

INSTITUTO TECNOLÓGICO VALE



Mestrado Profissional
Uso Sustentável de Recursos Naturais em Regiões Tropicais

MÁRIO HENRIQUE DA SILVA LIMA

**DESAFIOS DA MINERAÇÃO: REFLEXÃO A PARTIR DOS
CONCEITOS DE LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR E CONSULTA
LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA**

Belém / PA

2016

MÁRIO HENRIQUE DA SILVA LIMA

**DESAFIOS DA MINERAÇÃO: REFLEXÃO A PARTIR DOS
CONCEITOS DE LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR E CONSULTA
LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado Profissional em Uso Sustentável de Recursos Naturais em Regiões Tropicais, área de Ciências Ambientais, do Instituto Tecnológico Vale Desenvolvimento Sustentável (ITV DS).

Orientadora: Maria Cristina Maneschy, Dra.

Belém / PA

2016

MÁRIO HENRIQUE DA SILVA LIMA

**DESAFIOS DA MINERAÇÃO: REFLEXÃO A PARTIR DOS CONCEITOS DE
LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR E CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E
INFORMADA.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado Profissional em Uso Sustentável de Recursos Naturais em Regiões Tropicais, área de Ciências Ambientais, do Instituto Tecnológico Vale Desenvolvimento Sustentável (ITV DS).

Data da aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:

Dra. Maria Cristina Maneschy
Orientadora - Instituição ITV/DS

Dr. Sérgio Cardoso de Moraes
Membro externo - Instituição UFPA

Dr. Roberto Dall'Agnol
Examinador interno – Instituição ITV/DS

Dr. José Aroudo Mota
Examinador interno (Suplente) - Instituição ITV/DS

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família e aos meus avós, Maria Zenóbia Castro da Silva (*in memorian*) e Mário Amaral da Silva (*in memorian*), que apesar de não estarem mais entre nós, foram os principais incentivadores de minha educação. Esta vitória também é deles.

AGRADECIMENTOS

À Deus, amigo inseparável, por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

À minha esposa, Ana Cristina Lima, por ser minha companheira em todos os momentos e me incentivar a chegar até aqui. Obrigado pela compreensão dispensada nos momentos que tive que abdicar de algo para dedicar-me aos estudos, me motivar a olhar para a frente e ser alguém melhor. Te amo!

Aos meus pais por terem me ensinado a importância da dignidade do homem, através do trabalho; especialmente à minha mãe, pelas palavras amigas e sua presença tão importante, principalmente nos momentos em que as palavras faltam. Sem esquecer dos meus irmãos Carlos, Walmir e Larissa; em especial à Larissa, que muito me incentivou durante o curso.

À cara orientadora Dra. Maria Cristina Maneschy que foi incansável na saga “Mário aonde você está?”, “Como está sua dissertação?”. Muito obrigado pelo apoio, oportunidades, aprendizados, suporte, indicações de leituras, correções e incentivos que foram fundamentais para a construção desse trabalho.

Aos demais professores do ITV que dedicaram seu tempo, a não somente cumprir suas tarefas de ensinar, mas nos fizeram enxergar o mundo por outra ótica.

À minha liderança na Vale, por ter possibilitado a minha participação no curso, que me proporcionou momentos de reflexão e aprendizado que certamente já estão fazendo a diferença no dia-a-dia de trabalho.

RESUMO

Esta dissertação de mestrado contribui com a análise sobre como empresas mineradoras podem adotar ações de prevenção a conflitos sociais envolvendo Povos Indígenas e empreendimentos minerais, refletindo sobre os conceitos de Licença Social para Operar e Consulta Livre, Prévia e Informada, este último previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Discute teoricamente os dois conceitos e sua aplicação no contexto dessa indústria e propõe formas de operacionalização. Finalmente, examina duas experiências de relacionamento de uma empresa mineradora com esses povos. Trata-se do caso da Estrada de Ferro Carajás, que passa na Terra Indígena Mãe Maria, de usufruto do Povo Indígena Gavião e, também, do caso do empreendimento Salobo Metais, localizado na Floresta Nacional de Tapirapé-Aquiri, vizinha à Terra Indígena Xikrin do Cateté. A licença social para operar é um desafio para a indústria mineira, assim como o processo de consulta, livre, prévia e informada. Ambos contemplam a participação e o processo de comunicação anteriormente à implantação dos empreendimentos que impactam territórios onde estão esses povos. Os dois casos concretos analisados apontam, em primeiro lugar, a complexidade desses processos e, ao mesmo tempo, sua necessidade inexorável visando a segurança do empreendimento e a salvaguarda dos direitos e interesses das populações indígenas afetadas. Em segundo lugar, apontam que licenças sociais robustas para empreendimentos que se instalam nas proximidades desses territórios dependem de três condições: a organização dos atores locais, o exercício da controvérsia para solucionar questões próprias das comunidades e uma estratégia coerente de comunicação.

Palavras-chave: Licença social - Operação. Consulta livre, prévia e informada. Povos indígenas. Mineração.

ABSTRACT

This study contributes to the analysis of how mining companies can adopt actions to prevent social conflicts involving Indigenous Peoples. The study reviews the concepts of Social License to Operate and of Free, Prior and Informed Consent, which is included in the Convention 169 of the International Labor Organization (ILO). It discusses the application of both concepts in the context of the mining industry and suggests appropriate ways for such application. Finally, the study focuses on two experiences of a mining company's relationship with these peoples. First, the case of the Carajás Railroad, which crosses Mãe Maria Indigenous Land, that the Gavião Indigenous People have exclusive use rights. Second, the Salobo Metals project, located inside the Tapirapé-Aquiri National Forest, neighboring the Xikrin of Cateté Indigenous Land.

The social license to operate is a challenge for the mining industry, as well as the process of free, prior and informed consent. Both require the participation and a proper communication process, prior to the implementation of the projects that affect territories used by indigenous peoples. The two cases point out, firstly, to the complexity of these processes and, at the same time, to their inexorable need for the security of the enterprise and the safeguarding of the rights and interests of the affected indigenous communities. Secondly, they indicate that robust social licenses for enterprises operating close to these territories depend on three conditions: the organization of local actors; opportunities for the exercise of controversy in order to solve community issues; and the design of a coherent communication strategy.

Keywords: Social license - Operate. Free, prior and informed consent. Indigenous peoples. Mining.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema conceitual para avaliar determinantes e resultados da Licença Social para Operar (SLO), na indústria de mineração (Prno e Slocombe, 2014).	33
Figura 2 - Paradigma comunicacional (Ferreira, 2011).....	61
Figura 3 - Diagrama comunicacional em fórum híbrido.	67
Figura 4 - Terra indígena Mãe Maria, interseção de área com ferrovia existente - EFC (arquivo apresentação equipe da Vale S/A - Expansão da EFC, 2016).	83
Figura 5 - Terra indígena Mãe Maria, interseção de área com ferrovia existente (EFC) e projeto de Expansão (duplicação) da ferrovia (arquivo apresentação equipe da Vale S/A - Expansão da EFC, 2016).	84
Figura 6 - Distância empreendimento Salobo em relação a Terra Indígena e aldeias Xikrin do Cateté (Fonte: Google Maps).....	91
Figura 7 - Empreendimento Salobo, FLONAS e áreas de preservação ambiental, Terra Indígena e aldeias Xikrin do Cateté.....	92

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGLIC – Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental da FUNAI
ECI – Estudo do componente indígena
EFC - Estrada de Ferro Carajás
EIA – Estudo de impacto ambiental
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMM - International Council on Mining and Metals
ISA – Instituto Socioambiental
MPF – Ministério Público Federal
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PBA – Plano Básico Ambiental
PBACI – Plano Básico Ambiental Componente Indígena
PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
RIMA – Relatório de impacto ao Meio Ambiente
SLO – Social License to Operate
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TFCJ – Terminal Ferroviário de Carajás
TFPM – Terminal Ferroviário de Ponta da Madeira

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	OBJETIVO.....	14
1.1.1	Objetivos específicos.....	14
1.2	JUSTIFICATIVAS E MÉTODOS.....	14
2	REFLEXÃO SOBRE PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO.....	16
3	LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR.....	24
4	BREVE ANÁLISE SOBRE GOVERNANÇA E GOVERNO NO CONTEXTO DA LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR.....	37
5	DIÁLOGO SOCIAL COMO FERRAMENTA PARA OBTENÇÃO DA LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR.....	39
6	A CONVERGÊNCIA ENTRE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA E LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR: UMA QUESTÃO QUE EVOCA LEGISLAÇÕES BRASILEIRA E INTERNACIONAL.....	44
6.1	CONSULTA OU CONSENTIMENTO.....	48
6.2	CONSENSOS E DISSENSOS SOBRE CONSULTA, CONSENTIMENTO E VETO.....	51
6.3	DIFERENÇAS ENTRE A LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR E CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA.....	56
7	A COMUNICAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA REALIZAÇÃO DA CONSULTA E OBTENÇÃO DA LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR.....	59
8	A CONTROVÉRSIA ESTABELECIDADA EM UM PROCESSO DE DIÁLOGO: A MOBILIZAÇÃO DOS ATORES NAS CENAS LOCAIS.....	61
9	REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL COMO ALIADA PARA A OBTENÇÃO DA LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR.....	68
10	PROPOSTA ALTERNATIVA: INSERÇÃO PRÁTICA DO COMPONENTE INDÍGENA NO LICENCIAMENTO	74

	AMBIENTAL.....	
11	ESTUDOS DE CASOS.....	78
11.1	CASO 1: ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO E ENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS GAVIÃO NA ELABORAÇÃO DO ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA, NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO DO PROJETO DE EXPANSÃO DA ESTRADA DE FERRO CARAJÁS	78
11.1.1	Contextualização.....	78
11.1.2	Mais informações sobre o empreendimento Estrada de Ferro Carajás e Projeto de Expansão.....	81
11.1.3	Movimentação dos atores sociais: participação das comunidades indígenas, lideranças e seus representantes.....	83
11.1.4	Informações étnicas do Povo Gavião (Parkatejê, Kyikatejê e Akrãtikatejê)	85
11.1.5	Análise e considerações finais do Caso.....	87
11.2	CASO 2: CONCILIAÇÃO DE ÁREA DE USO ENTRE PROJETO DE MINERAÇÃO DE COBRE DA VALE S/A (SALOBO METAIS – SMSA) E POVO INDÍGENA XIKRIN DO CATETÉ PARA UTILIZAÇÃO DE ÁREA DE CASTANHAIS NA FLORESTA NACIONAL DE TAPIRAPÉ-AQUIRI.....	90
11.2.1	Contextualização.....	90
11.2.2	Localização do empreendimento.....	91
11.2.3	Localização da terra indígena Xikrin do Cateté e demografia.....	92
11.2.4	Cosmologia Xikrin do Cateté.....	93
11.2.5	Fatos históricos e de territorialidade.....	94
11.2.6	Mobilidade territorial dos Xikrin do Cateté.....	94
11.2.7	Plano de manejo para uso múltiplo da floresta nacional do Tapirapé-Aquiri.....	95
11.2.8	A relação do empreendimento Salobo Metais e o Povo Xikrin do Cateté durante o período de coleta de castanha.....	96
11.2.9	Análise e considerações finais do Caso 2.....	98

12	CONCLUSÃO.....	101
	REFERÊNCIAS.....	105

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação pretende contribuir com as áreas social e de relacionamento com comunidades e sustentabilidade das empresas do setor. Trata dos conceitos de Licença Social de Operação e de Consulta Livre, Prévia e Informada nos processos de licenciamento ambiental dos projetos e empreendimentos minerais, com a preocupação de identificar os melhores caminhos a serem seguidos.

Pretende-se que os leitores tenham em mãos um panorama geral sobre os conceitos e suas nuances e a evolução ao longo do tempo e de que forma as questões específicas, que têm causado consensos e dissensos entre as mais diversas instituições e grupos de discussões, têm sido compreendidas. Além disso, este trabalho, como evidência de conclusão de curso de Mestrado Profissional, habilita-se a dialogar com a teoria e a prática, com a humilde intenção de abordar os assuntos com vistas nas necessidades e dificuldades reais das equipes que atuam com a temática.

A pesquisa foi efetivada a partir da experiência profissional atual do autor, que há aproximadamente dez anos atua diretamente no relacionamento entre empresas de mineração e povos indígenas, na função de Analista Sênior, o que o leva a atuar em prol de diálogo e na mediação de conflitos. O objetivo de seu trabalho profissional é contribuir no entendimento mútuo de modo a garantir que a atividade minerária não se choque com os direitos desses povos.

O trabalho está estruturado sobre os temas licença social para operar e consulta livre, prévia e informada e questões que podem contribuir para a aplicação operacional de ambos os assuntos. Não possui a pretensão de subjugar a questão às linhas escritas nas laudas a seguir, até mesmo porque esse assunto, apesar de nem tão recente, precisa ainda de pesquisas e modelos de sucesso que os implementem para obtenção de modelos que esclareçam as dificuldades encontradas.

Nas linhas seguintes, a contribuição para análise de profissionais, e na forma de compreender esses novos desafios sociais que a indústria mineira, especialmente em tela nesta dissertação, deverá cada vez mais incorporar no seu *modus operandi*.

1.1 OBJETIVO

Analisar os conceitos licença social para operar e consulta livre, prévia e informada e contribuir para a compreensão de como empresas mineradoras devem estar inseridas nessas discussões e incorpora-las no dia a dia de suas corporações, a fim de prevenir conflitos sociais envolvendo Povos Indígenas e consequentes impedimentos no licenciamento ambiental.

1.1.1 Objetivos específicos:

- Consolidar informações acerca dos conceitos licença social para operar e consulta livre, prévia e informada;
- Analisar a aplicação no contexto da indústria de mineração e da relação com Povos Indígenas, suas terras e territórios;
- Dialogar sobre esses conceitos através de experiências profissionais;
- Propor formas de aplicação práticas para a indústria mineira;
- Examinar a aplicação prática dos conceitos licença social para operar e consulta livre, prévia e informada, através de estudos de caso.

1.2 JUSTIFICATIVAS E MÉTODOS

Haja vista o envolvimento de décadas da empresa Vale S/A com Povos Indígenas e a tentativa de engajamento da empresa com as questões que envolvem essa tão importante questão, mas ao mesmo tempo delicada relação, este trabalho justifica-se pela necessidade de que o autor da dissertação, que atua na gerência de relacionamento com povos indígenas e comunidades tradicionais, tem tentado enviar para compreender o novo contexto social em que as empresas mineradoras de forma geral precisam lidar, bem como entender as graves implicações deste novo contexto às empresas mineradoras.

É fato que por mais corretas que sejam as empresas na relação com os povos indígenas, um novo cenário que envolve novas práticas tem se desenhado e precisa ser incorporado pelas organizações, não bastando para isso somente as práticas do dia a dia e apoios pontuais, mas um entendimento de que nesse novo contexto, essas comunidades precisam ser consideradas através de ações justas de mitigação/compensação dos impactos. Se não bem executadas, poderá colocar em cheque a obtenção das licenças ambientais. Mas,

como será tratado neste trabalho, a licença social impede, tanto quanto a primeira, o funcionamento de um empreendimento, pois atrelada a essa estão práticas das comunidades e de órgãos que atuam na defesa dos direitos das mesmas, que podem interferir na normalidade das operações minerárias.

Por fim, e não menos importante, cabe justificar que tendo em vista a impossibilidade de finalizar o trabalho da forma como proposto inicialmente, através de entrevistas estruturadas com instituições públicas e privadas e *stakeholders* com atuação sobre os temas da dissertação optou-se por realizar revisão da literatura e pesquisa sobre o assunto em home pages de instituições que contribuem para a disseminação da temática de forma dialogada, isto é, combinando com as experiências do autor da dissertação.

2 REFLEXÃO SOBRE PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO

Quando sondamos a nossa mente, qualquer indivíduo independente de raça, cor, credo, etnia, espera que o presente seja melhor que o passado e o futuro seja melhor que o presente. Encontramos isso na humanidade desde o princípio, com os grupos de caçadores coletores que, em busca de um local melhor para viver, que garantisse a sobrevivência do grupo, deslocavam-se rotineiramente em busca dos meios de vida e dos cuidados necessários à sobrevivência.

A partir da Segunda Guerra Mundial, em 1945, claramente as necessidades de reconstrução de um novo mundo pós-guerra foram se encontrando com a busca pelo progresso que começou a se espalhar por um mundo até então pouco globalizado. Esse mundo que seria dominado por potências mundiais começou a ser fortemente criticado por aqueles que já viam que o sistema dominante na era modernista não se sustentaria.

Em termos históricos, o Pós-Modernismo acompanha a crise do pós-guerra e a extinção dos modelos comunistas/socialistas no mundo contemporâneo, assim como o avanço do capitalismo em sua feição globalizada e neoliberal; testemunha o aumento da densidade populacional nos grandes e médios centros urbanos e a crise de valores que sucede. Segundo Gonçalves (2008) “este movimento caracteriza-se por uma severa crítica aos padrões éticos e estéticos que vigoraram no século passado e é típico das sociedades pós-industriais baseadas na informação. Passou a incorporar uma visão de mundo relacionada ao fim dos conflitos mundiais e à superação da “guerra-fria”.

A pós-modernidade foi um movimento sociocultural que ganhou impulso a partir da segunda metade do século XX, baseado em novas premissas para a vida e a sociedade humanas. O homem começou a perceber que a ideia central de progresso, sem atentar às consequências nefastas, deveria ser revista.

A distinção comportamental humana entre as eras modernista e pós modernista foi a mudança da condição de agente controlador de toda a evolução ocasionada na era modernista para agente participante do ambiente no qual se inseria, na era pós-modernista.

O modernismo passou a ser analisado pelos pensadores da chamada Escola Filosófica de Frankfurt representada por Horkheimer, Adorno e Habermas, dentre outros. Foi a pioneira na reflexão sobre as mudanças sofridas na sociedade ocidental do pós-guerra. A partir de

então, iniciou um movimento de afastamento em relação ao “moderno”, no sentido de que a filosofia pós-moderna vai reivindicar uma posição amadurecida frente ao modelo positivista.

Pode-se dizer que uma das características do pós-modernismo foi a de enxergar que as doutrinas impostas pela teoria antecessora (modernista) não poderiam solucionar problemas que pareciam ser os mesmos em lugares diferentes, como uma tentativa de desconstruir o discurso filosófico ocidental a partir do próprio discurso. Para Santos (1986 apud Gonçalves, 2008, s.p.) “Desconstruir o discurso não é destruí-lo, nem mostrar como foi construído, mas pôr a nu o não dito por trás do que foi dito, buscar o silenciado (reprimido) sob o que foi falado”.

A seguir, a reprodução das diferenças encontradas entre as duas teorias, elaborada por Santos (1986 apud Gonçalves, 2008, s.p.).

Modernismo e Pós-Modernismo

Modernismo	Pós-Modernismo
Cultura elevada	Cotidiano banalizado
Arte	Antiarte
Estetização	Desestetização
Interpretação	Apresentação
Obra/originalidade	Processo/ pastiche
Forma/abstração	Conteúdo/figuração
Hermetismo	Fácil compreensão
Conhecimento superior	Jogo com a arte
Oposição ao público	Participação do público
Crítica cultural	Comentário cômico, social
Afirmação da arte	Desvalorização obra/autor

Destacado em vermelho, acima, está a participação do público como uma das características do pós-modernismo, isto é, a partir da nova concepção da relação de sujeito/objeto , defendida por Gonçalves (2008, s.p.):

A relação sujeito/objeto, dirigida pelo primeiro, privilegiava o segundo e acabava “objetivando” o convívio humano. O movimento pós-moderno passa a considerar o par sujeito /objeto sob uma nova ótica, valorizando esta relação sob um ponto de vista humanista e ecológico, que pauta suas ações pela cooperação e pela solidariedade e não mais pelo domínio e competição. Esta mudança de perspectiva traz profundas alterações no entendimento do conhecimento científico, que vai se comprometer com novas promessas, baseadas em novos pressupostos, os quais, a priori, não podem garantir verdade e felicidade.

Para Sztompka (1998, p.62), o progresso só faz algum sentido “quando ele está associado a ideia de transformação (mudança da, e não na sociedade)”. De acordo com Robert Nisbet (1980 apud Sztompka, 1998, p.62):

Progresso deve ser definido como a ideia de que a humanidade avança a partir de uma condição original de penúria cultural, ignorância e insegurança na direção de níveis cada vez mais altos de civilização, e de que tal avanço há de continuar, com recursos apenas ocasionais, do presente para o futuro.

É a ideia de progresso relacionada à “noção do tempo irreversível”, debatida por Sztompka (1998), que é a ideia mais comum encontrada no imaginário das pessoas, pois ela traz embutida a noção de tempo linear, que assegura a continuidade entre passado, presente e futuro. Nesse sentido, na visão do autor, progresso é a diferença positiva entre o passado e o presente ou, também, entre o presente e o futuro, que no caso é o progresso esperado.

Esse conceito de progresso calcula o quão melhores estamos hoje do que ontem, ou queremos estar amanhã, do que hoje. O ser humano a partir de seus anseios, quando elabora o seu plano de vida, pensa desta forma. Pode-se considerar uma máxima. A seguir sistematização da ideia de progresso relacionada à “noção do tempo irreversível”, elaborada por mim para melhor visualização do que se refere Sztompka.

Entenda-se **P** por progresso; **O** por ontem; **H** por hoje; e **F** por futuro.

$$P = H - O$$

OU

$$P = F - H$$

Para chegar a um resultado satisfatório, de acordo com o conceito “tempo irreversível”, o resultado deste cálculo tem que, sempre, ser positivo. Utilizando a ideia de progresso relacionada à “noção do tempo irreversível” e relacionando-a com a “noção de aperfeiçoamento, avanço” de Granovetter (1979), citado por Sztompka (1998), percebe-se que

a ideia de progresso também pode estar relacionada a valores preferenciais assumidos por pessoas. Não é puramente objetivo. O que pode ser considerado progresso para alguns pode não ser para outros, varia de acordo com os valores envolvidos.

Para não cairmos na armadilha do relativismo total, Sztompka esclarece que valores são relativos em graus diversos. De um lado encontramos medidas de progresso com os quais a maioria das pessoas provavelmente concordaria, e que podem ser tomadas como a maior aproximação possível do critério absoluto de progresso, como por exemplo cita:

Não constitui um fato que a média de vida do século XX é duas vezes a da Idade Média? Pode tal fato ser atribuído a razões outras que não o progresso da medicina? É difícil duvidar que o aumento da longevidade seja uma aspiração universal. A erradicação de muitas doenças endêmicas fatais não é um outro indício do progresso da medicina? Tomemos a eficiência e o custo-efetividade como outro valor não-problemático. Atravessar o oceano em seis horas e não em três meses não é uma melhoria proporcionada pelo progresso tecnológico? Poder enviar um fax em vez de esperar semanas por uma troca de correspondências não é claramente outra conquista tecnológica que representa mudança para melhor? Finalmente, podemos considerar a amplitude do conhecimento como o terceiro candidato à condição de valor universal. Não é bom sabermos muito mais, e muito mais profundamente, sobre os mecanismos da natureza e da sociedade do que sabíamos antes? Não constitui um aperfeiçoamento os fatos sociais e históricos decisivos serem estabelecidos através da pesquisa disciplinada e criteriosa e não como produtos da imaginação, de fantasias, mitos e estereótipos? Pode-se duvidar do progresso científico? (Sztompka, 1998, p.64)

Instantaneamente, quando alguém é questionado sobre o que é o progresso, certamente, dentre outras coisas, pensa em ruas asfaltadas, geração de emprego e renda nas grandes metrópoles, avanços na tecnologia e na comunicação, rapidez, agilidade e facilidade ao dia-a-dia cada vez mais corrido. Não é mesmo? Pois bem, essa ideia deriva da fase industrial vivida entre o final do século XIX e início do século XX que marca a diferença entre o moderno e pós-moderno, quando a industrialização, urbanização e modernização foram reproduzidas como sinônimo do progresso. Porém, há de se questionar essa fase progressista vivida nos grandes centros urbanos. Sztompka (1998, p.65) ressalta que

[...] só mais recentemente verificou-se que talvez se tenha ido longe demais (cidades superpopulosas, balneários lotados de turistas, aeroportos tumultuados, autoestradas congestionadas, superoferta de bens, consumo excessivo), e também que coisas boas podem produzir efeitos colaterais claramente negativos (poluição, esgotamento de recursos, destruição ambiental, doenças civilizacionais). Tornou-se claro também que o progresso em um setor pode ocorrer à custa de retrocessos em outros.

A partir das percepções que desatrelavam a imagem do progresso dos séculos XIX e XX, de resultados positivos, sem uma observância ao prenúncio do caos que viria no longo

prazo, sem uma legitimação e diferenciação entre progresso e desenvolvimento, começaram a surgir as discussões críticas sobre o desenvolvimento, em uma perspectiva pós-moderna.

Como se pode observar, há muito tempo os autores clássicos e neoclássicos da economia já discorriam sobre o desenvolvimento econômico dos países, com vistas às questões sociais, sob a penumbra das consequências do desenvolvimento desenfreado que vagava em incertezas sobre a relação positiva para o planeta e para as sociedades.

A teoria clássica surgiu do estudo dos meios de manter a ordem econômica através do liberalismo e da interpretação das inovações tecnológicas provenientes da Revolução Industrial. Todo o contexto da Escola Clássica foi influenciado pela Revolução Industrial. É caracterizada pela busca no equilíbrio do mercado (oferta e demanda) via ajuste de preços, pela não-intervenção estatal na atividade econômica, prevalecendo a atuação da "ordem natural" dos mercados e pela satisfação das necessidades humanas através da divisão do trabalho, que por sua vez aloca a força de trabalho em várias linhas de emprego.

Já a teoria Neoclássica defendia a racionalização e otimização dos recursos escassos. O homem saberia racionalizar e, portanto, equilibraria seus ganhos e seus gastos. É nela que se dá a consolidação do pensamento liberal. Doutrinava um sistema econômico competitivo tendendo automaticamente para o equilíbrio, a um nível pleno de emprego dos fatores de produção. Com isso surgiram duas novas teorias: 1) Teoria do Equilíbrio Geral; 2) Teoria do Equilíbrio Parcial.

A primeira se destacou por formular uma nova teoria do valor, baseada na utilidade (teoria subjetiva do valor), ou seja, o valor do bem é determinado pela quantidade e utilidade do mesmo, enquanto a segunda considerava que a economia era o estudo da atividade humana nos negócios econômicos, portanto, a economia seria uma ciência do comportamento humano e não da riqueza.

Passado pelos esclarecimentos básicos sobre as diferenças encontradas nessas duas teorias econômicas, cabe analisar uma outra ideia de desenvolvimento, que tem como base a sustentabilidade.

A noção tradicional de desenvolvimento é vista como crescimento econômico, pois deriva da ideia de progresso, revelando-se como uma das ideias básicas da dinâmica do capitalismo. Nesse sentido, faz-se necessário esclarecer um ponto controverso que permeia o conceito de desenvolvimento, que é a sua diferenciação de crescimento. O crescimento refere-

se aos níveis de produção e renda de determinada população, ou seja, totalmente ligado às questões econômicas, enquanto que desenvolvimento se direciona à elevação do nível de vida.

Veiga (2010, p.18-9) ressalta que

[...] até o início dos anos 1960, não se sentiu muito a necessidade de distinguir desenvolvimento de crescimento econômico, pois as poucas nações desenvolvidas eram as que se haviam tornado ricas, pela industrialização. De outro lado, os países que haviam permanecido subdesenvolvidos eram pobres, nos quais o processo de industrialização era incipiente ou nem havia começado. Todavia, foram surgindo evidências de que o intenso crescimento econômico ocorrido durante a década de 1950 em diversos países semi-industrializados (entre os quais o Brasil), não se traduziu necessariamente em maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais, como ocorrera nos países considerados desenvolvidos. A começar pelo acesso à saúde e à educação. Foi assim que surgiu o intenso debate internacional sobre o sentido do vocábulo desenvolvimento.

Vimos a partir de então um paradoxo entre o desenvolvimento e suas consequências e a forma de absorção do desenvolvimento em áreas diferentes do globo. Desenvolvimento relacionado a graus de industrialização, como modelo obtido em países desenvolvidos, não se enquadrava nos países semi-industrializados, ou seja, começou a se perceber que o desenvolvimento não poderia estar limitado à industrialização, mas que existiam outros fatores que, talvez, atrelados à industrialização, que gera emprego e renda, poderiam ser determinantes para o desenvolvimento de um país. Por outro lado, a industrialização por si só demandaria uma discussão mais apurada sobre suas consequências, dadas as questões não observadas entre as décadas de 1950 a 1970, que dizem respeito à escassez de recursos do planeta.

Celso Furtado (1974 apud Veiga, 2010, p.28) escreveu:

Como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e leva-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo?

Para Furtado, era o mito do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. Por causa dessa ideia, ressalta ele, tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-la em objetivos abstratos, como são os investimentos, as exportações e o crescimento.

Além disso, Furtado destaca a crença de que os padrões de consumo da minoria da humanidade nos países altamente industrializados poderão ser acessíveis às grandes massas

de população na periferia. Essa ideia constitui, seguramente, um prolongamento do mito do progresso, elemento essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, na qual se criou a atual sociedade industrial (Furtado, 1974 apud Veiga, 2010, p. 29-30).

Desde 1987, a institucionalização e legitimação do conceito de desenvolvimento sustentável começou a ganhar forma. Lembra Veiga (2010, p.113), que foi nesse ano que a então presidente da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Gro Harlem Brundtland, perante a Assembleia Geral da ONU, caracterizou o Desenvolvimento Sustentável como um “conceito político” e um “conceito amplo para o progresso econômico e social”. O documento *Nosso futuro comum* foi intencionalmente político, que procurava alianças com vistas à viabilização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a “Rio-92”.

A década final do Século XX foi um período de desenrolar das discussões sobre o desenvolvimento, quando novos estudos reexaminaram e estabeleceram novas abordagens, tidas atualmente como centrais ao desenvolvimento. Nesse período, o registro do desenvolvimento confirmou a eficácia de algumas formas para o desenvolvimento sustentável, momento em que questões socioambientais começaram a vir à tona em grandes conferências que discutiam o futuro do planeta.

Com isso, foi se desenhando um novo conceito, segundo o qual o desenvolvimento a qualquer custo, com vistas simplesmente nos números resultante dos lucros, sem pensar nas consequências socioambientais, começou a dar lugar a uma nova abordagem. Passou a ser repensada, forçando que a ideia de sustentabilidade passasse ser incorporada ao mundo capitalista, passando, inclusive, a ser quantificado na bolsa de valores.

Para Veiga (2010, p.171), entre os autores que mais se dedicaram ao assunto destaca-se Ignacy Sachs, que melhor soube evitar simultaneamente o ambientalismo pueril, que pouco se preocupa com a pobreza e desigualdades, e o desenvolvimentismo anacrônico, que pouco se preocupa com as gerações futuras. Sachs considera que a abordagem, fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos, primeiro chamada de *ecodesenvolvimento* e depois de desenvolvimento sustentável, não se alterou entre as Conferências de Estocolmo (1972) e a “Rio-92” (1992). E acredita que permanece válida, na recomendação de objetivos específicos para oito das suas dimensões: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional.

Sendo assim, apesar do conceito sustentável ainda passar por um processo intenso de descobertas, com vistas à necessidade de criação de uma nova utopia, pode-se dizer que o modelo que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente. Em outras palavras, é a noção de que o crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental.

É nesse contexto de críticas ao conceito padrão de desenvolvimento, que na indústria da mineração crescem em importância os conceitos relacionados às práticas de sustentabilidade, entre estes o conceito de Licença Social para Operar.

3 LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR

A licença social para operar é um desafio a ser vencido pelas grandes indústrias, em especial a mineira. Nessa perspectiva considera-se o aceite de comunidades locais, constituído de acordos sociais embasados na mitigação dos impactos e desenvolvimento local dos territórios, como alternativa viável para se considerar que um determinado empreendimento possui licença social para operar.

As comunidades, hoje mais conhecedoras de seus direitos, estão à frente em busca de informações que possam assegurar que empreendimentos contemplem suas expectativas de melhorias de vida e mitigação de impactos. Buscam assegurar seus direitos ainda na fase do planejamento, sendo incluídas e ouvidas nas etapas do licenciamento propriamente dito, para que o cronograma de implantação e operação esteja alinhado às questões sociais que se desenrolarão a partir do estabelecimento da necessidade de adquirir a licença social para operar.

Foi na década de 1990 que o conceito de licença social para operar surgiu. De acordo com Prno e Slocombe, 2014, o responsável pela primeira formulação do conceito foi um executivo de mineração canadense, Jim Cooney, que observando a relação da indústria de mineração com as comunidades locais, muitas vezes pautada de conflitos, percebeu a necessidade da obtenção de uma licença social.

Após isso, recebeu crescente atenção de profissionais da indústria. Recentemente, a academia tem se dedicado a estudar o assunto. Continua sendo necessário pesquisa e caracterização de ferramentas adicionais que tratem da natureza complexa e mutável da relação da indústria de mineração com as comunidades envolvidas, conforme relatam Prno e Slocombe (2014, p.673, tradução própria):

Subsiste a necessidade de pesquisas adicionais e ferramentas que especificamente considerem a complexa e mutável natureza das interações da mineração com as comunidades. Por extensão, novas estratégias de governança para a mineração são também necessárias para confrontar esses riscos, na medida em que as formas convencionais de governança não são flexíveis e capazes o suficiente para abarcar os problemas complexos, não lineares, rapidamente mutáveis e altamente incertos demonstrados pelas sociedades de um mundo globalizado.

Chamo a atenção à citação dos autores, evocada acima, sobre as características de compreensão e adaptação das empresas de mineração ao novo formato de licença que vem se

desenhando para garantir a implantação dos empreendimentos. Especialmente, quando dizem que “as formas convencionais de governança não são flexíveis e capazes o suficiente para abarcar os problemas complexos, não lineares, rapidamente mutáveis e altamente incertos demonstrados pelas sociedades de um mundo globalizado”, nas palavras de Prno e Slocombe, na citação transcrita logo acima.

Para enfatizar, discutirei, a seguir, algumas questões destacadas a partir do texto acima que demonstram o desafio do novo contexto social no qual nos situamos e que será alvo de análise neste trabalho:

- 1) “As formas convencionais de governança não são flexíveis”: As empresas, em sua maioria, funcionam num modelo de governança – processos de tomada de decisão com participação dos atores concernidos - que necessita de revisão, no sentido de se obter maior flexibilidade. Isto é indispensável para acompanhar as novas tendências que começam a se desenhar a partir da pressão social e política que já existe e tende a aumentar, no sentido da busca de uma afirmação social. Pode-se prever que, sem a participação das comunidades afetadas, chegará um tempo em que não será possível conseguir licenças ambientais sem, antes, a obtenção de licenças sociais.
- 2) “... capazes o suficiente para abarcar o complexo...”: Pela questão óbvia de que as pessoas e grupos não são iguais e que, de acordo com suas crenças, ideias, pensamentos e histórias de vida não é possível construir um procedimento padrão e único, torna-se complexo o processo de construir um caminho para obtenção da licença social para operar. Deve-se sempre buscar a construção de um plano de comunicação mais adequado possível à realidade das comunidades, tendo em vista a obediência à legislação e normas que rodeiam a obtenção da licença social para operar; por outro lado, trata-se de uma realidade dinâmica, sobre a qual incidem fatores – históricos, sociopolíticos e outros - que vão além da indústria em questão e seus efeitos no território. Finalmente, há que considerar a frequente falta de estrutura operacional das empresas tradicionais, o que dificulta lidar com tais questões complexas.
- 3) “... não linear”: A licença social para operar está relacionada à abordagem das ciências que tratam do real como sistemas complexos e consideram a incerteza e a interconexão de processos em múltiplas escalas, dentre as quais as inter-relações entre o social e o ambiental, entre o econômico e o ambiental. Garantir a participação das

comunidades na estratégia empresarial para obtenção da licença social para operar, requer ter em conta as contribuições do pensamento sistêmico e complexo.

- 4) “... rapidamente mutável...”: Consiste na necessidade contínua de rever a estratégia de diálogo social sempre que situações mudem, seja no contexto local ou global. Como exemplo, poderiam ser citadas mudanças de interlocutores ou modificações nos projetos que impliquem necessidade de renovar o plano de comunicação social. Esse ponto poderá ser melhor esclarecido no capítulo a seguir que trata da mobilização dos atores nas cenas locais.
- 5) “...problemas altamente incertos inerentes às sociedades de um mundo globalizado”: Evoca as incertezas provenientes de um processo complexo e inexato, que podem ser percebidas e ter impactos diferenciados em comunidades distintas, mesmo que sejam aplicados métodos iguais. Além disso, em um mundo globalizado onde as formas de comunicação e tecnologias encurtam as distâncias e rompem as barreiras do tempo, estratégias empresariais realizadas junto a comunidades mesmo em locais longínquos podem ser conhecidas em questão de minutos, seja pelos seus efeitos negativos ou positivos.

Como se pode perceber, o tema necessita de um aprofundamento e pesquisas que direcionem de alguma forma a indústria de mineração que se depara com a questão, mas de fato não sabe como resolver. Uma saída é a criação de ferramentas mensuráveis que possam ser usadas para demonstrar que as empresas estão em busca da licença social para operar. Como veremos mais adiante, o sistema conceitual elaborado por Prno e Slocombe para avaliar os determinantes e resultados da licença social para operar, oferece alternativas que influenciam no governo, nas comunidades, nas empresas de mineração e na interação das empresas com as comunidades, a fim de propiciar o aceite e a obtenção da licença social.

Texto extraído da *home page* da Fundação Dom Cabral (www.fdc.org.br) afirma que

[...] a licença social tem um caráter intangível e, portanto, depende de trabalhos de longo prazo, da construção de confiança e de imagem, e só pode ser atingida através da “socioeficiência”, ou seja, a realização de ações sociais sem o prejuízo da lucratividade da empresa. Para isso, seriam necessários uma gestão inovadora e informatizada de todo o processo; formação do capital social nas comunidades; existência de um plano de comunicação eficiente, interna e externamente; plano de negócios para atividades a serem realizadas nas comunidades; uma estrutura de apoio ao monitoramento e avaliação das ações socioambientais.

Em entrevista à consultora Mariana Lyra (fipbiogold.com.br), o pesquisador Robert Boutilier, um dos maiores estudiosos sobre o conceito de licença social de operação, associado ao Centro de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades da Universidade de Simon Fraser e ao Centro Australiano de Responsabilidade Social Corporativa, em Melbourne, quando questionado sobre quais são suas impressões sobre o cenário atual da indústria de mineração no Brasil, respondeu que em sua opinião o Brasil possui uma tremenda oportunidade, pois é um dos maiores países de mineração no mundo, tendo assim boa relevância na economia mundial. Observando as operações locais, um dos maiores desafios em elevados crescimentos é a necessidade contínua de revisar a incrementar os processos de governança e gestão. Tanto para organizações de negócios quanto para governos, é como reformar um navio enquanto ele está no mar. E o mar é a arena sociopolítica que está constantemente revolto e bravio por conta do rápido desenvolvimento em infraestrutura e da expansão das operações de negócios.

Dada a complexidade e o antagonismo dos interesses, a licença social para operar não é um tema fácil e talvez enfrente ainda alguma resistência na indústria de mineração, mas é fundamental que na atualidade, de onde emergem de forma cada vez mais sistemática e organizada os movimentos sociais apoiados por Organizações Não Governamentais e instituições especialistas em tratar de problemas sociais, faz-se necessário ser compreendido e internalizado. Pode-se dizer com isso que o mundo mudou e a indústria de mineração precisa se adequar a essa nova realidade.

A Fundação Dom Cabral (www.fdc.org.br) caracteriza a licença social como

[...] uma permissão informal dada pelos *stakeholders* aos empreendimentos para que operem, produzam e ampliem em determinada região e determinado contexto. Como a comunidade participa do processo de instalação de novas empresas em uma região, principalmente através do licenciamento ambiental, é fundamental que a mesma aprove os impactos ambientais e sociais decorrentes da instalação e operação dos novos empreendimentos.

Além disso, a Fundação Dom Cabral afirma que em relação à indústria de mineração “a percepção pública negativa, a falta de reconhecimento de benefícios sociais e o aumento da consciência ambiental geram pressões sociais que dificultam a obtenção e a manutenção das licenças sociais”, o que obriga que as mineradoras busquem continuamente o entendimento e engajamento dos *stakeholders*, considerar expectativas e conquistar a confiança do público,

fazer ações além das exigências legais. Assim, constrói-se uma boa reputação, obtendo-se a licença social.

A respeito da licença social, pode se afirmar que só pode ser adquirida através do diálogo constante e do engajamento das partes interessadas. Deve ser atrelada às estratégias organizacionais em consonância com as ações de sustentabilidade, já que, sem responsabilidade social e ambiental, a licença social pode não ser obtida.

A Takao Consultoria (www.takaoconsultoria.com.br), uma empresa de consultoria com foco em engajamento de *stakeholders*, elaborou um manual para profissionais que estão se deparando com esse instigante desafio de engajar empresas e *stakeholders*, que no caso da análise deste estudo são os Povos Indígenas. A empresa de consultoria define como engajamento “a prática de incluir o ponto de vista do *stakeholder* no processo decisório da organização. Dessa forma é possível ampliar a percepção do contexto para que a organização / liderança possa desenhar estratégias mais adequadas de atuação”.

Para a Takao, o engajamento vai além do comunicar ou informar, que atuam em um único sentido: da organização para o seu público de interesse. Não se trata de convencer o outro, ou “vender uma ideia”, mas entender o ponto de vista do outro e considera-lo na tomada de decisão. O engajamento oportuniza o alinhamento das práticas de negócio com as expectativas e necessidades da sociedade e, assim, contribui com a sustentabilidade e geração de valor no longo prazo. Para isso, lista princípios que considera básicos às práticas do engajamento:

- Inclusividade: relacionado à participação do *stakeholder* (que impacta e é impactado), de forma estratégica, na busca de respostas aos desafios da sustentabilidade.
- Materialidade: determinação de temas mais relevantes para a organização e seus *stakeholders*. O assunto material é o que pode impactar a estratégia da organização e de seus *stakeholders* de maneira significativa. Alguns temas podem ser materiais para uns e não para outros.
- Responsividade: é a resposta da organização a um assunto material por meio de decisões, ações, atividades, além de comunicação com *stakeholders*.

No Guia de Boas Práticas do ICMM (versão rascunho), alguns princípios importantes para a construção de um bom engajamento no contexto de Povos Indígenas e mineração, foram destacados:

- Os Povos Indígenas precisam entender os seus direitos;
- Comunidades Indígenas devem ser informadas sobre, e compreenderem plenamente (curto, médio e longo prazo) os impactos sociais e ambientais – positivos e negativos – que podem resultar da mineração;
- As empresas devem compreender e lidar com os impactos potencialmente negativos, considerando o conhecimento tradicional no desenho e implementação das estratégias de mitigação.
- Há entendimento mútuo e respeito entre empresas e comunidades indígenas, tal qual com outros *stakeholders*;
- As aspirações dos indígenas têm importância no planejamento dos projetos e eles são vistos como tendo a propriedade de participar ativamente das decisões sobre programas e iniciativas de desenvolvimento das comunidades;
- O projeto deve ter apoio amplo da comunidade;
- As vozes de todos na comunidade sejam ouvidas; isto é, devem-se buscar processos de engajamento inclusivos.

Percebe-se que os Povos Indígenas e comunidades locais de forma geral têm se organizado para exigir uma parcela cada vez maior dos benefícios que podem ser obtidos através da instalação de empreendimentos de mineração e garantias que o desenvolvimento local será realizado com segurança e responsabilidade. De fato, nessa perspectiva, o processo de licença social concretiza os princípios e promessas do desenvolvimento sustentável nas situações de implementação de grandes projetos de mineração e seus impactos sobre as populações locais.

Em um tempo pretérito, em que a questão ambiental pesava sobremaneira quando comparada à questão social, era como se o ser humano não fizesse parte do ecossistema. Hoje vivemos uma era marcada por discussões sobre a relação das comunidades locais com o ambiente, chegando inclusive a se analisar a possibilidade de poder de veto dos Povos Indígenas sobre a instalação de empreendimentos que afetem de forma irrevogável seu

território, e causando algumas distorções oriundas das análises sobre consulta ou consentimento, no contexto da discussão proveniente da Convenção 169 da OIT.

Os reflexos negativos que se dão a partir da relação entre empreendedor e comunidades, quando anunciada a necessidade de implantação de um empreendimento de mineração é consequência, em grande parte, de questões não resolvidas, como por exemplo informações incompletas, perguntas sem respostas, promessas não cumpridas, explicações sem demonstração, interrupções no diálogo, visitas técnicas nas comunidades somente em momentos decisórios, plano de comunicação ineficiente e que gere expectativas demasiadas nas comunidades e falta de aceitação por parte das comunidades por não compreenderem ou não aceitar que determinada ação mitigará um impacto esperado, ou expectativa demasiada sobre a partilha de benefícios.

A maioria das vezes, os conflitos emergem quando as expectativas locais não são preenchidas e quando há o sentimento de perda e de mudança de vida para pior. Ou, ainda, quando as comunidades não se sentem reconhecidas, mas alijadas de processos importantes que afetam direta ou indiretamente o território que também consideram seu. Nessas situações, as comunidades costumam afirmar que as licenças ambientais não atendem às expectativas sociais, mesmo quando indicadas nas licenças condicionantes socioeconômicas que refletem ações de mitigação de impactos e necessidade de comprovação de realização das ações.

Há que considerar, ainda, que a vida útil de um projeto mineral pode ser muito longa e, assim, o empreendimento pode ser herdeiro de “passivos sociais históricos” que continuam a influenciar nas representações sociais presentes sobre o empreendimento, ou seja, no imaginário coletivo dos Povos Indígenas e comunidades locais. Distante disso, muitas vezes, está a satisfação das comunidades em relação aos resultados e aos recursos investidos em um determinado projeto que para o órgão ambiental e empreendedor foi realizado, mas algumas vezes sem reflexos positivos observados pelas comunidades locais. Ou seja, deixa de ser um investimento e entra no somatório de despesas para o empreendedor, que junto com outros fatores de insatisfação são componentes de uma dinamite social que, quando acionada, poderá causar grandes impactos econômicos.

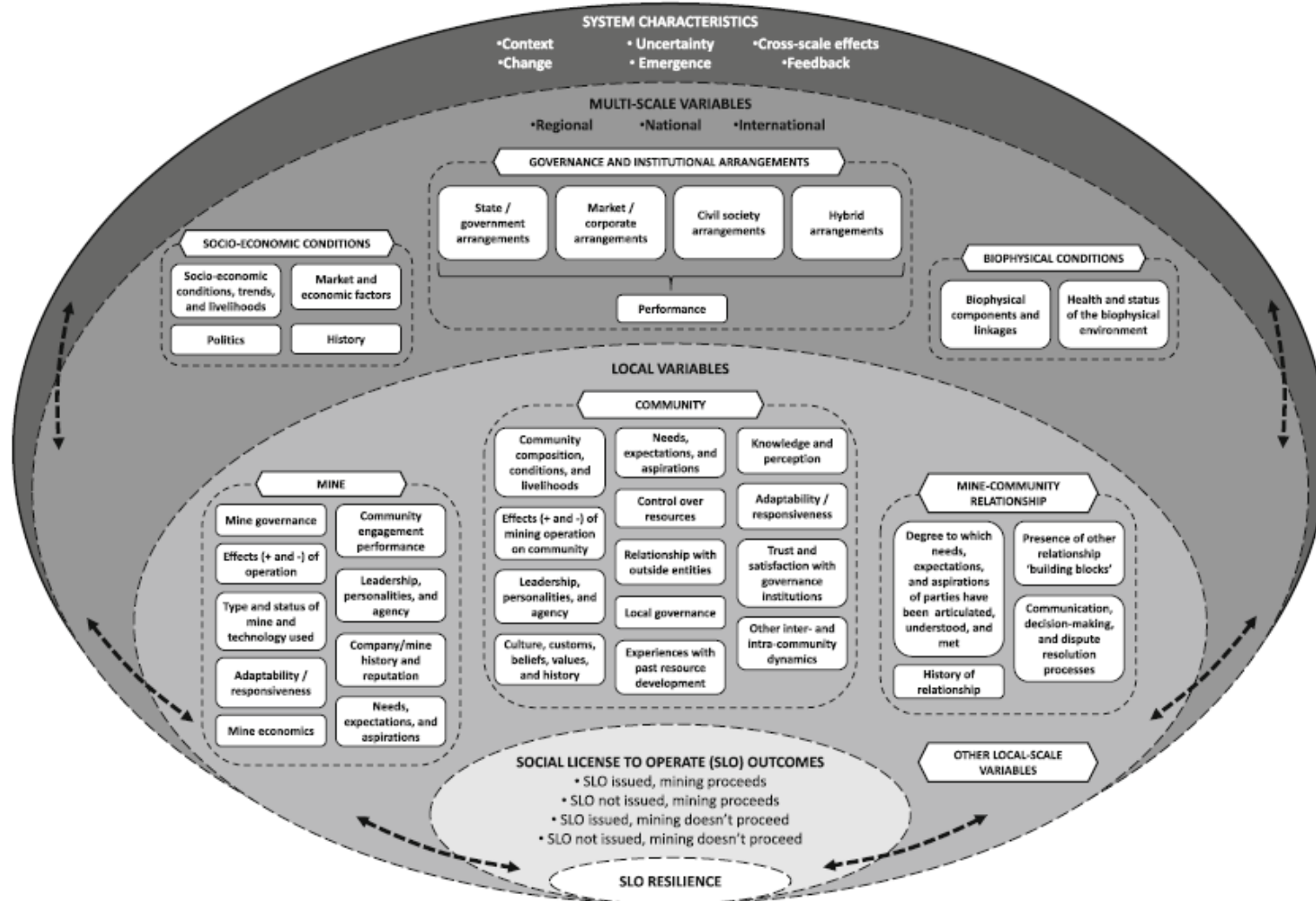
É fundamental levar em consideração as expectativas das comunidades em relação ao empreendimento. Por mais que cientificamente seja comprovado que determinado impacto não exista, ou não é consequência da indústria, é necessário o esforço de desmistificar

percepções sociais. E, também, agir de forma preventiva em relação a questões algumas vezes não anotadas durante o levantamento dos estudos de identificação de impactos, com os quais se obtém as licenças ambientais, mas que passam a ser reclamações recorrentes das comunidades. Para Prno e Slocombe (2014), há licença social quando um projeto de mineração é visto como tendo a aprovação e aceitação de sociedade para realizar suas atividades. Esses são, portanto, aspectos que apontam para a complexidade, não linearidade dos fatores que incidem sobre uma licença social, conforme o entendimento desses autores.

Apesar de complexo, o entendimento a respeito de um processo que também tem um lado intangível como a obtenção da licença social para operar, isso não incapacita a mensurabilidade do mesmo. Não é porque o tema tem elementos intangíveis que não pode ser mensurado.

Prno e Slocombe (2014) desenharam um sistema conceitual para avaliar os determinantes e resultados da licença social para operar na indústria de mineração. O sistema a seguir descreve as muitas potenciais variáveis que podem afetar os resultados da licença social, divididos em características do sistema, variáveis de múltiplas escalas, variáveis locais, condições socioeconômicas e biofísicas.

Figura 1 - Sistema conceitual para avaliar determinantes e resultados da Licença Social para Operar (SLO), na indústria de mineração.



Fonte: Prno e Slocombe, (2014).

Como mencionado anteriormente, o sistema leva em consideração as características, a abrangência política, condições socioeconômicas e biofísicas e variáveis locais da mineração e do relacionamento da indústria com as comunidades, engajado em um sistema de resiliência. A característica de sistema implica que suas partes são inter-relacionadas, de modo que alterações em um dos componentes incide em outros.

Para entender melhor os motivos que levaram Slocombe e Prno à escolha da abordagem da licença social como um sistema resiliente, para demonstrar os fatores que interferem na obtenção da licença social, é importante definir resiliência e sistemas resilientes. De acordo com Norris et al. (2008 apud Farral, 2012), parece existir um consenso entre especialistas sobre dois aspectos importantes: [1] a resiliência é mais uma “capacidade”, ou um “processo”, do que um resultado; [2] a resiliência está associada mais à adaptabilidade do que à estabilidade. Aliás, adaptabilidade é uma característica importante do processo licença social, pois diz respeito à flexibilidade para responder a mudanças, eventos inesperados, incertezas no horizonte.

Por outro lado, Bruneau et al. (2003 apud Farral, 2012), consideram que os sistemas resilientes apresentam quatro características chave, designadas como os quatro Rs: [1] Robustez, i.e. a capacidade de suportar condições de stress sem sofrer degradação; neste sentido, uma estratégia robusta barra um vasto leque de perigos, mas é frágil se funciona apenas para um reduzido número de cenários; [2] Redundância, i.e. a extensão da possibilidade de substituição de elementos constituintes do sistema face a eventos disruptores ou a fenômenos de degradação – relacionada com a redundância está a condição de diversidade; [3] Rapidez, ou seja, a capacidade de atingir metas/objetivos num período de tempo adequado de forma a conter perdas e evitar crises; [4] Capacidade mobilizadora (“Resourcefulness”), a capacidade em identificar problemas e mobilizar recursos face a condições que ameaçam o sistema.

Ao analisar as determinantes do sistema resiliente proposta por Prno e Slocombe (2014), percebe-se que algumas dessas determinantes estão relacionadas às expectativas, percepção, características sócio culturais e participação das comunidades no processo decisório; na perspectiva da indústria de mineração, os possíveis efeitos negativos que possam interferir na economia podem ser oriundos da relação com as comunidades. Em alguns casos as determinantes das comunidades se repetem para a indústria de mineração, o que demonstra

que as empresas estão cada vez mais atentas para as necessidades, expectativas e aspirações das comunidades.

Na perspectiva do relacionamento da indústria de mineração com as comunidades afetadas, nota-se a necessidade de elaboração de um acordo para que as expectativas e necessidades de ambas as partes sejam atendidas. Há, também, o histórico do relacionamento, ou seja, o cuidado desde o ponto inicial, comunicação e tomada de decisão e resolução de processos de disputa.

Atentar para os pontos elencados acima é fundamental para obtenção e manutenção da licença social para operar. Sim, porque assim como todo relacionamento, não pode pensar somente em estabelecer uma relação inicial sem considerar que o processo de confiança e respeito se conquista com a convivência. Confiança resulta em boa reputação, que por sua vez depende de relações, o que será melhor analisado no capítulo que tratará sobre o assunto.

Cada vez mais, percebe-se que sem a licença social para operar, que tem deixado de ser informal e subjetiva para ser atrelada aos resultados de estudos específicos solicitados pelos órgãos ambientais e intervenientes, com participação, anuência e concordância dos Povos indígenas e comunidades afetadas, torna-se cada vez mais difícil a implantação de um empreendimento de mineração. Nos relatórios periódicos aos órgãos ambientais tem sido solicitado demonstrativo da execução das ações acordadas com as comunidades, através de acordos, a fim de garantir a participação e a aceitação sobre a atividade. Ademais, para garantir a satisfação das comunidades em relação à execução das atividades pactuadas com o empreendedor, os órgãos ambientais e intervenientes do relacionamento fazem vistorias periódicas às comunidades.

O uso de conhecimentos empíricos sobre o meio, ou saberes locais, além dos conhecimentos científicos obtidos através dos estudos elaborados pelo empreendedor, por determinação dos órgãos, é valorizado na definição dos impactos. As ações de mitigação e/ou compensação dos impactos às comunidades são vinculadas ao licenciamento ambiental e se apresentam como condicionantes ambientais. Ou seja, sem o cumprimento das ações pactuadas entre empreendedor, órgão ambiental, órgão interveniente do licenciamento e comunidades, não é possível obter ou manter a licença ambiental.

Com o advento do marco legal do processo de licenciamento ambiental e sua regulamentação, reforça-se a necessidade da “licença social para operar”, assim denominada por Slocombe e Prno (2014, p.672, tradução própria):

Comunidades em todo o mundo têm vindo cada vez mais a exigir uma fatia maior dos benefícios de projetos de mineração locais, maior envolvimento na tomada de decisão, e as garantias de que o desenvolvimento mineral será realizado com segurança e responsabilidade.

É perceptível o envolvimento mais propositivo das comunidades que, por sua vez, começam a apresentar demandas de repartição de benefícios, não somente para o poder público através dos impostos, mas também às entidades pagadoras desses impostos, da indústria. A partir daí, surge uma série de demandas que muitas vezes não poderão ser atendidas pelas organizações, ou por não estarem alinhadas às respectivas políticas de responsabilidade social, ou por não serem de responsabilidade do setor privado, além de outros fatores. É então que surgem conflitos de interesses ocasionados pelo impacto da expectativa: “Estão surgindo muitos casos de conflitos, quando as expectativas locais não forem atendidas, por vezes, com custos significativos para a indústria” (David; Franks, 2011 apud Slocombe; Prno, 2014, p.672, tradução própria).

Por outro lado, Slocombe, baseado em Bridge (2004), também adverte para a insuficiência de se ater aos requisitos legais, previstos nas compensações. As expectativas das sociedades que abrigam os empreendimentos de mineração são complexas, daí que a proposta da SLO traz uma concepção mais abrangente das relações.

A possível ausência do Estado em regiões de remoto acesso, sem as políticas de inclusão social encontradas nas proximidades dos grandes centros urbanos, pode gerar demandas sociais, que aqui eu chamo de “demandas reprimidas”, que tendem a ser redirecionadas a empresas, a partir do momento em que os Povos Indígenas ou comunidades sabem da possibilidade de implantação de empreendimento, o que pode maximizar as expectativas dos reais impactos.

Há de se observar que uma relação iniciada assim poderá causar problemas para todos os lados. Pois, se de um lado as demandas das comunidades são legítimas, de outro o empreendedor deve evitar assumir papel do Estado, buscando sempre apoiar as comunidades na comunicação com o Estado, para que por meio das comunidades, as políticas públicas

sejam acessadas, não se eximindo o empreendedor de possíveis parcerias público/privadas para otimizar e garantir o acesso das comunidades.

4 BREVE ANÁLISE SOBRE GOVERNANÇA E GOVERNO NO CONTEXTO DA LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR

Tomando como base a definição feita pelo Banco Mundial (1992 apud Gonçalves, 2005, p.1) sobre Governança, temos que “é o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Precisando melhor, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”. De acordo com Nogueira (2001 apud Gonçalves, 2005, p.3), “Governo é um substantivo. Governar significa deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas”. A diferença entre os dois conceitos nos faz perceber que governança não é o mesmo que o governo, sendo a primeira um conceito mais amplo que contém em si a dimensão governamental. Segundo Rosenau (2000 apud Gonçalves, 2005, p.5):

Governança é um fenômeno mais amplo que governo, abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Segundo Brigagão e Rodrigues (1998 apud Gonçalves, 2005, p.6), em outra análise mais interessante para a discussão a qual pretendo elaborar, para chegarmos à casa comum da Governança Global, podemos usar como meios a diplomacia, negociação, construção de mecanismos de confiança mútua, resolução pacífica de conflitos e solução de controvérsias, o que caracteriza a governança como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes. Isto é, temos meios para chegar a um processo de governança.

De acordo com a Comissão sobre Governança Global, governança define-se como;

... a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. [...] diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizadas a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. (Gonçalves, 2005, p.6)

Tendo em vista a definição mais ampla do conceito de governança, que pode estar relacionada a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições, implica também na possibilidade de elaboração de mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. Isso é possível através dos seguintes meios: negociação, construção de mecanismos de confiança mútua, solução de controvérsias, entre outros.

A importância do conceito de governança neste trabalho diz respeito à necessidade de inserir no âmbito da prática corporativa, os anseios, preocupações e expectativas das comunidades, em busca da conciliação de interesses, que possam confluir para a obtenção da permissão informal para empreendimentos em determinada região.

Vale ressaltar que, mesmo lançando mão à definição mais ampla da palavra Governança, esse processo não pode ocorrer sem a participação do Governo (Estado). É fundamental para o funcionamento da boa governança o estabelecimento das funções de governabilidade, que para Santos (1997 apud Gonçalves, 2005, p.4-5), “refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição do *mix* apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas”. No caso das questões relacionadas à Licença Social para Operar, o Governo deve estar presente através de suas instituições reguladoras e das políticas de mitigação dos impactos, mediando a relação das empresas com as comunidades, a fim de garantir para ambos os lados o Estado Democrático de Direito.

5 DIÁLOGO SOCIAL COMO FERRAMENTA PARA OBTENÇÃO DA LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR

Está claro até aqui que um elemento importante do processo de licença social está no plano da comunicação entre os *stakeholders*, que nesta dissertação são representados pelos Povos Indígenas que possuem relação com a indústria de mineração. A comunicação envolve necessariamente as questões de poder e de reconhecimento entre as partes envolvidas em um processo comunicativo. Assim, para embasar esta análise, cabe recorrer a Habermas (1984 apud Goulart, 2012), que desenvolveu sua teoria da ação comunicativa em um diálogo constante com autores de uma ampla gama de linhas teóricas. Assim, ele incorpora uma série de temas e contribuições que foram desenvolvidos, seja pelo funcionalismo, pela fenomenologia, pelo marxismo, ou pela própria teoria crítica da escola de Frankfurt, sua matriz original e mais importante.

Habermas propõe um salto paradigmático, no qual abandona o paradigma da consciência, em prol de um paradigma da comunicação. Ele desenvolveu estudos com enfoque na racionalidade comunicativa, ao analisar as diferentes posições de Max Weber e Hannah Arendt, dois autores clássicos no campo da sociologia e da filosofia, que analisam a ação humana e o poder, de distintos pontos de vista, e identifica os seguintes pontos de distinção entre os dois autores. Para Weber, o poder significava a possibilidade de impor a própria vontade ao comportamento alheio, enquanto que para Arendt, o poder é a faculdade de alcançar um acordo quanto à ação comum, no contexto da comunicação livre da violência (apud Goulart, 2012, p.63).

O debate de Arendt (apud Barros, 2010, p.159) pode ser entendido como uma busca ininterrupta da liberdade política perdida com a emergência e a maturação da modernidade. É na vida pública – diferentemente da esfera privada – que os seres humanos encontram a alteridade, introduzindo conflitos e consentimentos, ao mesmo tempo em que encontram campo aberto para a revelação dos interesses e a descoberta. Ou seja, Arendt dá destaque ao “encontro com a alteridade”, processo que levanta conflitos e consentimentos que são expressos no espaço público. Esses elementos são importantes na compreensão do processo de licença social de operação, no qual a comunicação entre sujeitos que se reconhecem na sua diferença é um elemento crucial.

Habermas (1980 apud Goulart, 2012, p.63) enfatiza um modelo de ação humana; o comunicativo:

O poder resulta da capacidade humana, não somente de agir ou de fazer algo, como de unir-se a outros e atuar em concordância com eles. O fenômeno fundamental do poder não consiste na instrumentalização de uma vontade alheia para os próprios fins, mas na formação de uma vontade comum, numa comunicação orientada para o entendimento recíproco.

Para Habermas a ação comunicativa surge como uma interação de, no mínimo dois sujeitos, capazes de falar e agir, que estabelecem relações interpessoais com o objetivo de alcançar uma compreensão sobre a situação em que ocorre a interação com vistas a coordenar suas ações pela via do entendimento.

Nesta dissertação é importante destacar que o fenômeno fundamental do poder consiste na “formação de uma vontade comum”, numa comunicação orientada para o entendimento recíproco. E, também, na “negociação da definição da situação”. Quando se discute licença social para operar, na perspectiva de Habermas acima referida, partimos do pressuposto que para obtê-la é necessária a construção de uma comunicação orientada para o entendimento recíproco, na qual os participantes possam harmonizar seus planos de ação, suas definições da situação, conforme exposto acima.

É possível fazer uma comparação com um jogo de tabuleiro, em que algumas vezes o empreendedor mexe a peça, outras vezes as comunidades ou seus membros mexem as peças. Algumas vezes movimentos contrários podem fazer com que esse jogo esteja desequilibrado, onde alguém está ganhando em detrimento de outro, que está perdendo. Nesse jogo, o objetivo final deve ser o empate, adotando-se aqui uma perspectiva normativa que está presente na licença social, de que ela se baseia em uma perspectiva do que “deve ser”.

A formação da vontade comum é um processo. Diferente de jogos em que se almeja ganhar, o empate demonstra que o jogo está equilibrado, que ambos os jogadores estão no mesmo nível. Sem haver sentimentos de perdas, ainda que se reconheça o caráter conflitivo dos “jogos” que envolvem poderes e haveres. Algumas vezes, por não observar ou não avaliar bem a partida, pode ser que o jogo fique desigual, onde um dos lados esteja à frente no placar. Desta forma, isso pode ocasionar o que chamamos de conflitos e impedir a continuidade da partida. O interessante é que, quando por algum motivo acontecer isto, deve-se imediatamente avaliar os motivos e garantir que o jogo volte a estar balanceado. Empatado. Esse resultado significará a existência de uma comunicação orientada para o entendimento recíproco.

Para obtenção da licença social não devemos fugir dos conflitos, mas considerá-los seriamente, por isso fiz a comparação ao resultado equilibrado de um jogo. No jogo há disputas, há dissensos porque as partes competem. Mas, neste caso, o importante é buscar o ganha-ganha, desconsiderando a necessidade de dominação do placar. E isso implicará lidar com os conflitos que são parte do processo. O jogo implica o reconhecimento dos conflitos para o estabelecimento de regras, de acordos para lidar com eles. Inicialmente, o jogo começará com a impressão de desequilíbrio no placar. As comunidades iniciarão achando que a partida está desigual, pois estão aparentemente disputando com um competidor com muitas vantagens. Cabe ao empreendedor equilibrar esse jogo. Mostrando que não existem vantagens unilaterais e o que realmente importa é o placar equilibrado. Eis, aí, um processo complexo, mas que, na atualidade, precisa cada vez mais ser jogado, como parte de relações sociais democráticas.

Trazendo essa metáfora do jogo para a licença social de operação, no quadro das múltiplas variáveis de Prno e Slocombe, evocado anteriormente, constam instituições de governança, que contemplam mecanismos de expressão e gestão dos conflitos, das insatisfações e discordâncias. A formação da vontade comum na arena comunicativa implica lidar com essa dimensão da vida social, que são os conflitos. Ainda mais quando estão em jogo perspectivas culturais, expectativas econômicas, noções de direitos, apropriação de recursos de grande valor econômico etc. É importante assinalar que a mútua consideração das perspectivas pelas partes em disputa pode enriquecer soluções. É o que expressa a seguinte definição de conflito, retirada do Dicionário do Pensamento Social do Século XX:

Definido como uma contenda a respeito de valores, ou por reivindicações de status, poder e recursos escassos, na qual os objetivos das partes conflitantes não são apenas obter os valores desejados mas também neutralizar seus rivais, causar-lhes dano ou eliminá-los, o conflito pode ocorrer entre indivíduos ou entre coletividades. Esses conflitos intergrupos, bem como intragrupos, são aspectos perenes da vida social. São componentes essenciais da interação social em qualquer sociedade. Os conflitos não são sempre, de forma alguma, ‘fatores negativos’ a minar a vida coletiva. Em geral contribuem para a manutenção e o crescimento de grupos e coletividades, bem como para reforçar relações interpessoais. (Coser, 1996, p.120-1)

Na sequência da definição desse autor, há a ideia de que estruturas sociais (ou instituições) flexíveis, capazes de lidar com o conflito, podem favorecer a criatividade e a mudança social. Vale a pena apresentar essa definição, pois de certo modo a licença social de

operação pretende ser um processo que favorece adaptação, criatividade, em mútuo benefício dos *stakeholders* e do território no qual estão interagindo.

Toda sociedade contém elementos de tensão e fontes potenciais de conflito. Em estruturas flexíveis, esses conflitos fornecem a dinâmica da transformação social. Elementos que fogem e resistem às estruturas padronizadas de valores e normas e ao habitual equilíbrio de poder e interesses em tais estruturas podem ser considerados arautos de padrões alternativos. Em estruturas flexíveis, os conflitos evitam a fossilização e reduzem a probabilidade de tipos de ação puramente rotineiros. A mudança em geral e a inovação e a criatividade em particular neutralizam os ajustes habituais que paralisam a vida social dentro de moldes rígidos. (Coser, 1996, p.121)

Coser (1996) também trata dos conflitos que envolvem acesso a capital ou riqueza, como ocorre nas relações entre mineradoras e comunidades locais. Ele acentua a importância da expressão dos interesses conflitantes, para que possam ser negociados e tratados.

O choque de valores e interesses, as tensões entre o que é e o que, de acordo com alguns grupos ou indivíduos, devia ser, o conflito entre capitais investidos e novas demandas de acesso à riqueza, ao poder ou ao status estão longe de ser fenômenos patológicos – são estimulantes da vitalidade social em sociedades suficientemente flexíveis para permitir ou até mesmo estimular a expressão, sem obstáculos, de interesses e valores conflitantes. (Coser, 1996, p.123)

Em suma, sendo o conflito inerente à vida social, o autor acentua os canais de expressão dos conflitos. Trata-se de superar formas violentas e destrutivas (guerras, vinganças, ataques, destruições de patrimônio, confisco sumário etc.) em prol de formas institucionais de expressão e negociação de interesses conflitantes. O processo de licença social é um exemplo de construção de um canal, ou de canais diferenciados, para expressão de conflitos.

Um outro conceito, que também ressalva a importância da comunicação, é o de diálogo social. Para Ferreira (2011, p.48, **negrito nosso, itálico do original**):

[...] a comunicação é o ambiente e instrumento de modelagem das relações estabelecidas nesse contexto e o diálogo social se apresenta como um recurso estratégico de negociação dos interesses e significados estabelecidos, portanto é um recurso a ser usado no desenvolvimento da reputação da organização, como parte das estratégias organizacionais. Diálogo, nessa perspectiva, é mais do que a troca de ideias e conceitos, é a interação e construção de sentido entre duas ou mais partes. **Exige comprometer-se com o processo de negociação de interesses e de legitimidade, assim como em uma negociação distributiva,** deve-se aceitar abrir mão de algum interesse de curto prazo para construir relacionamentos duradouros. *Dialogar, de certa forma, é ajustar interesses, expectativas e significados.* É um processo de agir comunicativo.

Ferreira trata exatamente sobre a necessidade de manter o jogo equilibrado, em alguns momentos tendo que abrir mão de interesses de curto prazo em prol da construção de uma relação duradoura. Destaquei no trecho acima a frase “Dialogar, de certa forma é ajustar **interesses, expectativas** e significados” para fazer uma relação entre os interesses e expectativas que listam as determinantes do sistema construído por Prno e Slocombe, na perspectiva das comunidades. Esses aspectos também são apontados por Ferreira indicando que o diálogo consiste em ajustar os interesses e as expectativas de ambas as partes. Também a destacar na citação o compromisso com a negociação de interesses, assim como em uma negociação distributiva. Trata-se, pois, também de ceder, de abrir mão de interesses de curto prazo – a negociação distributiva – visando os relacionamentos duradouros, segundo os autores.

É através do diálogo social e do agir comunicativo que se pode construir a relação de confiança entre as comunidades e o empreendedor. O diálogo social contribui para a construção da reputação da organização. Muito mais do que imagem, a reputação diz respeito à qualidade das interações sociais. É através da reputação, construída em relações concretas, que as pessoas dão crédito à mensagem. Se a organização não tiver uma boa reputação terá grande dificuldade de aceitação, havendo a necessidade de elaboração e aplicação de um plano estratégico de relações públicas para dar credibilidade à reputação organizacional.

6 A CONVERGÊNCIA ENTRE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA E LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR: UMA QUESTÃO QUE EVOCA LEGISLAÇÕES BRASILEIRA E INTERNACIONAL

A Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes foi adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1989, ratificada pelo Brasil em 2004. Nela, a OIT reconhece os povos indígenas e tribais como sujeitos de direito, passando a defender seus direitos territoriais, políticos, econômicos e sociais.

Vale ressaltar que a Convenção 169 teve origem a partir da necessidade de revisão do documento resultado da Convenção 107, adotada pela OIT na década de 1950. Defendia que os Estados Livres implementassem políticas integracionistas, para inserir os indígenas à sociedade nacional, preferencialmente via políticas públicas de educação e trabalho. De acordo com Diego Soares Silveira, concebia-se proteção como fornecer meios para integrar tais populações nas sociedades nacionais, ainda que ao preço de perdas culturais. Tratava-se também de “transformar os índios em trabalhadores. A legislação baseava-se em uma ideologia tutelar que norteou as políticas indigenistas brasileiras até fins da década de 1980” (Silveira, 2011).

O caráter integracionista da Convenção foi combatido fortemente pelos Povos Indígenas e Tribais do mundo todo, que acionaram a Organização das Nações Unidas (ONU) em busca do reconhecimento de seus direitos como Povos Originários. A OIT então acatou as reivindicações dos Povos Indígenas e Tribais e percebeu a importância de rever a Convenção 107. Foi em 1983, na Convenção 169, na 76ª Conferência Internacional do Trabalho ocorrida em Genebra, que a OIT reviu seu posicionamento e reconheceu o direito dos povos indígenas em manter sua cultura, defendendo que os Estados garantissem os meios para tal. Resultaram deste documento os seguintes encaminhamentos aos países que se tornariam signatários:

- 1.O uso da noção de "povos" para caracterizar as sociedades indígenas e tribais;
- 2.A adoção do critério da auto-identificação no reconhecimento dos índios como sujeitos de direito;
- 3.O reconhecimento do direito ao Consentimento Informado;
- 4.Demais direitos relacionados ao usufruto da terra, dos recursos naturais e aos Direitos Humanos;

5.E outros.

De todos os encaminhamentos da Convenção 169, especificamente o item 3 – “O reconhecimento do direito ao Consentimento Informado” – é alvo de análise nesta dissertação.

Outras leis foram sendo criadas e promulgadas no Brasil para que a Convenção 169 começasse a ser implementada, tais como a Constituição Federal de 1988, que melhorou e incorporou os avanços obtidos através do Estatuto do Índio de 1973 e promulgado pelo Decreto Lei número 6.001. Em 2004, a Convenção 169 foi promulgada lei no Brasil através do Decreto Presidencial de número 5.051, de 19 de abril de 2004.

Outro documento importante é a Portaria Interministerial 419/2011, recentemente substituída pela Portaria Interministerial 060/2015, que estabelece a interveniência dos órgãos federais de defesa dos Povos Indígenas durante o licenciamento ambiental de empreendimentos que impactam diretamente estes Povos, além de outras comunidades tradicionais. Pela Portaria Interministerial, distâncias foram estabelecidas como parâmetros de impactos, de acordo com o tipo do empreendimento e, a partir de então, estudos do componente social têm sido executados para identificação de impactos e posteriormente elaboração de planos básicos ambientais que traduzirão os impactos identificados em programas de mitigação e/ou compensação dos mesmos, sempre com a participação das comunidades afetadas.

Crem (2015, p.8), assim escreveu, em texto direcionado a empregados da mineradora Vale:

O termo licença às vezes pode causar confusão. A noção de uma comunidade ou *stakeholder* conceder uma licença é mais compatível com as normas do direito comum do que do direito civil. O termo licença social parece um paradoxo para algumas pessoas em países de direito não-comum, como os da América Latina. Nesses países, a compreensão da palavra licença é algo que só pode ser concedido por uma autoridade pública.

Conforme pontuado por Crem, a licença social se diferencia da ambiental pois a primeira não contém em seu escopo a formalidade da segunda. Há de se considerar que mesmo assim, as comunidades ao se sentirem prejudicadas podem impedir o funcionamento dos empreendimentos minerários, ou por força de movimento social, ou em busca da legalidade através da justiça. Apesar disso, as comunidades (pessoas) fazem parte do meio

ambiente e os empreendimentos minerários podem afetar seus modos de vida. É dessa forma que os órgãos ambientais consideram as comunidades através das condicionantes.

No texto da Convenção 169, encontra-se consignado no parágrafo 1, artigo 6 e alínea A, que ao aplicar as disposições da presente Convenção “os governos deverão consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”.

Adiante, no mesmo artigo, parágrafo 2, está registrado a ressalva de que essas consultas do governo devem buscar o consentimento sobre as medidas: “As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”.

No artigo 15, o parágrafo 1 acentua o direito de participação dos povos no uso, administração e conservação de recursos naturais em suas terras. Ou seja, o poder de influenciar nas decisões fundamentais concernentes aos usos desses recursos. O parágrafo seguinte, refere-se especificamente a recursos do subsolo, quando sua propriedade é do Estado, como é o caso do Brasil, e indica a obrigatoriedade da **consulta** prévia aos povos, em vista da garantia de seus interesses, do acesso aos benefícios e, quando for o caso, indenização equitativa:

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.
2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a **consultar** os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por

qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

Outro documento que reforça a importância do processo de Consulta Livre, Prévia e Informada é a chamada Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, também promulgado lei pela Presidência da República do Brasil através do Decreto número 7.747, de 05/06/2012. A PNGATI objetiva garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais dos territórios indígenas, assegurando a integridade do seu patrimônio, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente, e estabelece como diretriz no item XI do artigo 3º a “garantia do direito à consulta dos povos indígenas”, nos termos da Convenção 169 da OIT. No artigo 4º, consta: “realizar consulta aos povos indígenas no processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que afetem diretamente povos e terras indígenas, nos termos de ato conjunto dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente”.

Posto isso, a necessidade de adequação das instituições, públicas ou privadas, aos novos métodos de diálogo que devem ser estabelecidos. Sem um processo claro, transparente, participativo e de “ganha-ganha”, justo para ambos os lados, não é possível obter a licença social para empreendimentos que afetem os territórios e os Povos Indígenas.

Vale ressaltar que esses novos padrões de diálogo não podem ser vistos como retrocesso para o desenvolvimento do país, mas como uma relação sustentável com os Povos Indígenas, em suma, como parte intrínseca do processo de desenvolvimento do país. Não são mais próprios de estágios pré-modernos, mas parte integrante de uma perspectiva pós-moderna de desenvolvimento, parte da sua condição de sustentabilidade. São povos que necessitam de uma abordagem qualificada, pois possuem, de fato, modo de vida e cultura distinta da sociedade dominante, que poderá ser refletida na forma de análise das comunidades que contempla tempo, participação e sentido diferenciados, que precisa ser compreendido e ajustado ao cronograma de implantação dos projetos. A Convenção nº 169, no artigo 1º, letra b, caracteriza Povos Indígenas:

[...] pelo fato de descenderem de população que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição

jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas. (OIT, 2011)

Sendo assim, o cronograma de implantação e operação destes empreendimentos deve prever os prazos legais para a consulta e diálogo com estes novos “sujeitos de direitos”. Eles precisam estar cientes dos impactos (positivos ou negativos).

6.1 CONSULTA OU CONSENTIMENTO?

De acordo com a ONU caberá aos Estados atentar que “os direitos afirmados nos tratados, acordos e outros arranjos construtivos entre os Estados e os Povos Indígenas são, em algumas situações, assuntos de preocupação, interesse e responsabilidade internacional, e têm caráter internacional” (ONU, 2006 apud www.funai.gov.br).

Há necessidade das empresas de mineração manterem uma imagem positiva no mercado internacional, pois é onde se encontram os grandes players¹ da indústria e de onde advêm os recursos para implantação dos projetos.. Assim, conflitos com Povos Indígenas podem demonstrar a pouca eficácia da empresa em atender os interesses de retorno financeiros dos acionistas e, conseqüentemente, fechar as portas para investimentos internacionais.

Mais à frente, encontra-se no artigo 10 da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas o seguinte: “Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção de regresso! (ONU, 2006, p. 9).

Percebe-se que o direito ao consentimento dos Povos Indígenas, especialmente o consentimento livre, prévio e informado, está diretamente relacionado a possíveis movimentos de retirada/deslocamentos desses povos de suas terras e territórios, para a garantia de um acordo prévio que possibilite indenização justa e equitativa, e, se possível, uma opção de regresso.

¹ Empresas que lideram, por sua produtividade, desempenho e retorno financeiro junto com seu patrimônio, o mercado no qual está inserida.

A partir daqui inicia-se o descortinar da questão. De acordo com a Constituição Brasileira, no artigo 231, está estabelecido o direito dos Povos Indígenas em relação a organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Compete à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, conforme texto extraído a seguir: “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes” (Constituição Federal do Brasil, art. 231, § 2º).

Por outro lado, Ana Paula Maior (s.d.), advogada do Programa de Política e Direito Socioambiental do ISA, ressalta que no capítulo destinado a princípios gerais da atividade econômica, no artigo 176, está dito que para efeito de exploração ou aproveitamento, os recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica são considerados como propriedade da União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. Já o artigo 176 § 1º traz o seguinte:

A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais hídricos somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Constituição Federal do Brasil, art. 176, § 1º)

Com o objetivo de garantir os direitos aos Povos Indígenas através da Constituição Federal sobre a possibilidade de exploração de recursos minerais e hídricos existentes em suas terras, de acordo com Maior (s.d.), a constituição Federal criou condicionantes. “Assim, o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei (Art. 231, § 3º)”. Em resumo, a exploração de recursos minerais e hídricos em terras indígenas, para acontecer precisa de:

1. Lei que estabeleça as condições específicas de como pode se dar a exploração ou aproveitamento;
2. Autorização do Congresso Nacional;
3. Ouvir as comunidades indígenas.

De acordo com o artigo 18 da Declaração da ONU, “os povos indígenas têm o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem seus direitos, por meio de representantes por eles eleitos de acordo com seus próprios procedimentos, assim como de manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisões”.

Neste artigo, o conselho da ONU que analisou a questão, manifesta que os Povos Indígenas têm o direito de participar das tomadas de decisões que afetem seus direitos. Para isso poderão estabelecer representantes, assim como manter suas próprias instituições de tomadas de decisões.

A Constituição Brasileira menciona “ouvir as comunidades indígenas”, no que diz respeito aos resultados econômicos provenientes das terras a eles asseguradas por direito através do usufruto. O sentido atribuído relaciona-se a um processo de consulta, muito mais do que de consentimento. Neste processo, as comunidades deverão ser ouvidas para que as suas preocupações sejam avaliadas anteriormente à decisão do Congresso Nacional. Por outro lado, como recomendação da Organização das Nações Unidas, os povos indígenas devem participar integralmente das decisões políticas que dizem respeito às suas terras tradicionalmente ocupadas, no item do artigo 10 que diz que “os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios”. Isto é, para esse caso específico de remoção, provavelmente o entendimento mais ensejado sobre a questão deva ser em torno de um possível acordo para a compensação dos povos indígenas afetados para trasladá-los de suas terras.

Nesse sentido, pode-se supor que a diferença entre consulta e consentimento está atrelada ao grau de impacto que um empreendimento de mineração pode ter em relação a terras indígenas. Se para implantação de um empreendimento os povos indígenas precisarem ser retirados de suas terras tradicionalmente ocupadas, segundo orientação do Conselho das Nações Unidas que analisou os direitos dos povos indígenas, os povos impactados deverão consentir que isso ocorra, cabendo ao Estado um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção de regresso. No Brasil, como já posto anteriormente, isso perpassa ainda pela deliberação do Congresso Nacional. Para esses casos de traslado de povos indígenas de suas terras para aproveitamento do solo, subsolo e recursos existentes neles, pode-se afirmar que o consentimento e o acordo são partes invioláveis.

Por outro lado, analisando casos de empreendimentos de mineração que estão próximos e não no interior das terras indígenas, e causam impactos diretos e/ou indiretos, a consulta deverá ocorrer para que as preocupações dos povos indígenas sejam analisadas no âmbito das políticas de mitigação e compensação de impactos, que viabilizarão acordo que possibilitará à implantação de ações de proteção dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas e do meio ambiente.

Por fim, considero imprescindível que as empresas minerárias entendam a necessidade de considerar o conhecimento das comunidades sobre um determinado assunto que os afete e pesa-lo em conjunto com o conhecimento técnico, que pode ser extraído de especialistas de uma determinada frente de pesquisa, que compõe o conhecimento acadêmico. Isto, além de trazer segurança para as comunidades pode também contribuir significativamente para a mitigação de impactos e resolução de conflitos.

6.2 CONSENSOS E DISSENSOS SOBRE CONSULTA, CONSENTIMENTO E VETO

No livro de Eduardo Fortunato Bim², constam argumentos que reconhecem a importância das oitivas junto a Povos Indígenas, a fim de que o Estado tenha o entendimento das políticas necessárias para mitigação de impactos. Por outro lado, nega que haja consentimento como poder de veto.

A consulta ou oitiva dos povos indígenas e tribais é coleta de opinião, processo “aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, visando à legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado exerce o direito de manifestar a sua opção”. (Moreira Neto, 2001 apud Bim, 2015, p.207-8)

Bim caracteriza as oitivas a fim de que os indígenas possam manifestar opiniões acerca daquilo que possa afetar-lhes coletivamente. Mais à frente, Bim (2015, p. 208) ressalta que “a consulta/oitiva não se destina a obstar o empreendimento em suas terras³, apenas a

² Eduardo Fortunato Bim é mestre em direito pela Universidade Metodista de Piracicaba/SP (Unimep) e especialista em direito tributário e ambiental. Atualmente é subprocurador da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (PFE/IBAMA).

³ O conceito de terras indígenas deve respeitar o marco temporal utilizado pela Constituição: “A Constituição Federal trabalhou com data certa – a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) – como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígine; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (Brasil, 2010 apud Bim, 2015, p.208).

saber qual a extensão dos eventuais prejuízos que os índios poderiam sofrer, auxiliando o procedimento de tomada de decisões estatais”.

No entendimento de Bim, o interesse da minoria não pode se sobrepor ao interesse da maioria. Caso contrário, não se trataria de um estado democrático.

Para clarificar sua opinião, Bim cita a Corte Constitucional colombiana, em decisão na qual reconheceu a aplicabilidade da Convenção OIT 169 (Sentencia C175/09), que foi categórica ao reconhecer que decisões anteriores daquele Tribunal têm previsto que o dever de consulta prévia aos povos indígenas e tribais não constitui um poder de veto contra a implementação de medidas legislativas por parte do Estado (Colombia, 2009 apud Bim, 2015). O Supremo Tribunal Federal do Brasil, no caso Raposa Serra do Sol, também entendeu que não haveria poder de veto ou consentimento na oitiva dos povos indígenas. Por outro lado, o Ministro Barroso teceu as seguintes considerações, citando inclusive o que já havia sido decidido:

[...] conforme observado pelo Ministro Gilmar Mendes, a relevância da consulta às comunidades indígenas “não significa que as decisões dependam formalmente da aceitação das comunidades indígenas como requisito de validade” (fl. 799). Os índios devem ser ouvidos e seus interesses devem ser honesta e seriamente considerados. Disso não se extrai, porém, que a deliberação tomada, ao final, só possa valer se contar com a sua aquiescência. Em uma democracia, as divergências são normais e esperadas. Nenhum indivíduo ou grupo social tem o direito subjetivo de determinar sozinho a decisão do Estado. (Brasil, 2010 apud Bim, 2015, p. 209)

Conforme pontuado pelo Ministro Barroso no caso emblemático Raposa Serra do Sol, há de se considerar os interesses dos povos indígenas de forma “honesta e séria”, e isso não significa que as decisões do Estado devem ficar atreladas à aceitação das comunidades indígenas. É necessário que a decisão tomada considere de alguma forma os interesses dos Povos Indígenas através de uma aquiescência que, de acordo com o Dicionário *on-line* Michaelis significa: “1. Ação ou efeito de aquiescer. 2. Anuência, assentimento, consentimento”. Por outro lado, Bim (2015, p.210) ressalta que “nenhum segmento da população pode vetar políticas que a todos afetem. Os povos indígenas e tribais, fazendo parte do povo brasileiro, não podem prejudicar o interesse geral com um suposto direito de veto”.

Há de se registrar que mesmo as opiniões contrárias à existência de um poder de veto instituído aos indígenas consideram importante a extração dos interesses e preocupações desses povos, a fim de serem considerados na tomada de decisões. Nessa perspectiva, deve

ser considerado que nem sempre o acordo é algo possível de ser realizado, conforme expressa Bim (2015, p.210):

Nos casos de acordo ou consentimento impossível, o Estado não precisa realizar a consulta por ausência de objeto. O fato de a consulta não ser um meio de se obter um sim ou um não dos povos afetados, sendo um importante meio de diálogo, não impõe consulta nesses casos, mas obriga ao Estado levar em conta a opinião. Se o acordo ou consentimento é impossível, o Estado já deve saber o porquê. Caso não saiba, a consulta se impõe para que saiba e use esse conhecimento em seu processo decisório.

A própria Fundação Nacional do Índio (FUNAI), através da Instrução Normativa nº2, de 27/03/2015, que visa estabelecer procedimentos administrativos a serem observados pelo órgão indigenista nos processos de licenciamento ambiental dos quais participa, registra no capítulo sobre autorização de entrada em Terra Indígena – Capítulo III, artigo 18, § 3º, o seguinte: “Caso os motivos apresentados não sejam suficientes para impedir o ingresso, a FUNAI autorizará que os estudos sejam realizados, ou, conforme o caso, avaliará a possibilidade de utilização de dados secundários”.

O órgão indigenista reconhece que algumas vezes existe impedimento de ingresso dos profissionais nas Terras Indígenas, para realização de levantamentos de campo, etnografia, e entrevistas, que nortearão sobre os reais efeitos de um determinado empreendimento sobre os Povos Indígenas e suas terras. Nesse caso o, se comprovada a impossibilidade de elaboração do estudo designado pela FUNAI no âmbito do licenciamento ambiental, a equipe poderá ser autorizada a realizar as análises sem adentrar a terra indígena e sem participação direta das comunidades, tendo como base de pesquisa fontes e dados secundários. Ou seja, subentende-se que, em casos extremos, o órgão indigenista reconhece a possibilidade de que estudos sejam elaborados em primeira instância sem a participação direta das comunidades indígenas, não significando que, após elaborado e até aprovado administrativamente pela FUNAI, o referido estudo não deva ser submetido ao conhecimento do Povo Indígena em questão.

Na *home page* do Instituto Socioambiental (ISA), está expresso que a consulta não é direito de veto, mas isso não significa ausência de poder vinculante. Para o Instituto Socioambiental:

[...] é importante não confundir o poder de vetar decisões – direito legítimo de se opor e resistir a uma decisão com a qual não se concorda - e o processo de consulta prévia, que não é nem veto, nem resistência, mas um simples instrumento de coordenação respeitosa, que deve reconhecer e potencializar a autonomia dos povos. Quando a OIT afirma que a consulta prévia não é direito de veto, não está manifestando que é ilegítimo aos povos se opor diametralmente às decisões do

Estado que lhes afetam. Está definindo de maneira clara o alcance deste instrumento jurídico, o qual sempre deve ser avaliado com relação à utilidade que representa na defesa dos direitos substantivos dos povos interessados. É importante não perder de vista que o direito de consulta prévia tem um valor meramente procedimental, de meio ou ferramenta de defesa do conjunto dos direitos materiais reconhecidos aos povos indígenas e tribais na integralidade da Convenção 169, e, nessa medida, a sua aplicação não pode significar um fim em si mesmo. Tudo isso deve ser levado em consideração ao interpretar as limitações jurídicas do instrumento, como o fato de ele não representar o poder de vetar decisões unilaterais do Estado, sendo principalmente um espaço de discussão e influência para a definição coordenada de decisões em um contexto que exclui a possibilidade de imposição por qualquer uma das partes.

Segundo o Instituto Socioambiental não se pode confundir o direito legítimo de cidadãos brasileiros, como os povos indígenas, de se opor a uma decisão com a qual não concordam. A consulta prévia deve ser vista como uma ferramenta de reconhecimento da autonomia dos Povos Indígenas, que possui um valor procedimental de defesa dos direitos reconhecidos destes, conforme descrito na Convenção 169 da OIT. O ISA ressalta que mesmo o veto não estando presente no espírito da consulta prévia, o Estado deve evitar tomar decisões unilaterais, não podendo se abster de reconhecer o espaço de discussão e influência para a definição coordenada de decisões em um contexto que exclui a possibilidade de imposição por qualquer uma das partes.

Ainda, segundo o ISA (grifo nosso):

[...] a consulta prévia necessariamente implica a disposição de adiantar um processo de negociação que termine numa decisão conjunta, mutuamente influenciável. Isso não significa resignação, mas exige respeito, reconhecimento de legitimidade e poder do interlocutor, perseverança, muito compromisso e imaginação. Tanto para o Estado quanto para os povos indígenas, **o direito de consulta prévia significa o desafio de reinventar relações respeitadas de coordenação**, deixando para trás a dominação e a imposição.

Importa destacar da abordagem do ISA, que para além dos aspectos jurídico-formais, interessa a qualidade do diálogo, isto é, da disposição de construir o consenso, incorporando possibilidades novas a partir daí. É o que indica a expressão “desafio de reinventar relações respeitadas de coordenação...”, na citação acima.

Pode-se dizer, portanto, que o processo de consulta prévia estimula o exercício democrático de ouvir todas as partes envolvidas no licenciamento ambiental, em busca de de um consenso que poderá determinar a continuidade da implantação do empreendimento. Essa

colocação do ISA se aproxima bastante do conceito de “fóruns híbridos”, que será abordado mais à frente.

O ISA oferece algumas orientações para qualificar um processo de consulta prévia, tal como tem sido definida nos diferentes instrumentos internacionais e nas principais experiências percorridas:

- **O plano de consulta prévia:** Esta é a recomendação mais importante, sua omissão pode gerar mais frustrações que acordos ao final da consulta. Para isso, a necessidade de acordar um plano de consulta antes de qualquer outra coisa. A definição mútua sobre as regras de execução do processo de consulta é elemento fundamental para a construção de confiança entre as partes e para a sintonização de expectativas dos envolvidos antes de começar a consulta propriamente dita.
- **Representatividade:** Um dos elementos mais complexos é a definição da representatividade legítima dos povos, como também dos representantes do próprio Estado que participam da consulta, visando garantir a adequada interlocução e competência para tomar as decisões. A representatividade deve ser cuidadosamente definida antes de começar o processo de consulta, e deve ser decidida tanto para os povos indígenas e tribais, quanto para as entidades públicas competentes. A representatividade adequada deve garantir que as partes possam adotar decisões vinculantes sobre o conteúdo da decisão consultada.
- **Qualificação da informação:** A informação deve ser pública, de fácil acesso e compreensão, permanente, imparcial e prévia a qualquer decisão. As qualidades, fontes e pertinência das informações variam caso a caso, por isso é importante identificar os requerimentos mais importantes a levar em consideração. Nas consultas sobre *medidas de caráter geral*, a informação deve ser amplamente difundida e discutida com a maior quantidade de entidades representativas dos povos, se necessário traduzida em várias línguas. Para este tipo de medida, a consulta prévia deve estar preferivelmente acompanhada de uma eficiente *campanha de comunicação nacional*, que pode estar composta por diferentes estratégias presenciais ou midiáticas que permitam intercambiar informação. Nas consultas sobre *decisões de caráter particular*, a informação está na maioria das vezes a serviço da avaliação de impactos sobre os quais nunca se tem absoluta certeza, por isso é muito importante um trabalho

concomitante com a divulgação de informação, que é a preparação para sua compreensão, ou seja, a construção de critérios para ler, compreender e instrumentalizar. Nessa medida, para os casos de decisões concretas em que são grupos particulares os diretamente afetados, é fundamental um trabalho de construção de critérios independente dos empreendedores, sejam estes estatais ou particulares.

É importante estabelecer linhas-mestras de comunicação entre a empresa, Estado e os Povos Indígenas, com ações a serem adotadas pelo empreendedor para que as comunidades de fato entendam e participem do processo de consulta em todos os níveis.

6.3 DIFERENÇAS ENTRE A LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR E CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA

Analisando os conceitos de licença social para operar e consulta livre, prévia e informada, pode-se dizer que a principal diferença está na temporalidade, isto, é, basicamente a consulta deve ocorrer anteriormente ao evento de implantação do empreendimento, enquanto a licença social para operar deve ser contínua e atrelada à relação empreendedor e Povos Indígenas. Além disso, a consulta livre, prévia e informada refere-se ao acordo que deve ocorrer entre os Povos Indígenas e respectivos governos, sem descartar o papel das empresas minerárias, proponentes dos projetos.

Para isso, a consulta ou consentimento informado, dependendo da situação, pressupõe a voluntariedade, feita por pessoas suficientemente competentes e autônomas, com base em informação adequada e deliberação, para aceitar ao invés de rejeitar alguma trajetória de ação proposta que irá afetá-lo (la)” (Gillon, 1985 apud Wynberg; Schroeder; Chennells, 2009, p.29). Aproveitando a interpretação feita para o contexto médico encontrada no livro “Indigenous Peoples, Consent and Benefit Sharing: Lessons from the San-Hoodia Case”, e correlacionando para o contexto da indústria mineral em tela nesta dissertação, discorrerei a seguir sobre cada um dos quatro elementos básicos ao consentimento informado na perspectiva do assunto para a indústria de mineração: a capacidade para a consulta/consentimento, a divulgação de toda informação relevante; a compreensão adequada para a divulgação da informação, a decisão voluntária para concordar.

- ✓ Capacidade para a consulta/consentimento: Essa questão já teve seu início abordado nesta dissertação, no item 6.1, e também será alvo de análise mais à frente, no capítulo

8, relativo à “mobilização dos atores nas cenas locais pela controvérsia”, com o intuito de clarificar um pouco mais quem pode assumir a responsabilidade de ser o representante da comunidade em busca do consentimento. Algumas questões devem ser observadas nessa perspectiva, tais como: i) escolha do representante ou representantes legítimos de uma comunidade que possua(m) capacidade de se fazer representar em benefício da coletividade; ii) no caso de comunidades tradicionais, a dinâmica social da comunidade para que o processo de diálogo flua conforme as determinantes culturais; iii) a mobilização dos atores sociais em busca de soluções para problemas que afetam a coletividade, tendo em vista situações como expectativas distintas, graus de compreensão e assimilação distintos e algumas vezes discursos contraditórios, uns dos outros.

- ✓ Divulgação de toda informação relevante: Elaborar *check list* com áreas afins para garantir que todas as etapas relevantes do projeto estejam previstas no plano de comunicação e de divulgação pública à comunidade, com o intuito de evitar adendos à comunicação no meio do processo, pois certamente isso será alvo de desconfiança por parte da comunidade ou de ruído à comunicação, que já começa de forma atravessada por conta do conflito de interesses, e poderá se agravar caso a comunicação não seja completa, clara e assertiva.
- ✓ Compreensão adequada para a divulgação da informação à comunidade: O que deve ser feito para que a comunidade representada através de seus agentes possa ter a compreensão plena da caracterização e dos impactos que poderão ser ocasionados pela implantação e operação do empreendimento? Como garantir que as informações sejam apresentadas de forma clara e transparente, na sua totalidade, em busca do consentimento informado? As respostas dessas duas perguntas certamente contribuirão para que o acesso à informação seja honesto e transparente com as comunidades afetadas pelo empreendimento, fortalecendo o grau de confiança entre as partes e buscando juntos alternativas para a mitigação dos impactos.
- ✓ Decisão voluntária para concordar ou sugerir: Este talvez seja o ponto mais nevrálgico de todo o consentimento informado, pois é através dele que circulam várias opiniões distintas sobre a possibilidade de empreendimentos. Mesmo tendo sua viabilidade aprovada pelos órgãos competentes e estando dentro da lei, os empreendimentos podem ser alvos de questionamentos por parte das comunidades e insatisfação,

ensejando a possibilidade de atraso no cronograma de instalação planejado, ou a emergência conflitos custosos.

A questão em si, minha opinião ou a de outras entidades ou profissionais que atuam na questão não será alvo de análise desta dissertação, podendo até ser alvo de análise em outro momento. No entanto, me limitarei a avaliar a questão do que pode contribuir com alguns pontos que devem ser respeitados, para a seguridade do processo que viabilize o empreendimento:

- Respeito à legislação vigente (nacional e internacional);
- Ações que comprovem a eficácia e a eficiência do processo de informação;
- Registro e endereçamento para respostas de todas as preocupações da comunidade sobre os possíveis impactos provenientes do empreendimento;
- A segurança de que todos os possíveis impactos do empreendimento foram levantados e possuem ações claras e assertivas, com indicadores precisos e metas mensuráveis, para a mitigação dos impactos do modo mais abrangente possível;
- Formulação de um acordo justo para todas as partes que possibilite a melhoria da qualidade de vida das comunidades. Observar que o repasse de dinheiro sem planejamento e foco em resultados a longo prazo para a coletividade certamente criará um círculo vicioso e danoso que se transformará no principal impacto à vida das pessoas.

No esquema resiliente, representativo de uma Licença Social de Operação de Prno e Slocombe (2014), reproduzido no capítulo 3 - Licença Social para Operar - essas questões correspondem a variáveis relacionadas à comunidade local, no que tange à consideração das necessidades e expectativas por parte do empreendimento. Igualmente, à variável percepções e conhecimentos.

7 A COMUNICAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA REALIZAÇÃO DA CONSULTA E OBTENÇÃO DA LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR

Uma comunicação eficaz, transparente e honesta constitui um requisito necessário para um relacionamento apropriado com a comunidade afetada. Isso é feito através do processo de comunicação dialógica. Segundo Ferreira (2011, p.90), “uma comunicação dialógica com as comunidades vizinhas é um processo comunicacional no qual haverá tanto o agir comunicativo, como ênfase no entendimento, quanto o agir estratégico. Os participantes do diálogo adotarão as duas formas de agir”.

De acordo com o autor, os conceitos desenvolvidos para estudar uma comunicação centrada no relacionamento e dela como forma de ação sobre o mundo dão a base teórica e crítica necessária para compreender os sistemas comunicativos de interação entre organizações e comunidades vizinhas. A teoria do agir comunicativo, criada por Habermas, aporta uma visão processual de longo prazo que põe no centro do discurso o entendimento dos valores culturais e dos interesses sociais dos agentes de fala. Segundo ele, em situações como a interação entre organizações e comunidades vizinhas, trabalhar com essa teoria permite descortinar as relações e as intenções existentes no território durante o processo.

Além disso, não se pode deixar de mencionar a importância da ética na comunicação para o objetivo de dialogar de forma responsável e honesta.

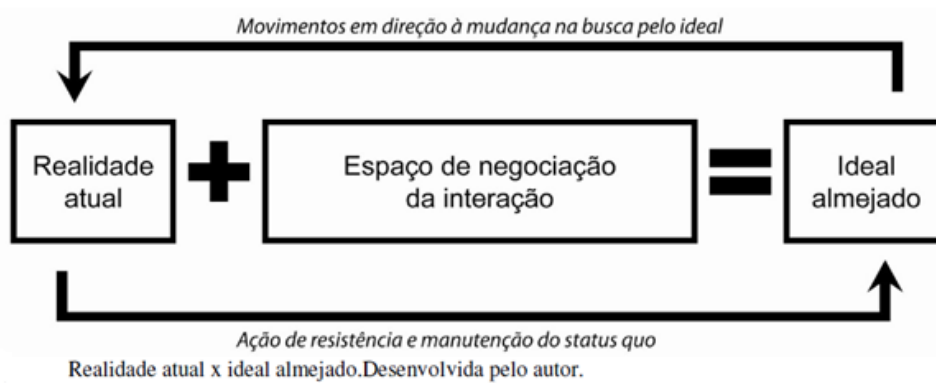
Devem ser levadas em conta as relações que se estabelecem entre os sujeitos quando se referem ao mundo e agem interativamente, utilizando-se da linguagem. Isso representa avançar na compreensão do processo de constituição do mundo e no entendimento da *construção dos saberes* através da abordagem pragmática ou teórico-comunicativa da racionalidade. Destaca-se aqui a construção dos saberes como algo fundamental para o fluido processo de comunicação com comunidades. Há de se considerar, conforme será tratado mais a frente no capítulo que abordará a controvérsia, que as comunidades também possuem saberes importantes que podem e devem ser considerados no processo de consulta livre, prévia e informada, seguido da obtenção da licença social para operar.

Baseando-se no agir comunicativo de Habermas (1983a) a interação das empresas com as comunidades vizinhas deveria buscar a racionalidade comunicativa. O mesmo ocorre com o discurso da sustentabilidade. É um ponto ou perspectiva ideal almejado que nos dá parâmetros e fronteiras a serem conquistadas. A cada novo patamar atingido haverá uma nova etapa e limite a superar. Na comunicação

dialógica, ao buscar o equilíbrio nas assimetrias existentes, vislumbraremos um espaço de trabalho para se encontrar o ponto de equilíbrio ótimo e não ideal. Cabe às partes determinar o quão próximos do ideal e aceitável chegar a cada encontro. A comunicação aqui é relacionamento, está para além da informação e do convencimento puro, é um processo com equilíbrio dinâmico e fluido. (Ferreira, 2011, p.105-6).

Ferreira desenha em sua dissertação um paradigma comunicacional onde a realidade atual imbuída em um espaço de negociação da interação pode ocasionar um ideal almejado. Por não ser um paradigma estático existem movimentos que devem ser observados e cuidados, tanto na ação de resistência e manutenção do status quo ou situação atual, como movimentos em direção à mudança na busca pelo ideal.

Figura 2 - Paradigma comunicacional



Fonte: Ferreira, (2011).

Habermas acredita que, na estrutura da linguagem cotidiana, está embutida uma exigência de racionalidade, pois, com a primeira frase proferida, o homem já manifestava uma pretensão de ser compreendida em busca de entendimento, o que permite afirmar que estratégias de comunicação transparentes e claras contribuirão, certamente, para a tomada de decisão de todas as partes envolvidas no processo de consulta para obtenção da licença social para operar, relacionada à implantação de empreendimentos minerários.

A partir da compreensão da comunidade sobre o empreendimento e todas as medidas que serão adotadas para a mitigação e/ou compensação dos impactos, é possível trilhar um caminho conjunto na busca da obtenção da licença social para operar, com a participação dos povos indígenas que porventura habitem aquele território.

8 A CONTROVÉRSIA ESTABELECIDADA EM UM PROCESSO DE DIÁLOGO: A MOBILIZAÇÃO DOS ATORES NAS CENAS LOCAIS

Como se mobilizam os atores sociais em relação a problemas que afetam a coletividade e que, portanto, necessitam de uma resposta coletiva? Na medida em que os debates são direcionados por atores diferentes, com expectativas e interesses próprios, graus de compreensão e assimilação distintos, muitas vezes esses atores possuem discursos diferentes e até contraditórios. Para Teisserenc e Teisserenc (2015, p.7), em texto no qual analisam as formas de mobilização que podem ser observadas em um contexto territorial:

[...] a definição desses problemas e a busca de respostas prestam-se geralmente a controvérsias na medida em que os debates concernem atores heterogêneos que defendem interesses diferentes e que possuem representações, igualmente diferentes e às vezes contraditórios, do território e de sua evolução. Entre esses atores tecem-se por vezes relações de interdependência após ações que eles já haviam conduzido em parceria. Essa parceria é ela mesma fonte de incertezas de um novo tipo, precisamente aquelas que resultam de eventuais dúvidas sobre o engajamento de cada um dos atores em ação conjunta e da capacidade do sistema local em assumir a abertura que tal parceria exige. A essas incertezas relativas ao engajamento dos atores que traz a questão da confiança e das condições de produção da ação, acrescentam-se, do lado dos políticos, o fato de ter de responder às exigências dos efeitos de proximidade: próximos das populações, os políticos são ao mesmo tempo próximos de seus problemas e portanto diretamente afetados pela urgência de soluções a encontrar, urgência que leva a questionamentos quanto à sua responsabilidade e sua capacidade em assumi-la.

O texto acima faz referência à relação das comunidades com o poder público, através da responsabilidade dos “políticos” em assumir seu papel: “próximos das populações, os políticos são ao mesmo tempo próximos de seus problemas e, portanto, diretamente afetados pela urgência de soluções a encontrar”. No âmbito da relação de empreendedor e comunidades, podemos aproveitar a lógica desta atuação para que pese a responsabilidade do empreendedor, proveniente de impacto e/ou de potencial de contribuição das grandes empresas junto às comunidades, e cumpra seu papel de agente de desenvolvimento local para que se estabeleça a confiança necessária e as condições para a condução de um processo de diálogo entre as partes.

Também é importante notar o destaque que os autores dão aos “efeitos de proximidade”, como fator na confiança a ser construída. No caso de empreendimentos, seus gestores teriam de considerar, nessa linha de argumentação, o “efeito de distanciamento”, pois geralmente são de fora do local, não têm vínculos de longa duração ou de convivência

cotidiana com as comunidades locais. Daí as incertezas que os autores levantam nas parcerias a serem construídas, tanto no que se refere a confiar que os diferentes vão se engajar no que foi assumido, quanto no que se refere à capacidade de o sistema local assegurar as condições para que a parceria se efetive.

Teisserenc e Teisserenc (2015), ressaltam duas formas de mobilização dos atores nas cenas locais, sendo a primeira relacionada a territórios cujo vir a ser está comprometido por um risco reconhecido e provado e como essa evolução incerta conseguiu ser objeto e desafio dos debates locais. A segunda forma de mobilização diz respeito a territórios sobre os quais existe uma vontade política de transformações econômicas e sociais para responder aos desafios de seu desenvolvimento, onde surge a emergência de outra forma de mobilização, denominada mobilização pela ação em nome da ação.

Na condução do processo de diálogo entre as partes, conduzidos pelos atores locais, há o estabelecimento da controvérsia⁴. A implantação de atividades de riscos, como a mineração, levanta incertezas que geram as controvérsias. Os autores distinguem dois tipos de incertezas:

Existe antes de tudo as que possuem um caráter mais objetivo e que mobilizam competências no domínio das ciências duras, como a implantação de atividades de riscos reconhecidos (centrais nucleares por exemplo), operações de ordenamento com efeito provável nos equilíbrios sociais, econômicos e ambientais do território como podem ser as grandes obras rodoviárias ou de transportes ferroviários. Em tais casos, a controvérsia se impõe em razão de um desafio territorial bem identificado que conduz toda ou parte da população a reagir coletivamente porque se estima que a evolução do território está ameaçada e que esta ameaça não está sendo justamente considerada por todos e, em particular, pelos políticos. (Teisserenc; Teisserenc, 2015, p.7)

Na citação acima, os autores destacam a participação dos políticos como representantes da sociedade, em especial da parcela afetada pela incerteza dos possíveis impactos provenientes de atividades de riscos reconhecidos. Eles são destinatários da ação coletiva das comunidades em prol da segurança de que a ameaça ao território esteja sendo justa e equitativamente mesurada, transformando-se em compensação e mitigação de impactos para os principais afetados. No entanto, de fato, serão direcionados ao empreendedor, tanto pela comunidade quanto pelos políticos, os questionamentos dos riscos envolvidos, e as respostas devem preencher os espaços causados pelas incertezas, para que as

⁴ O engajamento dos atores em um território é particularmente percebido quando a evolução desse território está comprometido por um risco, como já dito, reconhecido e provado, e quando as incertezas de uma tal situação constituem objeto e desafio de debates locais; a partir do momento no qual esses debates alcançam importância eles podem originar uma mobilização pela controvérsia (Teisserenc; Teisserenc, 2015, p.7).

controvérsias sejam parte construtiva e positiva do processo de diálogo. Essa lógica é confirmada pelos autores quando expressam:

Em todos os casos, sejam proposições elaboradas pelos políticos eleitos e seus parceiros, sejam proposições que emanam das pessoas mesmas, sua apresentação em cenas locais é ocasião de intercâmbios nos quais se exprimem as divisões entre os atores, ao mesmo tempo em que os intercâmbios facilitam as aproximações em torno da definição dos problemas e das respostas a dar. (Teisserenc; Teisserenc, 2015, p.7)

Nesse sentido a controvérsia dá lugar a intercâmbios, nos quais ficam claras as divisões e, ao mesmo tempo, o compartilhamento de suas próprias definições de problemas e respostas possíveis. A controvérsia pode envolver esse processo de construção de consensos com base nos debates amplos, nos quais as diferentes visões podem ser confrontadas. De fato, em temas dessa natureza, não há detentores “verdade”. O conhecimento, as soluções aos temas controversos são construídas socialmente, de modo que nem os empreendedores, nem o estado (políticos), nem as comunidades dispõem por si sós das soluções melhores, ou das visões melhores sobre o problema.

Podemos compreender que as soluções técnicas e conceituais, muitas vezes até testadas cientificamente, não podem se sobrepor às soluções que podem ser encontradas a partir da análise empírica e, algumas vezes, não oficial de quem conhece as dinâmicas do território. Daí emana a importância da participação dos atores sociais em busca da resolução da controvérsia, pois os interesses diferentes entre as partes podem ser equalizados a partir do processo de diálogo.

A análise das controvérsias, definidas algumas vezes como controvérsias “sociotécnicas⁵”, ratifica a forma como a gestão do processo pode resultar na mobilização de atores. Em Teisserenc e Teisserenc (2015) encontramos essa perspectiva de que controvérsias locais podem fomentar debates e ação coletiva para enfrentar os desafios em questão. Vale notar que nas controvérsias, especialmente no que os autores chamam de “fóruns híbridos” (conceito formulado por Callon, Lascoumes, Barthe, 2001, citados por Teisserenc e Teisserenc, 2015), que permitem a confrontação de diferentes bases de conhecimento, pode ocorrer “um trabalho de aprendizagem coletiva”, que decorre do reconhecimento dos saberes das populações locais, associados aos saberes técnicos, científicos, gerenciais detidos pelos especialistas. Dizem os autores:

⁵ Demandam conhecimentos de natureza técnica e a competência social das populações.

O funcionamento desses fóruns baseia-se em confrontações de competências técnico-científicas sobretudo, de ampla legitimidade que são apresentadas na forma de um projeto e de competências de caráter social, apresentadas como contribuições da sociedade civil organizada. Trata-se nesse último caso, de um tipo de competência geralmente pouco formalizada, de fraca legitimidade, que se constrói no bojo da controvérsia. A análise desse funcionamento tem mostrado como e em que condições esses fóruns podem ocasionar modificações e enriquecimento da proposição inicial graças a um trabalho de aprendizagem coletiva possibilitado pelo reconhecimento da competência social das populações organizadas (daí a ideia de “redes sociotécnicas”). Resulta então uma proposição final, enriquecida em relação à inicial, e negociada entre os atores, proposição que integra misturando elementos de competência técnica e elementos de competência social. (Teisserenc; Teisserenc, 2015, p.8)

As controvérsias sociotécnicas se desenvolvem em um espaço público onde os grupos implicados podem se mobilizar para debater suas estratégias coletivas de enfrentamento do problema que gera a controvérsia. Os espaços públicos nos quais se desenvolvem as discussões são fóruns híbridos, onde as controvérsias começam a dar espaço ao debate e à proposição de respostas de caráter técnico ao problema identificado pelos especialistas. Num primeiro momento, a rejeição às propostas técnicas certamente aparecerá no discurso das lideranças comunitárias, dando lugar à controvérsia que abrirá espaço ao que for reconhecido como social, não esquecendo que, o que está sendo debatido aqui são as características dos atores múltiplos, como caracterizados anteriormente, com expectativas e interesses diferentes, graus de compreensão e assimilação também diferentes e que estão relacionados a grupos diferentes dentro de uma mesma sociedade. Nos fóruns híbridos esses atores intervêm com proliferação de argumentos de cunho social que geralmente são apresentados para criticar a proposição técnica. Neste contexto, a controvérsia reforça a vontade comum de aprofundar a compreensão sobre o problema e dar respostas ao coletivo.

Pode-se dizer que as controvérsias proporcionadas através dos fóruns híbridos abrem caminhos comuns entre o empírico e o técnico, proporcionando a junção de valores e alternativas possíveis de serem encontradas, aprimorando o conhecimento da academia pela vivência legítima da comunidade, permitindo uma permuta nos papéis habituais do letrado e do leigo, fazendo a ponte entre o conhecimento formal e o informal, afim de buscar alternativas confortáveis e confiáveis tanto para ambos os lados.

Em suas análises, Teisserenc e Teisserenc (2015) evidenciam um conjunto de conceitos que são úteis para a presente discussão sobre a relação entre empreendimentos minerais e povos indígenas.

Comunidade de interpretação: pode ser compreendido como os indivíduos participantes, sejam a coletividade, atores sociais e agentes públicos e privados, que através do fórum híbrido, estabelecem a controvérsia em torno das questões técnicas e utilizam o debate social para estabelecer o conhecimento sociotécnico.

Consenso intercompreensivo: pode ser entendido como a compreensão da coletividade, dos atores sociais e dos agentes públicos e privados, a partir do conhecimento sociotécnico e o consenso em voga das ações que devem ser realizadas, tendo em vista as questões técnicas levantadas pelos especialistas e as contribuições sociais levantadas pela comunidade afetada com o problema.

Interconhecimento estratégico: reflete a capacidade de compreender e assumir as diferenças e as semelhanças entre os atores manifestas nos intercâmbios e negociações que torna possível o acordo.

Com base nos conceitos explicitados anteriormente, tão importantes para a compreensão técnica da dinâmica que envolve a mobilização dos atores nas cenas locais pela controvérsia, a seguir estabeleço uma sistematização dos conceitos acima relacionados, através de um diagrama comunicacional⁶, para a obtenção de resultados positivos em fóruns híbridos:

⁶ Diagrama comunicacional em fórum híbrido: desenhado pelo autor da dissertação (Lima, Mário) para esclarecer as fases básicas para possibilitar que a *comunidade de interpretação* obtenha o *consenso intercompreensivo* possibilitando o *interconhecimento estratégico*. Vale destacar as fases podem se repetir quantas vezes forem necessárias, de acordo com a compreensão dos atores sociais, que pela controvérsia, poderão destacar suas opiniões e imprimir suas preocupações ao processo de comunicação.

O diagrama ilustra o processo do Fórum Híbrido, com o texto centralizado em um oval: **FÓRUM HÍBRIDO**. O processo é representado por uma sequência de imagens de bonecos brancos e coloridos em 3D, conectados por setas brancas, formando um ciclo. As etapas são:

- Início**: Um grupo de bonecos brancos se reunindo.
- Acordo**: Dois bonecos brancos segurando uma bola terrestre.
- E**: Um boneco branco caminhando sobre uma seta vermelha que se divide.
- ?**: Um boneco branco segurando um megafone.
- ou**: Um boneco laranja levantando a mão em um grupo de bonecos brancos.
- Acordo**: Um boneco branco segurando um megafone.
- E**: Um boneco branco caminhando sobre uma seta vermelha que se divide.
- Acordo**: Dois bonecos brancos segurando uma bola terrestre.

Interpretação do Diagrama Comunicacional:

Vale ressaltar que intencionalmente as fases burocráticas relacionadas ao licenciamento ambiental e diálogo com órgãos governamentais não foram inseridas no

diagrama comunicacional, pois a intenção neste capítulo foi desenhar um processo de comunicação com as comunidades, independente das fases que envolvem os órgãos públicos. No caso de povos indígenas, o conceito de fóruns híbridos deverá ser evocado através de um cenário positivo e construtivo, fortalecendo o conhecimento tradicional e atrelando ao conhecimento acadêmico. Isso poderá reduzir as divergências e possibilidades de conflitos sociais e interrupções ocasionadas por insatisfação de membros das comunidades, quando não sentem suas expectativas contempladas desde o início do processo. Esta é uma nova proposta de cenário que pode ser observado por empresas do segmento de mineração que possuem em sua carteira de projetos interferências junto a Povos Indígenas.

9 REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL COMO ALIADA PARA A OBTENÇÃO DA LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR

Você acreditaria que algo tão importante para você e sua família estariam seguros nas mãos de alguém, ou de uma instituição em que não confia? Pessoa ou instituição que possui uma imagem negativa por ter realizado atos duvidosos e não demonstra confiabilidade no seu discurso, pois existe uma grande distância entre o que promete e o que executa?

Não podemos esquecer que todas as atividades intensificadas pela demanda do “progresso”, pós-segunda guerra mundial, entre estas a mineração, trazem consigo um “ranço” negativo de imagem, por conta do passado sem controles ambientais eficazes, doenças e mazelas, e atos de destruição e pouco desenvolvimento social, de fato. Naquela época, desenvolvimento sustentável era algo tão distante quanto a dimensão e o acesso à comunicação que hoje temos. O progresso a qualquer custo, conforme já preconizado anteriormente nesta dissertação, era a grande mola matriz de uma economia embasada em um progresso idealizado após a segunda guerra mundial, com a construção de um mundo com avanços tecnológicos em uma economia desenvolvimentista voltada para o urbano.

Por outro lado, ainda hoje, existem correntes que defendem que a atividade de mineração é incapaz de induzir processos de desenvolvimento mais sustentados no longo prazo em razão de elementos como a exploração dos trabalhadores e a usurpação de direitos seculares. No livro *Recursos naturais e desenvolvimento sustentável*, Furtado e Urias (2013, p.103), ressaltam que “as complexas relações entre a mineração e o desenvolvimento regional há muito têm sido alvo de um debate que, não raro, produz mais calor do que luz. O potencial de transformação dos benefícios associados às atividades de mineração em processos de desenvolvimento regional mais sustentáveis tem gerado visões marcadas pelo antagonismo”.

Diante disso, há os que acreditam que o desenvolvimento de uma atividade primária numa localidade pode ocasionar fluxos de investimentos volumosos e, por meio deles e das receitas de exportações associadas, ocasionando uma especialização muito estreita da economia. Por outro lado, há a corrente que considera que a atividade mineradora pode gerar emprego e renda nas regiões onde se estabelece e promover o desenvolvimento econômico no curto e no longo prazo. Dentro deste ponto de vista, “as experiências históricas de processos vigorosos de desenvolvimento econômico regional propiciado pela mineração atestam que

essas atividades são capazes de trazer benefícios ao próprio setor e a outras atividades econômicas, que podem ser integradas ao núcleo da atividade mineral”, afirmam Furtado e Urias (2013, p.103).

Por mais que exista uma desconfiança a respeito do processo, se quem está à frente tem a capacidade de transformar e garantir que independente das circunstâncias é possível acreditar no que é dito, pois quem garante demonstra confiança e possui credibilidade, está a um passo à frente de adquirir a licença social para operar.

No início de 1997, Jim Cooney (Slocombe e Prno 2014, p.673, tradução própria), então Diretor de Assuntos Internacionais e Públicos, usou o termo “licença social para operar” em uma reunião com o pessoal do Banco Mundial em Washington. Ele sugeriu que a indústria tinha que agir para reconstruir sua reputação. As empresas devem começar no nível das minas e projetos individuais. Em cada mina as empresas devem ganhar uma “licença social para operar”. Ao fazer isso, Cooney disse que uma nova cultura iria surgir na indústria de mineração, juntamente com uma nova imagem pública correspondente.

Obviamente, o posicionamento de Cooney reforçou que muito mais do que um processo formal de relações públicas para possibilitar a reconstrução da imagem institucional por meio de campanhas, o que as empresas do setor de mineração realmente precisam é de um processo de mudança de base, tendo como foco as comunidades e os impactos causados por cada empreendimento. Ou seja, nenhuma campanha de relações públicas é boa o suficiente se for diferente da prática das empresas de mineração junto às comunidades.

Diante do antagonismo presente nesta discussão, gostaria de suscitar o que por trás disso tudo pode ser um terceiro agente a ser analisado e que pode ser o ponto de intercessão entre os dois pensamentos, a discussão em torno da reputação organizacional.

Mendes (2013) demonstra o grau de complexidade encontrado no conceito de reputação organizacional, que apesar de ser dotado de simplicidade, facilidade de compreensão e de um significado preciso, torna-se complexo dependendo de quem o aborde. Inicialmente, duas teses permeiam as discussões em torno da reputação organizacional: a reputacionista e relacionista. A primeira, pretende ver na reputação a base para o estabelecimento de relacionamentos entre uma organização e os seus *stakeholders*; a segunda, defende o inverso, ou seja, que, sem haver relacionamentos, a reputação, seja ela qual for, não pode emergir.

Berens et al. (2004 apud Mendes, 2013, p.2) concentraram-se na medição para reverem a literatura sobre reputação. Na perspectiva dos autores, existem três correntes dominantes na literatura:

Uma primeira baseada no conceito de expectativas sociais, as expectativas que as pessoas têm em relação ao comportamento das organizações. A segunda assente no conceito de personalidade corporativa ou organizacional, ou seja, nos traços de personalidade que as pessoas atribuem a uma organização; e uma última centrada no conceito de confiança, na percepção sobre a honestidade, a «confiabilidade» e a benevolência de uma organização. Segundo os autores, a maioria dos investigadores parece seguir a linha das expectativas sociais, procurando perceber as razões e processos, pelos quais se desenvolvem percepções sobre os comportamentos socialmente desejados das organizações, numa perspectiva comparada.

A partir do conceito de expectativas sociais, entende-se que a reputação está diretamente ligada aos valores que as pessoas esperam encontrar em uma organização, a ponto de terem uma definição própria sobre a organização. A indústria de mineração, diferente da indústria de varejo, por exemplo, não precisa atrair seu público através de estratégias de marketing para a venda de um produto, tendo em vista que não se vai ao supermercado comprar um quilo de minério. ,

O mercado de mineração é regido pela necessidade de clientes específicos que em sua grande maioria estão do outro lado do planeta, como o caso da relação comercial entre o Brasil e a China. Porém, se antes, algumas empresas se permitiam não planejar ações de fortalecimento institucional para os locais onde atuam, hoje se faz necessário observar que quanto melhor for a reputação de uma empresa certamente melhor será sua aceitação e a confiança, e, portanto, a obtenção da licença social para operar.

Ações voltadas para práticas vazias que geram uma *pseudo* imagem ou reputação não são possíveis de serem sustentadas, nem sequer em um curto período de tempo. Fala-se aqui de ações planejadas e bem comunicadas que demonstrem o comprometimento da organização em mitigar possíveis impactos e fazer acordos justos para possibilitar a melhoria da qualidade de vida das comunidades envolvidas nestes impactos, possibilitando os controles eficazes e periódicos com um plano de comunicação claro, transparente e participativo, que permita que membros das comunidades tenham em primeira mão as informações e participem da tomada de decisões, a fim de construir juntos o caminho a seguir. Comportamentos corporativos como este quebram as barreiras das distâncias, principalmente por estarmos em um mundo em que as distâncias já foram derrubadas pelos meios de comunicação que facilitam o acesso das comunidades ao mundo e/ou a entidades que defendem seus direitos. Não podemos esquecer

que assim como uma notícia ruim repercute em questões de segundos, bastando para isso um *click*, informações positivas e de boas práticas também podem repercutir na agilidade cibernética da rede digital.

Autores que se debruçaram sobre o estudo da reputação organizacional, como Rindova et al. (2005 apud Mendes 2013), tentaram categorizar as linhas de conceptualização sobre reputação, partindo da ideia de causalidade (concretamente, das consequências da reputação), segmentando a abordagem em dois grupos: institucionalistas e socioeconômica. O primeiro grupo (institucionalistas) influenciado pela teoria dos *stakeholders* de Freeman (1984), segundo a qual se defende que a reputação organizacional depende de um reconhecimento generalizado pelos *stakeholders* do seu ambiente e da sua saliência em comparação com os seus concorrentes. Quanto o segundo grupo (perspectiva socioeconômica) investiga sobre como a reputação tende a ser centrada no grau em que os *stakeholders* avaliam as organizações relativamente a um só atributo: a qualidade. As visões dos dois grupos não são antagônicas e centram a linha de pensamento em objetos específicos da representação individual das organizações. Para autores como Bromley (2002) e Rindova et al (2005 apud Mendes, p.7), reputação é:

[...] um fenômeno social associado a impressões individuais, formando-se como resultado de interação social e de trocas de informação (Bromley, 2002). Por essa razão, Rindova et al (2005) consideraram estas linhas de investigação complementares, devendo ambas as dimensões (reputação enquanto reconhecimento/proeminência e qualidade percebida em contexto) ser consideradas na conceptualização sobre reputação.

Assim como o conceito de Licença Social para Operar surgido na década de 90 e o desenrolar das discussões sobre o desenvolvimento, onde novos estudos reexaminaram e estabeleceram novas abordagens, foi nesta década que também ocorreu um grande esforço de autores por entender o real conceito de reputação organizacional. Termos como identidade, imagem, prestígio, *goodwill*, estima e estatuto foram utilizados indiscriminadamente como sinônimos de reputação organizacional (Wartick, 2002 apud Mendes, 2013, p.4), ou pelo menos estando muito próximo deles, foram examinados.

Após várias abordagens e tentativas de se chegar a um consenso sobre os atributos e significados que sintetizariam o consenso sobre o que seria reputação organizacional, destacou-se a descrição feita por Fombrun e Van Riel (1997 apud Mendes, 2013, p.4):

Reputação organizacional é a representação do passado das ações e dos resultados de uma organização, que representam a capacidade que tem para criar valor para os seus

vários *stakeholders*. A reputação define a posição relativa de uma organização em relação aos seus *stakeholders*, interna e externamente, tanto no seu ambiente competitivo, como no plano institucional. A reputação é fruto da percepção das ações passadas e das perspectivas futuras de uma instituição, descrevendo a admiração geral para todos os *stakeholders* de uma organização, quando comparada com os seus rivais mais relevantes.

Pode-se dizer com isso que a reputação organizacional “não pertence” à organização, mas a quem interage de certa forma com ela, fazendo até mesmo juízo de valor em relação às outras organizações. Como se referiu Mahom (2002 apud Mendes, 2013), etimologicamente, reputação vem do latim *reputatus*, que significa a estima (a avaliação) que os outros têm por uma pessoa, uma coisa ou uma ação, podendo ser favorável ou desfavorável.

Para Mendes (2013, p.5, grifo nosso),

[...] a reputação apresenta, assim, alguns componentes fundamentais: é uma estimativa/avaliação das ações que as organizações tiveram (feita interna ou externamente à organização), mas, ao mesmo tempo, trata-se de uma expectativa sobre comportamentos futuros, demonstrando o seu desenvolvimento dinâmico ao longo do tempo. Tem que ver, por isso, com notoriedade, admiração, caráter, valores e ética — no fundo, com **o reconhecimento daquilo que a organização é e com o impacto que produz naqueles com os quais se relaciona**, permitindo fazer a distinção das vantagens comparativa e competitiva nos mercados e sociedades em que atua. É esta a perspectiva por nós assumida, e, naturalmente, a questão que se coloca de seguida relaciona-se com o valor que a reputação tem para uma organização e o que é que ela representa para a vida organizacional.

É muito interessante a perspectiva atribuída por Mendes de que reputação está intrinsicamente relacionada “com o impacto que produz naqueles com os quais se relaciona”, que por sua vez fazem a comparação das vantagens para as sociedades. Essa perspectiva muito está relacionada a licença social para operar, pois a reputação organizacional pode facilitar ou não a inserção de determinada empresa de mineração em um território.

A inserção desse tema nesta dissertação não pretende dar uma ênfase demasiada sobre o papel do planejamento estratégico de imagem organizacional para a construção da reputação junto a públicos estratégicos, até porque acredito que o melhor planejamento é aquele que enfatiza as ações verdadeiras e positivas de uma organização, já que práticas vazias não se sustentam. De fato, o real significado de ter inserido esta discussão neste contexto é garantir o entendimento de que de nada adianta seguir os parâmetros legais, os ritos de licenciamento ambiental corretos, ter as licenças ambientais necessárias, possuir uma equipe de alto desempenho no relacionamento com as comunidades e um plano de comunicação e relacionamento bem elaborados, se a reputação da empresa for sempre colocada em *check*

pela comunidade. Nenhuma relação se sustenta em uma base de desconfiança contínua, de que o que se fala não se escreve e que quem fala não é digno de confiança.

10 PROPOSTA ALTERNATIVA: INSERÇÃO PRÁTICA DO COMPONENTE INDÍGENA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Há de se deixar claro que essa proposta alternativa não está relacionada a obrigatoriedade do cumprimento destas etapas na fase de licença prévia do licenciamento ambiental ou mais especificamente no estágio 2 – Exploração⁷, conforme descrição de estágios descrita no Guia de Boas Práticas: Mineração e Povos Indígenas do Conselho Internacional de Mineração e Metais – ICMM (2010, p. 3). Vale ressaltar que apesar do nome “exploração”, esta fase é anterior ao estágio “estudo de viabilidade e construção”, onde efetivamente é implantado o empreendimento.

Trata-se simplesmente de uma proposta alternativa que poderá apresentar maior segurança de que os investimentos financeiros alocados para a implantação de empreendimentos não serão desperdiçados, a despeito de atrasos no cronograma de engenharia, por conta de conflitos sem resolução que muitas vezes se arrastam por anos. O argumento defendido aqui é que o processo de consulta aos Povos Indígenas seja iniciado durante os levantamentos prévios anteriores à licença de implantação, em um momento em que já se tenha a proposta de engenharia para implantação do empreendimento.

Tem-se em vista como a mobilização dos atores nas cenas locais pela controvérsia, que será vista com mais detalhe adiante, poderá influir em alternativas, que podem antever soluções a impactos e conflitos, antes mesmo de surgirem. Em tempo, cabe esclarecer que a comunicação junto ao Povo Indígena envolvido deve ser clara e ressaltar que, nessa fase, ainda não existe um posicionamento oficial a respeito da instalação do empreendimento. Mas, que se deseja entender de forma abrangente de que maneira a empresa precisará agir para a fase de implantação.

A ideia desta proposta visa desenvolver junto com as comunidades estratégias de mitigação dos impactos e acordos sociais que possibilitem a execução de ações de

⁷ Empresas de exploração de minérios são geralmente menores do que as mineradoras e exploram possíveis depósitos minerais identificados por empresas de prospecção. A exploração pode englobar várias atividades, inclusive estudos aéreos e perfurações. O objetivo das atividades exploratórias é determinar o tamanho e o valor de um depósito mineral. Tais operações envolvem grandes riscos, pois poucas atividades exploratórias identificam acúmulos minerais que justifiquem as operações de mineração. É neste estágio que as comunidades percebem a presença das atividades de mineração de maneira mais significativa em seu território. Neste estágio, uma grande mineradora pode mostrar-se interessada caso a empresa de exploração constata evidências suficientes de potencial mineral que justifique a instalação da mina.

comunicação e de etnodesenvolvimento⁸, que contribuam para autonomia e desenvolvimento, como alternativa que valorize a participação comunitária no procedimento de consulta livre, prévia e informada e obtenção da licença social para operar. O que se está propondo aqui não pode ser visto como uma referência engessada, até mesmo porque podem ser inseridas outras etapas às sugeridas, de acordo com a necessidade específica das empresas, ou da legislação do país em que se pretende implantar o empreendimento.

1ª fase: Estudos iniciais e identificação de viabilidade técnica e econômica.

2ª fase: Identificação de impactos diretos ou indiretos em Terra Indígena. Essa identificação deve levantar os usos, pelo Povo Indígena, do território requerido pela mineração, com emprego de profissionais especializados nessa área de pesquisa. Em geral, as comunidades tradicionais conhecem muito bem o território em que vivem, por isso é importante destacar o local exato do empreendimento e todas as estruturas planejadas. A esse respeito, vale lembrar que o Decreto 7747⁹, de 5 de junho de 2012, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas no Brasil, dispõe já em seu início sobre os conhecimentos desses povos sobre suas terras, ao propor como ferramentas o etnomapeamento e o etnozoneamento, instrumentos participativos por excelência.

3ª fase: Interlocução com órgão governamental ambiental e de defesa das políticas indigenistas.

4ª fase: Conversa inicial com lideranças das comunidades indicadas pelo órgão governamental. Importante a participação de representante do órgão.

5ª fase: Apresentação para a comunidade ou subgrupo, se assim as lideranças comunitárias definirem, do projeto inicial do empreendimento. Importante expor todas as informações técnicas necessárias de forma clara e transparente para que a comunidade ou subgrupo possa compreender a caracterização inicial do empreendimento e possa externalizar preocupações inerentes a sua implantação. Para isso, destaca-se a necessidade de elaborar meios de comunicação específicos que facilitem a visualização e o entendimento sobre o

⁸ Investimentos de fortalecimento da sustentabilidade sociocultural, ambiental e/ou econômica da empresa para os povos e/ou comunidades indígenas. (NAI, 2015).

⁹ Art. 2º São ferramentas para a gestão territorial e ambiental de terras indígenas o etnomapeamento e o etnozoneamento. Parágrafo único. Para fins deste Decreto, consideram-se:

I – Etnomapeamento: mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, com base nos conhecimentos e saberes indígenas; e

II – Etnozoneamento: instrumento de planejamento participativo que visa à categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, desenvolvido a partir do etnomapeamento.

empreendimento. Vale destacar que nesta fase é importante a inserção de profissional de comunicação social com experiência em relações comunitárias e/ou desenvolvimento de abordagem social, para elaboração de estratégias técnicas coerentes que envolvam todos os grupos ou subgrupos da comunidade. Muitas vezes, pelo que se percebe, os planos de comunicação são elaborados por profissionais de outras ciências, o que pode tornar o planejamento de comunicação deficiente.

Então, nas etapas iniciais, cabe considerar também os conhecimentos locais sobre o território a ser afetado, direta ou indiretamente, pelo empreendimento.

- ❖ Importante que nesta etapa estejam presentes equipe multidisciplinar contratada para elaboração dos estudos de impacto ambientais, para que sejam anotadas e posteriormente consideradas as preocupações das comunidades nas estratégias de mitigação de impacto.
- ❖ Pode ser que para melhor entendimento, a partir dos diálogos com as comunidades, torne-se necessário a visita de campo a locais de importância sócio cultural às comunidades.
- ❖ Importante destacar, também, que deve ficar claro para as lideranças ou comunidade o cronograma a seguir, de preferência com prazos exequíveis, pois nunca se deve dar um prazo impossível de ser cumprido. De acordo com esta proposta, deve ficar claro que serão analisadas com muito cuidado todas as preocupações pontuadas pelas comunidades e que todas as preocupações que relatarem uma relação real com os impactos serão consideradas no âmbito dos programas de mitigação dos impactos.

6ª fase: Formação de comitê interdisciplinar para análise de todos os pontos e preocupações colocados pelos membros das comunidades, para que sejam consideradas nos estudos de impactos ambientais.

7ª fase: Elaboração dos estudos iniciais de impactos ambientais, com inserção das preocupações colocadas pelas comunidades.

8ª fase: Apresentação da minuta do estudo de impacto ambiental às lideranças da comunidade ou subgrupo, conforme determinação das comunidades, com participação de representante do órgão governamental de políticas indigenistas.

- ❖ Importante destacar que de acordo com essa proposta, neste momento tem que se deixar claro às lideranças da comunidade ou subgrupo, que se trata de uma minuta e que o objetivo principal da reunião é assegurar que as preocupações pontuadas pelas comunidades foram endereçadas no estudo que será protocolado no órgão ambiental de licenciamento. Para essa fase, vale levar todo o material possível para facilitar o entendimento, que possibilite a visualização do empreendimento e das medidas de mitigação de impactos planejadas.
- ❖ Importante também destacar que nesta fase é bem possível que as lideranças indígenas queiram que já seja externalizado qual endereçamento será dado pela empresa às expectativas de apoio a ações de etnodesenvolvimento solicitadas pelas comunidades. Aqui pode já ser apresentado um plano de atendimento a essas demandas, deixando claro que isso será realmente desenhado no âmbito do processo do licenciamento, que seguirá a partir de então.

9ª fase: No momento de protocolo do estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA) para análise do órgão ambiental, uma densa informação sobre o Povo Indígenas impactado deve fazer parte desse material. Por envolver Povo Indígena, importante destacar que o licenciamento do componente indígena deve seguir a mesma lógica temporal do licenciamento ambiental, para que na emissão da Licença de Instalação do empreendimento, já se tenha todas as medidas de mitigação de impactos ambientais e sociais definidas para que sejam implantadas dentro do cronograma de engenharia. Vale destacar que o acordo de apoio a ações estruturantes de etnodesenvolvimento deve ser um instrumento jurídico elaborado pelo órgão de políticas indigenistas e deve ser seguido, assim como todas as medidas de mitigação de impactos. Este instrumento jurídico regerá a relação em longo prazo com a comunidade e garantirá que novas expectativas não se sobreporão ao bom andamento do empreendimento. Cabe ao empreendedor respeitar integralmente tanto as medidas de mitigação de impactos quanto as cláusulas acordadas no instrumento jurídico em destaque.

- ❖ Importante destacar que periodicamente (pode ser anual) deve ser realizada apresentação às lideranças indígenas ou subgrupo dos controles ambientais realizados para acompanhamento e avaliação com participação das comunidades.

11 ESTUDOS DE CASOS

11.1 CASO 1: ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO E ENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS GAVIÃO NA ELABORAÇÃO DO ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA, NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO DO PROJETO DE EXPANSÃO DA ESTRADA DE FERRO CARAJÁS

11.1.1 Contextualização

No âmbito do licenciamento ambiental do projeto de ampliação da capacidade de transporte da Estrada de Ferro Carajás (EFC), que recebe no órgão ambiental federal (IBAMA) a designação “Duplicação da EFC”, foi elaborado estudo do componente indígena por solicitação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), com base nas diretrizes apresentadas em Termo de Referência emitido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em 25 de junho de 2012. O objetivo principal foi de identificar e avaliar os impactos ambientais e socioculturais decorrentes do empreendimento e apresentar proposições de ações de mitigação e/ou compensação adequadas às comunidades indígenas, levando em consideração suas realidades.

A partir de então, ações foram adotadas com o objetivo de esclarecer às comunidades da Terra Indígena Mãe Maria sobre as questões provenientes do licenciamento ambiental para o projeto de expansão da EFC que as envolveriam no âmbito do processo de licenciamento, tais como: participação durante os levantamentos de campo da equipe de consultores, discussões sobre as preocupações dos indígenas com os impactos observados provenientes da ferrovia já instalada e o agravamento e/ou surgimento de novos impactos após instalação de outra linha férrea - controvérsias sociotécnicas – elaboração do documento estudo do componente indígena e proposta de programas de mitigação dos impactos, dentre outros.

Os atores envolvidos na ação e suas participações foram: Caciques indígenas e suas respectivas comunidades, novas lideranças indígenas, empreendedor (Vale S/A), consultoria antropológica e ambiental, assessoria técnica das comunidades, assessoria de membros das comunidades indígenas, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

- 1) Caciques indígenas que representam os 03 Povos Indígenas (Parkatejê, Kyikatejê e Akrãtikatejê):

Garantir que suas expectativas e anseios sejam contemplados durante a elaboração do Estudo do Componente Indígena e torne-se obrigação vinculada às licenças ambientais.

- 2) Jovens (novas lideranças):

Em alguns casos percebe-se o emergir de futuras lideranças durante as reuniões com as comunidades, como jovens que possuem um grau de conhecimento mais técnico do que empírico, devido o contato com a sociedade envolvente e vivência acadêmica, que através do processo de convencimento aos mais velhos tentam demonstrar a necessidade de um diálogo mais aprofundado, de igual para igual em relação ao empreendedor, com o objetivo de alcançar o interesse comum.

- 3) Empreendedor (Vale S/A):

Parte interessada em implantar o empreendimento “expansão da ferrovia”, que possibilitará ampliação da capacidade de transporte mineral, de pessoas e de insumos que abastecem o sul e sudeste do Pará. A obra promoverá a melhoria das condições operacionais de transporte, proporcionando maior flexibilidade na definição de novas logísticas operacionais e de manutenção, e consistirá basicamente na interligação entre trechos duplicados, situados entre pátios de cruzamento, através de linha paralela à linha existente e acontecerá nos limites da faixa de segurança da ferrovia, que em média é de 40 metros para cada lado do empreendimento existente.

Para possibilitar o diálogo e a consulta livre, prévia e informada, em busca da licença social para operar, o empreendedor iniciou no ano de 2011 rodadas de conversas técnicas em cada uma das comunidades indígenas que existiam na Terra indígena Mãe Maria, naquele momento, a fim de esclarecer sobre a necessidade das obras de expansão da ferrovia, antes mesmo de ser demandado pelo IBAMA e pela FUNAI para elaboração do estudo do componente indígena. Quando determinado pelos órgãos competentes, o empreendedor iniciou o processo de contratação de equipe técnica para elaboração do estudo, assim como atendeu às exigências das comunidades indígenas como a de contratação de assessoria técnica para cada comunidade, mesmo não sendo uma obrigação do processo de licenciamento.

- 4) Consultoria Antropológica e Ambiental:

Equipe contratada mediante aprovação de currículos pela Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental da Fundação Nacional do Índio, que possui conhecimento técnico em avaliação de impactos ambientais e sociais e experiência na elaboração de estudos de impactos. Apesar de contratados pelo empreendedor, a equipe técnica é independente e tem a obrigação, sobre respaldo da Portaria Interministerial do IBAMA nº 060/2015, de avaliar os impactos através de *<<estudos referentes aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de atividades ou empreendimento, apresentados como subsídios para a análise da licença requerida>>* (Portaria Interministerial nº060/2011, pag. 71 DOU, 25/03/2015).

5) Assessoria técnica escolhida pelas comunidades:

Escolhidos por cada comunidade indígena, a partir da interação desses profissionais com as mesmas, com o objetivo de assessoramento técnico, esclarecimento de dúvidas e fornecer subsídios à consultoria antropológica e ambiental com informações estratégicas da parte das comunidades, para possibilitar a avaliação de impactos do ponto de vista de quem vive no território indígena, e Caso identificado relação científica com o conhecimento empírico, além de análise técnica sobre os impactos identificados pela consultoria ambiental e antropológica.

6) Assessoria de membros das comunidades:

Cada comunidade selecionou dois integrantes para acompanhar a realização dos monitoramentos ambientais para garantir que as áreas que estavam sendo analisadas eram significativas do ponto de vista de impactos dos indígenas em relação a ferrovia para manter as comunidades informadas sobre as atividades que estavam sendo realizadas. Além disso, a consultoria antropológica selecionou indígena com significativa inserção em todas as comunidades para garantir que as comunicações oficiais da consultoria às lideranças chegassem a todas as comunidades.

7) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA:

Órgão Federal responsável pela emissão das licenças ambientais, mediante comprovação de atendimento das condicionantes ambientais, estipuladas a partir da análise técnica do estudo de impacto ambiental, nesse caso estudo do componente indígena. Estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar

atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

8) Fundação Nacional do Índio – FUNAI:

Órgão indigenista oficial do Estado Brasileiro que possui a missão institucional de proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil. É o órgão interveniente do licenciamento que atua no controle e mitigação de possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas.

11.1.2 Mais informações sobre o empreendimento Estrada de Ferro Carajás e Projeto de Expansão

A Estrada de Ferro Carajás, composta por 892 km de extensão, compreendidos entre o Terminal Ferroviário de Carajás no Complexo Minerário de Carajás (TFCJ), em Parauapebas/PA e o Terminal Ferroviário de Ponta da Madeira (TFPM), em São Luís (MA), foi implantada entre os anos de 1982 e 1985, quando passou a operar.

O licenciamento ambiental do empreendimento é de responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Além das licenças de operação da Estrada de Ferro Carajás, existe também o processo específico para a “Duplicação de EFC”, iniciado no ano de 2004, quando a Vale apresentou ao órgão ambiental projeto para a expansão da capacidade ferroviária. Nesse momento ainda não haviam sido destacadas condições específicas para a área indígena.

De acordo com Borgonha et al. (2014), atualmente a EFC detém outras licenças concedidas pelo órgão ambiental federal. Em 2009, registra-se a emissão da Licença de Operação nº 842/2009 para a regularização da malha ferroviária da EFC, seus pátios de cruzamento e unidades de apoio. Entre os trechos ferroviários, consta aquele correspondente ao Pátio 46 (local onde um trem estaciona para que o outro passe), sendo condição da licença a apresentação de dados sobre a comunidade indígena e sua relação com a ferrovia, no âmbito da realização do Estudo Ambiental correspondente. Em 2012, o empreendedor recebeu a Licença de Instalação que autorizou a realização das obras de expansão da ferrovia nos trechos fora dos limites das Terras Indígenas. Esta licença determina, como uma das condicionantes, expressa no item 2.11, a manifestação da Fundação Nacional do Índio –

FUNAI sobre a interceptação em Terras Indígenas, da Estrada de Ferro Carajás, pertencente à empresa Vale S.A.

Por esse motivo, a FUNAI solicitou a realização do diagnóstico dos impactos socioambientais nas Terras Indígenas que se encontram na área de influência da ferrovia, emitindo, no ano de 2012, Termo de Referência para o desenvolvimento de Estudos do Componente Indígena (ECI). Foram identificadas três Terras Indígenas para a análise de potenciais interferências do empreendimento: a TI Mãe Maria, situada no município de Bom Jesus do Tocantins, no Estado do Pará, e as Terras Indígenas Pindaré e Caru, no Estado do Maranhão. No âmbito deste estudo de caso será objeto de análise especificamente a movimentação dos atores sociais da Terra Indígena Mãe Maria.

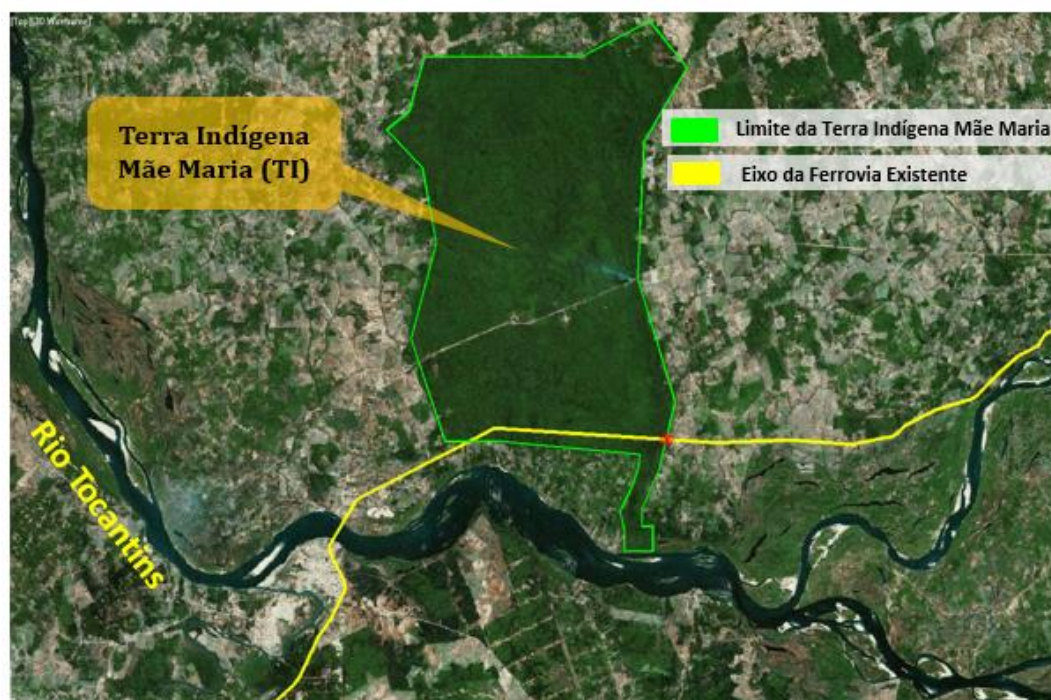
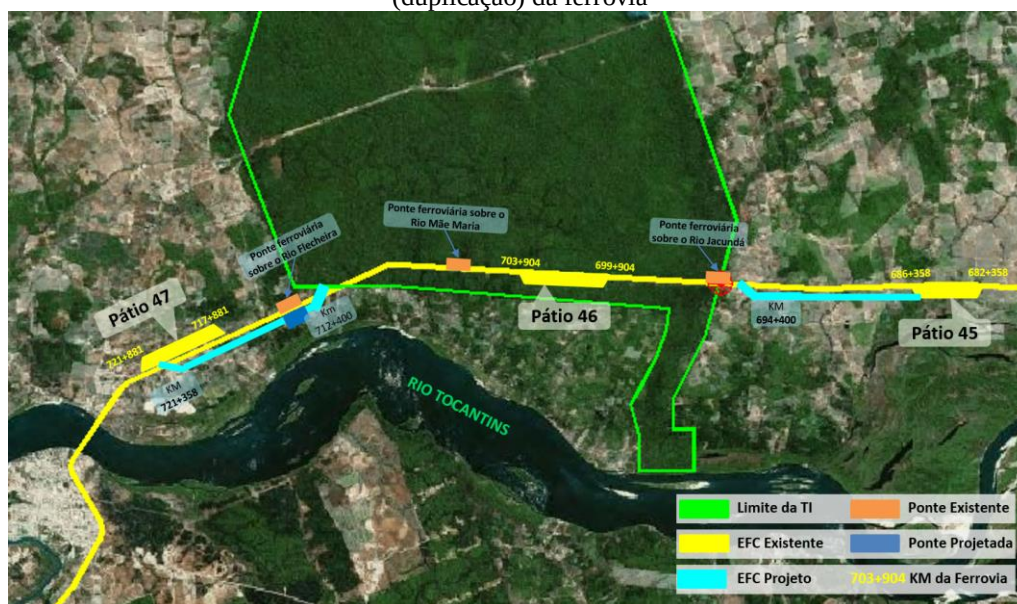


Figura 4: Terra indígena Mãe Maria, interseção de área com ferrovia existente - EFC (arquivo apresentação equipe da Vale S/A - Expansão da EFC, 2016).

Figura 5 - Terra indígena Mãe Maria, interseção de área com ferrovia existente (EFC) e projeto de Expansão (duplicação) da ferrovia



Fonte: arquivo apresentação equipe da Vale S/A - Expansão da EFC, (2016).

11.1.3 Movimentação dos atores sociais: participação das comunidades indígenas, lideranças e seus representantes

BORGONHA *et al.* (2014), relata que quando a FUNAI recebeu do IBAMA a solicitação para interveniência no licenciamento do Projeto de Expansão da Estrada de Ferro Carajás, foram iniciadas as tratativas para inserção do componente indígena. Essas tratativas foram regidas pelos normativos estabelecidos na Portaria Interministerial nº419/2011, assim como orientada pelas Instruções Normativas FUNAI, nº01 e nº04 (2012). Para isso, reuniões ocorreram com participação das lideranças indígenas das comunidades Gavião, Vale, FUNAI e Ministério Público Federal (MPF). Para este estudo de caso relatarei as reuniões que ocorreram até a emissão do termo de referência para elaboração do estudo do componente indígena.

1. 13/06/2011: Reunião ocorrida entre representantes da Vale e Coordenação Geral Gestão Ambiental da FUNAI (atual Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental – CGLIC), momento em que se discutiu o conteúdo do Termo de Referência citado. Na ocasião participaram também representantes indígenas da TI Mãe Maria;
2. No período de 30/06 a 01/07/2011: Reuniões para apresentação do Plano de Trabalho nas comunidades da TI Mãe Maria (Parkatêjê, Kyikatêjê e Akrâtikatêjê) e reunião

geral em Marabá com representantes dos três grupos. Vale destacar desde o início do processo de consulta foram encontradas dificuldades para reunir, em um mesmo fórum, lideranças indígenas de todos os grupos existentes na TI Mãe Maria, devido a existência de conflitos e disputa de poder entre algumas lideranças. Esse é um cenário que torna mais complexa a realização de fóruns híbridos, para estabelecimento da controvérsia e da resolução de questões comuns. A ideia de se reunir minimamente com mais de uma aldeia, levando em conta a afinidade entre as lideranças, foi para propiciar a discussão conjunta e enriquecimento das questões sociotécnicas.

3. No período de agosto/2011 a agosto/2012: Ocorreram reuniões entre Vale, FUNAI, Ministério Público Federal (MPF) e representantes indígenas, para construção de acordo sobre uma das condições colocadas pelas comunidades indígenas, que determinaram a assinatura de termo de compromisso específico para contratação de assessoria técnica escolhida por cada Povo Indígena. O objetivo principal era de acompanhar os consultores independentes contratados pela Vale, sob aprovação curricular da FUNAI, e garantir a compreensão dos indígenas e sua efetiva participação e registro das percepções sobre os impactos do Projeto de Expansão da EFC em relação a TI Mãe Maria. Destaca-se aqui essa questão, pois essa estratégia será alvo principal da análise desse estudo de caso.
4. No período de 24 e 27 de abril de 2012: Reuniões para retomar as discussões sobre a realização dos estudos, nas aldeias da TI Mãe Maria;
5. Em 25 de junho de 2012: Emissão do Termo de Referência pela FUNAI, para a elaboração dos estudos ambientais e do componente indígena que foram realizados entre os anos de 2012 e 2014.

Em virtude de conflitos e cisões entre alguns dos grupos indígenas, as lideranças indígenas definiram que a participação das comunidades se daria da seguinte forma:

Para o Estudo de Componente Indígena: Cada comunidade teria um repasse de recurso pago pelo empreendedor para a contratação de uma consultoria de sua confiança que possibilitasse a interação técnica entre a coordenação do estudo e a comunidade, para garantir a participação massiva dos membros da comunidade, sem dúvidas em relação as discussões técnicas, e assegurar o registro das preocupações das comunidades em relação ao projeto de expansão da EFC.

Assessoria de membros das comunidades: Com o objetivo de garantir que a comunicação entre a empresa de consultoria e as comunidades circulasse de forma ampla, bem como obter sugestões importantes quanto às estratégias e calendários de atividades de campo, a consultoria contratou alguns representantes indígenas com acesso a todas as aldeias, com o objetivo de garantir que a comunicação oficial através dos e-mails, ofícios, correspondências circulasse a todas as comunidades através da oralidade. Assim sendo, sempre que foi necessário o envio de algum documento formal, esses representantes tinham a tarefa de esclarecer o teor desse documento para todas as comunidades e levar à consultoria a recepção da comunidade em relação à informação enviada naquela fase do processo de licenciamento.

Para o monitoramento ambiental dos impactos existentes: Cada comunidade decidiu que participaria de forma remunerada, através de 02 representantes por comunidade, escolhido pelos caciques das aldeias, de uma etapa do estudo de monitoramento de impacto ambiental, juntamente com os técnicos ambientais responsáveis pelo monitoramento.

Vale destacar que em Novembro de 2014 a Vale S/A protocolou a versão preliminar ECI TI Mãe Maria, que gerou correspondência da FUNAI em Setembro de 2015 com solicitação de complementação de informações. Em março de 2016, a Vale encaminhou as complementações solicitadas pela FUNAI e recebeu aprovação administrativa do órgão indigenista em maio de 2016. No período de 04 a 08/07 representantes da FUNAI, consultoria antropológica e Vale estiveram reunidos com todos as comunidades existentes na TI Mãe Maria com o objetivo de apresentar a versão final do Estudo do Componente Indígena aprovado administrativamente pela FUNAI e receber o de acordo das comunidades para prosseguimento e início do detalhamento dos programas de mitigação e/ou compensação de impactos.

11.1.4 Informações étnicas do Povo Gavião (Parkatejê, Kyikatejê e Akrãtikatejê)

De acordo com informações de Fernandes (2010, p.11), três povos indígenas residem atualmente na reserva indígena Mãe Maria, os Parkatejê, os Kyikatejê e os Akrãtikatejê: “Akrãtikatejê estão na aldeia Parkatejê desde a década de 60, quando foram transferidos do território de ocupação tradicional. Os Akrãtikatejê ocupavam parte da área do hoje, município de Tucuruí, de onde foram retirados para a construção da hidrelétrica de Tucuruí”.

Informações obtidas na *home page* da ONG Justiça nos Trilhos (www.justicanostrilhos.org), o grupo Akrâtikatêjê da Montanha foi contatado e instalado no Posto de Atração da FUNAI em 1960, com uma população de aproximadamente 75 indivíduos. Devido a política de contato do Estado e a localização do aldeamento próximo à cidade de Tucuruí, o grupo sofreu um terrível processo de depopulação. De 75 indígenas apenas 10 sobreviveram. Com o avanço das obras de construção da UHE Tucuruí a FUNAI “removeu” os 10 membros sobreviventes do grupo para a Terra Indígena Mãe Maria. Segundo a ONG:

um escuso e desrespeitoso acordo financeiro com a Eletronorte obrigou forçadamente o último Akrâtikatêjê a abandonar definitivamente o seu antigo território e a se incorporar aos outros grupos Gavião, na Terra Indígena Mãe Maria, mesmo sabendo que, em um passado não muito distante, o grupo ao qual ele pertencia e o grupo Parkatêjê haviam travado algumas guerras –fato que permaneceu registrado para sempre na memória de D. Rônore, a “Mamãe Grande” do grupo e dos seus filhos (www.justicanostrilhos.org)

Em relação ao povo Kyikatejê, DaMatta e Laraia (1967 apud Fernandes, 2010, p.20) explicam que este povo veio trazido do Estado do Maranhão no final da década de 60, após invasões e ocupação do seu território tradicional pelas mais variadas frentes de expansão, sendo reunidos aos Parkatejê e os Akrâtikatejê no início da década de 80.

O deslocamento desses grupos e o posicionamento em relação ao rio Tocantins determinou a denominação dos três povos Gavião: os Kyikatejê refugiaram-se à montante do rio Tocantins, no estado do Maranhão, por isso chamado de povo do rio acima, da montante, onde Kyi é cabeça, Katê é dono, e Jê refere-se ao povo. Conforme Ricardo (1985), o deslocamento foi por motivo de guerra com os Parkatejê, ou povo do rio abaixo, da jusante, onde Par é pé, katê é dono e Jê, povo.

Como se pode observar, antes de serem reunidos pelo Estado, os três povos que hoje dividem a terra indígena Mãe Maria estavam separados em virtude do histórico de guerras e disputas por territórios aos quais enfrentavam entre si. Essa informação é importante para contextualizar que as dificuldades de diálogo ainda hoje existentes entre os Povos Indígenas da TI Mãe Maria, denominados Gavião, data de uma época em que os mesmos viviam em territórios separados. Este cenário deve ser compreendido no âmbito do processo de licenciamento ambiental para que estratégias alternativas de diálogo sejam pensadas durante os processos de consulta.

11.1.5 Análise e considerações finais do Caso 1

Tendo em vista a necessidade de realização das etapas da consulta livre, prévia e informada às comunidades indígenas, implicadas na formalização da manifestação do IBAMA de inserção da FUNAI no processo de licenciamento, assim como a emissão de termo de referência pelo órgão indigenista para elaboração do ECI, com o fim de que a perspectiva das comunidades fossem observadas para obtenção não somente da licença ambiental, mas também da licença social para operar, elencarei a seguir elementos que contribuirão na análise final deste estudo de caso, correlacionando-o com parte do referencial teórico tratado nesta dissertação:

1. Quanto à estratégia das lideranças indígenas por solicitarem recursos para a contratação de assessoria técnica das comunidades:

Para a garantia de participação, compreensão e registro da percepção das comunidades nos autos do relatório elaborado pela consultoria independente contratada pela Vale, sob avaliação curricular da FUNAI, pode-se dizer que esta foi uma estratégia social positiva para garantia da participação das comunidades, imbuída da lógica do bem comum. Por mais que não houvesse uma obrigação legal por parte da empresa por atender à solicitação, a expectativa de que a assessoria técnica pudesse trazer elementos da percepção dos indígenas para o ECI fez com que a Vale experimentasse essa proposição das comunidades e firmasse termos de compromissos independentes para repasse de recursos mensais para pagamento desses profissionais.

Porém, observou-se que ao invés de uma integração entre as comunidades para que um documento robusto com as percepções de todos os grupos indígenas e aspirações conjuntas fosse juntado ao processo de licenciamento, ocorreu a inclusão de vários documentos protocolados em apartado ao ECI, pelas respectivas assessorias técnicas independentes de cada grupo indígena. Percebe-se que o trabalho das consultorias técnicas das comunidades não atingiu seu pleno objetivo, talvez devido ao fato de as assessorias técnicas não terem conseguido dialogar estrategicamente entre elas. Quando se pensou em atender a demanda das lideranças indígenas pela contratação de assessorias técnicas para as comunidades, mediante aos conflitos observados que impediam o diálogo entre as comunidades, pensou-se que uma alternativa de diálogo pudesse fluir através das assessorias técnicas, o que notadamente não ocorreu.

Essa dificuldade de diálogo dificultou a elaboração de um território em rede, tendo em vista a ausência de integração dos atores sociais do território na luta por um objetivo comum. De acordo com Saglio (1991 apud Teisserenc; Teisserenc, 2015, p.5), para se criar uma rede no território é necessário, entre outras coisas, “de um intercâmbio, econômico e social ao mesmo tempo, que se apresenta na forma de uma organização das regras de prestação, de engajamento e de contra-prestação, cuja função essencial é definir e preservar a identidade coletiva e o pertencimento a rede de atores pelo viés do fortalecimento dos diferentes grupos que a constituem”.

A consolidação das informações e preocupações de cada comunidade somente ocorreu devido à análise realizada pela FUNAI a partir das contribuições de cada comunidade, protocoladas em apartado. A partir dessa análise, pode-se dizer que o Estado, representado pelo órgão indigenista, garantiu em parte a lógica de território em rede, haja vista a “preservação da identidade coletiva e o pertencimento à rede de atores pelo viés do fortalecimento dos diferentes grupos que a constituem”, conforme descrito por Saglio.

Apesar disso, observou-se a impossibilidade de execução dos fóruns híbridos entre as comunidades ou através de suas assessorias técnicas, onde poderiam surgir as controvérsias e a resolução de preocupações comuns a todas as comunidades indígenas. No meio do processo, ocorreram ainda algumas substituições de assessores técnicos, o que também pode ter sido um impeditivo para a realização dos fóruns híbridos entre as comunidades. Não quero com isso, afirmar que as discussões em cada comunidade não foram produtivas para o processo, ao contrário. O que estou a analisar foi a não realização de fóruns híbridos entre as comunidades, que poderiam suscitar discussões mais aprofundadas sobre o mesmo território, dado um contexto de ruídos e desconfianças por parte das comunidades em relação ao empreendedor, constituído de uma realidade complexa que decorre de fatores em diferentes escalas espaciais e temporais.

A impossibilidade de realizar amplos diálogos em fóruns únicos com todas as lideranças/comunidades indígenas inviabilizou uma ampla discussão sobre as controvérsias sociotécnicas. Também reforço que isso não significa que controvérsias sociotécnicas não ocorreram especificamente em cada comunidade. Como alternativa, a equipe multidisciplinar teve que substituir os grandes fóruns por conversas individualizadas com as lideranças/representantes e seus respectivos assessores técnicos, com o intuito de garantir que

essa importante etapa do processo de alguma forma fosse atendida em alguma medida. Porém, a ampla discussão poderia ter aprofundado questões comuns que poderiam conduzir de forma ampla o aprimoramento dos conhecimentos de natureza técnica e das competências sociais e conhecimentos empíricos da população indígena.

2. Quanto à garantia do processo de consulta livre, prévia e informada e a licença social para operar:

Mesmo tendo neste processo específico a impossibilidade de realização de fóruns híbridos conjuntos entre as comunidades e Povos Indígenas existentes na TI Mãe Maria, a realização de fóruns individuais em todos os grupos fizeram às vezes de um fórum mais amplo de discussão. Coube à equipe multidisciplinar a utilização de técnicas para trabalhar individualmente as questões observadas em cada comunidade e junta-las no registro do Estudo do Componente Indígena protocolado na FUNAI e à FUNAI, como dito anteriormente, o papel fundamental de analisar o ECI que já trazia consigo a percepção de todas as comunidades e ainda mais os documentos protocolados em apartado pelas comunidades.

O rito de consulta previsto no ECI está em fase de conclusão, pois posterior às reuniões ocorridas entre os dias 04 e 08/07/16, cada comunidade ficou de, em um prazo máximo de 30 dias, protocolar junto à FUNAI suas percepções finais para que o órgão avalie a relação de impacto e medida mitigadora/compensatória, necessária em um processo de licenciamento ambiental, e autorize o início da outra fase, que é o detalhamento dos programas de mitigação/compensação dos impactos, que será consolidado através do Plano Básico Ambiental do Componente Indígena (PBACI).

Importante ressaltar que não significa que o processo de consulta resulte sistematicamente na obtenção da licença social para operar, conforme esclarecido no referencial teórico desta dissertação, apesar de ser o que se busca. A licença social é um processo, não uma etapa precisa a ser iniciada e concluída. Ainda assim, essa etapa da consulta prévia é insubstituível do processo, para garantia da legalidade e um passo à frente para a obtenção do aceite das comunidades para as obras de expansão da EFC. Ela requer especial atenção, tanto para que a obra obtenha legitimidade junto aos povos indígenas diretamente afetados, quanto também para minimizar os impactos negativos, incorporando as demandas e os conhecimentos e concepções sobre o território no planejamento da obra. É um

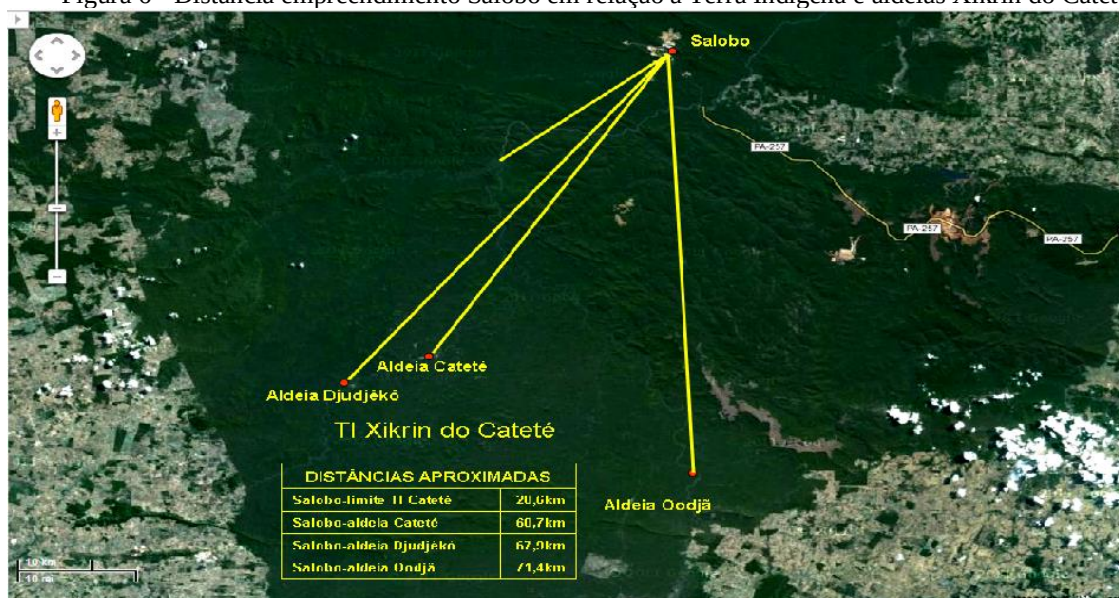
processo dialógico intercultural e, portanto, que suscita conflitos potenciais e amplia a complexidade.

11.2 CASO 2: CONCILIAÇÃO DE ÁREA DE USO ENTRE PROJETO DE MINERAÇÃO DE COBRE DA VALE S/A (SALOBO METAIS – SMSA) E POVO INDÍGENA XIKRIN DO CATETÉ PARA UTILIZAÇÃO DE ÁREA DE CASTANHAIS NA FLORESTA NACIONAL DE TAPIRAPÉ-AQUIRI.

11.2.1 Contextualização

O empreendimento de Cobre do Salobo, da empresa Salobo Metais S/A, subsidiária da Vale, localiza-se a 297 km do município de Marabá, no sudeste do Pará e distante cerca de 20km do limite mais próximo da Terra Indígena Xikrin do Cateté e cerca de 60km da aldeia Cateté, 67km da aldeia Djudjekô e 71km da aldeia Ôodjã, conforme demonstrado na imagem de satélite a seguir:

Figura 6 - Distância empreendimento Salobo em relação a Terra Indígena e aldeias Xikrin do Cateté

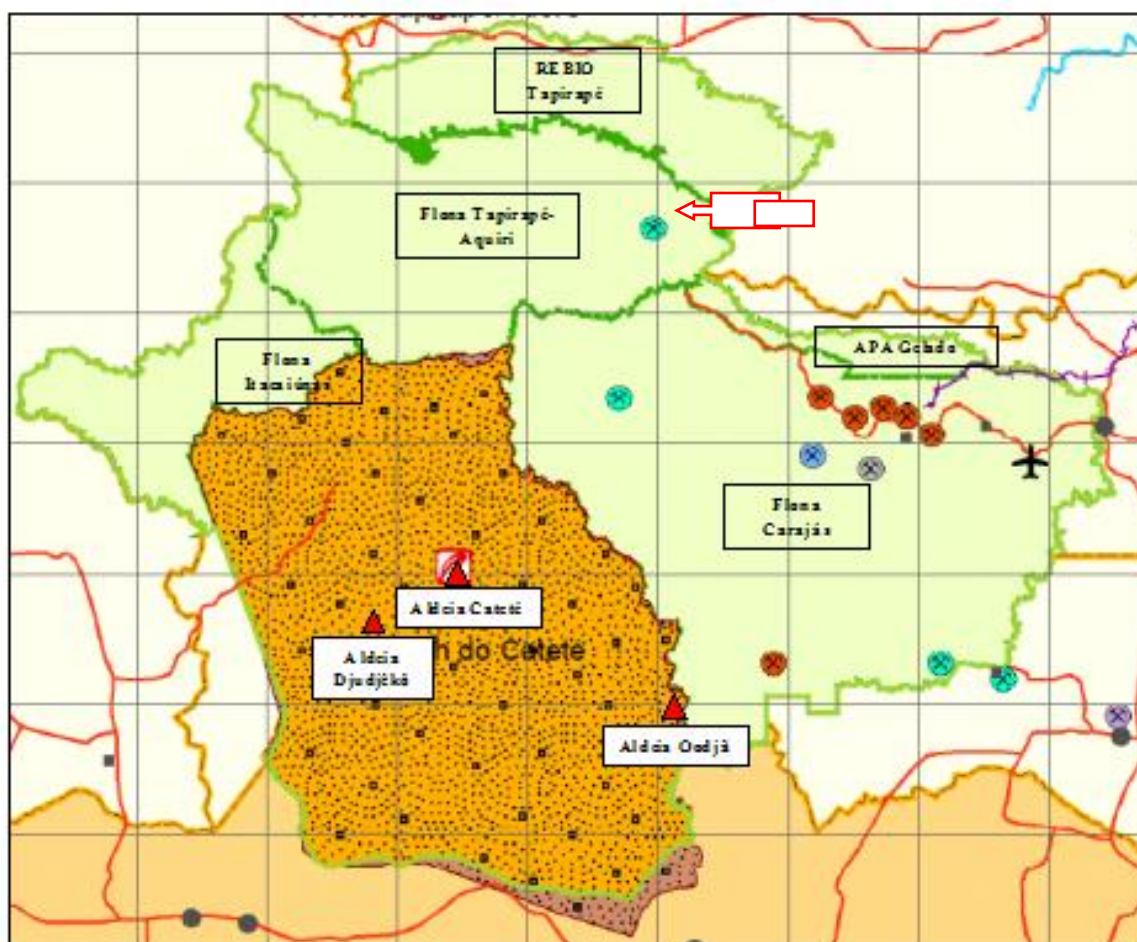


Fonte: Google Maps.

11.2.2 Localização do empreendimento

O empreendimento Salobo é constituído por mina, usina e demais estruturas relacionadas à mineração, e encontra-se integralmente no interior da Floresta Nacional de Tapirapé-Aquiri, unidade de conservação protegida pelo órgão ambiental competente, sendo permitida a presença humana para atividades sustentáveis, e no caso da atividade minerária, as normas afirmam que seu uso somente pode ser autorizado desde que o empreendimento seja atividade de interesse público, onde se enquadra a instalação e operação do empreendimento Salobo Metais S/A (SMSA).

Figura 7: Empreendimento Salobo, FLONAS e áreas de preservação ambiental, Terra Indígena e aldeias Xikrin do Cateté.



Fonte: próprio autor, (2016)

11.2.3 Localização da terra indígena Xikrin do Cateté e demografia

A Terra Indígena Xikrin do Cateté, com área de 439.150,5 ha, está localizada em três municípios, com a seguinte distribuição: 157.100 ha (36%) pertence ao município de Água Azul, 265.180 ha (60,7%) ao município de Parauapebas e 13.320 ha (4%) ao município de Marabá. A Terra Indígena Xikrin do Rio Cateté, fisicamente demarcada desde 1981, foi homologada por decreto do presidente da República no. 384 de 24 de dezembro de 1991, registrada no cartório da comarca de Parauapebas, Estado do Pará e com certidão número 02/94, na Delegacia do patrimônio da União, Pará (Mapa 2 – Municípios, anexo I).

Dados da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), Distrito Gumá/Tocantins (2016), enviados por e-mail, apontam que a população Xikrin do Cateté, conta com 1.234 indivíduos, sendo 727 na aldeia Cateté, 434 na aldeia Djudjekô e 73 na Oodjã. Além dos Xikrin, há também indígenas da etnia Kayapó que residem na TI e estão integrados por relações de parentesco com os Xikrin. É importante destacar que a população das aldeias varia devido à ocorrência de migrações temporárias, visitas e participações em rituais e/ou migrações permanentes em pequenas proporções nas aldeias na TI.

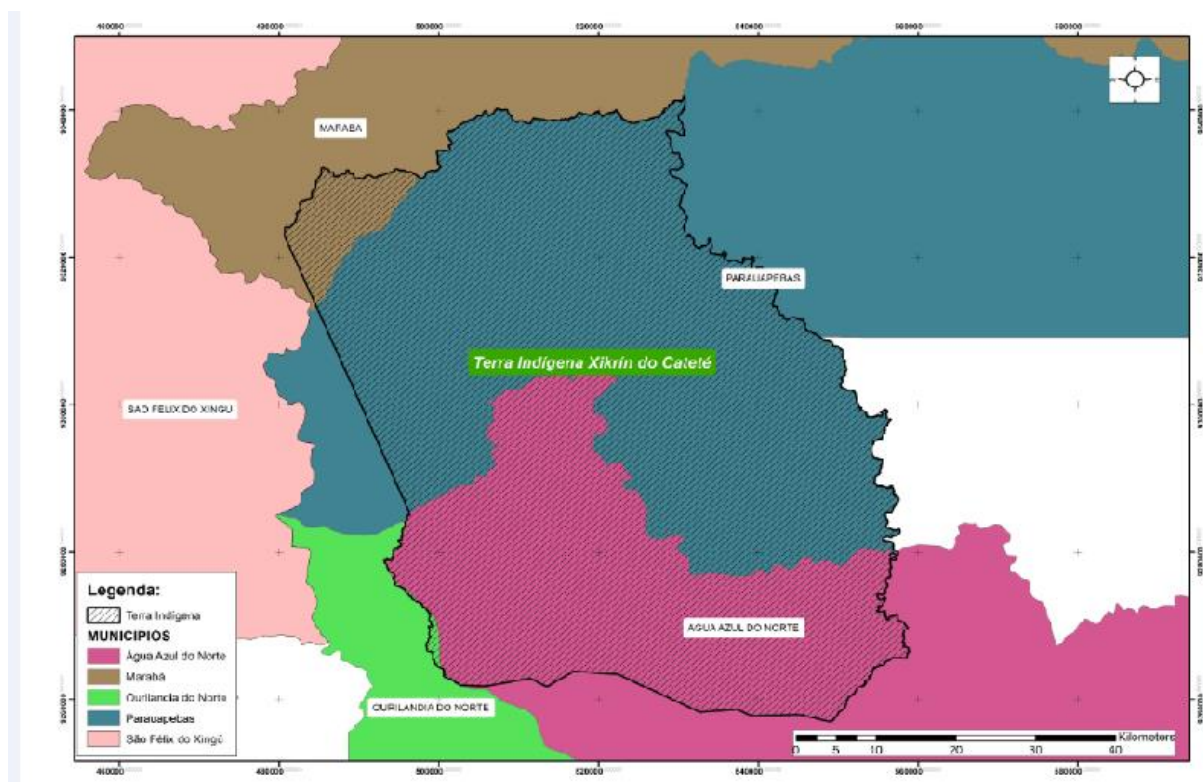


Figura 8: Terra Indígena Xikrin do Cateté e municípios (Fonte: João Paulo Teixeira, administrador e Técnico de Planejamento de Mina em Onça Puma, Ourilândia do Norte/PA).

11.2.4 Cosmologia Xikrin do Cateté

De acordo com informações obtidas através da *home page* do Instituto Socioambiental (www.socioambiental.org), a vida cosmológica dos Xikrin é definida em espaços naturais distintos.

O domínio do céu: lugar de origem; o domínio da terra dividido em floresta e clareira; o mundo aquático; e o mundo subterrâneo. A floresta é o mundo das relações agressivas, visíveis através das doenças, da masculinidade, das guerras e do xamã controlador dos animais e dos vegetais causadores de doenças mortais e epidemias. É neste domínio que está a aldeia dos mortos, lugar onde todos os parentes se reencontram, onde todos vivem como os vivos, caçando, cantando e dançando, é um espaço de certo modo anárquico, pois os mortos Xikrin não se extinguem nunca. O domínio da clareira é onde neutraliza a agressividade, é o lugar das aldeias e da roça, onde acontece a domesticação, relações de parentesco e de aliança, a construção da pessoa e da definição da humanidade; é esse o domínio das mulheres pois é onde ocorre a domesticação de animais e das plantas cultiváveis. Através dessas plantas

“as mulheres restabelecem o equilíbrio entre a sociedade e mundo natural, anulando os efeitos predadores e as agressões animais decorrentes da caça masculina”.

Os espaços da floresta, as clareiras, as águas e o subsolo são, portanto, permeados de significados culturais, que se expressam nas relações sociais (divisão sexual do trabalho, relações entre gerações) e com os recursos naturais.

11.2.5 Fatos históricos e de territorialidade

De acordo com Inglez de Sousa e Giannini (2005), os Xikrin, como a grande maioria dos povos indígenas, passaram por momentos críticos durante os primeiros anos do contato, que no caso deles se deu na década de 1950 e 1960. Houve grande mortalidade devido a epidemias de gripe e outras doenças, de maneira que eles chegaram a ser considerados extintos como grupo. Apesar desses problemas enfrentados, tornaram-se hoje um povo em franca expansão demográfica.

A ocupação tradicional dos Xikrin estendia-se das cabeceiras dos Rios Parauapebas e Itacaiúnas, até o Rio Aquiri Norte, atingindo a oeste, a bacia do médio do Xingu. São considerados tradicionalmente seminômades, pois não passavam mais que alguns anos em uma aldeia. Assim que escasseavam as fontes de alimentos e os materiais que empregavam em seus artefatos, partiam em busca de recursos de subsistência. Tal prática cultural foi modificando-se com o estreitamento de relações com não-índios. A concepção dos Xikrin sobre território refere-se a aspectos econômicos, geográficos, históricos, simbólicos e arqueológicos e a demarcação física muitas vezes não coincide com a territorialidade abarcada por sua cosmologia, excluindo até mesmo locais de grande importância simbólica, ritualística e econômica, como a área da Floresta Nacional de Tapirapé-Aquiri, onde se situa o empreendimento Salobo Metais, que apesar de estar fora da Terra indígena demarcada, os indígenas consideram como área tradicional de coleta de castanha-do-Pará.

11.2.6 Mobilidade territorial dos Xikrin do Cateté

De acordo com Sousa e Giannini (2005), as referências territoriais dos Xikrin são articuladas por um complexo processo de mobilidade territorial, que os leva a serem classificados como seminômades. Tradicionalmente, os Xikrin se organizavam em alguns

períodos de permanência nas aldeias e outros de intenso deslocamento regional através de expedições. Ainda que a vida moderna tenha trazido restrições e mudanças a esse sistema, os Xikrin têm encontrado formas de adaptações e transformações para manter esse sistema.

Durante a permanência na aldeia, os Xikrin dedicam-se ao trabalho nas roças e mantém intensa vida ritual. No caso das expedições, antigamente podiam durar entre três a quatro meses se distanciando bastante da aldeia permanente. As expedições eram dedicadas principalmente às caçadas coletivas, coletas sazonais (frutas, fibras, etc.), busca de novas aldeias ou visita às aldeias e acampamentos antigos. Essas expedições podiam envolver desde alguns homens de uma família, membros de uma mesma categoria de idade ou até a comunidade inteira. Nesse último caso, os índios ficavam alojados em populosos acampamentos na mata que seguiam todas as características de uma aldeia: disposição das casas por famílias, divisão de trabalhos e constituição do *ngobe*, o local onde os homens se reúnem para realizar as reuniões. (Sousa; Giannini, 2005, p. 52)

Os Xikrin, como mostra a citação acima, são organizados através de um processo complexo de mobilidade territorial. Nas expedições que podiam durar meses, realizavam caçadas coletivas e coletas sazonais, de onde possivelmente surgiu a tradicional coleta de castanha-do-Pará. Iam também em busca de novas aldeias ou, ainda, para o reencontro com sua história e fortalecimento da memória coletiva, através de visita às aldeias e acampamentos antigos, com envolvimento de homens de uma família, membros de uma mesma categoria de idade ou até a comunidade inteira. Através das expedições de coleta de castanha na Floresta Nacional de Tapirapé-Aquiri, e acampamento às margens do Rio Itacaiúnas, os Xikrin fortalecem sua cultura e sua história.

11.2.7 Plano de manejo para uso múltiplo da floresta nacional do Tapirapé-Aquiri

No Brasil, O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, foi instituído em 18 de julho de 2.000, através da Lei N° 9.985, com o objetivo de ordenar as áreas protegidas, nos níveis federal, estadual e municipal.

Entre outros objetivos, a lei do SNUC pretende o seguinte:

- Proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional
- Promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais
- Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica

- Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Nesse contexto, existem diferentes categorias de unidades de conservação, organizando-as de acordo com seus objetivos de manejo e tipos de uso: Proteção Integral e Uso Sustentável, destacadas no plano de manejo para uso múltiplo da Floresta Nacional do Tapirapé-Aquiri (2006).

As Unidades de Proteção Integral têm como objetivo básico a preservação da natureza, sendo admitido o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei do SNUC, divididas nas seguintes categorias: Estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural, refúgio de vida silvestre.

As Unidades de Uso Sustentável têm como objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso direto de parcela dos seus recursos naturais, divididas nas seguintes categorias: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional.

Por se tratar de uma floresta nacional, a unidade de uso sustentável do Tapirapé-Aquiri, tem como finalidade o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. Nesse contexto conversam com a atividade de mineração de cobre do Salobo Metais S/A, as atividades sazonais de coleta de castanha realizadas pelo Povo Indígena Xikrin do Cateté, a pesquisa e o monitoramento ambiental realizada pelo órgão competente em parceria com instituições de interesse afim.

11.2.8 A relação do empreendimento Salobo Metais e o Povo Xikrin do Cateté durante o período de coleta de castanha

Durante os meses de chuvas, conhecido no Pará como período de inverno, que ocorre mais intensamente entre os meses de janeiro a março, os **guerreiros** e famílias Xikrin do Cateté se preparam para montar acampamento às margens do Rio Itacaiunas, em um local por eles denominado de Cadeirão. A partir do acampamento, os Xikrin embrenham-se diariamente na floresta com o intuito de coletar o ouriço das castanhas que caem das castanheiras, cientificamente nominadas de *Bertholletia Excelsa* H.B.K.

O local de acampamento dos indígenas dista cerca de 12 quilômetros da área operacional do empreendimento Salobo e áreas industriais relacionadas à mineração, além de ser local de passagem de veículos (ônibus e carros leves) que levam diariamente os empregados, pois existe uma ponte sobre o rio Itacaiunas.

Com o intuito de estabelecer uma convivência harmoniosa entre dois atores completamente distintos, no caso a mineração e um Povo Indígena, anualmente são realizadas pela área operacional em parceria com analista de relacionamento com Povos Indígenas da Vale S/A, algumas ações que visam uma relação segura para os indígenas e que cause menor impacto possível tanto para as atividades minerárias que possuem suas características operacionais específicas, quanto para os indígenas, que também possuem um modo de vida específico e que em alguns momentos, se não observado com cuidado, poderia causar algum tipo de conflito ou até mesmo acidentes. Listo a seguir as principais ações realizadas:

- Diálogos de segurança com empregados do Salobo Metais e prestadores de serviço, com orientações simples e claras sobre as questões culturais dos Xikrin, com o objetivo de que a cultura indígena seja respeitada e evitar que incidente relacionado à falta de informação venha ocorrer;
- Roda de conversa com os Xikrin com dicas de segurança em áreas próximas à indústria ou a tráfego de veículos leves, pesados e fora de estrada;
- Redução de velocidade dos veículos nas proximidades da ponte sobre o Rio Itacaiunas para mitigar possibilidades de acidentes de trânsito envolvendo os indígenas e *blitz* educativas de fiscalização;
- Orientação na portaria principal a todos os prestadores de serviços pontuais do empreendimento, como caminhoneiros que entregam cargas, para que dobrem a atenção e diminuam a velocidade nos trechos próximos às áreas utilizadas pelos indígenas;
- Disponibilização de prestador de serviço do empreendimento, conhecido entre os indígenas, que durante a estadia deles para a coleta de castanha, atua como ponto focal para realizar a interlocução diária entre os indígenas e o pessoal da área operacional;
- Disponibilização de itens de primeira necessidade, como água potável, e abertura de acesso a castanhais, conforme solicitação dos indígenas.

- Apoio em situações de emergência como atendimento de primeiros-socorros sempre que ocorre algum acidente envolvendo indígenas durante a coleta da castanha, ou no manuseio do facão, ou perigos inerentes à floresta, bem como telefonemas emergenciais para comunicação com as associações indígenas e/ou Coordenação Regional da FUNAI.
- Ações de integração entre indígenas, empregados e prestadores de serviço do Salobo Metais, como apresentações culturais em áreas da empresa e torneios de futebol, com o objetivo de envolver os públicos e valorizar a cultura indígena e as relações sociais entre diferentes grupos sociais.

11.2.9 Análise e considerações finais do Caso 2

A partir desse *case* pretende-se demonstrar uma lógica de compartilhamento de espaço entre diferentes atores, que necessitam utilizar o mesmo espaço para suprir as suas necessidades, sejam elas de cunho econômico ou social. Apresenta-se uma perspectiva colaborativa em que o ator com maior possibilidade contribui para a continuidade da atividade do outro, valorizando a atividade da comunidade e buscando alternativas conjuntas para adequação de duas realidades tão distintas.

O que poderia ser visto no início como um desafio extraordinário, com o passar do tempo foi sendo desenhado como uma possibilidade real de estabelecimento de uma relação razoável entre empresa e comunidade, que propicie a colaboração entre as partes. Além de todos os benefícios operacionais que uma relação harmoniosa com os Xikrin pode ocasionar para o empreendimento Salobo Metais, a redução das possibilidades de conflitos que poderiam ser causados durante o período de coleta das castanhas é um ganho incalculável de imagem, pois a manutenção de uma imagem positiva junto aos públicos de interesse nacionais e internacionais, evita perdas financeiras decorrentes de exposição negativa.

Afinal, na atual conjuntura, quando uma empresa é percebida como desrespeitosa em relação aos direitos de Povos Indígenas, pode sofrer pressões e obter repercussão negativa junto à sociedade civil, imprensa, órgãos públicos e instituições não governamentais, formadores de opinião, investidores e outros segmentos importantes, que pode acarretar no desgaste da imagem pública e consequências diretas nos resultados comerciais da empresa.

As vantagens para uma empresa que mantém uma postura respeitosa no relacionamento com os Povos Indígenas, se estendem à maior facilidade de obtenção e manutenção de licenças ambientais para exploração dos recursos naturais e aos resultados financeiros e menor exposição negativa junto ao mercado, estando menos expostas a questionamentos dos investidores, imprensa e instituições que defendem os direitos humanos e de comunidades, além da obtenção e manutenção da licença social para operar.

Há, ademais, a crescente preocupação com o legado da mineração, tanto por parte das empresas quanto na sociedade em geral, em termos do desenvolvimento do território. Trata-se de alterar a imagem historicamente construída e de certo modo ainda presente, de uma indústria que concentra os benefícios e distribui os impactos socioambientais. Respeitar a diversidade sociocultural do território é um elemento importante do legado. Muitas vezes, como ocorre na Amazônia e em outros países em desenvolvimento, a mineração se faz em áreas remotas, ocupadas por povos tradicionais, etnicamente diferenciados e herdeiros de histórias de expropriação de seus territórios e culturas. A mineração não pretende mais ser um dos fatores de expropriação.

Além das licenças ambientais, como tratado ao longo desta dissertação, novos desafios estão surgindo para a indústria mineira no mundo, principalmente no que diz respeito às questões sociais e aos modos de convivência com povos indígenas. O case de compartilhamento de espaço entre uma empresa de mineração e um Povo Indígena é ilustrativo desse desafio. A convivência envolve conflitos de interesse que requerem atenção, manejo cuidadoso e, por que não, aprendizado mútuo. Imagine qual seria a reação do Povo Xikrin ao se deparar com um impedimento de continuar realizando a atividade tradicional de coleta de castanha em virtude da instalação de um empreendimento de mineração na mesma área onde ao longo dos anos essa atividade tradicional acontece?

Certamente não existiria licença ambiental eficaz para equacionar essa questão. Por isso a importância das empresas de mineração “atualizarem suas lentes” e seguirem a nova visão de mundo, dotadas das perspectivas do diálogo e reconhecimento dos direitos e dos saberes das comunidades com quem divide o território. O conceito de fóruns híbridos expressa essa necessidade de compartilhamento e de intercompreensão. São esses novos desafios sociais que precisam ser vencidos no âmbito do licenciamento ambiental, pois a

inobservância sobre essas questões poderá impactar a liberação das licenças e potencializar impactos negativos.

Conforme mencionado no referencial teórico desta dissertação, a licença social para operar não é um tema fácil de ser avaliado e talvez enfrente ainda alguma resistência na indústria de mineração. Mas, é fundamental que na atualidade essa questão seja encarada de frente. Hoje emergem de forma cada vez mais sistemática e organizada os movimentos sociais apoiados por Organizações Não Governamentais e instituições especializadas em tratar de problemas sociais. Faz-se necessário cada vez mais, que essa temática social de atuação seja compreendida e internalizada pela indústria mineira. Pode-se dizer com isso que o mundo mudou e a indústria de mineração precisa se adequar a essa nova realidade.

O empreendimento Salobo tem conseguido manter sua operação sem maiores questões relacionadas ao componente indígena, vencendo preocupações e questionamentos inicialmente encontrados em virtude da instalação em uma área tradicional de coleta de castanha. Vale notar que, apesar de a atividade ter impedido o acesso dos indígenas a alguns castanhais, além de ter procedido com a retirada de outros - atos esses legalmente aprovados pelo órgão ambiental - formou-se em contrapartida uma parceria com essa atividade dos Xikrin na Floresta Nacional de Tapirapé-Aquiri. Outros castanhais foram mapeados, antes inacessíveis aos indígenas, e o acesso das comunidades a esses castanhais foi possibilitado, além de todo o apoio à atividade tradicional indígena já citado anteriormente.

Pode-se afirmar, com isso, que esse empreendimento tem conseguido a licença social para operar junto ao Povo Xikrin do Cateté, pois conseguimos, neste caso, tornar tangível a importância dessa questão e criação de uma alternativa viável de convivência harmoniosa entre as partes.

12 CONCLUSÃO

O exercício de abrir as fronteiras para novos desafios sociais não é mais uma escolha das empresas que estão à frente dessas questões. É uma palavra de ordem imposta pelo “novo mundo” para o novo momento que as empresas de mineração precisam descortinar. São desafios que se apresentam frente às atuais tendências de mercado que saem da esfera de discussão e passam a incorporar as leis dos países signatários das convenções internacionais, dos quais o Brasil é parte. Aliado a isso, está o protagonismo das comunidades indígenas, e das comunidades de forma geral, frente às questões de cunho social que os afetam direta ou indiretamente. Cada vez mais as comunidades, sejam elas indígenas ou não, têm querido participar dos processos de discussão e mitigação e/ou compensação dos impactos sociais da mineração nos territórios onde vivem, para garantia de que receberão a parcela cabível das ações, evocando seu poder de negociação, conforme visto no capítulo que trata sobre atores sociais.

Com base na apropriação do conceito e das premissas de diálogo, as comunidades estão cada vez mais apropriando-se de estratégias discursivas e da racionalidade sociotécnica para apresentar demandas socioambientais, reforçando a legitimidade e a força argumentativa de seus atores sociais, acrescentando a perspectiva ética e a dimensão econômica proveniente das expectativas do desenvolvimento e do progresso.

É no espaço de interação entre empresa (pessoa jurídica) e comunidades (pessoas físicas), que intuitos de relacionamento são estabelecidos entre os atores, que estabelecem entre si confiança, reciprocidade e expectativas. A relação entre uma pessoa jurídica e pessoas físicas não pode ser estigmatizada como algo mecânico e os consensos e dissensos devem ser sempre considerados como alternativa de diálogo, até mesmo os conflitos. O conflito nem sempre pode ser encarado como algo apenas negativo, pois pode ser que através dele, seja possível construir uma nova fase no relacionamento. Por isso, a importância de trazer para essa dissertação a discussão sobre os conceitos de reputação organizacional, pois é a reputação organizacional que permeia o imaginário das pessoas, que dá ou não a credibilidade necessária para o processo de aceitação e confiança para as relações entre comunidades e mineração, que já nascem com um prognóstico conflituoso.

O processo de comunicação e diálogo, o agir comunicativo, são indutores da manutenção de uma boa relação com as comunidades. Algumas vezes nos deparamos com profissionais que atuam em áreas de relacionamento com as comunidades, com pouco ou nenhum preparo técnico para induzir o processo de comunicação com elas, sejam indígenas ou não. E aí, vem a pergunta: de que forma essa empresa espera alcançar a licença social para operar, ou até mesmo realizar o processo de consulta? Certamente o sentimento de impotência frente aos novos desafios, que necessitam indiscutivelmente de um processo robusto e organizado de comunicação, com estratégias claras e definidas com foco em resultados, será uma constante. Por isso a importância de observar as técnicas e estratégias de comunicação social como uma alternativa dos processos em tela, nesta dissertação.

No que tange à consulta livre, prévia e informada, relacionada à Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho, relacionada aos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, destaca-se que um dos pontos cruciais para que através da consulta se obtenha a licença social para operar, é o tempo, isto é, momento correto de realização da consulta. Quando proposto nesta dissertação uma alternativa de inserção prática do componente indígena no licenciamento ambiental, anterior à licença de instalação do empreendimento, envolvendo inclusive os órgãos ambientais, é para a garantia de que na fase de implantação os procedimentos necessários de identificação e mitigação dos impactos já tenham sido adotados, sem prejuízos ao cronograma de implantação do projeto. É uma alternativa que demanda a antecipação dos levantamentos de impactos e do diálogo com as comunidades indígenas.

Diante disso, dado o caráter intrínseco no processo de consulta livre, prévia e informada, este trabalho analisou individualmente esses dois temas e os correlacionou a partir da perspectiva das empresas de mineração e da relação com povos indígenas, além de descortinar a compreensão sobre questões conflituosas, como veto, diferença entre consulta e consentimento, dificuldades muitas vezes encontradas para obtenção do consenso das comunidades em relação ao empreendimento, e estratégias que devem ser observadas como meio tanto para o processo de consulta quanto para a obtenção da licença social para operar.

Mas, é certo que o desafio principal deste trabalho, foi o de possibilitar uma nova contribuição, mediante as experiências obtidas ao longo dos anos de trabalho no mercado de mineração e no relacionamento com Povos Indígenas e comunidades não tradicionais. E,

assim, propor uma discussão teórico-prática com a intenção de estender o espaço da teoria à prática e vice e versa, colaborando com a ruptura de alguns paradigmas convencionais que norteiam essa discussão.

Certamente outros trabalhos sobre esses assuntos, individualmente, estão à disposição. É preciso juntar esses dois temas para a indústria mineira na tentativa de elucidar que ambos, apesar de distintos, possuem um grau de relação na perspectiva dos empreendimentos com interface com povos indígenas. Independente da perspectiva apresentada, podem servir de análise para todas as relações sociais de empreendimentos de mineração com comunidades, excluindo-se somente a obrigatoriedade do processo de consulta livre, prévia e informada disposta na deliberação da Convenção nº169 da OIT.

Por fim, tem-se que o processo de consulta livre, prévia e informada possui um caráter específico relacionado aos empreendimentos que interferem direta ou indiretamente em Terras Indígenas, e deve ocorrer anterior à implantação dos empreendimentos, para garantia de obtenção da licença social para operar. Contudo, estende-se em geral a todas as relações com comunidades, uma necessidade real frente aos desafios sociais enfrentados pela indústria mineira, atrelado ao licenciamento ambiental, seja através das condicionantes sociais, ou através das demandas por qualificação do diálogo, cada vez mais exigida pelas pessoas que vivem às proximidades dos empreendimentos.

Ao final desta etapa, pessoalmente posso afirmar que não concluo da mesma forma como a iniciei, pois os conhecimentos obtidos através das inúmeras horas dedicadas à análise bibliográfica, leituras, conversas e construção de pensamentos com pessoas chave para a construção dessas ideias, foram fundamentais para a compreensão de que olhar o mundo em volta e sair da zona de conforto é fundamental para o desenvolvimento de novas ideias e realização de um trabalho cada vez mais técnico e qualificado.

Algumas vezes peguei-me refletindo sobre como tornar tangível, pelo menos em parte, algo tão intangível como a atividade social dentro das organizações e hoje possuo a resposta que tenho o prazer de dividir. O caminho passa pelas esquinas do “pensar fora da caixa”, “olhar o mundo a volta”, “colocar-se no lugar do outro”, “sair da zona de conforto”, “estudar”, “dispor-se a aprender”, “humildade para reconhecer que não sabemos tudo”, “vontade de mudar” e “construir”. Após todas essas “esquinas” pude chegar a um destino certo, que é o conhecimento. Conhecimento este que certamente poderá ser utilizado como

ferramenta afiada para aplicação em minha atividade profissional, e espero que na atividade profissional de todos que optarem também por esse caminho, e passarem por essas e/ou outras “esquinas”.

Espero, realmente, que assim como estes momentos de pesquisa e aprendizado obtidos insistentemente nesses dois anos de curso foram proveitosos para mim, sejam também para todos que se debruçaram nas análises realizadas nesta dissertação, e possam dar frutos através dos processos de diálogo com as comunidades. Vamos em frente!

REFERÊNCIAS

- BARROS, Lúcio Alves de. A ação humana nos caminhos de Max Weber e Hannah Arendt. **Educação em Foco**, ano 12, n.16, dez. 2010, p.147-61. Disponível em <http://www.uemg.br/openjournal/index.php/educacaoemfoco/article/viewFile/100/135>. Acesso em: 27 ago. 2016.
- BIOGOLD INVESTMENT FUND. **Sustentabilidade**: licença social de operação e a reputação das mineradoras brasileiras. Mariana Lyra entrevista o pesquisador Robert Boutilier. Disponível em: <http://fipbiogold.com.br/noticia/sustentabilidade-licenca-social-de-operacao-e-a-reputacao-das-mineradoras-brasileiras>. Acesso em: 13 jan. 2016.
- BIM, Eduardo Fortunato. **A participação dos povos indígenas e tribais**: oitivas na Convenção 169 da OIT, Constituição Federal e Instrução Normativa n. 1 da FUNAI (IN FUNAI 01/2012), 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509935/001032349.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 ago. 2015.
- BORGONHA, Mirtes Cristiane; DUARTE, Daniela Prioli; NOGUEIRA JUNIOR, Osvaldo Henrique e SOUSA, Cássio Noronha Ingles de. **Estudo Componente Indígena – ECI para a Terra Mãe Maria (PA), referente ao Processo de licenciamento Ambiental da Duplicação da Estrada de Ferro Carajás (EFC)**. 2014. (Documento de trabalho.)
- BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o Sistema nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>. Acesso em: 05 mar. 2016.
- CONSELHO INTERNACIONAL DE MINERAÇÃO E METAIS (ICMM). **Guia de boas práticas**: mineração e povos indígenas. Londres: ICMM, s.d.
- _____. **Good Practice Guide**: Indigenous Peoples and Mining. 2ª ed. Londres: ICMM, 2015.
- COSER, Lewis. Conflito. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (eds.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 120-3
- CREM, Adriana. **Establishing a Social License to Operate in Mining**: Pre-Course e-Learning materials, 2015. (Documento de trabalho.)
- FARRALL, Maria Helena. O conceito de resiliência no contexto dos sistemas socio-ecológicos. **Ecologi@**, n.6, set.-dez. 2012. Disponível em: http://speco.fc.ul.pt/revistaecologia_6_art_3_2.html. Acesso em: 03 nov. 2015.
- FERNANDES, R. de F. **Educação escolar Kykatêjê**: novos caminhos para aprender e ensinar. 212 f. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas. 2010. Belém.

FERREIRA, Eduardo Guerra Murad. **Diálogo social**: a comunicação na construção dos relacionamentos das organizações com as comunidades vizinhas – o caso Ampla. 2011. Tese (Doutorado em Interfaces Sociais da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo. 2011. São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27154/tde-23092011-182224/pt-br.php>. Acesso em: 08 set. 2015.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Temas emergentes**: licenciamento social. Disponível em: <http://www.institutooorior.com.br/images/artigospdf/raimundo/livro/temas-emergentes/dimensao-sociedade/licenciamento-social.html>. Acesso em: 13 jan. 2016.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Brasília, DF: CGDTI/FUNAI, 2008. (Coletânea da Legislação Indigenista Brasileira). Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Livros/Coletanea-da-Legislacao-Indigenista-Brasileira-2008/1%20-%20Inicio.pdf>. Acesso em: 01 out. 2015.

_____. **Portaria Interministerial n. 60/2015, de 24 de março 2015**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cglic/pdf/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20No%2060.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015.

_____. **Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI)**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/pngati/>. Acesso em: 01 out. 2015.

_____. **Instrução Normativa n. 2, de 27 de março 2015**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cglic/pdf/IN%2002-30%20de%20marco%20de%202015-%20Licenciamento%20Ambiental.pdf>. Acesso em: 01 out. 2015.

FURTADO, João; URIAS, Eduardo. **Recursos naturais e desenvolvimento sustentável**: estudos sobre o potencial dinamizador da mineração na economia brasileira. São Paulo: IBRAM, 2013.

GAMA, Maria Gabriela. **A sociedade da comunicação ou o mito da mudança**: implicações éticas. III Sopcom, VI Lusocom e II Ibérico, Covilhã, 2005. **Actas...**, vol. III. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/gama-maria-gabriela-a-sociedade-da-comunicacao-ou-o-mito-da-mudanca.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2015.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. **In**: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 14., Fortaleza, 2005. Disponível em http://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf. Acesso em: 05 fev. 2016.

GONÇALVES, Julia Eugenia. A pós-modernidade e os desafios da educação na atualidade. **Revista Científica Aprender**. v. 2, nov. 2008. Disponível em: <http://revista.faprender.org/index.php?id=116>. Acesso em: 05 jun. 2015.

GOULART, Maria Stella Brandão. O poder dialógico: de Arendt a Habermas. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 7, n. 1, jan./jun. 2012, p. 60-67. Disponível em: http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistalapip/Volume7_n1/Goulart.pdf. Acesso em: 06 jan. 2016.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Consulta livre, prévia e informada na convenção 169 da OIT**: o que é e o que não é o Direito de Consulta Livre, Prévia e Informada. Disponível em: http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=o-que-e. Acesso em: 01 nov. 2015.

MAIOR, Ana Paula Caldeira Souto. **Mineração**. Povos Indígenas no Brasil, Instituto Socioambiental, S.D. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/ameacas,-conflitos-e-polemicas/mineracao>. Acesso em: 05 ago. 2015.

MENDES, Antônio Marques. Reputação organizacional e relações públicas: contributos para o esclarecimento da hierarquia dos conceitos. **Comunicação Pública**, v. 8, n. 13, 2013. Disponível em: <http://cp.revues.org/483>. Acesso em: 14 out. 2015.

MÜHL, Eldon Henrique. Habermas e a educação: racionalidade comunicativa, diagnóstico crítico e emancipação. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 117, out./dez. 2011, p. 1035-1050. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000400008. Acesso em: 17 out. 2015.

NÚCLEO DE ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL (NAI). **Proposta de diretrizes brasileiras de boas práticas corporativas com povos indígenas**: Iniciativa Diálogo Empresas e Povos Indígenas. S.l.: NAI, s.d. Disponível em: <http://www.tnc.org.br/nossas-historias/publicacoes/boas-praticas-empresas-e-povos-indigenas.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT**. Brasília, DF: OIT, 2011. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf. Acesso em: 01 out. 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. **Paidéia**, n. 8-9, fev./ago. 1995, p. 77-96. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1995000100007. Acesso em: 05 jan. 2016.

PRNO, Jason; SLOCOMBE, D. Scott. A Systems-Based Conceptual Framework for Assessing the Determinants of a Social License to Operate in the Mining Industry. **Environmental Management**, v. 53, n. 3, mar. 2014, p. 672-689.

RIST, Gilbert. **The History of Development**: from Western Origins the Global Faith. Londres; Nova York: Zed Books, 1997.

SILVEIRA, Diego Soares. **Convenção 169 OIT**. Blog Antropologia Simétrica, 29 out. 2011. Disponível em: <http://antroposimetria.blogspot.com.br/2011/10/convencao-169-da-oit.html>. Acesso em: 28 ago. 2016.

SIRQUEIRA, Aieda Bastitela de. **Governança corporativa e otimização de portfólios: a relação entre risco e retorno de boas práticas de governança**. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2007.

SOUSA, Cassio Inglez de; GIANNINI, Isabelle Vidal. **Estudo Etnoecológico na Terra indígena Xikrin do Cateté**. (Documento de trabalho.). 2005.

SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

TAKADA, Cintia; BELLOTTI, Marcia. **Engajamento com stakeholders: manual para implementação**. Curitiba: Takao Consultoria, 2013. Disponível em: http://www.takaoconsultoria.com.br/site/images/tools/ENGAJAMENTO_COM_STAKEHOLDERS.pdf. Acesso em: 15 jan. 2016.

TEISSERENC, Pierre; TEISSERENC, Maria José da Silva Aquino. **A mobilização territorial dos atores pela ação**. Tópicos Especiais em Ciências Humanas. Disciplina Sociologia da ação local: atores, território, governança e os desafios políticos do desenvolvimento sustentável. UFPA, 2015. (Documento de aula).

_____. **Território de ação local em recomposição**. Tópicos Especiais em Ciências Humanas. Disciplina Sociologia da ação local: atores, território, governança e os desafios políticos do desenvolvimento sustentável. UFPA, 2015. (Documento de aula).

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2010.

WYNBERG, Rachel; SCHROEDER, Doris; CHENNELLS, Roger (eds.). **Indigenous Peoples, Consent and Benefit Sharing: Lessons from the San-Hoodia Case**. London: Springer, 2009.