comparada com a natureza do trabalho que desenvolvem, a especialidade e a responsabilidade das decisões e análises que estão na sua atribuição.

Outrossim, todos os servidores efetivos manifestaram o interesse em outro concurso com melhor remuneração e quatro servidores consideram-se disponíveis às oportunidades de trabalho em empresas particulares, caso convidados, conforme exemplifica-se na fala de uma das gestoras com cargo efetivo:

Hoje na Semas, só temos duas formas de aumentar o salário, conseguir uma gratificação de tempo integral¹²⁷ ou ficar no cargo de chefia. Ano passado, o [...] foi contratado pela mineração Serabi Gold, ganhando quatro vezes mais o salário da Semas. Se não tivesse na gestão, até eu iria [...] Nos anos anteriores, foram três servidores efetivos que a Vale contratou devido a experiência no licenciamento. Controle ambiental é o que mais fazemos[...] é uma vantagem para as empresas contratarem os servidores devido a experiência e as relações que já temos aqui [...] Eu gosto muito do trabalho aqui, apesar do estresse, estou a 14 anos na mineração, é o que eu sei fazer, mas não temos muito o que perder, porque é só tirar uma licença sem vencimento e ter a oportunidade de dois anos de ganhar melhor e ter experiência em outras áreas, depois volta para o cargo [...] tem gente que é servidor daqui e vive nessas empresas, faz anos que não vejo [...] trabalhando na Semas.

A precariedade da remuneração dos servidores no órgão ambiental é comum em outras esferas. De acordo com Hofmann (2017), no IBAMA, além do número exíguo de servidores¹²⁸, a baixa remuneração é motivo preponderante para a alta rotatividade nos cargos, citando que a “maior remuneração de um analista ambiental

¹²⁵ O parecer PT Nº: 22520/GEMIN/CLA/DILAP/2013 exarado em 09/07/2013, inicia a conclusão do posicionamento técnico ressaltando a possibilidade de redenção da economia municipal com a instalação do projeto “Considerando que o Projeto Volta Grande está localizado em um Município de economia frágil, com fortes indicadores de vulnerabilidade social e degradação ambiental, esta equipe considera que o projeto em questão é potencialmente importante para o Município, devido ao atrativo referente a geração de empregos diretos e indiretos, fomento a econômica local e regional, assim como em relação ao aporte de tributos a serem gerados pelo mesmo” (PARÀ, 2012c, p. 1130).

¹²⁶ Entrevista realizada no segundo semestre de 2018. Atualmente a DLA conta com cinco servidores efetivos em cargo de gestão.

¹²⁷ Pelo cumprimento da jornada de 8 horas.

¹²⁸ Cita 426 servidores no IBAMA, em março de 2015 (276 na sede e 150 nos estados).

do Ibama, que leva mais de dez anos para ser alcançada, ainda é menor do que a remuneração inicial de um especialista de agência reguladora” (ibid. p. 35).

A expressividade do interesse de ascensão salarial e/ou pessoal, conseqüentemente acessar maiores recursos de poder no meio profissional pode indicar a ocorrência do fenômeno da “porta giratória”. A época do licenciamento prévio do PVG, o gerente da GEMINA com atuação no processo, licencia-se do órgão ambiental e a partir de novembro de 2012 passou a ocupar o cargo de Gerente Executivo do Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM Amazônia, em conformidade à declaração durante sua posse¹²⁹, em 15/04/2013:

Agradeço a Federação das Indústrias do Estado do Pará, [...] que tem enfatizado a importância da mineração para o desenvolvimento do Estado e tem encorajado o IBRAM Amazônia nas ações de fortalecimento do setor e foi fundamental para a realização deste evento. Agradeço em especial ao Diretor-Presidente do IBRAM, [...] pelo prestígio e confiança a mim depositados para enfrentar o grande desafio que é difundir e representar a indústria minerária na Amazônia. **Disponibilizo ao IBRAM toda a experiência por mim adquirida ao longo de 23 anos de atuação como profissional da mineração na Amazônia, dos quais mais de 15 anos à frente da Gerência de Análise de Projetos Minerários da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará.** Durante esse período representei o Estado do Pará em conselhos nacionais como CONAMA e CNRH, além de representar a SEMA no COEMA. Acompanhei o surgimento e a implantação de grandes projetos que foram importantes para a economia e geração de empregos no Estado do Pará. Fui testemunha do crescimento da mineração no Estado do Pará (LIMA, 2013, p.1-2, grifo nosso).

Conforme o servidor enfatiza no discurso acima, a atuação de mais de 15 como gestor da GEMINA, implica inegavelmente na existência de relações construídas com os técnicos do setor de licenciamento. No IBRAM, o então burocrata licenciado da SEMA, passa a defender os interesses dos conselheiros, representantes da AngloGold Ashanti Ltda, Copelmi Mineração Ltda, Minerações Brasileiras Reunidas S.A. – MBR, Mineração Rio do Norte S.A. – MRN, Kinross Brasil Mineração S/A, Vale S.A, Votorantim Metais S.A, EMBÚ S.A. Engenharia e Comércio e Samarco Mineração S.A. e outras mineradoras como Belo Sun (IBRAM, 2013).

O IBRAM claramente atua por meio de influência em políticas públicas em parceria com órgãos de governo. A época do licenciamento do PVG constituía instituição permanente do Grupo de Trabalho para o Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental na Mineração – GTAPLAM, nos debates de

¹²⁹ Pronunciamento, disponível na íntegra em: <https://silo.tips/download/pronunciamento-de-ronaldo-lima-gerente-executivo-do-ibram-amazonia-durante-sua-p>. Desde 2019, o então servidor retorna ao serviço público, sendo nomeado Diretor de Geologia, Mineração e Transformação Mineral da SEDEME, consoante <http://sedeme.pa.gov.br/quem-somos>.

desburocratização do procedimento. No Relatório Anual 2012/2013, o Diretor-presidente, transmite uma mensagem aos conselheiros e associados destacando a “mobilização institucional liderada pelo IBRAM em torno do Novo Marco Regulatório da Mineração, que foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 18 de junho de último, na forma de Projeto de Lei” (IBRAM, 2013, p. 3):

Em uma primeira avaliação, o Instituto considera positivo os princípios que norteiam o texto da proposta governamental. Tanto a Presidente da República, Dilma Rousseff, quanto o Ministro de Minas e Energia (MME), Edison Lobão, asseguraram em seus discursos que haverá respeito aos contratos, aos direitos adquiridos e que haverá medidas para que, efetivamente, seja estimulada a atratividade aos investimentos em mineração. Por parte do IBRAM, houve muito diálogo com a Casa Civil da Presidência da República, com o MME e outros órgãos do Governo Federal e com dezenas de parlamentares. A fase seguinte para o Instituto será atuar, junto aos congressistas, para se ter um Marco bom para as empresas e para o desenvolvimento sustentável do País (IBRAM, 2013, p. 3).

Ofertas caracterizando o fenômeno “porta giratória”, são classificadas por O’Callaghan e Vivoda (2013), como manifestações do poder instrumental da influência empresarial na política, em que funcionários do governo são convidados pelo setor privado para trabalhar como executivos, lobistas ou consultores de grupos empresariais que desenvolvem negócios na área em que o servidor atuava no setor público¹³⁰. De acordo com Fuchs (2013) as manifestações políticas empresariais, ocorrem principalmente por meio do estabelecimento de relacionamentos com tomadores de decisões políticas e burocratas de alto escalão combinando interesse comercial e dependência política.

A porta-giratória no transcurso do licenciamento do PVG também é percebida nas articulações possibilitaram a indicação e nomeação do ex-presidente do Conselho Consultivo para Assuntos Indígenas da Belo Sun, Sr. Franklimberg Ribeiro de Freitas, para o cargo de presidente da FUNAI¹³¹ em janeiro de 2019.

O fato foi amplamente repudiado por pesquisadores e movimentos sociais que denunciaram a situação, pois persistia a coincidência do Estudo de Componente Indígena - ECI¹³² da empresa estar em análise pela Coordenadoria-Geral de Licenciamento Ambiental – CGLIC/FUNAI, desde o registro do processo nº08620.019136/2012-40 em 14/05/2012. Conflito de interesse e suspeição foram

¹³⁰ Manifestações de porta giratória e detalhamento do fenômeno são identificadas e detalhadas por Miliband (1969), Poulantzas (1978), Mikler (2013) e Milanez, Magno e Pinto (2019).

¹³¹ <https://veja.abril.com.br/politica/general-franklimberg-e-confirmado-para-reassumir-o-comando-da-funai/>. Conforme o Portal da Revista Veja (2019), o militar já ocupara o cargo entre maio de 2017 e abril de 2018, antes de ser contratado pela Belo Sun.

¹³² Objeto da judicialização do procedimento licenciatório.

negados pelo então dirigente em entrevista no dia 17/01/2020, todavia em seu posicionamento apoia a viabilidade do projeto:

A Funai não tem os recursos todos que precisa. Nós precisamos apoiar os povos indígenas, há condicionantes socioambientais. Sob esse ponto de vista, o projeto é factível, é viável e benéfico aos indígenas [...] independentemente disso tudo seguirá o rito da lei. Não há conflito de interesses. Tudo é analisado de forma completamente isenta (Pronunciamento publicado pela Revista Veja, 2019).

Associado ao interesse de manutenção dos cargos e salários, as chefias da DLA¹³³, quando necessário, empreendiam táticas para manterem os setores produtivos quanto à emissão de licenças de projetos considerados estratégicos para o governo.

Os dez gestores foram questionados sobre quais ações adotavam internamente quando o processo de licenciamento envolvia pedido superior ou projeto inserido na política Pará 2030 e de atração de investimentos. O Quadro 1 apresenta uma síntese dos principais recursos de poder envolvendo: a distribuição dos expedientes da gerência para os analistas de acordo com o perfil de trabalho dos técnicos (críticos, detalhistas, rápidos/executores, detratores e procrastinadores); avaliação do vínculo do técnico visto que as abordagens das chefias podem diferenciar entre efetivos e contratados; manutenção de uma boa relação com os servidores; utilização da experiência que tem no licenciamento para orientar as definições; proximidade da chefia com os dirigentes da Secretaria para exigir a diligência no trabalho; solicitação de justificativas da ausência de documentos, não atendimento das notificações, condicionantes e relatórios ao interessado.

¹³³ 1 Diretoria, 3 coordenadorias e 7 gerências. A época da entrevista sete comissionados com vínculo efetivo e três temporários, o gestor de uma das coordenadorias não foi entrevistado. Utilizou-se a entrevista de novembro de 2018 em referência a política desenvolvimentista, que estava inserido o PVG, executada naquele momento pelo Governo: Pará 2030, Política de Atração de Investimentos, Estratégia de Persuasão às Atividades Minerárias do Plano de Mineração (2014-2030). Em 30/11/2018, a DLA apresentava 56 servidores ocupantes de cargos técnicos (28 efetivos e 28 contratados). Houve uma ampliação do quadro por meio de contratações, em 27/07/2020, a Gerência de Recursos Humanos da Semas informa que a Diretoria de Licenciamento Ambiental apresenta 139 servidores, considerando.

Quadro 1 - Síntese das respostas dos gestores sobre ações na rotina do licenciamento

Pergunta	Cite ações que adota quando o projeto está inserido na política Pará 2030 ou a chefia hierárquica solicita análise prioritária?					
Respostas evidenciadas	distribui estrategicamente os processos da gerência para os analistas de acordo com o perfil de trabalho dos técnicos (críticos, detalhistas, rápidos/ executores, e detratores e procrastinadores)	avalia o vínculo do técnico (efetivo/ contratado) antes de compor a equipe	mantém uma boa relação com os servidores	utiliza a experiência que tem no licenciamento para orientar as definições	usa a proximidade com os dirigentes superiores para exigir a diligência no trabalho	solicita justificativas ao interessado sobre a ausência de documentos, do não atendimento das notificações, condicionantes e relatórios
NGP				X	X	X
Coordenador 1			X	X		X
Coordenador 2		X			X	X
Gerente 1	X					X
Gerente 2	X	X	X			
Gerente 3	X			X		
Gerente 4	X	x	X			
Gerente 5	X	X				X
Gerente 6	X	X	X			
Gerente 7		X			X	x
Nº de ocorrência das respostas	6	6	4	3	3	6

NGP – Núcleo de Grandes projetos, grupo de servidores ligados diretamente a Diretoria

Uma Coordenadoria não foi entrevistada

Tempo de atuação do licenciamento: três gestores com mais de dezessete anos de atuação; quatro gestores entre dez e quatorze anos de atuação; três gestores com menos de dois anos de atuação.

As respostas foram agrupadas em seis agregados referenciados recorrentemente nas entrevistas com os gestores

Dos elementos evidenciados no Quadro 1, as gerências apontam que as táticas fundamentais para atender os expedientes prioritários demandados pela chefia superior giram em torno do planejamento da distribuição de processos de acordo com o perfil, vínculo e relações com os servidores. Por seu turno, as hierarquias superiores (coordenadorias e diretorias) naquele momento registraram a preferência por empregar recursos relacionados a influência, experiência e orientação da produção de justificativas para completar a instrução dos requerimentos.

As gerências compreendem a menor unidade hierárquica de lotação dos servidores, integrando o principal ambiente da rotina diária dos burocratas. Formam espaços de singularização das práticas técnicas, desenvolvimento dos conflitos, consensos e aprendizagens pois a atribuição destes setores está diretamente relacionada com a organização dos processos e divisão de tarefas entre servidores.

No órgão ambiental estadual, a tramitação e controle de documentos é realizada por meio de sistema informacional computadorizado, no entanto a sequência de distribuição de processos não é automatizada e não há normativas direcionando os parâmetros de classificação da ordem de encaminhamento dos documentos às equipes de análise. O repasse aos analistas, geralmente depende da ordem do gerente, o qual tem espaço para ação e seleção conforme seus critérios.

Dessa forma, a tramitação de processos é estratégica porque não existe uma obrigatoriedade em obedecer a sequência de chegada no setor. Os documentos podem ser movimentados, independente da ordem de chegada, o que permite acelerar a análise ou refreá-la, quando os processos ficam aguardando a disponibilização para a equipe.

Os componentes discricionários da distribuição, dependentes da adesão da chefia e das relações de proximidade com o trabalho dos analistas, indicam elementos explicativos da exposição que os gerentes realizam sobre a importância de se anteciparem e tentar prever o comportamento dos técnicos diante das demandas. Quando o processo agrega o pedido de um conhecido, orientações governamentais ou interesses do servidor, o desembaraço dos documentos protocolizados pode a qualquer momento ser planejando para equipes que as chefias avaliam com melhores possibilidades de oferecer uma resposta desejada, conforme destacado pelos gerentes:

[Gerente 3: comissionado e efetivo]

Aqui o licenciamento segue o fluxo normalmente, despacho os processos conforme entram no setor e a disponibilidade de formar equipe de análise porque não tem muitos técnicos. O principal fator que determina uma análise em um prazo bom é o processo estar bem instruído, com os documentos que estão no checklist apresentados. Toda vez que notifica por pendência os prazos são recontabilizados e a análise demora muito mais.

[...] Na minha experiência, se tem um pedido superior para analisar demanda prioritária de algum programa ou se precisa mostrar velocidade a chave para destravamento do processo é essa distribuição de processos. Tem que conhecer a equipe técnica pois eles que vão analisar e emitir o parecer. Se é urgente, aos efetivos têm que pensar bem para quem repassar. Tem que ser responsável ou ter uma parceria contigo, porque pode acabar sofrendo resistência.

O tempo do servidor efetivo é diferente do tempo de quem está te cobrando, e ninguém gosta de pressão. Então as vezes um contratado é melhor opção do que repassar para um efetivo, porque do contratado eu possa cobrar mais.

[Gerente 5: comissionado e efetivo]

Não sigo uma ordem de distribuição, deixo a cargo do administrativo, enquanto estou fazendo outras coisas. As equipes também sempre estão ocupadas, tenho aqui só oito técnicos então as vezes passa mais dois meses, os processos ficam parados na gerência ou com o técnico, que nem começou a análise pois estão notificando, escrevendo realizando vistorias. Então normalmente eu faço uma cobrança que analisem quando o empreendedor liga ou pedem lá de cima, aí eu vou dar uma prioridade para o processo, mas eu sozinha não tenho como resolver algo que a Secretaria não me dá condições suficientes de trabalho. Tem os casos também quando acontece algum risco, denúncia, se tiver que para o setor, paro para cuidar do que é urgente.

[Gerente 1: comissionado, temporário]

A maioria dos processos quando sei que é importante, repasso aos contratados, nem sempre consigo uma boa resposta, mas o respeito é maior. Aqui o licenciamento é muito fechado, tem gente que está a mais de

dezessete anos, já foi gerente, coordenador, diretor e o pessoal acha que sabe tudo porque de fato tem muito pouca renovação, são os antigos que treinam os novatos. Essa vivência que eles têm pesa, e não importa qual gerência seja, se eles gostarem do servidor, uma coisa pequena vira um problema grande na diretoria.

Existe o problema do concurso e para eles que já passaram por muitos tipos de chefias, acabam se protegendo por causa do medo, do cuidado para não responder PAD. Se mantém uma boa relação, respeitando, os efetivos ajudam muito e te ensinam muita solução, mas se o pessoal pega uma inimizade, adeus! Analisam teu processo com lupa e tem casos que fazem um parecer que enterram qualquer saída, porque exigir tecnicamente se pode exigir tudo. As vezes tenho que pedir apoio da coordenação para resolver esses problemas.

[...] os chefes pedem o processo, mas não sabem o que isso custa dentro da gerência porque não convivem com os técnicos, não sabem da realidade, tudo é mais fácil quando você não assina o parecer.

[Gerente 4: comissionado, efetivo]

Chefias passam, não vou me indispor com os colegas porque amanhã eles estão me chefiando. Então precisa conversar, entender, ceder, faz parte do gerente sensibilizar o servidor. São mais de dez anos só de licenciamento, pedidos sempre vão ter, muitos processos, poucos técnicos, então por mais que eu quisesse obedecer uma fila, em algum momento vou pedir para pararem de analisar um processo e pular para outro mais importante. As vezes os técnicos fazem isso com pedido de algum conhecido, o que não significa que vão deferir ou indeferir.

[...] A regra do licenciamento é para todos, mas aqui enquanto a Secretaria não resolver as questões estruturais, cada gerência tem seus procedimentos internos. A gente sabe o que precisa ser feito, estão escritas as fases, os tipos de licença, tem Conama, tem ABNT, lei federal, estadual. Agora como cada um vai fazer para cumprir essas regrinhas escritas? vai de cada unidade, de cada um que senta nessa cadeira, não existe manual, é esse o trabalho técnico, seguir regras escritas, e nas questões técnicas avaliar o que podemos apertar e afrouxar conforme a necessidade do contexto. Cada processo é um processo, o que tem que cumprir são as etapas.

O que não ajuda é querer ameaçar servidor, impor autoridade, que vai denunciar, remover, prejudicar, pode até conseguir, mas assim não se chega longe. As vezes não é concordância ou discordância, é ter consciência que tem momento que você conta com eles, outros, eles podem contar com você. Todo mundo aqui sabe o que é pressão, faz parte do nosso trabalho, então se você souber fazer a gestão de pessoas, sempre alguém vai te ajudar, tem muito técnico bom, que faz um trabalho sério, gosta e acredita no licenciamento.

[...] Não me estresso com pressão, atendo o que posso, sei que tenho um cargo político, passo do horário, sábado, domingo feriado, mas também sei que posso ser trocado a qualquer instante. Então quando digo que um processo não tem jeito, já tentei o que era possível, já conversei com todo mundo na equipe. Existe a responsabilidade do empreendedor, estudo mal feito, sem resposta de notificação, não tem relatório, não tem sequer uma justificativa. Eu não posso exigir que os servidores façam o trabalho do responsável técnico ou de uma consultoria que ganha o quê? Dez vezes mais?.

Os discursos expõem diversos elementos das relações informais entre os servidores que estão incorporados à rotina de intervenção burocrática no licenciamento, os quais dependendo da situação, podem ter papel decisivo ou afetar

negativamente a análise de um processo, à medida que são utilizados para influenciar os modos de condução das tarefas.

Apontam que os principais fatores limitantes a prática técnica envolve: baixa remuneração, reduzido número de técnicos, ausência de concurso, estudos ambientais de baixa qualidade, documentos incompletos, não atendimento integral das notificações, ausência de um único procedimento padronizado na diretoria, podendo definições variarem por gerência.

Esses componentes, ao mesmo tempo que são considerados fatores limites à produtividade e eficiência do setor, dependendo da contingência podem ser transformados em recursos de poder dos burocratas. Observa-se que o baixo número de técnicos, as equipes sempre ocupadas e a exorbitante quantidade de processos podem constituir os discursos que tentam justificar a falta de tramitação, a paralisação de processos, presença de análises não realizadas, escassez de organização das tarefas e fluxos no setor. Ademais, a ausência de uma uniformização consistente de normas para os procedimentos internos¹³⁴ permite a ação discricionária, a seleção de processos de acordo com pedidos ou critérios subjetivos, escolha daqueles que conduzirão o procedimento de acordo com práticas colidentes o princípio da impessoalidade, bem como definir os casos possíveis de aceitar ou excluir justificativas da ausência de documentos.

Portanto, o esquema argumentativo da falta de resolução das chamadas “questões estruturais da Secretaria” denuncia condições de trabalho pendentes de resolução pela gestão superior, mas tende a potencializar justificações para a liberdade do trabalho técnico em definir situações, métodos de operacionalização específicos, regras informais que vão desempenhar suas atividades, redes de relações e práticas de poder da rotina dos servidores. Estas, em conjunto com roteiros orientativos, estudos ambientais, notificações, reuniões, vistorias e pareceres, movimentam as decisões, permitem o manejo dos técnicos, aceleram as análises, encurtam prazos e na situação analisada reorganizam-se e reproduzem-se nos setores gerenciais, independentes de orientações das chefias de alto escalão.

¹³⁴ Inexistência de manual de normas e procedimentos de protocolo administrativo (juntada de documento em processos, desapensação, desentranhamento, documentos e processos sigilosos, critérios de distribuição, formas de envio de notificações, protocolo de operacionalização das audiências públicas e expedição de comunicados sobre decisões decorrentes da audiência). Existência do Código de Ética Profissional do Servidor Público da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – Portaria 1847/2008. Outros deveres e proibições estabelecidos no Regime Jurídico.

Em consonância com o quadro interpretativo da antropologia das práticas de poder, os indicativos da discricionariedade, seletividade e prevalência das relações como fatores importantes para exercício da influência no campo de ação burocrática, ainda que pensados estrategicamente, requerem a reflexão da imprevisibilidade de controlar terminantemente resultados das análises. Por mais que estejam definidas orientações, interesses governamentais, pressões e regulamentos formais da racionalização do trabalho, não há uma relação constante que burocratas irão se inserir nos processos decisórios conforme o sistema de hierarquização ou obedecendo prontamente a designação de suas chefias, devido à natureza contingente do procedimento e as resistências aos processos de autoridade estabelecidos.

Consequentemente, os interesses de burocratas que circulam juntos às práticas apresentam-se como heterogêneos, nem sempre objetivos, racionalizados ou alinhados a expectativa que políticos e autoridades superiores entrelaçam como interesse público. Desta forma, a adesão às orientações vai depender da combinação de relações de força ou de interesses compartilhados que permitam essa associação, o que não significa que a aliança entre técnicos e chefias será duradoura, pois trata-se de relações circunstanciais que a cada análise de processo podem ou não ser mantidas.

5.2 Didática da seletividade e discricionariedade burocrática: conflitos e constrangimentos nas audiências públicas

Após análises iniciais do EIA e elaboração de laudo georreferenciamento para verificação da incidência do PVG sobre terras indígenas, quilombolas, florestas públicas e outros territórios especialmente protegidos, as práticas técnicas do órgão ambiental voltam-se à preparação dos rituais referentes à audiência pública. Após publicação do Edital de Convocação¹³⁵, o ato foi marcado para 13/09/2012 no auditório da Prefeitura Municipal.

Com a notícia da audiência, houve insatisfação com o ritual marcado na sede municipal de Senador José Porfírio ao invés de ocorrer na área diretamente afetada, Vila da Ressaca, por avaliarem o trajeto como oneroso, cansativo e perigoso aos que acumulam disputas em relação a ocupação do garimpo ou com fazendeiros pela

¹³⁵ Publicado no DOE de 30/06/2012 (PARÁ, 2012a, p. 101).

posse da terra, cujos conflitos são recorrentes nas glebas rurais da região. Os riscos das condições de acesso são enfatizados no relato de viagem de uma pesquisadora, que participava de ações do Movimento Xingu Vivo para Sempre¹³⁶:

É difícil demais o acesso nessas condições, pra encurralar é muito fácil matar alguém ali. Estradas dos travessões são meio "desertas" e quando "cai" uma árvore no meio da estrada, pensa que é emboscada. Quando um dia ficamos no meio de uma ladeira de mais de nem sei 2km e o carro não subia de jeito nenhum estavam ameaçando a gente.

Com efeito, o deslocamento da Vila da Ressaca para a sede municipal, obrigatoriamente passa pelo município de Vitória do Xingu, pois Senador José Porfírio (conhecido como Souzel) é descontínuo. A sede fica ao norte do município as margens do rio Xingu e é cortada pela Rodovia Transamazônica na porção do município de Vitória do Xingu. Partindo-se da vila da Ressaca, o traslado inicia de forma terrestre pela rodovia não asfaltada Transassurini, a qual liga Altamira a Volta Grande.

Em continuidade, de Altamira desloca-se pela Rod Transamazônica até a balsa¹³⁷ no sítio Belo Monte (em Vitória do Xingu) atravessando o rio Xingu para a porção rural de Senador. A partir deste ponto, retorna-se a Transamazônica até a estrada de chão PA 167, percorrendo mais 80Km rumo a sede de Senador José Porfírio (trajeto completo com duração aproximada de 5h no período de poucas chuvas). No período chuvoso a comunicação é extremamente difícil, podendo ocorrer isolamento devido a impossibilidade de tráfego nas vicinais e travessões.

A Vila Ressaca por questões de proximidade tem relações predominantes de troca com Altamira do que com a sede de Souzel. O deslocamento tem duração aproximada de duas horas, se considerar a saída de barco (voadeira) partindo de um ancoradouro na orla de Altamira para a vila¹³⁸ (Figura 9). Após a barragem do rio Xingu no sítio (ilha) Pimental, com a construção da UHE Belo Monte, a empresa Norte Energia controla a navegação no trecho Altamira/Ressaca, em que todas as embarcações devem passar pelo Sistema de Transposição de Embarcações (Figuras 9 a 13), sob vigilância da concessionária, a qual pode autorizar ou não a travessia para várias as ilhas nesse trecho do rio Xingu, como ilha da Fazenda, lugar de ribeirinhos e pescadores que outrora tinham livre relações de troca com o rio e

¹³⁶ A relatora solicitou não a identificar.

¹³⁷ Não tem balsa diariamente.

¹³⁸ Com o anúncio da chegada de Belo Sun a passagem de barco saindo de Altamira para a Ressaca aumentou de R\$ 15,00 para R\$ 50,00.

Altamira. Uma vista frontal de chegada a Vila da Ressaca é apresentada nas Figuras 14 e 15.

Figura 9 – Trecho da orla de Altamira, destacando o ancoradouro das embarcações, com saída para as ilhas e povoados da Volta Grande do Xingu



Fonte: Elielson Silva. Atividade de pesquisa (Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia - PNCSA, 03/07/2018).

Figura 10– Sistema de Transposição (Montante/Jusante) Norte Energia



Figura 11– As embarcações são transportadas por carretas reboques



Figura 12– No momento em que se adentra a estrutura ocorre o registro e identificação dos “passageiros” nos formulários da Norte Energia. Após, a condução por veículos terrestres “van”, enquanto a embarcação é carreteada



Figura 14 – Visão frontal chegada a Vila da Ressaca

Figura 13 O processo dura em torno de 20 minutos. As embarcações retomam o curso do rio a jusante agora no trecho de vazão reduzida, ao fundo a barragem do sítio Pimental



Figura 15 – Acesso principal da Vila da Ressaca



Fonte das fotografias: Elielson Silva (PNCSA, 03/07/2018).



Essa distância entre a zona urbana de Souzel e a Área Diretamente Afetada (ADA - Vila Ressaca e povoados das áreas do Galo e Ouro Verde consoante Figura 3) e Área de Influência Direta (AID - Vila da Ilha da Fazenda, Assentamento Sol Nascente e povoado Garimpo do Itatá) motivaram 71 agentes sociais das vilas e povoados em que vai se instalar a estrutura do PVG em conjunto com a Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE) a denunciaram a situação de exclusão do processo participativo.

A DPE enviou requerimento a SEMAS recomendando que a audiência pública fosse realizada na Vila da Ressaca e entorno “a fim de permitir a participação das comunidades” (PARÁ, 2012f, p. 235). Também considerou que na sede, as práticas discursivas da prefeitura, vereadores, associação comercial organizaram a

população urbana e da Vila Mocotó¹³⁹ de forma majoritariamente favorável ao PVG, com promessas de assinatura de um protocolo de intenções em que 30% dos empregos seriam aos residentes do município, fornecimento de capacitações da mão de obra local, constituiriam um ambiente que poderiam causar maiores constrangimentos públicos aos moradores da área rural na hipótese de argumentação contrária. O documento Recomendação da DPE informa o órgão ambiental, a instauração do Procedimento Administrativo nº 48.125.939/2012 com o objetivo de acompanhar o processo de licenciamento ambiental do PVG e os eventuais impactos socioeconômicos a serem causados as famílias localizadas na área de influência (PARÁ, 2012f).

A SEMAS manteve a audiência no dia 13/09/2012 e na sede municipal o Secretário comprometeu realizar uma segunda reunião na área diretamente afetada conforme do discurso de abertura na ata (PARA, 2012d, p. 657):

eu quero garantir aos moradores: Ressaca, do Galo, do Itatá, da Ilha da Fazenda e da Ouro Verde, que nós vamos fazer Audiência também lá. Sei que há uma reivindicação a respeito disso, não obstante, o projeto de reassentamento ou não das populações.

Para organização desta segunda audiência pública pactuada, a SEMAS publica o Edital de Convocação em jornal de grande circulação (PARÁ, 2012a, p.200) consoante Figura 16, informando a ocorrência para a data de 06/12/2012, na escola municipal da Vila Ressaca, todavia o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, ao invés de estar acessível aos povos do Xingu garantindo ampla informação para subsidiarem a participação com qualidade na audiência, foi disponibilizado para consulta na biblioteca da SEMAS em Belém.

¹³⁹ A rede do desmatamento e conflitos agrários tem como eixo a Vila Mocotó, zona rural de Senador José Porfírio, próxima a Altamira e a Vila da Ressaca, ondem prevalecem assassinatos decorrente das disputas pela terra entre agricultores posseiros e grileiros desde o final da década de 1970, período em que o INCRA organizou assentamentos ao longo da Transamazônica, de acordos com os “planos governamentais” da época, como do Plano Integrado de Colonização (PIC) Altamira.

Figura 16 – Comunicação da Audiência Pública



Fonte: Pará (2012a, p. 290)

Diante do constrangimento ao direito a ampla informação, a DPE por meio do Ofício OF/DPE/GET-BELO MONTE/Nº 17/2012 (de 28/11/2012, p. 262) expede nova *Recomendação* a SEMAS requerendo: suspensão da audiência pública por insuficiência de informação e divulgação do RIMA ferindo a natureza e razão da existência do relatório, pois o documento em Belém não permite que os cidadãos sejam informados; petição que a SEMAS determine que a empresa Belo Sun providencie as cópias do RIMA e as informações da Nota Técnica realizada após a audiência na sede do município nos espaços públicos das vilas Ressaca, Galo, Ouro Verde, Itatá e Ilha da Fazenda (associação de moradores, escola, cooperativa de garimpeiros), na sede de Senador José Porfírio e no Núcleo Regional da SEMAS de Altamira e; Inclua no EIA a Nota Técnica da empresa¹⁴⁰, com os esclarecimentos dos questionamentos realizados na primeira audiência (PARÁ, 2012f).

Sob protestos ao posicionamento da DPE, a SEMAS emite a nota técnica e parecer jurídico¹⁴¹ manifestando o incômodo com o posicionamento da DPE,

¹⁴⁰ BRANDT (2012). Nota técnica de esclarecimento das principais questões abordadas na audiência pública de Senador José Porfírio. Disponível em: [https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/Nota%20Tecnica%20PVG\(1\).pdf](https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/Nota%20Tecnica%20PVG(1).pdf)

¹⁴¹ Nota Técnica NT N.:3268/GEMIN/CLA/DILAP/2012 e PJ 7975/CONJUR/SECAD/2012 (PARÁ, 2012f)

demonstrando que não considerará intervenções na competência licenciatória. Em 03/12/2012, a autoridade do órgão licenciador emite o comunicado (PARÁ, 2012f, p. 291):

EXCEPCIONALMENTE, entendo por bem, ACATAR PARCIALMENTE A RECOMENDAÇÃO realizada pela Defensoria Pública Pará, no que se refere a disponibilização dos estudos ambientais e nota técnica [...] SUSPENSÃO da audiência publicada designada para 06/12/2012.

O item não acatado corresponde ao pedido da DPE para inclusão ao conteúdo do EIA da Nota Técnica elaborada pela empresa com os esclarecimentos suscitados na audiência pública na sede. A SEMAS defende que a elaboração da Nota Técnica pela empresa foi uma síntese do EIA com o “intuito de facilitar a compreensão dos representantes dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, que declararam no ato da Audiência que não leram o Estudo apresentado” (ibid, p. 282), desta forma o órgão licenciador não avaliaria pertinência de acréscimo ao estudo ambiental pois o esclarecimento se referiu a preparação dos órgãos externos.

A refutação ao requerimento da DPE reivindica as táticas discursivas da interdição, a separação e a vontade de verdade¹⁴² que no saber jurídico irá resgatar a justificativa da competência do privilégio do órgão ambiental dirimir sobre licenciamento, a mesmo tempo rejeitar os discursos dos considerados incompetentes uma vez que o parecer jurídico PJ 7975/CONJUR/SECAD/2012 (PARÁ, 2012f) se esmera em enquadrar a não submissão do órgão ambiental ao expediente “Recomendação” da DPE (PARÁ, 2012f, p. 287-288):

De antemão, imperioso registrar que resta observado que a condução do licenciamento ambiental está sendo realizada no estrito cumprimento da legislação ambiental brasileira, respeitando-se prazos e procedimentos estabelecidos em lei.

De outra banda, mister levar à tona a natureza jurídica da figura recomendação, a qual é instrumento jurídico pelo qual o órgão expõe seu posicionamento específico relativo a determinado assunto com a finalidade de alertar sobre eventual problema detectado sugerindo os meios para a respectiva correção, não sendo ordem ou imposição, cabendo ao destinatário a análise do pedido e conseqüente acatamento do pleito, usando seu Poder Discricionário, a razoabilidade, ponderação sobre os direitos envolvidos e a plausibilidade do pedido [...] Pois bem, pelo que se verifica, o destinatário da recomendação não está obrigado a acatar as disposições incertas no pedido elaborado pelo remetente, ou seja, a SEMA- PA não está vinculado à recomendação.

Tanto a nota técnica quanto o parecer jurídico são direcionados principalmente a defesa da SEMAS no cumprimento do rito legal da audiência pública.

¹⁴² Foucault (2010).

Ao passo que as virtudes do reto seguimento à lei são reforçadas (PARÁ, 2012f, p. 288), os atos documentais tecem uma narrativa negativa aos questionamentos da DPE incitando a incompetência para atuação como organização interveniente ao licenciamento conforme as normas, consoante a apreensão: “De outro modo, ainda que a defensoria não esteja inserida no rol de participantes previsto na legislação estadual” (PARÁ, 2012f, p. 289). Assim, o parecer jurídico ilustra a cortesia da SEMAS acatar parcialmente, adiar a audiência pública e refletir sobre o expediente externo da DPE.

As táticas discursivas da legitimação pela competência, da execução no estrito cumprimento da lei e da invalidação da legitimidade da DPE¹⁴³, são acrescidas de uma mudança de narrativa a partir da Recomendação da Defensoria. Quando a Defensoria realiza o registro da possibilidade de violação ao direito de informação de agricultores, ribeirinhos, extrativistas, garimpeiros, indígenas, assentados e moradores, a SEMAS se empenha na produção de sete atos¹⁴⁴, para construir a ideia de que a reunião participativa na Ressaca foi uma iniciativa interna do órgão, citando na nota técnica nº 3268: “No ato da realização da Audiência Pública surgiram algumas dúvidas consideradas pelo secretário de meio ambiente, importantes de serem dirimidas. Devido a esta situação foi marcada uma nova Audiência” (ibid. p. 282). A contradição é expressa no fato que o Secretário da Semas já tinha declarado no início da primeira audiência na sede municipal (13/09/2012) a ciência que a vila da Ressaca e povoados contíguos reivindicavam formalmente a discussão do PVG na ADA e AID¹⁴⁵.

A precaução que o órgão ambiental desconsiderou nas duas audiências públicas da necessidade de ampla divulgação do RIMA para construção do ambiente de informação nos locais em que pretende se instalar o PVG, reforçaram as críticas dos movimentos sociais ao licenciamento, atribuindo a SEMAS a prática de utilizar a audiência pública como formalidade administrativa. A este fato, a SEMAS responde a

¹⁴³ A DPE fundamenta a participação no de licenciamento processo por avocar a função jurisdicional do Estado quando a Belo Sun passou a ser acusada da compra ilegal de terras para implantação do PVG, açodamento de comunidades tradicionais da região p deslocamento forçado, os quais passarão a ser representados pela Defensoria, com “orientações jurídica à promoção dos direitos humanos e à defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos dos hipossuficientes da Ilha da Fazenda, Ressaca, Galo, Itatá e Ouro Verde” (PARÁ, 2012f, p. 13).

¹⁴⁴ NT N.:3268/GEMIN/CLA/DILAP/2012, PJ 7975/CONJUR/SECAD/2012, OFÍCIO N° 20008/2012/CONJUR, OFÍCIO N° 20009/2012/CONJUR, OFÍCIO N° 20011/2012/CONJUR, OFÍCIO N° 20015/2012/CONJUR, OFÍCIO N° 20016/2012/CONJUR (PARÁ, 2012f).

¹⁴⁵ Compromissando em ATA, que iria atender o pedido (PARÁ, 2012a, p.637).

DPE que cumpriu a legislação: “Atendendo o Princípio da publicidade, em 04.06.2012, foi publicado no DOE o Edital de Comunicação do pedido de licenciamento ambiental e o início das análises e coloca o Rima a disposição da sociedade¹⁴⁶”.

Incide a visão do órgão ambiental sobre significado de participação, transparência e acesso à informação restringindo seus sentidos políticos às publicações em diário oficial e de editais de comunicação e convocação. Não obstante estarem na conformidade normativa, disponibilizar o RIMA somente na biblioteca em Belém e no site da secretaria notadamente são atos inadequados aos meios de circulação da informação no cotidiano rural da região da Volta Grande do Xingu.

Nos atos preparatórios, persiste uma obliteração do exercício político de participação visto que a prática técnica segue estritamente a norma no sentido procedimental servindo mais a construção da formalidade simbólica do cumprimento da legislação nos autos, e pouco se propõe a qualificação do ambiente de informação para orientar e discutir consoante as dúvidas, saberes e vivência daqueles que estão sendo diretamente afetados. Portanto, a didática do manejo participativo no licenciamento não tende a perspectiva emancipatória e crítica, utiliza de processos simultâneos que comprometem o pensamento autônomo, a capacidade de duvidar e de interrogar a realidade a ser instalada.

A vista disso, a audiência pública é desenvolvida em um ambiente ordenado a partir de instrumentos meticulosamente escolhidos para manejar as posições conflitantes e controlar as contestações. O ritual da audiência do PVG envolveu: publicação do edital de comunicação e edital de convocação no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação (Belém) por três dias consecutivos¹⁴⁷; envio dos convites as organizações¹⁴⁸; lista de inscrição para manifestação na audiência

¹⁴⁶ “RIMA, estudo simplificado de linguagem acessível que servirá de base para discussão em Audiências Públicas, sempre estará disponível no Site da SEMA” (PARÁ, 2012f, p. 182).

¹⁴⁷ PARÁ (2012a, p. 94-101, p. 141-147, p. 199 a 201); PARÁ (2012f, p. 203-208, p. 217-219, p. 225-233, p. 323-326, p. 434-445).

¹⁴⁸ PARÁ (2012a, p. 165-166) e PARÁ (2012f, p. 292-, p. 436-399), ofícios enviados ao: MPE, MPF (Procuradoria de Altamira e Belém), Tribunal de Justiça do Estado (PJ Senador José Porfírio), Prefeito de Senador José Porfírio, DPE (Altamira e Belém), Sindicato da SEMAS (conselheiro COEMA), Secretaria de Estado de Segurança Pública - SEGUP, SEDEME, Secretaria Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à produção – SEDIP, SAGRI, Procuradoria Geral do Estado – PGE, Secretaria de Estado de Saúde Pública – SESP, ANM, ALEPA, Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia – SEDECT, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Pará – FETAGRI/PA, Federação dos Trabalhadores da Indústria – FETIPA, FIEPA, FAEPA, CREA.

pública do PVG¹⁴⁹; distribuição do formulário de pergunta¹⁵⁰; abertura do evento; apresentação do projeto pela empresa; abertura do primeiro bloco de questões (orais às organizações governamentais e leitura das perguntas nos formulários preenchidos pelos agentes sociais); respostas da empresa; abertura do segundo bloco de perguntas (orais para todas organizações e agentes); resposta da empresa; encerramento; assinatura da ATA; posteriormente a empresa envia ao órgão ambiental as transcrições da audiência.

Um elemento ligado ao manejo do conflito é a seletividade. Consiste na escolha rigorosa do momento em que se erige a prática discursiva ou ação decisória. Estrategicamente, a seletividade é a técnica oportuna da decisão ou não decisão, incluindo o dizer ou silenciar. No conflito com a DPE, para desconstituir a crítica de impor obstáculos a participação, a SEMAS incita uma intensa produção de atos anunciando a transparência da frequente comunicação ao MPE exemplificando: desde a formalização do licenciamento do PVG enviou o EIA/RIMA¹⁵¹ às organizações; expediu comunicação da audiência pública ao MPE e MPF¹⁵² e; enviou a Nota Técnica sobre os esclarecimentos a recomendações da DPE¹⁵³.

Contudo tais movimentos de envio de expedientes em si não expressa comunicação, aparenta consistir na produção de atos para compor a instrução processual, não necessariamente efetivando a colaboração interinstitucional. Sobre isto, analisa-se a ocasião que o MPE responde a petição da SEMAS de enviar o EIA, e emite parecer com contribuições, questionamentos, requerendo resposta. Sobre a ação, não constam no processo de licenciamento prévio resposta da SEMAS a petição do MPE¹⁵⁴, permanece a comunicação unilateral onde a ação seletiva de enviar documentos cumpre o dever de comunicar o recebimento do EIA no procedimento, todavia não há movimento para esclarecer as dúvidas das organizações.

¹⁴⁹PARÁ (2012a, p. 169).

¹⁵⁰PARÁ (2012a, p. 172-198).

¹⁵¹ OFÍCIO N°: 17290/2012/GEMIN/CLA/DILAP, informa a instauração do licenciamento do PVG e encaminha EIA/RIMA ao MPE em 18/06/2012, solicita o exame técnico das “demais instituições que necessariamente, deverão agregar-se ao processo. Assim sendo, solicito os bons ofícios dessa instituição e, para tanto, encaminhando cópias do EIA/RIMA” (PARÁ, 2012a, p. 114).

¹⁵² O MPE foi comunicado por meio do OFÍCIO N°: 19504/2012/GEMIM/CLA/DILAP (PARÁ, 2012f, p. 364), por sua vez o MPF OFÍCIO N°: 17818/2012-GAB/SEMA (PARÁ, 2012a, p. 148).

¹⁵³ Segundo PARÁ (2012f): NT N.:3268/GEMIN/CLA/DILAP/2012, PJ 7975/CONJUR/SECAD/2012, OFÍCIO N° 20008/2012/CONJUR, OFÍCIO N° 20009/2012/CONJUR, OFÍCIO N° 20011/2012/CONJUR, OFÍCIO N° 20015/2012/CONJUR, OFÍCIO N° 20016/2012/CONJUR..

¹⁵⁴ Os documentos juntados e desentranhados em um processo no sistema SIMLAM, são vinculados virtualmente ao processo, contando registro automático. Se houve comunicação virtual, não constam registros de juntada.

As contribuições do MPE à análise do EIA constam no documento enviado a SEMAS em 09/10/2012¹⁵⁵, no qual o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOMA/MPE) expede recomendações para análise do EIA/RIMA do PVG, destacando: i) “o empreendedor, a partir do que consta no EIA, não possui Plano de Segurança da Barragem e torna-se necessário observar que a questão da segurança da barragem deve ser considerada desde as fases de planejamento e projeto, conforme dispõe o Art. 4º da Lei 12.334/2010¹⁵⁶” a qual estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens; ii) questiona o projeto e os critérios de escolha do local para implantação das pilhas de estéril, o que necessitaria de área total de 124,57ha, dos quais verificou 56,51% corresponde as áreas de pastagem e 43,49% áreas de florestas consideradas áreas de preservação permanente¹⁵⁷, o CAOMA conclui que o critério da viabilidade econômica da supressão não está acompanhado de medidas de minimização do significativo impacto; iii) aponta ausência de estudos que apresentem as estimativas dos riscos de desmatamento e efeitos do empreendimento na região da Volta Grande do Xingu, uma vez que a pretensão é instalação em um corretor formado por terras indígenas, unidades de conservação e assentamentos coletivos especiais; iv) quanto a geração de empregos na fase de operação detectam divergência das estimativas em diferentes seções do EIA, em determinado momento da justificativa do projeto anunciam mais de 500 postos de trabalho direto, todavia nas tabelas do número de empregados previstos na planta de operação e setor administrativo envolveu a projeção total de 166 trabalhadores no primeiro ano da operação, máximo de 300 do segundo ao décimo primeiro ano, encerrando com a previsão de apenas 298 postos de trabalho no décimo segundo ano¹⁵⁸.

Em que pese nas tramitações a DLA/SEMAS solicitar a GEMINA “para conhecimento e considerações no processo de licenciamento ambiental do empreendimento em questão, devendo o presente constar nos autos do processo” (PARÁ, 2012a, p. 137), a prática técnica realizou a juntada, mas no licenciamento

¹⁵⁵ Documento 2012/31381, Ofício nº114/2012-CAOMA/PA (PARÁ, 2012a, p. 113-135)

¹⁵⁶ PARÁ (2012a, p. 126) O CAOMA enfatiza que o EIA, não evidencia as condições de aplicação da Lei 12.334/2010 e apenas na seção “análise preliminar de perigos” faz uma breve referência ao assunto segurança de barragem, recomendando atenção ao órgão licenciador.

¹⁵⁷ Escolha das áreas de floresta, o que implica na supressão da vegetação, na alteração morfológica permanente do solo mesmo após o encerramento da atividade, alteração da drenagem natural devido a supressão de nascentes existentes no local, contribuindo com o assoreamento do cursos d’água, perda das espécies da flora, o questionamento é acerca da existência de áreas em processo de consolidação no local, na visão do CAOMA/MPE mais adequadas a instalação das estruturas do projeto (PARÁ, 2012a, p. 127-128).

¹⁵⁸ PARÁ, 2012a, p. 132.

prévio não constam a cobrança de esclarecimentos complementares sobre estes temas, nem resposta ao MPE.

O parecer PT Nº: 22520/GEMIN/CLA/DILAP/2013 de 09/07/2013 conclui pela viabilidade ambiental sem o estudo aprofundado da cianetização e segurança de barragens, adiando a discussão com a menção que o questionamento será analisado no bojo de outro licenciamento posterior específico para a barragem “Ressalta-se que a barragem de rejeito será licenciada de acordo com o que estabelece a legislação vigente, especificamente a Política Nacional de Segurança de Barragem” (PARÁ, 2012c, p. 1079).

A seletividade da decisão sobre quais documentos atravessará as práticas técnicas no licenciamento do PVG. A Figura 17 sistematiza expedientes com questionamentos no licenciamento prévio e indica o posicionamento do órgão ambiental na emissão de respostas.

Figura 17 – Documentos com questionamentos encaminhados a SEMAS no licenciamento do PVG

ORGANIZAÇÃO/ AGENTE	EXPEDIENTE	OBJETIVO	RESPOSTA DA SEMAS
MPE/ CAOMA	Ofício nº114/2012 - CAOMA/PA de 03/10/2012	Contribuições para análise do EIA/RIMA do PVG	Sem resposta no processo
DPE	Ofício OF/DPE/GET-BELO MONTE/Nº 17/2012 de 28/11/2012	Recomenda: suspensão da audiência pública marcada para 06/12/2012; providências quanto a disponibilização do RIMA nos espaços públicos das vilas Ressaca, Galo, Ouro Verde, Itatá e Ilha da Fazenda, sede de Senador José Porfírio e no Núcleo Regional da SEMAS de Altamira; inclusão da Nota Técnica da primeira audiência no EIA	Acatado parcialmente Atos para sustentar o posicionamento Nota Técnica N.:3268/ GEMIN/ CLA/ DILAP/ 2012, Parecer Jurídico nº 7975/ CONJUR/ SECAD/ 2012, OFÍCIO Nº 20008/ 2012/ CONJUR, OFÍCIO Nº 20009/ 2012/ CONJUR, OFÍCIO Nº 20011/ 2012/ CONJUR, OFÍCIO Nº 20015/ 2012/ CONJUR, OFÍCIO Nº 20016/ 2012/ CONJUR ¹⁵⁹ .
Agente social da Vila da Ressaca	Empreendimentos na Região Amazônica (Documento entregue ao Secretário da SEMAS na segunda audiência pública realizada em 10/01/2013)	Denuncia os impactos a saúde e danos ao meio social, ambiental e cultural sofridos com a UHE Belo Monte. Cobra providências “pois afinal, é o nosso quintal que está sendo invadido” (PARÁ, 2012f, p. 247-248).	Sem resposta, não contemplado no parecer e condicionantes.
COEMA	Parecer da Câmara Técnica Permanente de	Criação do Fundo de Fomento ao Desenvolvimento Local, Investimentos no programa de gemas e joias do Polo Joalheiro,	Acatado e transformado em condicionante Acatado como condicionante da LP e LI

¹⁵⁹ PARÁ (2012f, p. 269-285); PARÁ (2012f, p. 286-291); (PARÁ, 2012f, p. 292-321).

	Recurso Hídricos e Minerários (SEDEME, SESPÁ, FIEPA e SEMAS)	Subsídio a compra de ouro a preços acessíveis, Compromisso de instalar uma refinaria de ouro.	
Agentes sociais da Vila da Ressaca	Abaixo assinado com 77 assinaturas (entregue ao Secretário na segunda audiência pública realizada em 10/01/2013)	Manifestação a favor da negociação com a empresa Belo Sun ¹⁶⁰	Sem resposta, não contemplado no parecer e condicionantes.
Instituto SocioAmbiental - ISA	Cumulatividade de impactos do PVG na área de influência da UHE	Solicita que a avaliação de impactos do EIA seja realizada junto a matriz de impactos sinérgicos da UHE Belo Monte	Sem resposta, não contemplado no parecer e condicionantes.

Fonte: PARÁ (2012a,f)

A Figura 17 sintetiza-se que as únicas instituições que tiveram resposta da Semas em 2051 folhas de documentos foram COEMA e a DPE, quando critica os procedimentos de audiência pública e já em posição de conflito devido a instauração de dois inquéritos civis público, o MPF em flagrante conflito com a questão indígena e a FUNAI, mediante o conflito de atender o Estudo de Componente Indígena – ECI em que a posição da FUNAI é cumprir antes do EIA e a semas condicionou tanto na LP, quanto em LP.

Em entrevista, o Secretário da SEMAS em 17/12/2018, quando abordado acerca de quais critérios órgão licenciador adota para definir quais organizações e agentes terão esclarecimentos oficiais, relata:

a consideração é técnica, e a análise técnica faz o filtro do que responder. Muitas vezes os questionamentos não têm pertinência ou estão contemplados nos programas e medidas mitigadoras e condicionantes.

Insistindo no questionamento, se Semas avalia que emitir resposta aos usuários, independente do teor, fortalece transparência e confiança no procedimento, respondeu: “como te falei a avaliação é técnica e alguns que questionam não tem conhecimento do EIA ou nem fazem parte do procedimento de licenciamento”.

As evidências empíricas convergem ao exercício da discricionariedade burocrática. LIPSKY (2019) qualifica a discricionariedade como uma forma de

¹⁶⁰ “desde que ela assuma os compromissos: 1- apoio financeiro as pessoas que aceitarem a realocação por 120 dias até seu reestabelecimento; 2- investimento no ensino médio para a nova escola; 3- Que a empresa destine uma percentagem dos lucros para investir na comunidade todo ano – educação, saúde, segurança, acessibilidade, turismo, transporte, esporte, lazer, saneamento básico; 4- prioridade de empregos e cursos profissionalizantes para os afetados por Belo Sun; 5- incentivo financeiro para jovens que querem ter cursos universitários; 6- área para ser destinada ao cemitério na nova agrovila”. (PARÁ, 2012f, p. 250-254).

produção da política pública dos burocratas nível de rua¹⁶¹, pois tem uma margem de liberdade de definir, consoante representações individuais, suas decisões sobre os cidadãos/clientes que interagem. Com o passar do tempo o processamento e a incorporação das decisões individuais ao meio burocrático passam a influenciar o comportamento da organização. Equivalem as relações consuetudinárias que de tanto reproduzidas, dificilmente são questionadas e comumente aplicadas como regras formais da organização.

Consoante ao relato do gestor da SEMAS, observou-se a indiferença à prática de responder os questionamentos de algumas organizações e agentes, inferindo a incorporação do fator técnico na decisão sobre a conveniência de proceder resposta. Mais importante do que esclarecer dúvidas fortalecendo a transparência, percebe-se a preocupação com o processo atender os requisitos formais da instrução: realizar juntadas, comunicar o recebimento do EIA, publicar os editais, realizar as audiências, apensar as atas ao processo.

Assim como nos documentos, durante as audiências públicas a didática da condução do processo não exige que os questionamentos sejam respondidos, ponderados e explicados os argumentos de aceitação. Ao órgão ambiental¹⁶², o documento ata da audiência e anexos pode servir de base para a análise das demandas locais e o exame técnico, com parecer final decide a pertinência de considerá-los.

Durante a primeira audiência pública na sede municipal de Senador em 13/09/2012, constam na lista de frequência a assinatura de 196 participantes. Os pontos de debates concentraram na: realocação dos agentes residentes na área de implantação do projeto; danos as comunidades indígenas; cumulatividade dos impactos com a UHE Belo Monte; atendimento a Política Nacional de Segurança de barragens; preocupação com os riscos do tratamento dos rejeitos com cianeto; empregabilidade da mão de obra local; recursos financeiros repassados ao município e outros temas resumidos na Figura 18.

¹⁶¹ Segundo Rua (2014) a burocracia de nível de rua ou os *street-level bureaucracy* são os servidores administrativos que operam na ponta, no atendimento ao público, e que se apresentam como a face pessoal de um governo, podendo afetar fortemente a implementação das políticas públicas devido ao seu controle de acessos, seu conhecimento do público.

¹⁶² Art. 109, Lei estadual nº 5887/1995.

Figura 18 – Síntese dos discursos, transcrição da ATA da 1ª Audiência do PVG em 13/09/2012 na sede de Senador José Porfírio (auditório da Prefeitura)

QUESTIONAMENTOS		RESPOSTAS - Belo Sun e Brandt Engenharia	
1º bloco	SEMAS	Aborda a importância da discussão para garantir a sustentabilidade e responsabilidade desse projeto que custará em torno de 380 milhões de dólares que dá um faturamento na exploração de 258 milhões por ano	x
		Discorre sobre a importância da audiência pública para o município e regiões	x
	DPE	Explana a função de dar assistência aos moradores afetados para que os direitos da comunidade sejam atendidos	Sobre a realocação, cita de forma geral que será feita perto de uma área de acesso e uma distância segura do empreendimento
		Solicita explicação sobre os projetos apresentados pela empresa	x
	MPF	Cita a preocupação com os impactos a serem somados aos que já estão sendo causados pela construção de UHE Belo Monte	x
		Cobra da empresa o dever de apresentar dados a respeito dos impactos aos povos indígenas	Empresa alega que está fora da área de alcance de impacto devido estar acima dos 10 km estabelecidos na Lei ¹⁶³
	Promotor de Justiça Substituto	Aborda a ilegitimidade da audiência, pois apesar dos esforços a quantidade da população presente não representa a população atingida com o projeto.	x
		Aponta que não estão sendo falados os impactos que a cidade de Altamira vai sofrer	x
		Identifica a ausência do plano de segurança de barragens. O projeto está conforme a Política Nacional de Segurança de Barragens?	Informa que o detalhamento dos planos só será dado na próxima fase do projeto e nesta fase atual não é obrigatória o detalhamento desses projetos
		Cita a ausência de informações sobre o destino final do cianeto	Esclarece que o tratamento é realizado em meio fechado, sendo neutralizado, não acarretando risco nenhum a população e aos empregados
	5 agentes sociais	Cobra detalhes acerca da realocação das pessoas atingidas, como vai acontecer? Qual prazo?	Explica que na próxima fase do projeto está prevista que o arquiteto responsável irá sanar todas essas dúvidas com relação a relocação e moradia das pessoas atingidas pela obra
	3 agentes sociais	Questionam a respeito da empregabilidade das pessoas e dos cursos de capacitação a serem feitos com a população, quando está previsto para isso dar início? Qual a percentagem específica de mão de obra local?	Sobre a fase de desmobilização da mão de obra, a empresa estudará planos alternativos para essa fase a serem apresentados em outras fases do projeto
Indagam quais são os impactos ambientais associados com a obra UHE Belo Monte		Explana que retirada da vegetação será feita de acordo com a necessidade da obra para que não seja retirada vegetação em excesso conforme é demonstrado no EIA. O combate à malária também foi questionado que não há plano específico para malária, pois o plano contempla a prevenção e combate de diversas endemias e não somente a malária em específico.	

¹⁶³ O regulamento a que faz referência consistia na Portaria Interministerial nº 419/2011 - Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde.

	1 agente social	Pergunta qual o valor repassado para a cidade de Senador José Porfírio até hoje?	Informa que o valor do repasse a prefeitura com respeito a tributos foi cerca de dois milhões e trezentos mil reais
		Questiona se os projetos ambientais serão acompanhados pela Secretaria do Meio Ambiente do Município?	Narra que a SEMA já entrou em contato para que isso ocorra da forma mais ativa possível
2° Bloco	Prefeito de Souzel	Solicita mais tempo de explanação na audiência e que seja utilizado linguagem mais coloquial tendo em vista que a população em geral não tem conhecimento sobre termos técnicos	x
	Servidora pública	Pergunta o que será feito com as pessoas que não quiserem sair de suas localidades?	x
	ELETRO BRAS	Explana sobre sinergismo deste projeto com Belo Monte,	As implosões nessas áreas são controladas e por isso não se deve temer a questão dos abalos sísmicos oriundos dessas implosões
		Relata a preocupação com abalos sísmicos na região	x
		Relembra a existência de terras indígenas na região da área afetada pela obra	x
	Secretário Municipal de Saúde	Questiona a existência de plano específico contra a malária e qual tamanho da área que vai sofrer impacto com a exploração	No que diz respeito à malária, aplicará o programa que está descrito no EIA
	Casa de Governo/ PA	Interroga se o INCRA foi procurado pela empresa para obtenção de informações sobre a terra a ser explorada e ainda como a população atingida receberá 'royalties'	Informa que quando procurou o INCRA, ele encontrava-se em greve e por esse motivo não foi consultado até o presente momento. Quanto às formas de indenização, serão discutidas em momento oportuno
		Incentivou que a empresa BELOSUN encontre um ponto de equilíbrio com a sociedade, pois este é um desafio cultural dentro do direito minerário	x
	Câmara Municipal	Discorreu sobre a 'desconsideração' com os moradores da Ilha da fazenda que são afetados e esquecidos pelas grandes empresas empreendedoras	x
	Ex-prefeito	Pedi transparência na utilização do dinheiro advindo, pois as populações do entorno não sabiam que o município já havia recebido dois milhões e trezentos mil reais	x
Informa que a região do Garimpo do Galo é uma área já explorada e com a possível exploração de ouro mecanizada, implicará mais risco de contaminação da população?		x	
1 agente social	Aponta a existência de duas aldeias indígenas próximas a região a ser explorada e pede explicações como serão tratados os indígenas dessas áreas	x	
	Qual a percentagem será utilizada da mão de obra local nessa obra?	Reiterou o compromisso de capacitar a população com apoio do Governo do Estado, FIEPA, SIEPA, SENAI e informou que a previsão de utilização da mão de obra local gira em torno de 65% aproximadamente.	
FETAGRI	Não ocorreu manifestação		

Na preparação da segunda audiência pública, a SEMAS ao acatar a recomendação da DPE, notificou¹⁶⁴ a empresa para disponibilizar o RIMA nos espaços públicos das vilas inseridas na ADA e AID do PVG. A Belo Sun entre 06 a 17/12/2012 disponibilizou o EIA/RIMA e Nota Técnica na Núcleo Regional da SEMAS em Altamira, na Vila da Ressaca (Cooperativa Mista dos Garimpeiros da Ressaca, Itatá, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda - COOMGRIF e Escola Municipal Luiz Rebelo) (Figura 19) e na Prefeitura de Senador José Porfírio¹⁶⁵, afixou faixas informando a audiência pública na Vila da Ressaca (Figura 20), bem como informativos na programação de rádio Vale do Xingu¹⁶⁶.

Figura 19– Cumprimento da recomendação da DPE, ampla divulgação da audiência com adequação a realidade local



Fonte: DPE, 2012

¹⁶⁴ Notificação n°42616/DILAP/2012 (PARÁ, 2012f, p. 335).

¹⁶⁵ Documento n° 2012/39427, resposta a notificação (PARÁ, 2012g, p. 338-472).

¹⁶⁶ Segundo PARÁ (2012g, p. 469) a convocação na rádio, três vezes ao dia de 17/12/2012 a 10/01/2013.

Figura 20– Cumprimento da recomendação da DPE, disponibilização do RIMA na Vila da Ressaca



Fonte das fotografias: DPE, 2012

A segunda audiência foi realizada em 10/01/2013, contando na lista de frequência 217 assinantes. As unidades de mobilização social com representações de povos e comunidades tradicionais, Movimento Xingu Vivo, Cooperativas dos garimpeiros COOMGRIF, articuladas ao MPF e DPE apresentam convergências discursivas formando uma coalizão contra o PVG, defendendo o aprofundamento na execução dos estudos sobre efeitos dos projetos à comunidade indígenas, conforme os protocolos de consulta dos povos tradicionais, e reivindicam que Belo Sun seja avaliada de forma sinérgica aos impactos da UHE Belo Monte. As figuras 21 a 26 apresentam registros da segunda audiência.

Figura 21– Composição da Abertura com representantes da Prefeitura, Câmara Municipal, MPF, MPE, DPE, SEMAS, PGE e ALEPA



Figura 22– Visão lateral da audiência na Vila da Ressaca



Figura 23- Povos indígenas da TI Paquiçamba



Figura 24 - Representante da Cooperativa dos Garimpeiros COOMGRIF



Figura 25– Agentes sociais apoiadores do PVG



Figura 26– Vista frontal da unidade administrativa da Belo Sun na Vila da Ressaca



Fonte das fotografias: DPE, (10/01/ 2013)

Na medida em que o procedimento do licenciamento do PVG avança, intensificam as promessas em torno das melhorias para o local e região, das quais muitas são declaradas por agentes públicos sejam eles do município de Senador José Porfírio ou do governo estadual. Estes agem alinhados aos interesses de implementar a política de desenvolvimento com operação do projeto, convergindo com o discurso empresarial, como pode ser compreendido a partir a partir das transcrições abaixo em ordem cronológica.

É necessário que essa população [...] tenha inclusive a verificação e a comprovação da importância desse projeto pra área e dos possíveis impactos, inclusive negativos que vai exigir da comunidade local a necessidade de estar preparada para monitorar, fiscalizar e acompanhar o comprometimento da empresa com o desenvolvimento do município [...] ele é um projeto que vem e se a gente não tiver o cuidado pouco internaliza de benefício local. Mas, nós também não podemos deixar o ouro embaixo da terra, uma riqueza que pode contribuir (Sr. José Alberto da Silva Colares, Secretário de Estado de Meio Ambiente na primeira Audiência Pública de 13/09/12, sede municipal de Senador José Porfírio).

O discurso do representante estadual sugere que a instalação do empreendimento aparenta ser algo inexorável diante da necessidade de aproveitar os

recursos minerais para gerar possibilidades de melhorias locais, cabendo a fiscalizar e cobrança dos compromissos prometidos para que se efetivem as oportunidades. Em consonância, o poder público municipal reproduz de forma semelhante a narrativa, conforme se depreende da fala dos prefeitos:

É um empreendimento que vai ter vários fatores, vários segmentos, vários acontecimentos e nós precisamos estar atentos, precisamos acompanhar o desenvolvimento, o desenrolar deste empreendimento, para que, como nós já ouvimos aqui, nós tenhamos um empreendimento de grande e mais completa sustentabilidade para nosso município (Sr. Cleto José Alves da Silva, à época Prefeito de Senador José Porfírio primeira Audiência Pública de 13/09/12, sede municipal de Senador José Porfírio).

Nós estamos aqui como gestor. Somos os mais interessados nessa questão da Belo Sun. A todo o momento vivendo as questões de Belo Sun. Nunca faltamos às reuniões, sempre estamos vindo. É interesse nosso fazer com que ela cumpra com tudo que está previsto (...) com tudo o que foi prometido (Sr. Dirceu Biancard, Prefeito atual de Senador José Porfírio na segunda audiência pública de 10/01/13, na vila da Ressaca).

A atuação do poder público municipal nas audiências demonstra a expectativa em torno de compromissos econômicos e ganhos positivos pela instalação do PVG. O discurso enfatiza que o PVG ganhou espaço na agenda pública, e não oferece contestação crítica dos possíveis danos a Vila da Ressaca, a forma de instalação do projeto ou aos processos de realocação das famílias.

Ainda que realizadas as audiências públicas obrigatórias a fase de licença prévia, durante a etapa da licença de instalação foram realizadas reuniões na Vila da Ressaca, no escopo das estratégias de convencimento social pois naquela fase o procedimento estava sob contestação com instauração de inquéritos.

Nesse sentido, em 12 e 13 de janeiro de 2017 na vila da Ressaca, área de instalação do projeto, a SEMAS promoveu o evento *Oficinas participativas sobre o projeto de mineração na Volta Grande*, em conjunto com a empresa Belo Sun. Participaram representantes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia do Pará (SEDEME), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), Federação das Indústrias do Pará (FIEPA), Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Sindicato das Indústrias Mineraias do Estado do Pará (SIMINERAL). As oficinas foram anunciadas sob o objetivo de “proporcionar um ambiente colaborativo e de diálogo e construção com as comunidades que estão na área de influência direta e indireta do projeto Volta Grande, como as comunidades Vila da Ressaca, Garimpo do Galo, Itatá e Ilha da Fazenda” (PARA, 2017, p.1).

Nesse espaço estrategicamente controlado, onde as escolhas dos temas e metodologias, os discursos alinhados aos interesses empresariais foram desenvolvidos por meio de atividades como: feira de oportunidades para comerciantes e artesãos locais, distribuição de panfletos e informativos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Senador José Porfírio, sorteio de espécies de mudas, como açaí e castanha-do-pará pela unidade regional do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Pará - IDEFLOR-Bio (PARÁ, 2017). Bronz (2016, p.65), investigou essas metodologias dos processos participativos do licenciamento enfatizando que são cuidadosamente escolhidas em torno do chamado “posicionamento socioambiental”, uma espécie de pedagogia moral e estratégica que tem a “função de estabelecer o roteiro da performance de consultores e empreendedores em contextos específicos, adequando-os aos pressupostos morais da ética empresarial, da responsabilidade social e da sustentabilidade”.

Nos dois dias de oficinas participativas foram escolhidos seis grupos de trabalho, conforme temas descritos por PARÁ (2017, p.1):

O Estado está buscando a colaboração e contribuição da população, daqueles sujeitos de direitos nesse processo e que conhecem a realidade local, para subsidiar o processo de licenciamento ambiental do empreendimento. É um momento voltado para a comunidade e que demonstra a responsabilidade do Estado com a questão social que envolve o projeto (Thales Belo, Secretário de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, PARÁ, 2017, p.2)

“Projeto Volta Grande”, que apresentou dados gerais da empresa e do projeto; “desenvolvimento local”, que tratou sobre oportunidades para Senador José Porfírio e Altamira; “capacitação e trabalho”, que esclareceu sobre postos de trabalho durante a implantação e operação do empreendimento; “territórios e comunidades”, sobre realocações das comunidades, migração e segurança fundiária; “comunidades indígenas”, que debateu sobre os possíveis programas e projetos em parceria com a Fundação Nacional do Índio (Funai); e “meio ambiente e sustentabilidade”, que tratou do histórico de licenciamento ambiental do projeto e os impactos sinérgicos e cumulativos.

A escolha desses temas dos grupos de trabalho e a farta representação do governo utilizam os recursos da governança no licenciamento ambiental. Anuncia o momento de oportunidade em prol da comunidade, trazê-los a categoria de “colaboradores” do processo e a partir de então conseguir um consenso que Estado e empresa estão falando em nome de interesses sociais, representando-os. O alinhamento ao discurso desenvolvimentista e o reforço das promessas de benefícios, são compartilhados pela empresa e poder público como se fossem um único agente:

a proposta foi fazer mais um evento no qual a comunidade possa participar, e com uma participação coletiva e democrática se possa construir junto com

a empresa e a Semas uma forma de fortalecer cada vez mais o território e promover o desenvolvimento da região (Sr. Mauro Barros, diretor geral da Belo Sun Mineração, PARÁ, 2017, p. 2)

Desde que a empresa honre com os compromissos, achamos que isso pode gerar esperanças para o município sair da crise financeira. Essas oficinas participativas foram ótimas para isso. A população pode entender de fato a proposta da empresa e de que forma podemos usar os benefícios que o empreendimento vai proporcionar para conseguirmos andar com as próprias pernas (Sr. Dirceu Biancardi, Prefeito de Senador José Porfírio, PARÁ, 2017, p. 2)

De acordo com PARÁ (2017, p.1) nos dois dias “participaram cerca de 1.200 pessoas”, embora ocorram relatos do povo indígena Arara da Volta Grande apontando que não foram informados da *oficina participativa*, conforme assinala o depoimento à Fundação Rosa Luxemburgo em 2017: “A Belo Sun nunca chegou aqui nessa comunidade pra falar com nenhuma pessoa daqui com convite para reunião [...] dizem que hoje está tendo uma reunião aí, mas pra cá ninguém sabia”.

Os discursos do poder público nos rituais participativos do licenciamento e as promessas do projeto pouco se relacionam com a defesa de direitos políticos, étnicos e territoriais dos moradores, agricultores, ribeirinhos, pescadores e outros povos e comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu. Concebem um sofisma de benesses e da harmonia social, no qual o setor empresarial, órgão licenciador e demais entes públicos envolvidos devem trabalhar pelo desenvolvimento local e regional. Nesse ambiente não ganharam relevo as discussões objeto de contestação do PVG, que no momento prestes a fase de instalação ainda não concluiu junto ao INCRA, o processo de desafetação da área sobreposta ao projeto de assentamento Ressaca, não apresentava estudo do componente indígena apto junto a FUNAI, nem o projeto de remanejamento das famílias da Vila da Ressaca moradoras na área dos depósitos Ouro Verde e Grota Seca.

5.3 Conflitos gerados pela associação do licenciamento do PVG aos danos UHE Belo Monte

Na analítica do poder, Foucault (1999) interpreta o conflito como um princípio das relações políticas, inseridas no conjunto guerra e paz. Na obra *Em defesa da sociedade*, a partir da noção da guerra analisa duas técnicas de poder em períodos distintos das artes de governo evidenciando a relevância do poder disciplinar e do biopoder na construção da estrutura jurídico-política do Estado e suas formas de atuação sobre os corpos individuais e coletivos.

O entendimento da guerra, para Foucault (1999) não é voltado para o sentido bélico ou adversário. Insere-se no campo político configurando as permanentes tensões que as artes de governo (de si e dos outros) estruturam para conduzir as condutas sociais, ou seja, a guerra ou o conflito está no interior da governamentalidade biopolítica, permanentemente instalada no tecido social ainda que aparente normalidade ou ordem.

Consoante Foucault (1999), portanto é intrínseco as arenas políticas em que os agentes interagem em contextos sistêmicos, definem as alianças e mobilizam o conflito conforme preferências, expectativas oportunidades, perdas, antecipação dos aspectos da decisão que afetam seus interesses.

Segundo Almeida (2008, p. 51), as territorialidades específicas resultam dos processos de territorialização, cujas delimitações dependerão da “correlação de força em cada situação social de antagonismo”. Na medida em que a empresa Belo Sun se instala no território e mobiliza agentes locais e regionais de forma favorável aos interesses de instalação do PVG, algumas territorialidades específicas (indígenas, assentados, extrativistas, agricultores, pescadores, garimpeiros,) da Volta Grande do Xingu, principalmente dos povoados da Ressaca, Galo, Itatá, Ouro Verde e Ilha da Fazenda, diretamente atingidos e alvos dos planos de desterritorialização e táticas de recenseamento e realocação, desenvolverão alianças e manifestações de confronto para permanência em seus territórios.

A procura por apoio à DPE, reivindicando a audiência na Vila da Ressaca corresponde a uma delas. A defesa da permanência no território deixa de ser um interesse isolado dos povos e comunidades dessa área rural de Senador José Porfírio porque a Volta Grande do Xingu neste trecho rebatizado pelo planejamento¹⁶⁷ como Trecho de Vazão Reduzida (TVR) persiste a escassez da água como elemento comum a permanência da luta. O conflito pela água foi imposto à jusante pelo barramento Sítio Pimental construído para o aproveitamento hidrelétrico, acentuado pelo controle das vazões liberadas no rio Xingu consoante ao estabelecido no “hidrograma de consenso”.

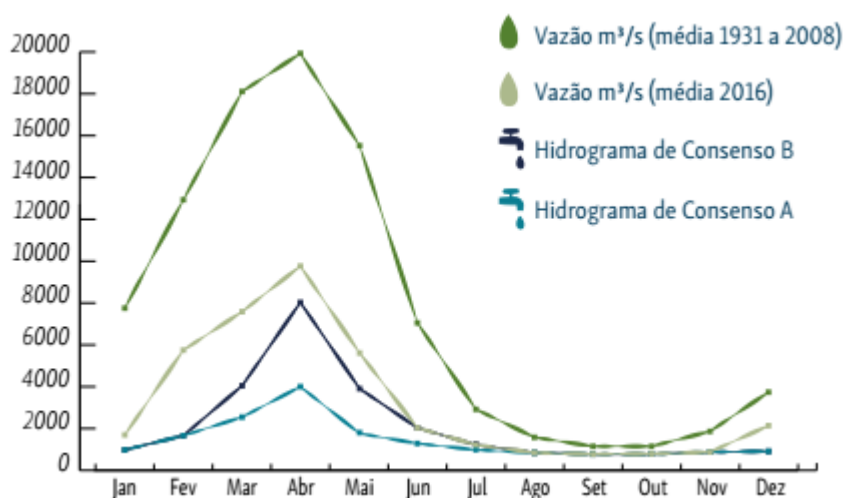
O controle das águas, denominado no estudo de impacto ambiental de “hidrograma de consenso” no “trecho de vazão reduzida” foi aprovado pela Agência Nacional de Águas (ANA) e reservado o uso prioritário dessa porção do Xingu ao

¹⁶⁷ Pela Leme Engenheira (contratada pela Eletrobrás) para realizar o EIA/RIMA objeto do licenciamento da UHE Belo Monte.

aproveitamento hidrelétrico por meio da Resolução nº 740/2009¹⁶⁸, sem qualquer participação social e contrariando as incertezas de viabilidades dos pareceres do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

No hidrograma, a Norte Energia determina a quantidade de água que será liberada para as funções ecológicas da região e a manutenção das condições de navegabilidade para toda a jusante do rio Xingu (PEZUTTI et al. 2018). As maiores vazões disponibilizadas pela empresa entre dois anos a partir do barramento correspondem a alternadamente, 4.000 m³/s e 8.000 m³/s e são extremamente inferiores quando comparadas as vazões naturais (Figura 26). Segundo PEZUTTI et al. (2018, p. 18). “a cheia média anual do rio Xingu é da ordem de 23.000 m³/s no mês de abril, e que a menor vazão de cheia registrada na região foi de 12.627 m³/s”

Figura 27- Comparação das vazões médias mensais liberadas à jusante nos cenários (vazões estimadas - curso natural e vazões liberadas após a UHE, alternando anualmente os hidrogramas A e B.



Fonte: PEZUTTI et al. (2018)

As drásticas transformações provocadas pelo barramento do Rio Xingu, provenientes da vazão reduzida, consoante Figura 26, e o novo regime de escassez imposto à jusante provocaram danos irreversíveis a TI Paquiçamba, cujo território foi incorporado a área de influência direta da UHE Belo Monte (PEZUTTI et al. (2018). Conforme Palmquist (2018, 2019) a hidrelétrica vem modificando implacavelmente as múltiplas formas de vida locais e os referenciais garantidores da reprodução social, mas ao mesmo tempo cumpre uma funcionalidade às economias de escala do negócio.

¹⁶⁸ “o Estado Brasileiro declara reservada a disponibilidade hídrica caracterizada pelas vazões naturais afluentes no eixo do barramento dos canais no Sítio Belo Monte (casa de força principal) com a finalidade de garantir a disponibilidade hídrica necessária à viabilidade do aproveitamento hidrelétrico Belo Monte”.

Quanto a instalação do “hidrograma de consenso” até hoje não foi possível dimensionar, em nível aceitável, se o custo da destruição¹⁶⁹ traria viabilidade ao aproveitamento hidrelétrico. Antunes (2009)¹⁷⁰, por exemplo, caracteriza como “aproveitamento equivocados”, pois “há exigências ambientais de se manter vazões mínimas acima de 1 000m³/s no leito original do Rio Xingu, a jusante do Sítio Pimental, para manter nível de água no rio que permita a sobrevivência das populações ribeirinhas indígenas e não indígenas ali radicadas”. Considerando que a UHE Belo Monte apresenta a Casa de força principal no Sítio Belo Monte e a Casa de força complementar no Sítio Pimental, a pesquisa conclui que nos anos de vazões mínimas “Belo Monte será desastroso. Durante oito meses a água será suficiente apenas para funcionar a casa de força complementar e funcionar mal” (ibid. p. 16).

O conflito já existente pela escassez da água vivenciado na região, aprofundado devido a associação e propagação social que com o PVG será implantado um novo consumidor, a mineração do ouro. O hidrograma de consenso estabelecido na condicionante da licença de operação da UHE Belo Monte licenciada pelo IBAMA, será o elemento que permitirá uma atuação do MPF, visto que esta condicionante está em fase de monitoramento e outros empreendimentos se classificados como utilizadores de recursos hídricos na região devem ser analisados conjuntamente a resultados do monitoramento desta condicionante.

Forma-se uma rede política de combate aos potenciais danos que o PVG ampliaria na área da Ressaca. O licenciamento e os discursos do Governo e empresa passam a ser veementemente confrontados, sob o argumento da cumulatividade de danos e impactos sinérgicos aos povos e comunidades tradicionais da Volta Grande.

Nas suas esferas de atuação, COOMGRIF/ Movimento Xingu Vivo/ DPE/ MPF/ MPE/ pesquisadores da UFPA/ ISA/ NORTE ENERGIA/ FUNAI¹⁷¹, adentam na

¹⁶⁹ A destruição não se resumiu a escassez de água a jusante. A montante do barramento a inundação causou violentos processos de deslocamentos forçados dos ribeirinhos do médio Xingu e moradores das áreas conhecidas como beiradões e palafitas em Altamira, consoantes estudos de Magalhães e Cunha (2017) – A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte e PNCSA (2015) - Moradores do Baixão do Tufi (Altamira) desalojados pelas obras da usina hidrelétrica de Belo Monte.

¹⁷⁰ Outras conclusões: 1) Nos anos de vazões médias, nos meses de agosto a novembro a casa de força complementar será obrigada a gerar energia com todas suas turbinas, a plena carga para manter as vazões aceitáveis ambientalmente no trecho morto da grande curva do Rio Xingu. 2) Nestes meses a casa de força principal não terá água para funcionar nenhuma turbina. 3) Nos meses de julho e dezembro será possível funcionar uma ou duas turbinas da casa de força principal, e parar uma ou duas da casa de força complementar, que sempre devem manter vazões mínimas a jusante.

¹⁷¹ Nas manifestações para congregar as formas de resistência ao PVG, durante o Seminário Povos e Comunidade tradicionais da Volta Grande do rio Xingu face aos projetos desenvolvimentistas” a diversidade de entidades, movimentos, organizações e em representação de povos indígenas e

arena do licenciamento mobilizando seus recursos e o primeiro elemento de confronto a ser utilizado para contrainformação das positivities do PVG focará na cumulatividade dos impactos UHE Belo Monte e PVG Belo Sun.

Após a audiência pública da Vila da Ressaca, a Procuradoria da República no Município de Altamira (MPF), expede em 21/01/2013 a RECOMENDAÇÃO nº 002/2013/GAB¹⁷², especificando que até o momento o PVG não está sendo avaliado de forma sinérgica considerando a cumulatividade de impactos com a UHE Belo Monte. A DILAP/SEMAS de forma semelhante a atuação com o documento do MPE, quando apontou as primeiras inconsistências no EIA, tramitou “Para conhecimento e considerações no processo de licenciamento do empreendimento em questão” sem considerar na análise técnica (PARÁ, 2012d, p. 634).

Diante do cenário de ausências de respostas do órgão licenciador apresentado, os agentes sociais da Volta Grande do Xingu buscam articular diversos meios de fazer ecoar suas vozes frente às tentativas de silenciamento. Um deles corresponde a realização de reuniões abertas para esclarecer os grupos sociais afetados, além de eventos acadêmicos para discutir criticamente as várias interpretações científicas concernentes aos “efeitos” sinérgicos de Belo Monte e Belo Sun. Essas atividades se articulam ainda às contestações jurídicas empreendidas pelos órgãos do sistema de justiça.

comunidades tradicionais incluíram: Movimento de Mulheres Negras de Altamira, Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, Sindicato dos Trabalhadores de Porto de Moz, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Medicilândia, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Altamira, Movimento dos Atingidos por Barragens, Escola Municipal de Ensino Fundamental Rui Barbosa em Medicilândia, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Núcleo de Gestão Integrada – NGI Terra do Meio, Centro Pastoral da Prelazia do Xingu, Comissão Pastoral da Terra – Anapu, Quilombolas de Porto de Moz, Assentados na comunidade João Bispo – PA Ressaca, do Travessão do Miro – PA Ressaca; comunidade Furo Seco, comunidade ribeirinha Terra Prometida; Povo Krenak/Minas Gerais, Povo Guajajara/Maranhão, Povo Assurini, Povo Munduruku, Comunidade Gíbria Quilombola de São Lourenço/Barcarena; Cooperativa Mista dos Garimpeiros da Ressaca, Itatá, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda- COOMGRIF, Colônia de Pescadores de Anapu, Associação dos Moradores da Ilha da Fazenda e Vila da Ressaca – AMIR, Fundação Viver Produzir e Preservar -FVPP, Resex Verde para Sempre, Fundação Verde para Sempre, Conselho Ribeirinho no Riosinho do Anfrísio, Ministério Público Federal, Defensoria Pública do Estado, Fórum da Amazônia Oriental – FAOR, Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Movimento Xingu Vivo para Sempre, professores e discentes da Universidade Federal do Pará – Campus de Belém e Campus de Altamira; estudante da Universidade de São Paulo e do curso de Educação do Campo da UNIFESSPA. <http://novacartografiasocial.com.br/seminario-povos-e-comunidade-tradicionais-da-volta-grande-do-xingu-face-aos-projetos-desenvolvimentistas-realizado-no-auditorio-do-campus-de-altamira-da-ufpa-02-e-03-de-julho/>

¹⁷² Apensado ao processo de licenciamento pelo Documento nº2013/2385 em 29/01/2013 (PARÁ, 2012g, p. 628-634). Síntese: Projeto Volta Grande de Mineração – cumulação de impactos com a UHE Belo Monte. Disponível na íntegra em: https://www.amazonia.org.br/wp-content/uploads/2013/02/Recomendacao_Cumulacao_Impactos_Belo_Monte.pdf

O primeiro evento a ser destacado concerne ao Seminário As Veias Abertas do Xingu, realizado no dia 23 de novembro de 2017 na Vila Ressaca. De acordo com o teor da denúncia apresentada pelo Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVS) e pela COOMGRIF a cinco relatores da Organização das Nações Unidas (ONU) em abril de 2018¹⁷³, a audiência fora motivada pela necessidade de discutir publicamente as implicações do megaprojeto minerário no local de sua implantação, junto aos principais “atingidos”. Após terem reunido no início daquele mês com assentados, ribeirinhos, indígenas, pequenos garimpeiros e moradores, decidiu-se colher assinaturas objetivando lograr a realização de

uma audiência pública para tratar dos impactos da mineradora Belo Sun. O objetivo era reunir autoridades públicas (incluindo a Prefeitura de Senador José Porfírio, a Defensoria Pública e o Ministério Público), representantes da mineradora e a comunidade local, para que os moradores expressassem suas preocupações a respeito do projeto. O abaixo assinado reuniu cerca de cem assinaturas e a audiência foi marcada para o dia 23 de novembro. (MOVIMENTO XINGU VIVO PARA SEMPRE; COOMGRIF, 2018, p. 8)

Segundo as referidas entidades, durante o processo de mobilização social antecedente ao evento ocorreram várias práticas intimidatórias e de cerceamento do trabalho realizado pelas lideranças sociais, traduzidas em ameaças diretas à integridade física de membros do MXVS e da COOMGRIF. Os atos envolveram desde constrangimentos, cárcere privado e hostilizações de toda ordem. As pessoas foram obrigadas a escutar silentes a profusão de ofensas desferidas contra si, tendo que controlar cuidadosamente as reações face ao ambiente extremamente violento. Os avisos foram claros: “Se acontecer alguma coisa com vocês é por conta dessa atitude. A população não quer vocês aqui!”; “Se vocês não forem embora, não me responsabilizo pelo que vai acontecer com vocês”. (ibid. p. 8-9).

Nota-se a indisfarçável intenção de dissuadir as resistências a qualquer custo, pois a continuidade das contestações ao megaempreendimento seria interpretada como afronta aos interesses da suposta maioria de moradores favoráveis a este. Não obstante o clima de terror instaurado, a mobilização prosseguiu e culminou na realização da audiência pública convocada para o dia 23/11, denominada *As Veias Abertas da Volta Grande do Xingu*, cujo propósito principal consistiu em discutir os

¹⁷³ O documento denuncia as graves violações de direitos humanos objetivadas em ameaças de morte, intimidações, espionagem, cerceamento do direito de livre organização e tentativas de violências físicas sofridas por agentes sociais integrantes das duas organizações, por conta das contestações ao Projeto Volta Grande. pode ser encontrado no endereço eletrônico: <<http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Publico-Amea%C3%A7a-a-Defensores-e-Defensoras-Xingu-Vivo-e-Cooperativa-dos-Garimpeiros.pdf>>. Acesso em 21 set.2019.

apontamentos constantes no relatório publicado no periódico *Ponto de Debate Fundação Rosa Luxemburgo*, edição nº 16, de outubro de 2017, de autoria do jornalista Marcel Gomes, da ONG Repórter Brasil.

Os argumentos coligidos pelo autor evidenciam os elementos técnicos embutidos no PVG, as comunidades afetadas, os aspectos fundiários, as afetações referidas aos povos indígenas, os efeitos cumulativos representados por Belo Monte e Belo Sun, os aspectos econômicos envolvidos e os prognósticos para o futuro, desde a perspectiva dos agentes sociais. Por apresentar um amplo espectro de informações gerais conjugadas a descrição de efeitos específicos gerados no território estudado, em linguagem relativamente acessível ao público, o relatório cimentou os discursos contestatórios evocados pelos organizadores do seminário.

No entanto, o clima beligerante dos dias anteriores mais uma vez se repetiu desde a chegada dos participantes ao porto de desembarque na Vila da Ressaca. Sob a liderança de políticos da cidade de Senador José Porfírio, o local foi alvo de uma manifestação em favor da mineradora, marcada pelo uso de faixas, palavras de ordem, hostilidades e tentativas de proibir a atracação das lanchas que transportavam pessoas interessadas em discutir os danos causados pelo empreendimento. Vídeos produzidos pela Fundação Rosa Luxemburgo e pelo Movimento Xingu evidenciam as graves fricções ocorridas naquela oportunidade. Nem mesmo os integrantes do Ministério Público e da Defensoria Pública que contam com proteção policial, ficaram imunes a tais constrangimentos.

Figura 28– manifestantes protestam contra as organizações Xingu Vivo, MAB, ISA, COOMGRIF e Prelazia do Xingu, Vila da Ressaca, novembro de 2017.



Fonte: Lilo Clareto/El País Brasil

No trajeto até a audiência, vários opositores da mina foram hostilizados. Além de agressões

verbais, alguns deles sofreram também agressões físicas. Fernanda foi segurada pelos braços. João foi empurrado agressivamente por um grupo de pessoas que entoava “Fora João”. Mauricio foi cercado, ameaçado de morte e “engasgado” por uma pessoa que o segurou pelo pescoço.

Ao chegar ao local da audiência, os manifestantes cercaram a mesa em que estariam os palestrantes. Entoando palavras de ordem, impediram que pesquisadores expusessem estudos sobre os impactos da mineração. Uma defensora pública pediu a palavra e conseguiu acalmar os ânimos. No entanto, a agressividade cresceu novamente quando membros das comunidades indígenas Juruna e Arara pediram a palavra. Houve muitas vaias. Após a fala dos opositores do projeto, um dos membros da comunidade disse: “Parem. Vocês estão prejudicando a comunidade. Isso vai acabar fazendo com que percam a vida”. (ibid., p. 10).

Tem gente passando fome aqui dentro e essas ONG’s estão querendo proibir o nosso empreendimento (Eva Barbosa, moradora de Senador José Porfírio¹⁷⁴)

Os excertos acima expostos revelam com clareza de detalhes as cenas de violência política sucedidas por ocasião da audiência conjugados a discursos desenvolvimentistas pró-mineradora. O objetivo explícito dessas intimidações visava silenciar os pesquisadores e organizadores, tumultuando o ambiente de tal maneira a impedi-los de se pronunciar acerca dos apontamentos contidos no estudo de Gomes (2017). Os vídeos e áudios produzidos revelam de maneira inequívoca as tentativas de sufocamento de quem ousasse divergir criticamente do PVG. Sob gritos, vaias e xingamentos, as vozes insubmissas eram abafadas toda vez que pediam a palavra. Mas nem por isso se deixaram calar pelo grupo liderado pelo gestor municipal de Senador José Porfírio.

O território da Volta Grande do Xingu experimentou situações sociais que reverberam na memória coletiva profunda aflição, amedrontamento e incertezas que alimentam os processos de contestação a licenciamentos de megaempreendimentos nesta região sacudida pelo projeto econômicos da energia. O território tem sido alvo por excelência do planejamento tecnocrático coadunado a estratégias empresariais de inspiração desenvolvimentista nesta “região” configurada pelo Estado brasileiro. Cognominados como “belos”, a partir de uma certa noção estético-filosófica que alude à perfeição, Belo Monte e Belo Sun são caracterizados por seus críticos como sinônimos de monstruosidades, dilapidações e morte. As vozes insubmissas portadoras dessa crítica – indígenas, ribeirinhos, pescadores, assentados, agricultores e garimpeiros artesanais – alertam em unísono para os efeitos

¹⁷⁴ Ver o depoimento constante no vídeo produzido pela Rede Vale do Xingu, entre 0:39 seg e 0:47 seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=li2k7nuijgM>. Acesso em: 21 nov. 2019.

devastadores causados pelo barramento do rio, notadamente em face dos grupos sociais situados no chamado trecho de vazão reduzida (TVR). Diversos processos de mobilização e luta contestando o licenciamento do PVG foram travados e carecem de estudos para evidenciá-los, visto que os conflitos em relação ao processo decisório do licenciamento permanecem abertos, haja visto o processo de judicialização da licença de instalação.

As diferentes formas de resistência esboçadas pelos agentes sociais da Volta Grande do Xingu operam de várias maneiras frente às situações concretas verificadas na realidade empiricamente observável. A dimensão política dos conflitos se expressa a partir dos distintos interesses que moldam as alianças, táticas, estratégias e fricções do contínuo jogo de forças referido às relações de poder. Percebe-se a existência de uma clivagem representada por duas coalizões ativas, cada qual com propósitos específicos, os quais convergem para uma luta de classificações visando fazer prevalecer sua definição particular de mundo social. Por um lado, tem-se a aliança Governo-empresa, produtora das representações e práticas conformadoras do imaginário desenvolvimentista da mineração em escala empresarial, conforme discutido no capítulo 4. De outro, a rede formada por identidades coletivas, unidades sociais de mobilização¹⁷⁵, organizações não-governamentais, pesquisadores críticos e órgãos da esfera judiciária (Ministérios Públicos e Defensorias Públicas), irmanados na contestação aos megaempreendimentos coetaneamente implementados.

Consoante a analítica foucaultiana, essas resistências estão presentes de maneira intrínseca nas relações de poder entranhadas no mundo social, por meio de lutas e afrontamentos continuamente exercitados. Nesses termos, não se encontram em posição de exterioridade ao poder governamental, assim como não se caracterizam como “um reverso inteiramente passivo, fadado à infinita derrota” (FOUCAULT, 1988, p. 91), mas como um conjunto de práticas ativas de enfrentamento às relações de força existentes no aludido campo em disputa, atravessando suas diversas camadas, as quais necessitam de aprofundamentos nos

¹⁷⁵ De acordo com Almeida (2008, p. 32), “este conceito de unidades de mobilização refere-se à aglutinação de interesses específicos de grupos sociais não necessariamente homogêneos, que são aproximados circunstancialmente pelo poder nivelador da intervenção do Estado – através de políticas desenvolvimentistas, ambientais e agrárias – ou das ações por ele incentivadas ou empreendidas, tais como as chamadas obras de infraestrutura que requerem deslocamentos compulsórios. São estas referidas unidades que, nos desdobramentos de suas ações reivindicativas, possibilitaram a consolidação de movimentos sociais como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento dos Atingidos pela Base de Foguetes de Alcântara (MABE), dentre outros”.

campos de pesquisa e ferramentas teóricas que permitam investigar detalhadamente essas narrativas dos agentes sociais da Volta Grande do Xingu, as estéticas da violência simbólica e institucional, assim como os processos de resistências de diferentes identidades coletivas que cotidianamente irrompem as reiteradas tentativas de transformar o lugar numa temporalidade do planejamento governamental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar tessituras políticas no processo decisório do licenciamento ambiental implicou questionar a visão que a emissão de licenças está circunscrita ao exclusivo seguimento de protocolos legais, administrativos e operacionais do órgão licenciador. Abrangeu interrogar as redes de relações que entrelaçam discursos, técnicas, normas, conflitos e consensos sociais instaurados no bojo de práticas governamentais desenvolvidas na arena burocrática do licenciamento, onde diferentes grupos de pressão exercem influência e alocam recursos de poder na defesa de seus interesses.

Por conseguinte, a tese localizou o licenciamento ambiental na visão teórica da genealogia da governamentalização do Estado, discutida pelo filósofo Michel Foucault para estabelecer uma crítica da constituição jurídico-política do poder, propagada nas teorias da soberania estatal (FOUCAULT, 2008a; 1984). A noção de governamentalidade investe no campo da ação estratégica em que o poder é exercido em um jogo de relações extremamente dinâmicas com recursos de intervenção componentes da “racionalização da prática governamental” (ibid., 2008b, p. 4).

Nesse plano que concebe o Estado como efeito e instrumento das estratégias de poder, governo é um conceito-chave pois refere-se à orientação das condutas e possibilidade de antecipação aos modos de agir direcionando aos objetivos desejados, visto que “governar é estruturar o campo de ação eventual dos outros” (FOUCAULT, 1995, p. 244). Por consequência, a noção de governo é manejada de forma ampliada ao significado político/jurídico, transportando “a relação íntima entre formas de poder e processos de subjetivação” (LEMKE, 2017, p. 196).

Diante disso, as práticas concretas do licenciamento interpretadas pelo conceito de governo podem ser alvo de formas específicas de raciocínios ou conduções, independente do enunciado legal. Nesta vertente, o procedimento de licenciamento, refletido conforme prática governamental exprime que a função de controle ambiental das atividades econômicas não é exercida somente sob a diligência das positivities jurídicas, dos conhecimentos das tecnociências, das ferramentas e métodos técnicos de manejo das disputas pela apropriação dos recursos territoriais.

À vista disso, as orientações governamentais são racionalizadas por tecnologias políticas, pragmatizadas pelo discurso da técnica e começam a agir incorporadas ao procedimento de licenciamento aparentando que nele estavam

inseridas desde a concepção. As tecnologias de poder compreendem um conjunto ativo de recursos, cálculos, táticas, ferramentas técnicas, vocabulários, exames, discursos e outras racionalidades na tentativa de moldar a ação dos sujeitos.

Por conseguinte, a interpretação teórica fundamenta que as tecnologias políticas podem ter durabilidade institucional variável, justificam-se nas normas e nas ciências, produzem mapas cognitivos e normativos embaralhados aos atos de racionalização e por meio dos discursos abrem espaços de atuação governamental que passam a ser considerados regimes de verdade, isto é, o acolhimento do discurso aceito socialmente como verdadeiro. No caso do licenciamento os jogos de verificação incitam a defesa dos atos praticados recorrendo aos enunciados da técnica.

Outrossim, a genealogia das artes de governo, ao apontar o papel fundamental dos discursos e do saber da economia na modelagem do interesse público foi empregada na tese para espelhar a crítica às concepções que interpretam o licenciamento ambiental como instrumento apartado às negociações do campo político.

Nessa circunstância, a teoria elucida que o saber da economia produz a ordenação histórica e política do Estado governamentalizado, definindo a especificidade do interesse da ação pública. Permitem a reflexão que o licenciamento não depende somente da visão do órgão licenciador, traduz um processo político complexo, onde a arena decisória pode ser influenciada por estruturas, narrativas e estilos de pensamento governamentais objetivados por uma heterogeneidade de práticas burocráticas.

Assim, o órgão ambiental compõe a instância formal de operacionalização do ato de emissão de licenças, todavia a orientação da decisão pode preceder suas análises, quando os compromissos e metas de uma política pública são negociados anteriormente entre agentes com maior capacidade de exercer pressão e aglutinar interesses.

No âmbito dessa arena macropolítica, o processo decisório do licenciamento de megaempreendimentos envolve o surgimento da demanda de aprovação da viabilidade ambiental, da instalação e da operação de um projeto que intenciona utilizar recursos naturais. A implementação das atividades pode causar desequilíbrios, poluição, impactos, prejuízos e danos irreversíveis, bem como existem as expectativas de lucro do agente privado e incremento da atividade financeira do poder público.

Não obstante o modo de execução da política ambiental, no que concerne ao controle das atividades econômicas, seja racionalizado para seguir orientações governamentais estratégicas no interior da organização licenciadora não existe uma garantia de processamento das orientações conforme os desejos dos planejadores. Confirmou-se essa hipótese a partir da interpretação das práticas cotidianas dos burocratas do órgão licenciador consoante a elucidação das táticas de emprego dos recursos de poder que conectam metas dos dispositivos econômicos do governo aos protocolos administrativos, normativos e técnicos do licenciamento ambiental.

A singularização do espaço de ação dos burocratas foi qualificada na tese como dimensão interna das relações micropolíticas do licenciamento ambiental, cujas interpretações foram realizadas doravante o quadro explicativo *Studying up* (NADER, 1972) e estudos no escopo da antropologia da burocracia. Este campo considera que a burocracia e seus arranjos de relações complexas e informais introduzem critérios externos à divisão do trabalho e à autoridade, integrando a noção de ação discricionária. Portanto, na execução de uma atividade pública, burocratas produzem deslocamentos aos regulamentos fixos, aos procedimentos determinados, às linhas de autoridade e responsabilidade, nem sempre seguindo a sequência programática técnica de racionalizadas.

Desse modo, as representações, interesses, relações informais e expectativas dos diferentes servidores distribuídos na esfera hierárquica – em suma, seu *habitus* – influenciam as práticas normatizadas, compondo as justificativas dos elementos discricionários, que a visão teórica da antropologia classifica como verdadeiros recursos de poder, pois não afrontam as normas e sim o oposto. Inseridos no limite legal permitido, os dispositivos discricionários têm a qualidade de agir livremente e produzir afrontamentos, reinterpretações dos regulamentos, redistribuições, alinhamentos, homogeneizações e convergências para continuar ou refrear a condução da política estabelecida.

Apresentada a visão teórica, a tese explorou o objetivo geral de analisar as práticas governamentais de um estudo de caso de licenciamento ambiental, o megaempreendimento de mineração de ouro Projeto Volta Grande (PVG), decompondo as distintas camadas do processo decisório nas esferas macro e micropolíticas. Investigou-se as práticas burocráticas erigidas e os interesses do governo na orientação das organizações específicas do Estado, notadamente da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia –

SEDEME com atribuição de propor a política de desenvolvimento regional e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS com competência de coordenar e disciplinar o licenciamento ambiental no âmbito regional.

O PVG, dirigido pela transnacional Belo Sun Mining Corp., prevê a extração intensiva de ouro em grande escala por meio de lavra a céu aberto na Volta Grande do Rio Xingu, especificamente na zona rural do município de Senador José Porfírio nas áreas denominadas Galo, Ilha da Fazenda, Itatá, Grotta Seca, Ouro Verde e Vila da Ressaca, incidentes no Projeto de Assentamento Ressaca. O megaprojeto à época do licenciamento prévio e de instalação foi especificado como estratégico para implementação da política de desenvolvimento regional, baseada na “persuasão às atividades minerárias”, planejada pela SEDEME.

As expectativas governamentais do PVG baseadas na estratégia de formação de “polos de desenvolvimento”, conduziram orientações aos atos decisórios do licenciamento da SEMAS, cujo procedimento está inserido em uma atmosfera de controvérsias associadas a pretensão de instalação do PVG na área de influência direta da UHE Belo Monte. O processo decisório apresenta duração de quase dez anos, com efeitos em curso, visto que as etapas ainda se referem a licenciamento prévio e de instalação, esta última suspensa por decisão judicial por ter sido emitida sem estudo do componente indígena aprovado pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

Discutiu-se que as análises e compreensões sobre licenciamento ambiental, dos empreendimentos causadores de significativo impacto, devem ultrapassar a reflexão legal que o traduz como procedimento administrativo, dependente da decisão do órgão licenciador ao aplicar dispositivos regulamentares e normas técnicas. Inserido no campo estratégico da ação governamental, a tese defendeu que a emissão de uma licença de megaprojeto transpõe a racionalidade técnica, nem sempre obedece aos protocolos normativos das avaliações e ferramentas das tecnociências.

Em consonância ao objetivo específico de analisar o interesse público delineado nas estratégias, táticas e discursos corporificados pela tecnocracia, chefias intermediárias, burocratas de nível estratégico, políticos e conselheiros de meio ambiente atuantes nos espaços de macropolíticos de decisão do licenciamento prévio e de instalação do PVG. A tese evidenciou a visão do planejamento público sobre o

instrumento licenciamento ambiental, interpretando-a à luz das ferramentas conceituais com base na analítica da governamentalidade.

No capítulo *Planejamento governamental e licenciamento: interesse público na atração, persuasão e dependência da economia mineral*, a tese evidenciou o olhar do planejamento público, a partir de 2011, sobre o licenciamento das atividades econômicas. O propósito da discussão foi realçar que o licenciamento é parte de uma agenda ambiental, mas seu processo decisório não deve ser analisado restritamente a esta política ou à atuação do órgão licenciador.

As noções de governamentalidade, referindo ao campo das estratégias políticas e discursivas, e governo, como condução das condutas, permitem explicar que as unidades específicas que realizam a gestão executiva do Estado, ou Governo do Estado, definem o interesse governamental e emitem diretrizes de governo com orientações expressas ao controle ambiental prévio. O resultado foi uma intensa produção de agenciamentos para escalar a imprescindibilidade do licenciamento e compor instrumento estratégico de fortalecimento da política estadual de desenvolvimento.

O afloramento dessa demanda na agenda pública estadual estava alinhado ao profuso debate no cenário nacional, sobretudo, no âmbito do Congresso Nacional, o qual apontava para a necessidade de revisão dos marcos regulatórios do licenciamento ambiental. Estas apreensões fundamentavam-se na vertente discursiva de agentes públicos e empresariais que classificavam o instrumento como “entrave” ao modelo desenvolvimentista pautado na operação de megaprojetos, visto que as enunciações propagavam uma visão unilateral na qual a alegada excessiva burocracia constituía a causa dos atrasos a concretização dos projetos do setor elétrico, infraestrutura, agronegócio e mineração.

A reprodução dos discursos de “morosidade da liberação/processo de licenciamento ambiental”, excessiva “burocracia de acesso a documentação para o licenciamento ambiental”, notadamente nas atividades realizadas pela Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração – SEICOM, nos debates do Grupo de Trabalho para o Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental na Mineração – GTAPLAM e nas oficinas prévias à instituição do Plano de Mineração do Estado do Pará (2014 – 2030), apoiara a consolidação do entendimento governamental de que o licenciamento afetava o desenvolvimento das dinâmicas da mineração no estado,

fixando a demanda de uma atuação mais diligente do governo sobre os procedimentos conduzidos no órgão licenciador.

O entendimento do governo foi refletido no macroplanejamento estratégico público sucedâneo ao Plano Plurianual – PPA 2008-2011. Outrora localizado no programa ordenamento territorial, a Lei Estadual nº 7.595/2011 quando dispôs sobre o PPA 2012-2015 denominado “Pacto pelo Pará”, delimitou o licenciamento como ação de governo componente das áreas programáticas “Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável” e “Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção”, as quais formavam a diretriz “Promoção da Produção Sustentável”.

Nessa diretriz, o interesse governamental expresso no PPA, mobilizador das ações, destacou o fortalecimento da atividade financeira da gestão pública declarando que o Estado “cada vez mais, necessita financiar suas atividades por meio da ampliação de sua receita própria, gerada a partir da dinâmica de sua base produtiva”

O discurso do papel ativo do Estado na produção das condições essenciais para “retomada do desenvolvimento” impulsionou o direcionamento de todas as políticas públicas, entre elas a execução do licenciamento ambiental, para a priorização da atração de investimentos em diversos setores econômicos, do qual a mineração tinha um papel de destaque mediante anseios de verticalização da produção. Este farto arranjo discursivo reproduzido nos documentos estratégicos – PPA, Plano de Mineração do Estado do Pará (2014 – 2030), Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Pará (Programa Pará 2030) e Portal *InvestPará* – e apregoado por políticos e servidores do alto escalão justificaram o licenciamento ambiental no foco de atuação da SEICOM, posteriormente SEDEME, para estruturação do campo de atuação empresarial, com o licenciamento sendo introduzido ao eixo das estratégias de “Indução às Atividades Minerárias” e “Persuasão às Atividades Minerárias”, vinculado as ações de “Interação entre os órgãos competentes para o aperfeiçoamento do processo de Licenciamento Ambiental de atividades minerais” e “Revisar critérios e condicionantes ambientais para o licenciamento”.

Destarte, o PVG foi expresso no Plano de Mineração e no Programa Pará 2030 como umas das possibilidades de investimentos em mineração para concretizar a meta governamental de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB em 5,3% ao ano e expectativa de criar 3 milhões de empregos até 2030. Na consecução deste objetivo, a SEICOM desenvolveu uma atuação persistente no processo decisório do

licenciamento prévio, motivando a aceleração do processo na SEMAS a partir do ano de 2013. Verificou-se que após a emissão do parecer técnico, representantes da SEICOM, SESPÁ e FIEPA, no âmbito da Câmara Técnica de Recursos Hídricos e Minerários do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA, emitiram parecer com recomendações e realização de exigências, que não estavam solicitadas no parecer técnico da SEMAS.

As novas condicionalidades requeridas eram ações para apoiar o alcance das metas do Plano Estadual de Mineração e Programa Pará 2030, também defendidas como soluções ao fortalecimento da economia local. Incluía o apoio da empresa ao programa de gemas e joias desenvolvido pelo Polo Joalheiro, disponibilização de ouro a preços acessíveis ao Polo Joalheiro, proposição de um fundo de desenvolvimento local e apresentação à SEICOM do estudo de viabilidade técnica e econômica para verticalização do ouro. Houve a articulação na plenária com a adesão dos Secretários Estaduais de Agricultura – SAGRI, de Saúde – SESPÁ, SEMAS, SEICOM, representante da Assembleia Legislativa do Estado do Pará – ALEPA, resultando na aprovação em 18/11/2013, com emissão da licença prévia em 20/02/2014.

Na fase decisória do licenciamento de instalação, durante os anos de 2015 e 2017, as articulações da SEDEME com a transnacional Belo Sun, registradas nos relatórios da Auditoria Geral do Estado – AGE, balanços do Programa Pará 2030 e em notícias nos portais de comunicação das Secretarias, revelaram que a emissão da licença de instalação – LI só ocorreu após a assinatura de documentos compromissando a obrigação empresarial de implantar uma refinaria de ouro consoante a demanda governamental de verticalização das atividades minerárias, novamente condicionada na LI. A empresa também apresentou à SEDEME a proposta para construção do Fundo de Desenvolvimento de Senador José Porfírio.

O cálculo dos ganhos políticos-eleitorais advindo das negociações entre governo e empresa não se limitaram aos programas e projetos para alavancar a política desenvolvimentista estadual. No âmbito local, apontou-se atuações de caráter assistencialista em eventos da Prefeitura Municipal de Senador José Porfírio e empresa Belo Sun, com entrega de cestas básicas na Vila da Ressaca. Aos discursos do poder local que consagravam o PVG como principal alternativa para resolver a crise financeira do município, houveram registros de práticas autoritárias do prefeito e servidores locais, organizando os grupos hostis com falas intimidatórias, gritos, faixas, foguetes, palavras de ordem, xingamentos e vaias dirigidas aos que se manifestam

publicamente contrários ao projeto, a exemplo das ocorrências na audiência pública na Vila da Ressaca e na interrupção de Seminário em Belém, onde seriam apresentados resultados de pesquisas, culminando no confinamento de estudantes, pesquisadores, defensores públicos e procuradores do MP Estadual.

A orientação governamental declarada nos discursos políticos, a exemplo do anunciado pela SEDEME “o projeto da mineradora Belo Sun é de interesse do Governo do Estado”, reproduzida de diferentes formas por Secretários, diretores e servidores da SEMAS, SAGRI e Prefeitura de Senador servem no mínimo a quatro direções: i) tenta legitimar as práticas dos burocratas do alto escalão do governo no estabelecimento de acordos, condicionantes, compromissos com a empresa utilizando o licenciamento do PVG enquanto espaço de negociação com o agente privado para implementar parte das metas da política de desenvolvimento; ii) possibilita justificar as alianças em defesa da emissão das licenças do PVG, com farta produção discursiva dos dirigentes da SEDEME, SESP, SAGRI, SEMAS nos espaços decisórios do licenciamento – audiência pública, COEMA e oficinas colaborativas à emissão da LI – e definir pressões aos servidores que operam o procedimento visto a priorização do projeto na agenda pública; iii) organiza a adesão do imaginário coletivo para aceitação do PVG como resultado de um modelo de “desenvolvimento sustentável”, visando a obtenção de consensos por meio do discurso oficial que ratifica as positivities do projeto e concebe melhores condições de vida aos agentes locais, anunciando que programas, medidas mitigadoras e condicionantes do licenciamento conterão soluções para reduzir impactos negativos e compensar danos oriundos da implantação e operação do PVG; iv) produz abafamentos aos discursos de contestação do PVG, encontrando nas soluções técnicas do licenciamento e monitoramento os caminhos para contornar os obstáculos das críticas e resistências.

Outrossim, na visão da analítica de governo, cumpre informar a importância dos discursos técnicos científicos enquanto principais elementos de convencimento político na rede de relações que promovem a continuidade do licenciamento ambiental.

O discurso técnico tem um papel tático de sobreposição aos outros discursos, investindo em deslegitimá-los, porque carrega os elementos científicos que são aceitos para invalidar os saberes considerados inaptos para discutir “tecnicamente” o controle ambiental. A partir dessa clivagem, outros discursos podem ser controlados,

interditados e enquadrados como opiniões, especulações, conjecturas ou ponto de vistas. Desse modo na visão foucaultiana quem tem a competência de suscitar o regime de verificação sobre licenciamento são os discursos produzidos na própria racionalização técnica e normativa do procedimento visto que o discurso legítimo é aquele proferido por quem detém o saber para pronunciá-lo.

Recorre-se ao discurso técnico para manejar as contestações e tecer saídas às indagações, produzindo deslocamentos e continuidades. Algumas observações empíricas destes momentos foram mencionadas: as críticas de inexistência do estudo do componente indígena aprovado pelo órgão indigenista antes da emissão da licença prévia - LP, foram justificadas à época sob o argumento técnico do estudo ser passível de apresentação na fase posterior pois somente com a licença prévia o empreendedor não está autorizado a iniciar as obras o que não geraria efeitos aos povos tradicionais (o que foi novamente condicionado na LI). Os questionamentos sobre a ausência de estudos detalhados da barragem de rejeitos em atenção Política Nacional de Segurança de Barragens, foram explicados no parecer técnico da LP que no momento do licenciamento específico da barragem, o órgão ambiental encaminharia os direcionamentos em relação a lei. Na audiência pública as interrogações acerca dos detalhamentos do processo de remanejamento das famílias moradoras da área diretamente afetada, foram afastadas para o momento da emissão LI, incluída a condicionante que se restringe a apontar a necessidade de realizar reuniões com os povos da Ilha da fazenda para definir o interesse deles, quanto às opções de remanejamento. No seminário *As Veias Abertas da Volta Grande do Xingu* na Universidade do Estado do Pará, na sessão que discutia as contradições do procedimento licenciatório, a SEMAS interdita as discussões a pretexto de debater as questões técnicas, não necessitando emitir manifestações em indagações externas a este campo. Assim, diante de discordâncias, infere-se que o discurso técnico no PVG majoritariamente se apresenta de forma arbitrária para validar o campo dos procedimentos tomados pelos burocratas, marginalizando as discussões sobre efeitos das práticas adotadas no licenciamento.

As reflexões e argumentações sobre o objetivo específico de evidenciar interesses, conflitos, consensos e recursos de poder acionados por burocratas que atuam no licenciamento estão organizadas no capítulo *Práticas burocráticas no licenciamento: interesses, conflitos e discricionariedade nos contornos da racionalização técnica*. Utilizou-se a visão antropológica da burocracia para analisar a

dimensão interna do procedimento, relações micropolíticas e operações dos burocratas do órgão licenciador.

A visão do Governo no licenciamento do PVG planejando oportunidades de alavancar as metas de arrecadação e indicadores econômicos, produziu arranjos institucionais consentindo as negociações e definições de condicionantes partilhadas aos objetivos dos agentes privado e público. O consenso estabelecido gerou pressões às chefias hierárquicas da SEMAS no tocante a agilização do procedimento, progressivamente transferidas à equipe de analistas. Os resultados exibiram os pedidos de urgência e ajustes constantes no histórico de tramitação processual, especificamente na emissão do laudo geoespacial e no parecer técnico do licenciamento prévio.

Mostrou-se que diante dos pedidos superiores da cadeia hierárquica, a relação formal de autoridade da chefia não é suficiente para que as orientações governamentais sejam prontamente atendidas. Ao contrário, solicitações quando classificadas pelos servidores como “interferências” ao trabalho técnico, carregam possibilidades de instaurar conflitos na relação com as chefias. Aos pedidos de aceleração, os servidores manuseiam recursos do ambiente burocrático para contrapor as ordens, a exemplo do momento em que a socióloga devolveu o parecer em formato provisório ou minuta, especificando o encaminhamento do processo a outro servidor e registro que os “ajustes” requeridos não eram seus, mas do topo da cadeia hierárquica.

Os recursos burocráticos e informais descobertos na investigação empírica empregados para estabelecer um limite a autoridade da chefia compreendem: i) conhecimento do ambiente com reduzida quantidade de técnicos, e conseqüentemente dificuldade de substituição do analista, pois a ação de reanálise pode gerar atrasos à continuidade do licenciamento; ii) discursos que enfatizam a condição do cargo efetivo ter maiores possibilidades de resistência a orientação e articulação política, diante de compartilharem a percepção que não podem ser repreendidos por condições exteriores a lei, entendimento da não obrigatoriedade de emissão de posicionamento no prazo que a chefia deseja e apreensão da estabilidade como garantia que o vínculo não é afetado diante de discordâncias à autoridade superior.

Observou-se ainda o reconhecimento de valores informais compartilhados, dos quais citam que as relações entre servidores efetivos atravessam a duração de

uma gestão governamental, fato auxiliador do estabelecimento de consensos favorecendo entendimentos, conforme ocorreu na resolução do conflito da socióloga com a chefia mediado pelos demais servidores da equipe.

Em relação aos interesses elucidados na base empírica que podem servir de convencimento e adesão às definições governamentais e políticas, foram identificados: i) algumas chefias relataram a expectativa de manutenção do cargo comissionado por acrescentar vantagens pecuniárias; ii) possibilidade de ascensão salarial, reconhecimento da experiência e fortalecimento do exercício da influência diante de convites de trabalho realizadas por empreendedores, apontadas como oportunidades pois os servidores podem recorrer a licenças para este tipo de afastamento. Particularizando ao PVG ocorreu o fenômeno da “porta-giratória” cujo gerente do setor de análise do licenciamento do PVG e outros processos de mineração metálica, passou a ocupar o cargo de gerente executivo do Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM Amazônia, entidade representativa de interesses do setor mineral.

Quanto as táticas que as chefias efetuam sobre os servidores, para atender os pedidos superiores de urgência envolvendo projeto considerados estratégicos para o governo, as entrevistas realizadas com os dez gestores do licenciamento ambiental naquele momento exibiram que os gerentes tendem focalizar na distribuição estratégica dos processos aos analistas, observando o perfil dos técnicos com avaliação do vínculo do servidor, em virtude da maioria compartilhar o entendimento que as abordagens das chefias podem diferenciar entre efetivos e contratados.

Ademais, expuseram que a manutenção de relações interpessoais positivas com os servidores pode ajudar no convencimento para analisar os expedientes prioritários demandados com o mínimo de procrastinação. É importante ressaltar que a fragilidade do vínculo temporário, o receio da perda do emprego é inferido como um fator que mobiliza ao acatamento das ordens da chefia. Algumas apontam considerar este elemento na distribuição de processos.

Por sua vez, também foram relatadas que as disposições adquiridas pela experiência de atuar no licenciamento e proximidade com os dirigentes da Secretaria são utilizadas para exigir a diligência no trabalho, fornecimento de orientações ao empreendedor para produzir justificativas da ausência de documentos, de não atendimento de notificações, condicionantes e relatórios e assim completar a instrução processual no licenciamento.

No que diz respeito ao objetivo específico de identificar manifestações da discricionariedade técnica em recomendações, decisões e discursos nos rituais participativos, analisou-se as evidências de discricionariedade das práticas burocráticas nas subseções *Relações micropolíticas no órgão ambiental: interesses e conflitos na ação burocrática* e *Didática da seletividade e discricionariedade burocrática: conflitos e constrangimentos nas audiências públicas*.

A discricionariedade, no quadro interpretativo da antropologia das práticas, não significa afrontar as prescrições legais, mas agir nos espaços deixados por elas. As ações discricionárias são consentidas pelo grupo, incorporados à rotina de intervenção burocrática, naturalizadas com o tempo, reproduzidas sem questionamentos e passam a ser aplicadas nos procedimentos internos com um peso equivalente às regras formais da organização.

No licenciamento ambiental, a discricionariedade foi observada na distribuição de processos, de forma conjunta a seletividade na organização do espaço de comunicação das audiências públicas, na liberdade que o código técnico tem de decidir sobre prestar esclarecimentos e emitir respostas aos documentos formalizados.

No órgão licenciador foi evidenciado que a distribuição de processos é um recurso de poder estratégico das chefias pois os autos podem ser movimentados, independente da ordem de chegada, o que permite priorizar a análises. A ação discricionária se abastece dos fatores limitantes à eficiência dos procedimentos: da ausência de um sistema automatizado de distribuição, o que permite ao gerente encaminhar processos escolhendo as equipes conforme seu julgamento pessoal, podendo avaliar os recursos de pressão a serem empreendidos sobre os técnicos; da inexistência de uniformização prescrita em normas internas; da livre definição dos casos possíveis de aceitar ou excluir justificativas da ausência de documentos.

Na tese não foram investigados detalhadamente os efeitos dos fatores apontados pelos servidores como elementos limitantes a prática técnica. Realizou-se o registro daqueles associados a entraves, dos quais: estudos ambientais de baixa qualidade, documentos incompletos, não atendimento integral das notificações impossibilitam a continuidade das análises, estendem os prazos e a permanência de processos pendentes nas gerências; ausência de um único procedimento padronizado na diretoria; baixa remuneração comparada com a especialidade e responsabilidade do trabalho; reduzida quantidade de servidores gerando alta rotatividade de técnicos,

citando que a época das entrevistas metade da equipe analista do licenciamento apresentava vínculo temporário e; pouca renovação do quadro efetivo com defasagem de mais de doze anos do último concurso.

Embora não tenha sido objeto de uma análise crítica na tese, registraram-se depoimentos que há servidores que tem interesses de natureza subjetiva de difícil mensuração e merecem uma investigação exploratória mais aprofundada sobre a influência do clima organizacional no desenvolvimento da prática técnica. Nas entrevistas, foram citadas observações de técnicos que estão há mais de dez anos no setor justificando que se identificam com a natureza do trabalho e consideram que estão contribuindo com a Secretaria, independente da ocorrência de pressões e dificuldades.

No contexto delineado, persistem questões empíricas que podem ser minuciadas, abrindo um profícuo espaço para o desenvolvimento de outras investigações dedicadas ao exame de outros elementos iniciados na tese, os quais podem influenciar o processo decisório do licenciamento ambiental de megaprojetos, das quais mencionam-se: i) discussão das práticas que envolvem a judicialização dos conflitos, bem como manifestações de promotores, juízes, defensores, avaliação de fenômenos que podem ser ligados ao ativismo judicial, efeitos destas intervenções sobre o licenciamento ambiental e agentes sociais envolvidos, visto que na Volta Grande do Xingu os conflitos permanecem abertos; ii) pesquisas sobre relações de poder e manejo do conflito subjacentes ao estabelecimento de condicionantes e efeitos sociais da flexibilização e não cumprimento dos compromissos pactuados no procedimento; iii) análises das estratégias de mobilização, lutas e resistências circunscritos ao licenciamento; iv) investigações sobre a memória social e complexidade dos processos políticos em regiões marcadas alvo de licenciamentos anteriores; v) estudos sobre as estratégias empresariais para agenciamentos na esfera política e mecanismos de controle territorial.

Consoante a grade analítica da governamentalidade e da antropologia das práticas burocráticas, a análise das tessituras políticas no processo decisório do licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande desenvolvida na tese revelam que as formas heterogêneas de exercício das relações políticas no âmbito do procedimento compreendem um meticuloso jogo de forças, em que discursos totalizantes do macroplanejamento se conjugam as técnicas de individualização, separação e exclusão, visando estruturar o campo de ação possível dos outros, neste

caso *conduzir as condutas* de agentes públicos pertencentes à máquina burocrática do órgão licenciador e de agentes sociais situados na “região” de implantação do megaprojeto minerário da empresa canadense.

Na esfera burocrática se destacam dois movimentos encadeados. O primeiro corresponde à objetivação das diretrizes do planejamento em marcos regulatórios e orientações verticalizadas calcadas na lógica irrefreável da “atração de investimentos” que permitem progressivamente incorporar diferentes visões governamentais sobre a forma de fazer licenciamento. A outra tem a ver com os fluxos de interações entre a política e a técnica, em que prevalece a aplicação de conhecimentos científicos e relações de conquista, de adesão dos interesses micropolíticos, de valores de grupo compartilhados, de práticas discricionárias e de resistências burocráticas afastando a submissão passiva frente a autoridade hierárquica. Daí resulta a convergência de ações no “interesse público” justificadas sob o manto da técnica - enquanto poder específico e intransferível acumulado por servidores do campo burocrático – as quais criam as condições de possibilidade para a aceleração da concessão de licenças.

A tese desenvolveu uma reflexão crítica sobre licenciamento ambiental a partir de perspectivas teóricas e instrumentos de análise contribuintes ao campo de estudos que investigam a dimensão política nos ambientes burocráticos. Portanto, na realidade empírica interpretada, o licenciamento ambiental não é somente consequência de prescrições legais e avaliações técnicas controladas pelo órgão licenciador. É uma complexa tecnologia de poder, resultado de disputas políticas, sobretudo dentro do Estado, que em diferentes escalas produzem agenciamentos culminando em subjetivações coextensivas à interação recíproca entre políticas governamentais e estratégias empresariais.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Fundação Heinrich Böll, 2004. 294p.
- ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo. Inserção econômica internacional e 'resolução negociada' de conflitos ambientais na América Latina. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. (Org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG. pp. 35-62. 2010
- AGOSTINI, Andréia Mendonça; BERGOLD, Raul Cezar. Vidas Secas: energia hidrelétrica e violação dos direitos humanos no estado do Paraná. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.10, n.19, jan/jun., 2013. p.167-192.
- AGUIAR, Diana. **A geopolítica de infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia brasileira**. Rio de Janeiro: ActionAid / Fase, 2017. 83 p.
- ALMEIDA, Jalcione. **Conflitos ambientais e controvérsias em ciência e tecnologia**. 1 ed. vol. 1. Porto Alegre: UFRGS, 2016.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Apresentação. In: MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo; NOVAES, Jurandir Santos de. **Povos tradicionais em colisão com estratégias empresariais no Maranhão e Pará**. Manaus: UEA Edições; PNCSA, 2015.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (Org.). **Mineração e garimpo em terras tradicionalmente ocupadas: conflitos sociais e mobilizações étnicas**. 1ed. Manaus: UEA Edições/ PNCSA, 2019. 826 p.
- _____. **Megaproyectos, actos de Estado, pueblos y comunidades tradicionales**. Cali: Programa Editorial Universidad Autónoma de Occidente, 2020. 711 p.
- AMIGOS DA TERRA BRASIL. Nota: **Fundação Renova contrata ex-diretor presidente de Órgão Ambiental do Espírito Santo**. Publicado em: 26 de julho de 2018. Disponível em: <http://www.amigosdaterrabrasil.org.br/2018/07/26/fundacao-renova-contrata-ex-diretor-presidente-de-orgao-ambiental-do-espírito-santo/> . Acesso em: 25 nov. 2019.
- AMORIM, Sônia Naves et al. O licenciamento ambiental para hidrelétricas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau). **Casoteca de Gestão Pública**. Escola Nacional de Administração Pública. 2008.
- ANTONELLI, Mirta. Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura: la gestión del paradigma hegemónico de la "minería responsable y desarrollo sustentable". In: SVAMPA, Maristella.; ANTONELLI, Mirta Alejandra. **Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales**. Buenos Aires: Biblos, 2009.

_____. Megaminería, desterritorialización del Estados y biopolítica. Astrolabio Nueva Epoca. N°7. Universidad Nacional de Córdoba, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2017. 1249p.

BACHELARD, Gaston. O novo espírito científico. Lisboa: Edições 70, 1996.

BAIA JÚNIOR, Pedro Chaves. **Entre o ouro e a biodiversidade: Garimpos e Unidades de Conservação na Região de Itaituba, Pará, Brasil**. 2014. 212f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2014.

BANERJEE, Subhabrata Bobby. Quem sustenta o desenvolvimento de quem? O Desenvolvimento Sustentável e a reinvenção da natureza. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lamuel (Orgs.). **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável**. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2006. p.77-128.

BARAÚNA, Gláucia Maria Quintino; MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. O “fator participativo” nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. In: ZHOURI, Andréa (org.). **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 93-126.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil**. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 257, ago. 2015. 95 p.

BECK, Sam. Public Anthropology as Public Pedagogy: An Autobiographical Account. **Policy Futures in Education**. Volume 9 Number 6, January, 2011. p.715-734.

BELO SUN MINING CORP. Developing the Open Pit Volta Grande Gold Project, Brazil, The largest undeveloped gold deposit in Brazil. Setembro, 2020. Disponível em: <https://www.belosun.com/resources/presentations/Belo-Sun-Corporate-Presentation-September-2020.pdf> . Acesso em: 25/09/2020.

_____. Denúncia-crime. Belo Horizonte, Minas Gerais, 11/08/2014. Brasil. 2014.

BRANDT MEIO AMBIENTE LTDA. **Estudo de Impacto Ambiental Projeto Volta Grande**, volume1, p. 2 - item 2, descrição do empreendimento. Nova Lima: BRANDT, 2012a.

_____. Belo Sun Mineração LTDA Projeto Volta Grande EIA P07 - Item 4.4 Diagnóstico ambiental do Meio antrópico. Fevereiro, 2012b.

_____. Belo Sun Mineração LTDA Projeto Volta Grande EIA P10 - Item 7 Definição das áreas de Influência. Fevereiro, 2012c.

BREDARIOL, Tomás de Oliveira; D'AVIGNON, Alexandre Louis de Almeida. Instituições e governança ambiental: o caso do licenciamento de empreendimentos de petróleo e gás offshore. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo. vol. 21, 2018. p. 1-22

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Ambiental no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. n. 22, ago. 2002, p. 9-17.

BORGES, André. Presidente da Funai vai analisar projeto do qual já foi consultor. **O Estado de São Paulo**, republicado pelo portal Estadão. São Paulo, 15 jan. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-da-funai-tera-de-decidir-sobre-projeto-de-mineracao-que-defendeu-na-iniciativa-privada,70002680340> . Acesso em: 24 nov. 2019.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

_____. **Homo academicus**. 2 ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2013. 314p.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.-C.; PASSERON, J.-C. A profissão de sociólogo. **Preliminares epistemológicas**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 jul. 2018.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e alterações**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 set.1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm . Acesso em: 21 jul. 2018.

_____. **Medida Provisória nº 882, de 3 de maio de 2019**. Altera a Lei nº 9.503/1997, a Lei nº 10.233/2001, a Lei nº 12.815/2013, e a Lei nº 13.334/2016, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv882.htm. Acesso: 24 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.901, de 11 de novembro de 2019**. Conversão da Medida Provisória nº 886, de 2019, altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13901.htm#art4. Acesso em: 24 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Lei/L13901.htm#art4>. Acesso em: 24 nov. 2019.

_____. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 24 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm Acesso em: 24 jan. 2021.

_____. **Programa de Parcerias de Investimentos. Medida Provisória fortalece PPI. Órgão vai cuidar de obras paradas. Novos leilões serão definidos.** Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/medida-provisoria-fortalece-ppi>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

_____. **Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. PAC 7º balanço 2015-2018.** 2019a. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/37855886e9418dce3f9baf3128444233.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

BRONZ, Débora. **Nos bastidores do licenciamento ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos.** Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016. 480p.

_____. **Empreendimentos e empreendedores: formas de gestão, classificação e conflitos a partir do licenciamento ambiental.** Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGAS, Museu Nacional, 2011. 504p.

BROWN, Wendy. **Cidadania Sacrificial Neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade.** Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018. 58p.

_____. **Nas ruínas do neoliberalismo, a ascensão da política antidemocrática no ocidente.** São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. 256p.

BRUM, Eliane. Senador José Porfírio, Pará, Amazônia: altíssimo risco. 11 de dezembro de 2017. **Portal El País**, Brasil. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/opinion/1512997340_266770.html. Acesso em: 20 nov. 2020.

CARDOSO, Maria do Socorro Conceição. DOSSIÊ: Belo Sun Mineração Ltda. Belém: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia. (s.e). Julho, 2017. 254 p

CARDOSO, Alessandra. Nota técnica nº 191 o modelo mineral brasileiro visto a partir de questões fiscais e tributárias. Junho de 2017a. Disponível em: <https://www.cese.org.br/wp-content/uploads/2017/06/nota-tecnica2.pdf> . Acesso em: 09 jan. 2021.

CASANOVA, Pablo González. As novas ciências e as humanidades da academia à política. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2006. 335p.

CASTILHO, Sergio Ricardo Rodrigues; LIMA, Antonio Carlos de Souza; TEIXEIRA, Carla Costa (Orgs.). **Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas sobre burocratas, elites e corporações**. Rio de Janeiro: ContraCapa/LACED, 2014.256p.

CAVALCA, Lucirene Vitoria Goes Franca. **Sistemas de inferência fuzzy para apoio na tomada de decisão em licenciamento ambiental de empreendimentos rodoviários**. 2019. Tese de Doutorado em Ciências Ambientais. Sorocaba: Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho (Sorocaba). Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/183329>. Acesso em: 21 ago. 2019.

CHAGAS, Marco Antonio Augusto. **Conflitos, gestão ambiental e o discurso do desenvolvimento sustentável na mineração no estado do Amapá**. Orientadora: Edna Maria Ramos de Castro. 2010. 235 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11106> . Acesso em: 28 set. 2020.

COELHO, Christiano. **Proposta de metodologia qualitativa para deliberação colegiada de licenças ambientais no estado da paraíba**. 2019. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente em Associação a Rede ProdeMA (PRODEMA - DOUT). Paraíba: Universidade Federal da Paraíba. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2012. p.930-938.

_____. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986. **Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2012. p.922-925.

CORSINI, Leonora. **Êxodo constituinte: multidão, democracia e migrações**. Tese. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ: 2007.

COSTA, Marco Aurélio. Licenciamento ambiental: vilão ou mocinho? Como o território pode contribuir para a superação de falsas dicotomias (à guisa de introdução). In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva. **Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do Seminário Internacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p.11-20.

COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva. **Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do Seminário Internacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. 246 p.

COUTO, Rosa Carmina de Sena; MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. **Hidrelétrica belo monte: impactos na saúde**. Belém: Amazônica Bookshelf, 2018. 270p.

CUNHA, Manuela Carneiro da; MAGALHÃES, Sônia Maria Barbosa (Orgs.). **A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte: relatório da SBPC**. São Paulo: SBPC, 2017. 448 p.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2017. 647p.

_____. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016. 413p.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental: Princípios e Práticas**. São Paulo: Gaia, 2003.

DIAS, Solange Valadares. **Licenciamento ambiental: as sobreposições das ações entre os três níveis de governo – o caso do estado do Pará**. 2010. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Belém, 2010. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9792> . Acesso em: 10 nov. 2019.

DIBO, Ana Paula Alves. **Avaliação de impactos cumulativos para a biodiversidade: uma proposta de quadro de referência no contexto da avaliação de impacto ambiental de projetos**. 2018. Tese de Doutorado em Engenharia Mineral. São Paulo: Universidade de São Paulo, 109 p.

DUARTE, Carla Grigoletto; DIBO, Ana Paula Alves; SÁNCHEZ, Luis Enrique. O que diz a pesquisa acadêmica sobre avaliação de impacto e licenciamento ambiental no Brasil. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo v. XX, n. 1 n p. 245-278 n jan.-mar. 2017

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 219p.

FELLIPE, Miguel Fernandes; COSTA, Alfredo; FRANCO, Roberto; MATOS, Ralfo. A tragédia do Rio Doce: a lama, o povo e a água. relatório de campo e interpretações preliminares sobre as consequências do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão (Samarco/Vale/Bhp). **Revista do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia IGC-UFMG**. Edição Especial - Vale do Rio Doce: formação geo-histórica e questões atuais. Belo Horizonte: UFMG, 2016, p. 63-94.

FERNANDES, Marcionila. Desenvolvimento sustentável: antinomias de um conceito. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel (Orgs.). **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável**. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2006. p.77-128.2006. p.129-167.

FERREIRA, Paulo. **O sistema de licenciamento ambiental e o desafio econômico**. 2010. 228 f. Tese (Doutorado em Engenharia). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo-SP. 2010.

FIMYAR, Olena. Governamentalidade como ferramenta conceitual na pesquisa de políticas educacionais. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 35-56, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 15ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. 1005p.

FLEURY, Lorena Cândido. **Conflito ambiental e cosmopolíticas na Amazônia brasileira: a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte em perspectiva**. 2013. 320p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

FLEURY, Lorena Cândido; ALMEIDA, Jalcione. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. **Ambient. Soc.**, v. 16, n. 4, São Paulo, out./dez. 2013, p. 141-156.

FLEURY, Lorena Cândido; BARBOSA, Rômulo Soares; SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de. Sociologia dos conflitos ambientais: desafios epistemológicos, avanços e perspectivas. **Revista Brasileira de Sociologia**. vol. 05, n. 11, set/dez. 2017.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2019.

_____. O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. Cadernos do desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, jul.-dez. 2016, pp.117-128.

FORBES & MANHATTAN Inc. **Home, Forbes & Manhattan has a wide portfolio of companies**. Disponível em: <https://www.forbesmanhattan.com>. Acesso em: 25/09/2020.

FOSSIER, Arnaud; MONNET, Éric. De l'anthropologie du « lieu du politique » à l'anthropologie des institutions. Entretien avec Marc Abélès. Tracés. **Revue de Sciences humaines**, 17 | 2009, mis en ligne le 30 novembre 2011. Disponível em: <http://journals.openedition.org/traces/4269> . Acesso em 31 ago. 2020.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia das ciências e história dos sistemas de pensamento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015. 402p.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

_____. **A Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013

_____. **A ordem do discurso**. 20.ed. São Paulo: Editora Loyola, 2010. 80p.

_____. **Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008a. 572p.

_____. **Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b. 474p.

_____. A tecnologia política dos indivíduos. In: _____. **Ética, sexualidade e política: ditos e escritos**. v. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2006. 392 p.

_____. **As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. São Paulo: Martins Fontes, 2002

_____. **Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 381.

_____. O sujeito e o poder. In: DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. **Michel Foucault, uma trajetória filosófica (além do estruturalismo e da hermenêutica)**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

_____. **Microfísica do poder**. 4 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.

FUCHS, Doris. Theorizing the power of global companies. In: MIKLER, John (Org.). **The handbook of global companies**. West Sussex: John Wiley & Sons. 2013. p. 77-95.

FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. Belo Sun: o que fazer quando o ladrão chegar. 2017 (9 min34 s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=GqqjIIMfAc0>>. Acesso em: 14 out. 2019.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS. **Nota Técnica Estimativa das Perdas de Arrecadação dos Estados com as Desonerações nas Exportações da Lei Kandir (1997–2015)**. Publicado em 2016. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1128.pdf?id=1474449950>. Acesso em: 09 jan. 2021.

GOMES, Marcel. As veias abertas da Volta Grande do Xingu. Análise dos impactos da mineradora Belo Sun sobre a região afetada por Belo Monte. **Ponto de Debate n.16**. Fundação Rosa Luxemburgo, outubro de 2017.

GULLINO, Daniel; SASSINE, Vinícius. Damares indica para Funai general que descumpriu a quarentena. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 jan. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/damares-indica-para-funai-general-que-descumpriu-quarentena-23371207>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

HERNANDEZ, Francisco del Moral. Amazônia, fronteiras econômicas e a sustentabilidade do licenciamento ambiental em grandes projetos. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 11, n. 22, 2015, p. 73-98.

HERNANDES, Francisco del Moral; MAGALHÃES, Sônia Maria Barbosa. Ciência, cientistas, democracia desfigurada e licenciamento ambiental sob constrangimento. In: ZHOURI, Andréa (org.). **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

HOFMANN, Rose Mirian. Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva (Orgs.). **Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017, p. 31-41.

IBGE Cidades. **Senador José Porfírio, Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/senador-jose-porfirio/panorama>. Acesso em: 25/09/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Relatório anual IBRAM (Julho 2012 – Junho 2013)**. 2013. Disponível em: <http://ibram.org.br/sites/1300/1382/00003787.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2020.

ISHIHARA, Júnior Hiroyuki. **Conhecimento técnico e a regulação ambiental na amazônia: a utilização da bacia hidrográfica nos EIA/RIMA das UHE do Rio Madeira e de Belo Monte**. 2015. 212 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11167> . Acesso em: 28 jul. 2020.

JACOBS, Claudia Silva. Especial do Projeto Colabora -Belo Sun: muitos riscos, poucas respostas. 14 de junho de 2017. **Portal Plurale em site**. Disponível em: <https://www.plurale.com.br/site/noticias-detalhes.php?cod=15602&codSecao=14>. Acesso em: 20 nov. 2020.

KOLLECK, Nina. How global companies wield their power: the discursive shaping of sustainable development. In: MIKLER, John. **The handbook of global companies**. p. 134-152.

KWEITEL, Juana; BORGES, Caio; LOPES, Raphaela. **Hostilidades, intimidações e ameaças de morte a defensoras e defensores de direitos humanos e ambientais na Amazônia Brasileira em retaliação por sua oposição à mineradora**. 24 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Publico-Amea%C3%A7a-a-Defensores-e-Defensoras-Xingu-Vivo-e-Cooperativa-dos-Garimpeiros.pdf> . Acesso em: 20 nov. 2020.

LAVAL, Christian. A Pandemia de Covid-19 e a Falência dos Imaginários Dominantes. **Mediações Revista de Ciências Sociais**, v.25, n.2, mai./ago. 2020. p.277-285.

LEMKE, Thomas. Foucault, governamentalidade e crítica. **PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.24.1, 2017, p.194-213.

_____. An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory. **Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory**. n.15, 2007. p. 1-25.

_____. Foucault, Governmentality, and Critique. **Rethinking Marxism**, n.14, v. 3, p. 2002, p. 49–64.

LIMA, Raquel Araújo. **O licenciamento ambiental como instrumento para uma gestão integrada dos recursos minerais no espaço marinho brasileiro**. 2019. 239 f. Doutorado em direito. Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/37273> . Acesso em: 29 nov. 2020.

LIMA, Ronaldo. **Pronunciamento de Ronaldo Lima, Gerente Executivo do IBRAM Amazônia, durante sua posse, em 15/04/2013**. 2013. Disponível em: <https://silo.tips/download/pronunciamento-de-ronaldo-lima-gerente-executivo-do-ibram-amazonia-durante-sua-p>. Acesso em: 29 nov. 2020.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 23 jan./jun. 2011, p. 121-132.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019. 430p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158> . Acesso em: 30 jul. 2020.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOPES, Erika Ferreira. **O Porto Sudeste e a Vulnerabilidade Socioambiental na Ilha da Madeira, Itaguaí, RJ**. Rio de Janeiro; s.n; 2014. 95 p. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/iciict/24365> . Acesso em: 30 jul. 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2018. 517p.

MALLETE, Sébastien. Foucault para o próximo século: ecogovernamentalidade. **Ecopolítica**, São Paulo, n. 1, p. 4-25, 2011.

MARIN, R. E. A.; NOVAES, J. S. Estratégias de resistências de povos e comunidades tradicionais à hidrelétrica de Tucuruí: trajetórias identitárias e processo de expropriação. In: MARIN, R. E. A.; NOVAES, J. S. (org.). **Povos tradicionais em colisão com estratégias empresariais no Maranhão e Pará**. Amazonas: UEA, 2015.

MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo; SILVA, Elielson Pereira da. Bifurcações na Volta Grande do Xingu: povos e comunidades tradicionais e Megaprojetos. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de et al. (orgs.). **Megaproyectos, actos de Estado, pueblos y comunidades tradicionales. II Seminario Internacional**. Primera edición. Cali: Programa Editorial Universidad Autónoma de Occidente, 2020. 711 p.

MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. **Parecer no exame de qualificação do projeto de tese, Título do Trabalho de Qualificação de Doutorado: Estado empresarial, tessituras políticas e aprendizagens no licenciamento ambiental de megaempreendimentos minerários e hidrelétricos no Pará**. Data da qualificação: 12 de dezembro de 2019.

MECHANIC, David. Sources power of lower participants in complex organizations. **Administrative Science Quarterly**, v. 7, n. 3, p. 349-364, 1962.

MIKLER, John (Org.). **The handbook of global companies**. West Sussex: John Wiley & Sons, 2013. 533p.

MILANEZ, Bruno; MAGNO, Lucas; PINTO, Raquel Giffoni. Da política fraca à política privada: o papel do setor mineral nas mudanças da política ambiental em Minas Gerais, Brasil. **Cad. Saúde Pública** 2019; 35(5), 5p.

MILANEZ, Bruno et. al. A Estratégia Corporativa da Vale S.A.: um modelo analítico para Redes Globais Extrativas. **Versos**, 2018, 2 (2), 45p.

MILARÉ, Edis. **Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade**. 2016. 362 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo-SP.

MILARÉ, Lucas Tamer. **O licenciamento ambiental: contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela Lei Complementar 140/2011**. Doutorado em direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. 2016a. 337 f.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 187-207, jan./abr. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100012. Acesso em: 25 jan. 2021.

NADER, Laura. Up the Anthropologist - Perspectives Gained from Studying Up. In: HYME, Dell (ed.) **Reinventing Anthropology**. Nova York: Random House, 1972. 490p.

_____. Harmonia Coerciva: A Economia Política dos Modelos Jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 26. 1994.

NASCIMENTO, Sabrina Mesquita do. **Violência e estado de exceção na amazônia brasileira: um estudo sobre a implantação da hidrelétrica de Belo Monte no rio Xingu (PA)**. 2017. 293 f. Tese (Doutorado em Ciências Socioambientais) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/10428> . Acesso em: 30 ago. 2020.

NASCIMENTO, Mariangela. Soberania, poder e biopolítica: Arendt, Foucault e Negri. **Griot - Revista de Filosofia**. Bahia: Amargosa, v.6, n.2, dezembro, 2012.

NEVES, Marjorie Barros. **Hidrelétricas na Amazônia e governança territorial: análise da gestão do plano de desenvolvimento regional sustentável do Xingu - 2013 a 2016**. 2017. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Belém, 2017. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9982> . Acesso em: 28 jul. 2020.

NOTÍCIAS DE MINERAÇÃO BRASIL. Projeto da Belo Sun pode produzir 3,5 Mi de onças de ouro no Pará. Publicado em 01 Abril 2015. Disponível em: <https://www.noticiasdemineracao.com/outros/news/1131882/projeto-da-belo-sun-pode-produzir-mi-on%C3%A7as-ouro-par%C3%A1>. Acesso em: 25/09/2020.

O'CALLAGHAN, Terry; VIVODA, Vlado. How Global Companies Make National Regulations. In: MIKLER, John (org.). **The handbook of global companies**. West Sussex: John Wiley & Sons. 2013. p. 155-172.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. **A ambição dos Pariwat: consulta prévia e conflito socioambiental**. 2016. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2016. Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9584> . Acesso em: 28 jul 2020.

O LIBERAL. **Uso de recursos hídricos na mineração foi discutido em grupo de trabalho**. 28 fev, 2013. Disponível em: <http://portaldamineracao.com.br/uso-de-recursos-hidricos-na-mineracao-foi-discutido-em-grupo-de-trabalho>. Acesso em: 24 nov. 2020

PAIVA, Ângela Maria Trindade. **Das águas do rio, as mulheres em movimento na defesa do Xingu: a resistência contra a construção da hidrelétrica de Belo Monte em Altamira - Oeste do Pará**. 2010. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Belém, 2010.

PALMIQUIST, Helena. **Questões sobre genocídio e etnocídio indígena: a persistência da destruição**. 2018. 154p. Dissertação. Programa de Pós Graduação em Antropologia, da Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. 154p.

PARÁ. SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO. Agência Pará Notícias. **Investidores ingleses buscam informações para financiar projeto de extração de minério no Pará**. 22 de agosto de 2018. Matéria de Wilson Soares, republicada pelo portal A voz do Xingu. Disponível em: <https://avozdoxingu.com.br/para/investidores-ingleses-buscam-informacoes-para-financiar-projeto-de-extracao-de-minerio-no-para/>. Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, MINERAÇÃO E ENERGIA. **Programa Pará 2030: avanços do programa e perspectivas da economia paraense. Fevereiro 2018a**. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1585.pdf?id=1529981968>. Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. **Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará. Portal institucional, Quem somos**. Disponível em: <https://www.codec.pa.gov.br/quem-somos/>. Acesso em 12 out. 2020.

_____. **Lei nº 8096 de 01 de janeiro de 2015**. dispõe sobre a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=351387>. Acesso em 12 out. 2020a.

_____. Portal InvestPará. Disponível em: <http://investpara.com.br/#>. Acesso em: 12 jan 2021.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO. **Após estudos e audiências com comunidade, governo concede licença à empresa Belo Sun**. Portal Agência PA. Belém, 02 fev. 2017a. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/2949/>. Acesso em: 16 out. 2020.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE. **Projeto Volta Grande recebe Licença de Instalação**. ASCOM Semas. Belém, 02 fev. 2017b. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2017/02/02/projeto-volta-grande-recebe-licenca-de-instalacao/>. Acesso em: 16 out. 2020.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, MINERAÇÃO E ENERGIA. **Pará 2030, balanço do primeiro ano do programa. Set. 2017c**. Disponível em: <http://para2030.com.br/wp-content/uploads/2018/12/Relato%CC%81rio-Balanc%CC%A7o-do-Primeiro-Ano-Para2030.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE. **Licença de Instalação LI Nº.: 2712/2017**. Processo nº.: 2015/5340. Data do protocolo: 27/02/2015

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO. Agência Pará Notícias. **Oficinas discutem projeto de mineração na região de Volta Grande do Xingu.** 15 jan. 2017d. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/3105/>. Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. **Servidores debatem sobre licenciamento com docentes e discentes da UEPA.** ASCOM Semas. Belém, 05 dez. 2017e. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2017/12/05/servidores-debtem-sobre-licenciamento-com-docentes-e-discentes-da-uepa/>. Acesso em: 16 out. 2020.

_____. **AUDITORIA GERAL DO ESTADO. Prestação de contas de gestão de recursos públicos anual, exercício 2015. Relatório de auditoria de gestão SEDEME Nº 009/2016 – AGE.** 2016. Disponível em: <http://177.74.2.34/age/images/stories/Diretas2015/SEDEME/CDAnexosPAPEISDET RABALHO.pdf> . Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, MINERAÇÃO E ENERGIA. **PARÁ Fomento à exploração mineral. 2016a.** Disponível em: http://www.adimb.com.br/simexmin2016/palestra/teatro_ouro_preto_18/11h05%20Eduardo%20Le%20C3%A3o.pdf . Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Ata da 50ª reunião ordinária do Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, realizada em 18 de 5 novembro de 2013.** Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2012/08/Ata-50%C2%AA-reuni%C3%A3o-ordin%C3%A1ria-do-coema.-CORRIGIDA.pdf> . Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO. Plano estadual de mineração, desafios à mineração no Pará: planejamento estratégico e desenvolvimento do estado. **13ª oficina Política Estadual e Modelo de Governança para Mineração no Pará.** Setembro/2013. Belém: SEICOM, 2013a. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/Plano%20Estadual%20de%20Mineracao.pdf>. Acesso: 11 jan 2021.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO. **Plano de Mineração do Estado do Pará (2014 – 2030).** Disponível em: <https://www.sedeme.pa.gov.br/sites/default/files/pem-2030.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO. Agência Pará Notícias. **Seicom defende a organização da mineração social no Pará. 07 dez. 2012.** Disponível em: <http://portaldamineracao.com.br/seicom-defende-a-organizacao-da-mineracao-social-no-para/>. Acesso em: 24 nov. 2020

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. **Processo nº 2012/5028, Belo Sun Mineração Ltda. Vol. 1.** Pará: Belém, 2012a.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. **Processo nº 2012/5028, Belo Sun Mineração Ltda. Vol. 5.** Pará: Belém, 2012b.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. **Processo nº 2012/5028, Belo Sun Mineração Ltda. Vol. 6.** Pará: Belém, 2012c.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. **Processo nº 2012/5028, Belo Sun Mineração Ltda. Vol. 4.** Pará: Belém, 2012d.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. **Processo nº 2012/5028, Belo Sun Mineração Ltda. Vol. 8.** Pará: Belém, 2012e.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. **Processo nº 2012/5028, Belo Sun Mineração Ltda. Vol. 2.** Pará: Belém, 2012f.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. **Processo nº 2012/5028, Belo Sun Mineração Ltda. Vol. 3.** Pará: Belém, 2012g.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO. Plano de mineração do estado do Pará 2013-2030. **Relato da 1ª oficina.** Fevereiro/2012. Belém: SEICOM, 2012h.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO. Plano de mineração do estado do Pará 2013-2030. **Relato da 3ª oficina.** Junho/2012. Belém: SEICOM, 2012i.

_____. **Decreto nº 1.098, de 15 de outubro de 2020.** Regulamenta o baixo risco e dispensa atos públicos de liberação de atividade econômica no Estado do Pará. Publicado no DOE nº 34.375, de 16/10/2020. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/13207.pdf> Acesso em: 25 jan. 2021.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas.** Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, 1986. 47 p.

PEZUTTI, Juarez; CARNEIRO, Cristiane; MANTOVANELLI, Thais; GARZÓN, Biviany Rojas. **XINGU, o rio que pulsa em nós.** 1ª Edição. Altamira (Pará): Instituto Socioambiental, 2018.

POULANTZAS, N. (1980). **O Estado, o poder, o socialismo.** tradução Rita Lima. Edições Graal: Rio de Janeiro, Brasil.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation.** Berkeley: University of California Press, 1973.

PROJETO NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA. Boletim Cartografia da Cartografia Social. Uma síntese das experiências. 2017. **Povos Tradicionais da**

Volta Grande do Xingu: Garimpeiros, Agricultores Assentados, Indígenas, Pescadores e Moradores. Nº 12 (dez. 2017). Manaus: UEA Edições, 2017.

REDCLIFT, Michael R. Os novos discursos da sustentabilidade. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel (Orgs.). **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável.** Belém: Associação de Universidades Amazônicas, Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2006. p.51-77.

REIS, Roberta. 2015. **Nós, os outros e os “parentes”:** política e povos indígenas no contexto da implantação da hidrelétrica de Belo Monte. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília – Brasília. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/20853> . Acesso: 17 ago. 2020.

REVISTA VEJA. **General Franklimberg é confirmado para reassumir o comando da Funai.** Publicação de 17 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/general-franklimberg-e-confirmado-para-reassumir-o-comando-da-funai/>. Acesso em 30 nov. 2020.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Quanto maior melhor? Projetos de grande escala: uma forma de produção vinculada à expansão de sistemas econômicos. In. OLIVEIRA, João Pacheco; COHN, Clarice (Orgs.). **Belo Monte e a questão indígena.** Brasília - DF: ABA, 2014. p.50-69.

RODRIGUES, Jondison Cardoso. **O Estado a contrapelo: lógica, estratégias e efeitos de complexos portuários no oeste do Pará.** 2018. 361 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11144> . Acesso em: 28 jul. 2020.

ROJAS, Claudia Marcela Orduz; PEREIRA, Doralice Barros. Políticas e estratégias empresariais de controle territorial: a VALE S.A e os embates na Serra do Gandarela/MG. **Novos Cadernos NAEA**, v. 18, n. 3, set-dez. 2015, p. 29-49.

RONDON FILHO, Edson Benedito. Segurança, território, população. **Sociologias** vol.13, n.28. Porto Alegre Set./Dez. 2011, p. 370-380.

ROSA, Josianne Cláudia Sales. **Avaliação de impactos ambientais de um projeto de mineração: Um teste metodológico baseado em serviços ecossistêmicos.** Dissertação. Programa de PósGraduação em Engenharia Mineral da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. 2014. 180p.

Rose, Nikolas; Miller, Peter. Political Power beyond the State: problematics of government. **British Journal of Sociology.** n.43, v. 2, 1992, p. 173–205.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES, UAB, 2014. 130p.

RUTHERFORD, Paul. **The Problem of Nature in Contemporary Social Theory.** 2000. 245f. PhD Thesis (Doctor of Philosophy). Research School of Social Sciences, Australian National University, Canberra, 2000. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/242534298> *The Problem of Nature in Contemporary Social Theory* . Acesso em: 02 set. 2020.

SANTOS, Keyla Cristina Farias dos. **Impactos ambientais sobre as tribos indígenas Arara da Volta Grande e Paquiçamba com a construção da UHE de Belo Monte**. 2013. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Belém, 2013. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9862>. Acesso em: 28 jul. 2020.

SANZ, Flávia Sousa Garcia. **Ribeirinhos expulsos por belo monte: negação e reconhecimento de direitos socioambientais**. 2018. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11069> . Acesso em: 13 dez. 2020.

SENADOR JOSÉ PORFÍRIO. Portal da transparência. Agenda do prefeito. Disponível em: <https://joseporfirio.pa.gov.br/portal-da-transparencia/agenda-do-prefeito/> . Acesso em: 15 out. 2020.

SHORE, Chris; WRIGHT, Susan. "Policy: A new field of anthropology".. in: _____. (eds.) **Anthropology of Policy**. London: Routledge. 1997. pp. 3-39.

SILVA, Alexandra Martins. **Megaprojetos, conflitos e processo decisório - a análise de uma controvérsia intemporal chamada Belo Monte**. 2015. 341 f. Tese (Doutoramento em Governança, Conhecimento e Inovação) - Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. Coimbra-PT. 2015.

SILVA, Margarida. Trabalhar e investigar enquanto antropóloga na administração pública: breves considerações ético metodológicas. In: CASTILHO, S. R. R.; LIMA, A. C. de S.; TEIXEIRA, C. C. (Orgs.). **Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas sobre burocratas, elites e corporações**. Rio de Janeiro: ContraCapa/LACED, 2014.256p.

SILVA, José Marcos da. A perspectiva da saúde nos estudos de impacto ambiental de refinarias de petróleo no Brasil: análise crítica. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Saúde Pública). Recife: Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/13610> . Acesso em 30 mai. 2020.

SILVA, Elielson Pereira da. Terras e territórios tradicionais da Volta Grande do Xingu na mira de megaempreendimentos minerais. **Mineração e Garimpo em Terras tradicionalmente ocupadas: conflitos sociais e mobilizações étnicas**. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de et al. (orgs.). 1ed. Manaus: UEA Edições/PNCSA, 2019.

SILVA, João Marcio Palheta da; LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de. Economia mineral e os impactos nos territórios amazônicos do sudeste paraense. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**. Macapá, n. 9, p. 103-116, 2017.

SILVEIRA, Missifany; ARAÚJO NETO, Mário Diniz de. Licenciamento ambiental de grandes empreendimentos: conexão possível entre saúde e meio ambiente. **Ciênc. Saúde Coletiva**, n. 19, p. 3829-3838, set. 2014.

TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima; GUANDALINI JUNIOR, Walter. Mitologias jurídicas do estado administrativo: crítica genealógica da noção de interesse público legal. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 14, n. 2, 2019.

TEIXEIRA, Carla Costa; LOBO, Andrea; ABREU, Luiz Eduardo. **Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais**. Brasília: ABA Publicações, 2019. p. 377-402.

TROUILLOT, Michel-Rolph. The anthropology of the state in the age of globalization. Close encounters of the deceptive kind. **Current Anthropology** 42(1), 2001, p. 125-13.

VAN METER, Donald; VAN HORN, Carl. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

VEIGA-NETO, Alfredo. Ecopolítica: um novo horizonte para a biopolítica. **REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, p. 208–224. 2014.

_____. **Foucault & a educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

VEROCAI, I. **Notas para o painel 2: o licenciamento ambiental em outros países. Seminário Licenciamento, Proteção Ambiental e Desenvolvimento**. São Paulo, Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/arquivos/iaraverocai2.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

_____. **Vocabulário Básico de Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 1997. 246 p.

VILAÇA, Luiz. Criatividade na burocracia: o papel do Ministério Público Federal no caso da usina de Belo Monte. In: TEIXEIRA, Carla Costa; LOBO, Andrea; ABREU, Luiz Eduardo. **Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais**. Brasília: ABA Publicações, 2019. p. 403-432.

VIOLA, Eduardo. J.; LEIS, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D. J. & VIEIRA, P. F. **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1995.

VOLOTÃO, Romilson de Almeida. **O processo de licenciamento de empreendimentos de infraestrutura no Brasil: estudo de caso da intervenção ambiental no setor elétrico**. 2016. 231 f. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro-RJ. 2016

XERFAN, Renato da Cruz. **A inconstitucionalidade de Belo Monte sob a perspectiva dos direitos indígenas dos povos Arara do Maia e Juruna do Paquiçamba.** 2016. 313 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2016. Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9583> . Acesso em: 28 jul. 2020.

ZHOURI, Andréa. **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma (Org.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais.** 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel; LASCHEFSKI, Klemens. A supressão da vazante e o início do vazio: água e “insegurança administrada” no Vale do Jequitinhonha – MG. **Anuário Antropológico**, II, 2011, p.23-53.

ZUCARELLI, Marcos Cristiano. O Papel dos Mecanismos Flexibilizantes no Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Irapé. In: ZHOURI, Andréa (org.). **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.