

POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

debates contemporâneos e disputas

Daniel Luiz Arrebola
Beatriz Ribeiro Machado
Organizadores



POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

debates contemporâneos e disputas

Daniel Luiz Arrebola
Beatriz Ribeiro Machado
Organizadores



Conselho Editorial

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva - UNIDAVI
Prof. Dr. Astor João Schönell Júnior - IFFAR
Prof. Dr. Alan Ricardo Costa - UFRR
Prof. Dr. Allan Diêgo Rodrigues Figueiredo - UESPI
Profa. Dra. Andréia Bulaty - UNESPAR
Profa. Dra. Carla da Conceição de Lima - UFVJM
Prof. Dr. Camilo Darsie de Souza - UNISC
Profa. Dra. Clarice Caldeira Leite - UFRGS
Profa. Dra. Cecilia Decarli - UFRGS
Prof. Dr. Carlos Adriano Martins - UNICID
Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira - UFCE
Profa. Dra. Dayse Marinho Martins - UFMA
Prof. Dr. Deivid Alex dos Santos - UEL
Prof. Dr. Dioni Paulo Pastorio - UFRGS
Prof. Dr. Douglas Manoel Antonio de Abreu Pestana dos Santos - FASESP
Profa. Dra. Elane da Silva Barbosa - UERN
Profa. Dra. Elen Gomes Pereira - IFBA
Profa. Dra. Francielle Benini Agne Tybusch - UFN
Prof. Dr. Francisco Odécio Sales - IFCE
Prof. Dr. Francisco Ricardo Miranda Pinto - UFCAT
Prof. Dr. Gilvan Charles Cerqueira de Araújo - UCB
Prof. Dr. Ismar Inácio dos Santos Filho - UFAL
Prof. Dr. Leonardo Bigolin Jantsch - UFSM
Profa. Dra. Liziany Müller Medeiros - UFSM
Profa. Dra. Lucianne Oliveira Monteiro Andrade - IFGOIANO
Profa. Dra. Marcela Mary José da Silva - UFRB
Prof. Dr. Mateus Henrique Köhler - UFSM
Prof. Dr. Michel Canuto de Sena - UFMS
Profa. Dra. Mônica Aparecida Bortolotti - UNICENTRO
Prof. Nilton David Vilchez Galarza - UPLA
Prof. Dr. Olavo Barreto de Souza - UEPB
Prof. Dr. Rafael Nogueira Furtado - UFABC
Prof. Dr. Roberto Araújo da Silva Vasques Rabelo - UNISANTOS
Prof. Dr. Rodrigo Toledo - USCS
Prof. Dr. Rodolfo Rodrigues de Souza - UERJ
Prof. Dr. Sidnei Renato Silveira - UFSM
Prof. Dr. Thiago Ribeiro Rafagnin - UFOB
Prof. Dr. Tomás Raúl Gómez Hernández - UCLV

Editor Chefe: Ivania Folmer

Projeto gráfico e Diagramação: Gabriel Eldereti Machado

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Povos e comunidades tradicionais e licenciamento ambiental: [livro eletrônico] : debates contemporâneos e disputas / [organização] Daniel Luiz Arrebola , Beatriz Ribeiro Machado. -- 1. ed. -- Santa Maria, RS : Arco Editores, 2026.

PDF

Vários autores.

Bibliografia

ISBN 978-65-5417-785-6

1. Povos e Comunidades Tradicionais 2. Licenciamento Ambiental 3. Conflitos Socioambientais 4. Justiça Ambiental 5. Direitos Territoriais. I. Arrebola, Daniel Luiz. II. Machado, Beatriz Ribeiro.

CDD-333.72

Índices para catálogo sistemático:

CDD: 333.72 – Política e gestão ambiental / Conservação e proteção ambiental



10.48209/978-65-5417-785-6

Esta obra foi construída de forma coletiva, reunindo diferentes vozes, experiências e perspectivas. As opiniões expressas nos capítulos são de responsabilidade exclusiva de seus respectivos autores e não representam, necessariamente, a posição desta editora. Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e a autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada.



SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	7
INTRODUÇÃO.....	18
PARTE I – OS CONTEXTOS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA CONTEMPORANEIDADE.....	22
CAPÍTULO 1.....	23
ENTRE A HISTÓRIA E A GLOBALIZAÇÃO: REPRESENTAÇÕES DA IDENTIDADE INDÍGENA NAS NARRATIVAS HISTORIOGRÁFICAS	
Janine Barthimann	
Doi: 10.48209/978-65-5417-785-0	
CAPÍTULO 2.....	38
CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ENTRE DIREITOS E DESAFIOS PRÁTICOS	
Luana Pereira Falcão	
Doi: 10.48209/978-65-5417-785-1	
CAPÍTULO 3.....	54
O RELÓGIO DO DESENVOLVIMENTO E A ESPERA: POVOS TRADICIONAIS E AS TEMPORALIDADES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	
Daniel Luiz Arrebola	
Doi: 10.48209/978-65-5417-785-2	
PARTE II: MARÉTÓRIO EM DISPUTA: LICENCIAMENTO, PETRÓLEO E GÁS	82
CAPÍTULO 4.....	83
EDUCAÇÃO E AUTONOMIA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO E GÁS: O CASO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DO LITORAL SUL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E LITORAL NORTE DE SÃO PAULO	
Raquel da Silva Santos; Monika Richter	
Doi: 10.48209/978-65-5417-785-3	

CAPÍTULO 5.....101

**PEA FOCO: UMA EXPERIÊNCIA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
FEDERAL COM MULHERES DA CADEIA PRODUTIVA DA PESCA
ARTESANAL**

Maria Odete da Rosa Pereira; Clara da Rosa Pereira; Luciara Figueira

Doi: 10.48209/978-65-5417-785-4

CAPÍTULO 6.....114

**POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO LICENCIAMENTO
DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL: REFLEXÕES TEÓRICO-PRÁTICAS
SOBRE LIMITES, POSSIBILIDADES E CONTRADIÇÕES DA
MITIGAÇÃO DE IMPACTOS EM UM PROJETO DE EDUCAÇÃO
AMBIENTAL**

Patrick Almeida Soares; Anelise Vargas da Silva

Doi: 10.48209/978-65-5417-785-5

**PARTE III: TERRITÓRIO EM CONFLITO: MINERAÇÃO E DIREITOS
TERRITORIAIS.....132**

CAPÍTULO 7.....133

**A CERTIDÃO DE AUTODEFINIÇÃO E O DIREITO À CONSULTA DAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Olívia Velho Marques; Marcela Raquel Diniz Lara Resende; Luísa Faleiro Vale Chagas;
Isadora de Oliveira Costa e Silva; Matheus de Mendonça Gonçalves Leite

Doi: 10.48209/978-65-5417-785-7

CAPÍTULO 8.....149

**PROTEÇÃO AMBIENTAL, CONFLITOS TERRITORIAIS E
COMUNIDADES QUILOMBOLAS: USOS AMBÍGUOS DA LEI DA
MATA ATLÂNTICA A PARTIR DO CASO DO INDAIÁ**

Miguel de Souza Pereira; Julia Cotta Lima de Oliveira; Leonardo Ferreira Reis; Jesus
Rosário Araújo; Beatriz Ribeiro Machado; Samanta Pereira Borges; Viviane Guimarães
Pereira

Doi: 10.48209/978-65-5417-785-8

SOBRE OS ORGANIZADORES.....171

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES.....173

PREFÁCIO

Escrever sobre a relação entre grandes projetos econômicos e de infraestrutura e os segmentos e grupos étnicos e sociais filiados à categoria povos e comunidades tradicionais na atual conjuntura nos exige, no mínimo, um esforço de pensar numa perspectiva processual, em que história, ambiente e sociedade se imbricam numa trama complexa e multifacetada, atravessada por conflitualidades estruturantes e situadas, que nos fornecem os elementos analíticos indispensáveis para um tempo, cada vez maior, de incertezas.

A geopolítica, tal como se configura hoje, traz um pano de fundo desafiador em que chaves analíticas constitutivas da Ecologia Política Latino-Americana se apresentam de maneira fecunda e elucidativa para a leitura e compreensão dos processos socioecológicos vivenciados e protagonizados pelos povos e comunidades tradicionais, em suas lutas travadas por seus direitos étnico-territoriais e por reparação histórica.

Já há pelo menos duas décadas que os criativos e inovadores estudos situados no campo da história ambiental e da ecologia política nos possibilitam entender que a relação entre sociedade e natureza, no processo da formação econômica e social do Brasil, é atravessada por tensões e disputas materiais, semânticas e simbólicas, que expressam aspectos estruturais dos regimes de acumulação do capital ao longo do tempo e também a força das ações coletivas e de resistências dos grupos subalternizados na elevação de contra-hegemonias em desfavor das classes dominantes e em favor da garantia de direitos às maiorias, ainda que nas brechas da ordem e da lei.

Sob a égide de um processo de acumulação primitiva, que se manifesta permanente e indissociável da inserção subalterna do Brasil no processo de acumulação mundial, a expropriação territorial e a superexploração contínua da natureza e da força de trabalho, organizados por meio do racismo e do sexismo, se apresentam como engrenagens fundamentais da geração de valor. A celeuma da contraditória convivência entre uma imagem edênica do paraíso e a destruição massiva dos bens e recursos naturais se mantém viva

e pujante, ainda mais diante das mudanças climáticas e do declínio da ordem mundial pós-Guerra Fria, cada dia mais sentidas e evidenciadas em suas influências e desgraças.

Desde a década de 1970, pelo menos, percebemos de forma massiva e ampliada o movimento de institucionalização da questão ambiental, diante do qual as diferentes classes, expressas em diversos segmentos, grupos e atores, e grupos étnicos buscaram valer seus interesses, interpretações, retóricas e mecanismos de reprodução. Trata-se do processo de ambientalização das lutas sociais.

No centro do poder mundial, no contexto estadunidense, surge a Avaliação de Impactos Ambientais, primeiramente, como um instrumento da política ambiental para lidar com a erosão crescente e aguda dos recursos e qualidade ambientais, e também para lidar com o acirramento dos conflitos que hoje categorizamos e analisamos por meio da noção de conflitos ambientais. Como um instrumento técnico e administrativo de gestão ambiental no âmbito das políticas ambientais, a AIA, por forte influência de organismos internacionais e multilaterais, como o Banco Mundial, difundiu-se para o mundo e hoje está presente, praticamente, por todos os cantos do globo.

No contexto brasileiro, a Avaliação de Impacto Ambiental se institucionalizou no ordenamento jurídico federal como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente após quase duas décadas da ditadura civil-militar, que amplificou e dispersou os chamados grandes projetos de desenvolvimento, ante políticas ambientais inexistentes ou profundamente insuficientes. Em meio a conflitos, tensões, expropriações e extermínios (para lembrar dos diversos povos indígenas no contexto da Transamazônica), a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, cria a Política Nacional do Meio Ambiente, trazendo a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental como instrumentos prioritários.

Com condições de vigorar de fato após a Resolução CONAMA 01 de 1986, o licenciamento ambiental, como exigência jurídico-administrativa para instalação de empreendimento com potencial de degradação ambiental, e a avaliação de impacto ambiental, por meio do estudo de impacto ambien-

tal, tornaram-se, desde então, as principais exigências técnicas e procedimentais para os grandes projetos.

Do ponto de vista da sua concepção, dada a centralidade do princípio da precaução, a Avaliação de Impacto Ambiental, realizada por meio do EIA-RIMA, deve ser base fundamental para a viabilidade ambiental dos projetos e empreendimentos e, logo, para a tomada de decisão sobre eles. Por isso, tornou-se, historicamente, alvo de debates e disputas, num contexto de extrema assimetria de poder. Detendo o poder econômico e uma influência direta sobre as empresas elaboradoras dos estudos, os empreendedores sempre tiveram larga vantagem das comunidades locais no campo de disputa envolvendo os grandes empreendimentos. Isso também porque os governos das mais diversas filiações político-ideológicas detiveram um enorme peso na tomada de decisão, em geral, bem mais favorável aos proponentes e elaboradores dos projetos econômicos e de infraestrutura.

Além das assimetrias técnicas e econômicas que envolvem a Avaliação de Impacto Ambiental, que reduzem a participação social a números e consultas públicas não deliberativas, talvez com maior poder destrutivo e expropriatório, estão as chamadas agroestratégias, conceito que, a partir de Alfredo Wagner B. Almeida, irá designar um conjunto heterogêneo de discursos, de mecanismos jurídico-formais e de ações ditas empreendedoras, articulado por atores patronais, intelectuais (think tanks), midiáticos e financeiros em torno da remoção dos obstáculos jurídico-administrativos, étnicos e culturais à expansão do capital sobre as terras tradicionalmente ocupadas, incluindo terras de quilombos, terras indígenas, faxinais, fundos de pasto, áreas de extrativismo das quebradeiras de coco babaçu, castanhais, geraizeiros e ribeirinhos. Embora o conceito tenha sido cunhado para análise do “universo” do agronegócio, sua estrutura analítica é transferível a outras cadeias de valor, como a do extrativismo mineral e de energia renovável, em que a elevação dos preços das *commodities* e, mais recentemente, valorização dos minérios críticos para a chamada transição energética, desencadeia processos análogos: abertura de novas fronteiras, compra formal de terras, criação estratégica de áreas protegidas, “terrorismo de barragem”, produção de discursos de modernização que deslegitimam mo-

dos de vida tradicionais e captura do controle territorial por grandes empresas. Tudo em nome, muitas das vezes, de um mundo mais sustentável e do combate às mudanças climáticas.

A consequência mais crítica e possivelmente arrasadora das chamadas agroestratégias e dos mais sofisticados lobbies do setores extrativo mineral, da construção civil e energético foi a aprovação da Lei 15.190/2025, a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, não obstante o enorme consenso dos movimentos ambientalistas, do campo científico ambiental, dos povos e comunidades tradicionais e também de pessoas e comunidades atingidas por grandes empreendimentos, sobre suas nefastas consequências. Apelidada de “PL da Destruição” ou “Mãe de Todas as Boiadas”, a promulgação da nova lei representa uma enorme inflexão nos instrumentos de gestão e proteção ambiental, invertendo, em última instância, a lógica do princípio da precaução para uma lógica do princípio da reparação. Fragilizando o processo de licenciamento e os seus instrumentos de controle, a nova lei preza pela desresponsabilização ambiental, ratificando a estúpida e limitada ideia de que a política ambiental é um empecilho para o desenvolvimento econômico e de que “atrapalha os negócios”.

Dentre as diversas previsões nefastas, estão as possibilitadas perdas de participação social e, logo, de visibilidade nos estudos e análise dos impactos dos povos e comunidades tradicionais, em especial, os povos indígenas e comunidades quilombolas. A Licença por Adesão e Compromisso - LAC, em que, em última instância, se atribui ao empreendedor o papel de deferir sobre a sua própria licença, se ausentando de estudos de impacto ambiental, coloca comunidades inteiras sobre riscos de toda e qualquer natureza. A dispensa de licença nos casos dos empreendimentos agropecuários. E a estas seguem outras barbaridades, questionadas por inconstitucionalidade no STF.

As investidas sobre os territórios tradicionais não se limitam à Lei Geral do Licenciamento. À ela se somam, como as medidas legislativas sobre o marco temporal (Lei 14.701/23), flexibilização das áreas de proteção (PL 5.900/2025), mineração em territórios indígenas (PL Projeto de Lei nº 1331, de 2022), novo marco legal da biodiversidade (Lei 7.735/14), dentre outras.

Não obstante todas as formas de espoliação e extermínio, seja por meio da via direta (violência no campo) ou indireta (agroestratégias), os povos e

comunidades tradicionais seguem se organizando, em escalas local, regional, nacional e internacional, para construção de estratégias de defesa, de garantia de direitos, de autonomização e construção de outros horizontes societários. Apoderando-se em relação aos instrumentos da política nacional de meio ambiente, construindo debates e propostas de novas legislações, reafirmando direitos já estabelecidos e questionando legislações que os contradizem, formando associações, coletivos e coalizões, atuando nos espaços de participação institucionais, dentre outras formas explícitas e cotidianas de resistência, diversos povos e diversas comunidades se colocam não como entrave ao desenvolvimento, mas, sim, como barreiras diante da destruição das condições de vida.

É sobre esta dialética dominação/resistência que os textos da coletânea “Povos e comunidades tradicionais e licenciamento ambiental: debates contemporâneos e disputas”, organizada por Beatriz Ribeiro e Daniel Luiz Arrebola. em última análise, se dedicam. De uma forma geral, os diversos capítulos vão abordar como, no processo de mudança ambiental e social, a institucionalidade representada pela legislação ambiental se apresenta como mecanismos de expropriação e dominação, mas também de resistência e enfrentamento para os PCTs. Sob condições radicalmente desfavoráveis, os povos e comunidades tradicionais se apropriam de instrumentos jurídicos e técnicos para protagonizar a defesa dos seus territórios, dos seus lugares de vida e identidade, de ser e de estar, dos seus espaços do passado, do presente e do futuro.

O livro se organiza em três partes, a saber: I - Os contextos de Povos e Comunidades Tradicionais na contemporaneidade, II - Território em disputa: licenciamento, petróleo e gás, III - Território em conflito: mineração e direitos territoriais. Cada parte conta com três capítulos, que consistem em artigos que, organizados por temas, dialogam de forma indireta, numa coerente e profícua seleção e cadência.

A primeira parte reúne três artigos que possibilitam uma leitura geral sobre as representações externas e auto-representações, envolvendo, em especial, os povos indígenas, e evidenciando o protagonismo étnico diante das violências e violações no universo burocrático e institucional do Estado, e na mobili-

zação de recursos jurídicos, como a Consulta e o Consentimento Livre, Prévio e Informado e de Boa Fé, e os protocolos autônomos associados.

Em “Entre a história e a globalização: representações da identidade indígena nas narrativas historiográficas”, Janine Barthimann trata do tema da mudança cultural dos povos indígenas no contexto da globalização. A autora desenvolve sua análise a partir de conceitos como os de identidade, território e etnicidade, e problematiza visões estereotipadas que acabam por cristalizar os traços culturais que remontam à identidade sociocultural. Como enfatiza a autora, a identidade indígena deve ser entendida como construção histórica, dinâmica e relacional, marcada pelos processos de colonização e consolidação do Estado nacional e suas políticas públicas. Diante das pressões e expropriações incidentes sobre os territórios indígenas, o texto possibilita pensar o quanto novas gerações, impulsionadas pelo trânsito das relações típicas do processo de mundialização, ressignificam e reafirmam sua identidade sociocultural como protagonistas da mudança social.

A primeira parte segue com o estimulante ensaio “Consulta Livre, Prévia e Informada no licenciamento ambiental: entre direitos e desafios práticos”, de Luana Pereira Falcão. O artigo aborda a discussão sobre a aplicação da Consulta Livre, Prévia e Informada aos povos e comunidades tradicionais, com especial atenção aos povos indígenas, em contextos de licenciamento ambiental de grandes projetos no Brasil. A autora ressalta a importância da consulta, estabelecida como procedimento necessário às medidas administrativas e de intervenção que recaiam sobre os territórios tradicionais, conforme estabelecido pela Convenção 169 da OIT. Destaca, também, as barreiras e desafios para a implementação efetiva da consulta nos processos de licenciamento, o que fragiliza sua eficácia como procedimento para proteção e autonomia territorial dos povos indígenas. A ausência de regulamentação dos procedimentos de consulta, o descompasso entre os tempos dos empreendimentos e os tempos comunitários, a insuficiência estrutural dos chamados órgãos intervenientes e toda a pressão econômica e política que atravessa os contextos de licenciamento são apontados como fragilidades dos processos de consulta, tornando-a, muitas das vezes, em etapa puramente protocolar, e a distanciando do seu objetivo final, que é a garantia de direitos.

A reflexão e análise sobre a participação, envolvimento e incidência, carregadas do prefixo *não*, são abordadas no texto “O relógio do desenvolvimento e a espera: povos tradicionais e as temporalidades do licenciamento ambiental”, de Daniel Luiz Arrebola. O artigo se ocupa de uma extensa e fundamentada discussão sobre os tempos que se chocam no processo de licenciamento ambiental, em esforço analítico que contempla os contextos que atravessam os povos e comunidades tradicionais em conflitualidade com grandes projetos e empreendimentos econômicos e de infraestrutura. O autor, com base na sequência de etapas dos momentos que envolvem as licenças (Planejamento, Licença Prévia e Licença de Instalação), elabora sobre os tempos impostos, vivenciados, experimentados e reelaborados por povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, que expressam as contradições e antagonismos entre o “tempo do empreendimento” e o “tempo das comunidades”. O tempo do empreendimento, linear e marcado pelo planejamento estratégico e lógica do investimento de capital, contrapõe-se ao tempo da comunidade, que se fundamenta na circularidade das relações territoriais, nos processos internos de compreensão e tomada de decisões, e nas cosmologias particulares. Trata-se, como ressalta o autor, de um conflito ontológico, em que a compreensão dos diversos tempos e a intervenção e exercício de controle sobre as temporalidades tornam-se cruciais e decisivos para os desfechos sobre o empreendimento e o futuro dos territórios tradicionais.

A segunda parte da coletânea abrange o litoral, os territórios que conjugam terra e mar, os maretórios. A partir de três artigos que apresentam estudos de casos e experiências no campo da Educação Ambiental em contextos de licenciamento e gestão ambiental, se abre para a discussão e proposição em torno das possibilidades geradas pela Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA n.º 001/2010, que dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente, nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás. De uma forma geral, os artigos têm como autores elaboradores e executores dos programas de educação ambiental analisados.

Em “Povos e comunidades tradicionais no licenciamento de petróleo e gás natural: reflexões teórico-práticas sobre limites, possibilidades e contradi-

ções da mitigação de impactos em um projeto de educação ambiental”, Patrick Almeida Soares e Anelise Vargas da Silva desenvolvem uma reflexão que articula uma análise da economia política do processo de industrialização brasileiro, em especial do setor petrolífero, com a consolidação da organização de povos e comunidades tradicionais e a formação de um arcabouço jurídico normativo no campo ambiental. O artigo traz a experiência do Projeto de Educação Ambiental Rede Observação, realizado como medida de mitigação de um empreendimento de óleo e gás de uma empresa privada brasileira que opera na Bacia de Campos, abrangendo a Baixada Litorânea, o Norte fluminense e o Sul capixaba. Atuando em 11 municípios, com comunidades quilombolas, povos da pesca e agricultores familiares, o projeto estrutura suas ações nos eixos de comunicação popular, educação ambiental crítica, pesquisa social e teatro do oprimido, evidenciando o quanto a educação ambiental como medida de mitigação pode ser realizada de forma crítica, com ênfase nas contradições socioambientais, e funcionando como instrumento efetivo de promoção da participação social, sem a pretensão de substituir a organização popular.

Também na abrangência espacial da Bacia de Campos e envolvendo a mesma empresa brasileira de petróleo e gás que o trabalho anterior, o artigo PEA FOCO: Uma experiência no licenciamento ambiental federal com mulheres da cadeia produtiva da pesca artesanal, de autoria de Maria Odete da Rosa Pereira, Clara da Rosa Pereira e Luciara Figueira, sistematiza a experiência do Programa de Educação Ambiental FOCO (PEA FOCO), desenvolvido com mulheres inseridas na cadeia produtiva da pesca artesanal em municípios do Norte Fluminense e da Região dos Lagos, no estado do Rio de Janeiro. As autoras, a partir da perspectiva metodológica freiriana sobre os processos educativos críticos e emancipatórios, debruçam-se nas contribuições e desafios de uma prática de educação ambiental inovadora, fruto de uma condicionante. Em seu atendimento, ao longo de 14 anos, o PEA FOCO mobilizou cerca de 750 mulheres, com vistas a fortalecer a organização comunitária e a participação feminina na gestão ambiental relacionada ao licenciamento ambiental e também ao contexto local e regional. Como demonstram, a pesquisa, de caráter qualitativo, descritivo e analítico, apresenta a experiência do programa e evidencia o potencial transformador da educação ambiental crítica na promoção de formas e mecanismos de participação social e fortalecimento consciente das bases eco-

nômicas da população afetada, não obstante as fragilidades burocráticas e as incertezas que ainda permeiam a continuidade de tais políticas públicas.

No encerramento desta segunda parte, partindo de uma abrangência e territorial que impressiona, Monika Richter e Raquel da Silva Santos, em *Povos e Comunidades Tradicionais no Licenciamento de Petróleo e Gás Natural*, trazem as experiências no contexto da Etapa 04 do processo de licenciamento do Pré-Sal, no litoral sul do estado do Rio de Janeiro e norte do estado de São Paulo. Desde uma análise da injustiça ambiental, o trabalho enfatiza o quanto a participação dos povos e comunidades tradicionais da região em projetos de educação ambiental no contexto do licenciamento se mostrou fecunda e enraizada nas questões territoriais, promovendo e incentivando, além da compreensão crítica e embasada, a organização social para a garantia de direitos e permanência digna das comunidades em seus territórios. O projeto, como descrevem as autoras, “Redes: Tecendo saberes, construindo autonomia”, realizado pelo Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS), uma parceria entre a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e o Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT), possibilitou a realização de mais de 3.000 atividades territoriais e o fortalecimento da participação de 227 associações comunitárias no contexto do licenciamento. O estudo suscita a conclusão de que o reconhecimento e a inserção dos povos e comunidades tradicionais, não apenas como público, mas como elaboradores e executores do Programa de Educação Ambiental, evidenciam uma inovação metodológica no âmbito das ações ambientais de mitigação e compensação dos impactos de grandes empreendimentos, delimitando um novo objeto de luta e disputa na defesa das comunidades atingidas.

A terceira e última parte do livro elucida, em seus textos, a organização das comunidades quilombolas em Minas Gerais, a partir de estudos de casos que confirmam o quanto, por meio de seus coletivos e apoios técnicos e jurídicos, as comunidades se apropriam dos instrumentos de gestão territorial, não obstante as relações de assimetrias, incompreensões e violações. Neste debate, novamente a Consulta e Consentimento Livre, Prévia, Informada e de Boa-fé ganha a cena, a partir da leitura de pesquisadores e assessores técnicos das comunidades e organizações quilombolas.

Em “A certidão de autodefinição e o direito à consulta das comunidades quilombolas no licenciamento ambiental”, Olívia Velho Marques, Marcela Raquel Diniz Lara Resende, Luísa Faleiro Vale Chagas, Isadora de Oliveira Costa e Silva e Matheus de Mendonça Gonçalves Leite, desde projetos de pesquisa e extensão realizados pela PUC-MINAS, trazem uma importante e necessária análise jurídica sobre a exigência da consulta para comunidades quilombolas em processos de licenciamento ambiental, com ênfase nos empreendimentos minerários. Os autores discutem a pertinência ou não de se condicionar a realização da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) à existência de certidão de autodefinição emitida pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e se sua ausência pode determinar o acesso a direitos essenciais, como o direito à consulta. Com base na experiência de assessoria jurídica prestada à Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N’Golo, o estudo destaca o caso emblemático da comunidade Escadinha de Cima, num contexto do licenciamento de um projeto de exploração de minério de ferro, que culminou em decisão judicial favorável, reforçando o entendimento de que a identidade quilombola é autoatribuída e que a certificação da FCP possui caráter meramente declaratório. Com importante legado, o artigo evidencia a formação de jurisprudência que reconhece o direito à consulta independente da expedição da certificação de autoatribuição, fruto, via de regra, da ineficiência do próprio Estado.

Por fim, o livro se encerra com o capítulo Proteção ambiental, conflitos territoriais e comunidades quilombolas: usos ambíguos da Lei da Mata Atlântica no caso do Indaiá, de autoria de Miguel de Souza Pereira, Julia Cotta Lima de Oliveira, Leonardo Ferreira Reis, Jesus Rosário Araújo, Beatriz Ribeiro Machado, Samanta Pereira Borges e Viviane Guimarães Pereira. No texto, os autores se debruçam sobre a complexa e paradoxal intersecção entre a legislação de proteção ambiental e os direitos territoriais de comunidades tradicionais no Brasil, focando nos usos ambíguos da Lei da Mata Atlântica. A partir do estudo de caso da Comunidade Quilombola do Indaiá, cuja permanência e vivência no território foram historicamente viabilizadas pelos saberes sobre a agricultura biodiversa, o extrativismo vegetal, as pequenas trocas e o trabalho solidário familiar e vicinal, e que, com a consolidação da lei de proteção florestal, viu as suas técnicas e práticas alimentares se tornarem indesejadas e ilegais, mesmo

diante do cercamento e expropriação das monoculturas de eucalipto e fazendeiros. O trabalho faz ver e refletir como as normas de conservação, embora essenciais para a preservação de biomas ameaçados, podem contraditoriamente exacerbar conflitos socioambientais, gerar insegurança alimentar e, por vezes, criminalizar práticas de manejo tradicionais. Ao adotar a ecologia política como campo de análise, os atores evidenciam as dinâmicas de poder e as injustiças que permeiam a questão ambiental, e argumentam pela necessidade premente de uma interpretação da legislação que reconheça e dialogue com os direitos e os saberes ancestrais dos povos que historicamente promoveram, moldaram e protegeram a biodiversidade.

São muitos temas, muitas autoras/es, muitos dados e informações, interpretações e análises, que estão reunidas nesta coletânea, e apresentam denúncias contundentes de racismo e injustiça ambiental, violações de direitos e ausência, por parte do Estado e empresas, do devido reconhecimento legal, social, técnico e político dos povos e comunidades tradicionais no Brasil. Mas que também reforçam os anúncios que se constroem nos territórios, o protagonismo étnico, as alianças e confluências que frutificam a resistência e as alternativas, e que, muitas das respostas para o enfrentamento da questão ambiental e resiliência e adaptação climática, estão naqueles lugares, lares e roças que poucos que se acham muitos insistem em eliminar. Que a racionalidade ambiental prevaleça sobre a racionalidade da destruição.

Uma boa leitura.

Frederico Magalhães Siman. Cientista Social, mestre pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Agricultura, Desenvolvimento e Sociedade e Doutor em Extensão Rural. Coordenador e Professor da Especialização em Estudos de Impacto e Licenciamento Ambiental da PUC Minas. Assessor da Rede Afroecológica do Rio Doce. Pesquisador do Observatório de Conflitos e Confluências do Rio Doce. OCDOCE/UNIFEI.

INTRODUÇÃO

A relação entre povos e comunidades tradicionais e o licenciamento ambiental constitui hoje um dos espaços privilegiados para a compreensão das disputas que atravessam a produção do território no Brasil contemporâneo. Mais do que um procedimento técnico-administrativo voltado à regulação de empreendimentos, o licenciamento revela o encontro, frequentemente marcado por tensões, assimetrias e conflitos, entre diferentes formas de conceber a terra, a natureza, o desenvolvimento e a própria vida coletiva. Para povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e outras comunidades tradicionais, o território não se reduz a uma base física ou econômica. Trata-se de um espaço vivido, tecido por memórias, relações de parentesco, práticas produtivas, conhecimentos, espiritualidades e formas próprias de existência, cuja continuidade depende da manutenção das condições materiais e simbólicas que o constituem.

É nesse contexto que os processos de licenciamento ambiental se tornam arenas de disputa. Sob a lógica de um projeto de modernização conservadora, territórios tradicionalmente ocupados são frequentemente enquadrados como áreas disponíveis para a expansão de atividades econômicas vinculadas ao capital neoextrativista. Tal enquadramento produz não apenas transformações materiais na paisagem, mas também conflitos em torno do reconhecimento de direitos, da legitimidade de diferentes formas de conhecimento e das maneiras pelas quais determinados grupos sociais são tornados visíveis, ou invisíveis, perante o Estado.

Um dos elementos centrais desses conflitos diz respeito às temporalidades em disputa. O que denominamos aqui como “relógio do desenvolvimento” expressa a imposição de uma temporalidade linear, acelerada e orientada pela execução dos empreendimentos sobre os ritmos sociais, produtivos, sazonais e rituais que organizam a vida das comunidades. Nesse processo, emerge aquilo que diversos grupos descrevem como um “tempo de temor”, marcado pela incerteza, pela circulação desigual de informações e pela expectativa dos impactos futuros. A esse momento sucede, frequentemente, um “tempo de luta”,

no qual as comunidades mobilizam estratégias políticas, jurídicas e organizativas para enfrentar, negociar ou contestar intervenções estatais e empresariais em seus territórios. Nessa perspectiva, o licenciamento pode operar como um dispositivo que fragmenta e traduz os impactos socioambientais em categorias técnicas, frequentemente incapazes de abarcar as dimensões cosmológicas, afetivas e históricas que estruturam a relação entre os povos tradicionais e seus territórios.

As disputas em torno do reconhecimento também ocupam lugar central nesse cenário. A autoidentificação, princípio consagrado pela Convenção 169 da OIT, constitui um elemento fundamental para a afirmação da existência coletiva de povos indígenas e comunidades quilombolas. Nesse sentido, documentos expedidos por órgãos estatais, como a certidão da Fundação Cultural Palmares, possuem caráter declaratório e não constitutivo de direitos. A ausência de certificação formal não pode ser mobilizada como justificativa para negar o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), cuja realização deve anteceder qualquer decisão administrativa capaz de afetar os territórios e modos de vida dessas populações.

Diante das profundas assimetrias de poder que caracterizam os processos de licenciamento, comunidades tradicionais têm construído diferentes formas de resistência e afirmação política. Entre elas destacam-se os Protocolos Autônomos de Consulta, instrumentos por meio dos quais os próprios povos definem suas formas de representação, seus tempos de deliberação e as condições sob as quais desejam dialogar com o Estado e com os empreendedores. Ao reivindicarem o direito de estabelecer os termos da consulta, esses protocolos confrontam a temporalidade do capital e se apresentam como mecanismos de defesa da autodeterminação frente aos avanços de propostas de flexibilização normativa, como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC).

Nesse mesmo campo de disputas, os Programas de Educação Ambiental (PEAs), instituídos como condicionantes do licenciamento federal, vêm sendo apropriados e ressignificados pelas comunidades para além de sua função mitigadora. Em diversas experiências analisadas nesta obra, a educação ambiental assume um caráter crítico e emancipatório, fortalecendo processos organizati-

vos, ampliando a participação política e possibilitando que sujeitos historicamente invisibilizados ocupem espaços de controle social e incidência pública. Destaca-se, nesse contexto, o protagonismo das mulheres da pesca artesanal, cuja atuação evidencia as conexões entre gênero, território, trabalho e justiça ambiental.

É a partir dessas questões que se organiza a presente obra, intitulada *Povos e comunidades tradicionais e licenciamento ambiental: debates contemporâneos e disputas*. O livro reúne reflexões sobre duas das principais frentes de expansão do capital neoextrativista no Brasil, os setores de petróleo e gás e de mineração, tomando-as como contextos privilegiados para compreender as múltiplas formas pelas quais o licenciamento ambiental incide sobre territorialidades tradicionais. Embora apresentem especificidades políticas, jurídicas e pedagógicas, ambos os setores compartilham dinâmicas de apropriação territorial que colocam em evidência conflitos em torno do reconhecimento, da participação, da consulta e da autodeterminação dos povos afetados.

A primeira parte da obra, intitulada *O Relógio do Desenvolvimento*, reúne reflexões que exploram algumas das principais categorias analíticas que atravessam os conflitos entre povos e comunidades tradicionais e os processos de licenciamento ambiental. São capítulos que fundamentam a teoria que dá base ao debate sobre comunidades tradicionais em contextos de licenciamento ambiental e disputas por territórios. Deste modo, os textos desta primeira parte situam o território, a autodeterminação e as disputas temporais como dimensões centrais para compreender as formas contemporâneas de resistência frente ao avanço de projetos neoextrativistas e às múltiplas expressões da hegemonia do capital sobre os espaços tradicionalmente ocupados.

A segunda parte, intitulada *Marétório em Disputa: Licenciamento, Petróleo e Gás*, concentra-se nos impactos produzidos pela indústria offshore, especialmente nas bacias de Campos e Santos. Os capítulos discutem como os efeitos cumulativos e sinérgicos da exploração petrolífera ultrapassam os limites da dimensão biofísica, afetando profundamente as relações sociais, econômicas e culturais de comunidades pesqueiras e tradicionais. Ao analisar experiências como o PEA Redes, o PEA FOCO e o PEA Rede Observação,

os autores demonstram como os Programas de Educação Ambiental se transformam em espaços de construção de autonomia, participação qualificada e enfrentamento das desigualdades de poder. Particular atenção é dedicada às experiências das mulheres da pesca artesanal e às formas pelas quais a Arte-Educação Ambiental tem contribuído para a denúncia do racismo ambiental e para a ampliação da participação nos espaços de decisão.

A terceira parte, *Território em Conflito: o Licenciamento de Mineração e Direitos Territoriais*, desloca o olhar para os conflitos produzidos pela expansão minerária em Minas Gerais. Os capítulos analisam como os processos de licenciamento frequentemente produzem invisibilidades territoriais ao desconsiderar a presença de comunidades quilombolas e indígenas nas áreas afetadas pelos empreendimentos. Nesse contexto, a autodefinição e os Protocolos Autônomos de Consulta emergem como instrumentos centrais de resistência, reafirmando o direito dos povos de existir, ser reconhecidos e participar das decisões que afetam seus territórios. Casos como os de Escadinha de Cima, e Quilombo do Indaiá evidenciam os limites das abordagens tecnocráticas, os efeitos das propostas de flexibilização normativa e as contradições de instrumentos legais que, quando aplicados sem considerar as realidades locais, podem criminalizar práticas tradicionais ao mesmo tempo em que favorecem formas predatórias de exploração econômica.

Em conjunto, os textos reunidos nesta obra demonstram que o licenciamento ambiental não constitui apenas um procedimento técnico ou jurídico, mas um campo de disputas sobre diferentes projetos de sociedade, diferentes regimes de conhecimento e diferentes concepções de futuro. Ao evidenciar conflitos territoriais, epistemológicos e temporais, o livro convida o leitor a refletir sobre as possibilidades de construção de formas mais democráticas de gestão ambiental, fundadas no reconhecimento da autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais e na compreensão da sociobiodiversidade como dimensão constitutiva da vida coletiva e da democracia brasileira.

PARTE I

OS CONTEXTOS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA CONTEMPORANEIDADE



CAPÍTULO 1

ENTRE A HISTÓRIA E A GLOBALIZAÇÃO: REPRESENTAÇÕES DA IDENTIDADE INDÍGENA NAS NARRATIVAS HISTORIOGRÁFICAS

Janine Barthimann

Doi: 10.48209/978-65-5417-785-0

Resumo: A globalização, caracterizada pela intensificação das trocas culturais, econômicas e políticas em escala mundial, tem influenciado profundamente as comunidades indígenas. Este artigo analisa como a globalização impacta a identidade cultural dos povos indígenas, destacando os desafios e as oportunidades que emergem nesse processo. A metodologia empregada é de natureza qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e análise documental. Como um processo complexo e multifacetado, a globalização tem provocado mudanças significativas nas formas de viver, pensar e se relacionar com o mundo. As ameaças se manifestam por meio da perda de territórios e da desfiguração cultural. Para compreender os desafios que esses povos enfrentam, é essencial reconhecer a identidade indígena como uma construção histórica, dinâmica e relacional. Para construir uma sociedade verdadeiramente multicultural, justa e equitativa, é fundamental defender a diversidade cultural e a participação ativa dos povos indígenas nas decisões que os afetam.

Palavras-chave: Globalização. Identidade Indígena. Povos indígenas. Historiografia

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a globalização tem se afirmado como um dos processos mais significativos das transformações contemporâneas, caracterizada pela intensificação das trocas culturais, econômicas e políticas em escala mundial. Esse fenômeno tem provocado mudanças profundas nas relações sociais, nos modos de produção de conhecimento e nas formas de vida em diferentes regiões do planeta. Nesse contexto, as comunidades indígenas tam-

bém têm sido diretamente afetadas por dinâmicas globais que atravessam seus territórios, culturas e formas de organização social, trazendo à tona debates importantes sobre identidade, alteridade e reconhecimento cultural.

A relação entre globalização e povos indígenas envolve tensões e possibilidades. Processos globais podem comprometer a continuidade de práticas culturais indígenas por meio de pressão territorial, difusão de valores dominantes e homogeneização cultural. No entanto, a globalização também abre novas formas de articulação política e circulação de saberes, permitindo maior visibilidade e fortalecimento de identidades coletivas por meio de redes sociais e mobilização política.

Nesse cenário, torna-se relevante compreender como a identidade indígena tem sido construída e representada nas narrativas historiográficas, sobretudo em um contexto marcado pela intensificação dos fluxos globais. A historiografia, enquanto campo de produção de conhecimento sobre o passado, exerce papel fundamental na forma como os povos indígenas são interpretados e reconhecidos, influenciando as representações sobre suas histórias, culturas e territorialidades nas sociedades contemporâneas.

Ao compreender a identidade indígena como uma construção histórica, dinâmica e relacional, este estudo busca contribuir para o debate sobre diversidade cultural e pluralidade de perspectivas na produção do conhecimento histórico. Além disso, destaca a importância de fortalecer uma sociedade efetivamente multicultural, na qual os povos indígenas possam participar de forma ativa das decisões que envolvem seus territórios, culturas e modos de existência.

OS POVOS INDÍGENAS E A DEFESA DO TERRITÓRIO

Na historiografia, o tempo histórico e a noção de território estão relacionados, pois o tempo histórico é marcado por acontecimentos que marcam um povo, uma nação ou a humanidade, e por sua vez, o território é um dos fatores que influenciam a história. O tempo histórico refere-se à vida humana, que é individual e coletiva. Com relação aos povos indígenas, há uma dualidade frente ao fenômeno da globalização, que tem tido um impacto significativo

em seus territórios. Os fatores negativos ocorrem de maneira tênue. A perda de terras e o avanço da exploração dos recursos naturais, tem ocasionado cada vez mais frequente, o deslocamento e migração.

Isso tem impactado na identidade cultural dos povos indígenas, pois, o território constitui em uma dimensão carregada de significados simbólicos, sociais e políticos, que orienta as relações culturais, fortalece os sentimentos de pertencimento e sustenta as formas próprias de organização desses povos. Nesse campo de reflexão, destaca-se a importância em compreender a relação entre os povos indígenas e seus territórios.

Desse modo, o território indígena não deve ser interpretado apenas como um espaço delimitado no mapa, mas como um âmbito marcado por processos históricos, significados culturais e vínculos simbólicos profundamente enraizados. À vista disso, a reflexão teórica sobre território permite compreender de forma mais ampla as relações que os povos indígenas estabelecem com seus espaços de vida, bem como os processos de resistência, permanência e reorganização frente às dinâmicas coloniais e contemporâneas de expropriação territorial.

Na etnologia brasileira, a discussão sobre territorialidade ganhou destaque a partir da necessidade de superar interpretações reducionistas que entendiam o território apenas como uma extensão de terra ou como um recurso econômico. Para Denise Maldini (1998, p.3), “O território é uma representação coletiva, uma ordenação primeva do espaço. A transformação do espaço em território é, basicamente, um fenômeno de representação, através do qual os grupos humanos constroem sua relação com a materialidade”. Para a autora, o território não se restringe à dimensão material, mas constitui um espaço de significados, onde se articulam práticas sociais, sistemas de parentesco, rituais, memórias e formas próprias de organização política.

Assim, a territorialidade indígena deve ser compreendida como um processo dinâmico, que expressa a maneira pela qual os grupos constroem e mantêm suas relações com o ambiente e com sua própria história. Em conformidade, a autora complementa dizendo,

Portanto, na raiz da percepção do território está a percepção do nós, a construção básica da identidade coletiva e, por extensão, a sede do estabelecimento da diferença, o limite para a construção da alteridade enquanto uma situação antagônica por definição. Portanto, se o território é a representação coletiva fundamental da sociedade, a fronteira é a representação coletiva fundamental para o estabelecimento da diferença ou, em outras palavras, para a percepção da alteridade (Maldi, 1998, p.3).

Isso significa que existe uma profunda relação entre território, identidade coletiva e alteridade. Para a autora, o território não deve ser entendido apenas como um espaço físico ou geográfico, mas como uma construção simbólica e social que expressa a percepção do “nós”. Ou seja, o território constitui o fundamento da identidade coletiva de um grupo, pois é nele que se consolidam memórias, práticas culturais, relações sociais e vínculos históricos que definem quem pertence àquela comunidade. Nesse sentido, o território torna-se um elemento central para a afirmação da identidade, funcionando como um espaço de referência que organiza a vida social e cultural de um povo, a partir da noção de pertencimento e da identidade compartilhada, que distingue o “nós” do “outro”.

Essa reflexão é particularmente relevante para a compreensão das territorialidades indígenas. Para muitos povos originários, o território é inseparável de sua identidade, espiritualidade e organização social. Ele abriga os lugares sagrados, os cemitérios ancestrais, as fontes de água e os espaços de reprodução cultural, constituindo a base da continuidade histórica do grupo. Assim, o território não é apenas um espaço de ocupação, mas um elemento fundamental na construção das identidades coletivas e na definição das relações com o “outro”.

Na contramão da perspectiva cultural, o território indígena vem cada vez mais sendo objeto de exploração e expansão do capitalismo. Na obra *Muita terra para pouco índio?* de Oliveira Filho (1995) analisa criticamente o argumento utilizado para questionar a demarcação de terras indígenas, por meio da ideia de que os povos indígenas ocupam grandes extensões territoriais com pouca densidade populacional. Ademais, o poder público fica alheio às ações em defesa dos povos originários, sendo conivente com a onda negacionista e violenta. Segundo o autor,

Isto parece bastante lógico: as populações rurais que convivem com os índios frequentemente estão dominadas politicamente e ideologicamente por uma elite municipal, a qual tem fortes interesses econômicos que colidem com os índios, pretendendo apossar-se de suas terras e recursos ambientais (madeira, minério, peixes, caça, etc.), alimentando assim uma postura racista. Estereótipos como o de “preguiçosos”, “ladrões” e “traíçoeiros” correspondem a acusações não comprovadas, mas que, de tanto repetidas, parecem juízos naturais. E, pior ainda. São usados como evidências que permitem justificar as medidas contra os índios e até mesmo ações genocidas (Oliveira Filho, 1995, p.2).

O autor demonstra que essa narrativa é resultado de um processo histórico de produção de preconceitos e de deslegitimação das formas indígenas de ocupação do espaço. Diferentemente da lógica ocidental de exploração intensiva da terra, os povos indígenas desenvolvem formas próprias de uso do território, baseadas em práticas de mobilidade, manejo ambiental e relações simbólicas com a natureza. Portanto, avaliar a ocupação territorial indígena a partir de critérios exclusivamente quantitativos significa ignorar as especificidades culturais que orientam essas formas de territorialidade.

Por essa razão o modo de vida segue um caminho contrário ao capital, “Não é da natureza das sociedades indígenas estabelecerem limites territoriais precisos para o exercício de sua sociabilidade. Tal necessidade advém exclusivamente da situação colonial a que essas sociedades são submetidas” (Oliveira Filho, 1996, p. 9). As relações entre o Estado e os povos indígenas evidenciam como as políticas públicas historicamente buscaram controlar não apenas os grupos indígenas, mas também seus territórios.

Ainda no debate antropológico, Gallois (2004) chama atenção para a necessidade de distinguir entre os conceitos de “território”, “territorialidade” e “terra indígena”. Para a autora, a expressão “terra indígena” corresponde a uma categoria jurídica definida pelo Estado, relacionada aos processos de reconhecimento e demarcação territorial. Há uma compreensão da dimensão cultural envolvida na territorialidade indígena, relacionando “[...] a imagem romântica de índios nomadizando por amplos territórios intocados domina ainda a visão da população brasileira acerca dos “usos, costumes e tradições” indígenas [...]”, o que nas palavras da autora, “é um problema” (Gallois 2004, p. 36).

Pois, existe uma visão estereotipada sobre os povos indígenas, especialmente em relação ao território e à cultura, “Dos índios que não estiverem correspondendo a essa imagem, diz-se que perderam sua tradição. Índios estes que acabam por serem responsabilizados pelos conflitos que a mídia documenta, como se as causas das tensões brotassem do interior da condição de índio” (Gallois 2004, p. 36). E esses povos quando não correspondem a essa imagem idealizada, eles são acusados de perder sua cultura e até responsabilizados pelos conflitos territoriais, ignorando-se as causas históricas e políticas dessas tensões.

O fato de o território estar profundamente ligado às formas de autonomia e organização política dos povos indígenas, como um elemento central na construção de suas identidades coletivas, significa que há um conceito mais amplo e muito mais complexo do que aquele imposto pelas relações capitalistas, que muitas vezes demonstram mero desprezo diante de uma cultura ou de um povo que esteja em seu caminho.

O território, inclui questões além da terra física e de seus recursos naturais, mas como sendo lugares sagrados. Isto é, o território corresponde ao espaço vivido e significado culturalmente por um povo. A concepção de território, “[...] possui uma abrangência mais ampla, no sentido de “modo de vida”, “bem viver” ou “qualidade de vida”, o que significa que as condições ambientais, ecológicas e materiais são componentes obrigatórios na definição” (Gallois 2004, p. 38).

A respeito da territorialidade refere-se às formas como um povo se relaciona com seu território. Isso inclui aspectos como as práticas de uso desenvolvidas na terra, como a caça, pesca, agricultura, também fatores que envolvem a organização social e mobilidade no espaço. Portanto, territorialidade diz respeito às práticas culturais, sociais e políticas que constroem e mantêm a relação com o território. A territorialidade, por sua vez, refere-se às práticas culturais de uma sociedade em seu território. (Gallois 2004).

Essas são estratégias por meio das quais esses grupos constroem, mantêm e defendem seus vínculos territoriais. Essa distinção é fundamental para compreender que os limites estabelecidos juridicamente nem sempre

correspondem à totalidade do território tradicionalmente ocupado e significado pelos povos indígenas. Conforme a autora, “Na transformação de um território em terra, passa-se das relações de apropriação (que prescindem de dimensão material) à nova concepção de posse ou propriedade” (Gallois 2004, p. 39). Isto é, o conceito de território é mais amplo, pois abrange as dimensões sociais, simbólicas e históricas que estruturam as relações entre os povos indígenas e o espaço que ocupam.

A imposição do regime tutelar pelo Estado brasileiro introduz transformações significativas nas dinâmicas territoriais indígenas, ao submeter essas populações a mecanismos de controle administrativo e político que limitavam sua autonomia. O que evidencia que o entendimento de território dos povos indígenas é antagônico à lógica estatal.

Na mesma perspectiva histórica acerca da compreensão sobre o conceito de território, Cavalcante (2011) destaca a importância da etno-história como abordagem metodológica capaz de integrar fontes históricas e etnográficas na análise das experiências indígenas. Ao considerar os processos históricos de contato, deslocamento e reorganização social, a etno-história permite compreender como os povos indígenas reelaboraram suas territorialidades ao longo do tempo, muitas vezes em contextos marcados pela violência colonial e pela expansão das frentes econômicas.

A relação entre território e organização social também é evidenciada nos estudos de Emerson Guerra (2013), demonstra que a estrutura política e os sistemas de produção alimentar desse povo estão diretamente vinculados à forma como o território é organizado e utilizado. O espaço territorial não apenas garante os recursos necessários à subsistência, mas também sustenta práticas culturais, rituais e formas de cooperação social. Ressalta que os conflitos territoriais contemporâneos, resultam em processos de desordenamento territorial, provocados pela expansão de atividades econômicas que desconsideram as formas tradicionais de ocupação e manejo da terra.

Dessa forma, a análise do conceito de território revela a complexidade das relações estabelecidas entre os povos indígenas e seus espaços de vida. O território emerge como um elemento fundamental para a compreensão das

dinâmicas culturais, políticas e históricas dessas sociedades, constituindo-se simultaneamente como espaço de reprodução social, de construção identitária e de resistência frente às pressões externas. Ao articular diferentes perspectivas teóricas, torna-se possível compreender que a territorialidade indígena não pode ser reduzida a uma simples delimitação geográfica, mas deve ser analisada como um processo histórico e social profundamente enraizado nas experiências coletivas e nas cosmologias desses povos.

Pensar em território é também pensar no problema indígena, que Oliveira Filho (1995, pp. 6-7), enfatiza que

Tal modo de refletir sobre o problema indígena revela-se particularmente inadequado no momento atual, em que a expansão das fronteiras econômicas está definida em diversas políticas setoriais (energética, mineral, transportes e comunicação, de colonização, extrativista, etc.), cuja execução mobiliza poderosos organismos governamentais e afeta empreendimentos onde estão presentes vultuosos capitais nacionais e estrangeiros. Pensar o problema indígena nessa conjuntura exige um aprofundamento das soluções legais e administrativas, pois em muitos casos o conflito mais direto dos grupos indígenas é com iniciativas oficiais, que decorreram de metas e prioridades de políticas públicas, em que o Estado intervém seja como executor, patrocinador ou simplesmente por aprovação ou omissão.

A citação evidencia que a questão indígena não pode ser analisada de maneira isolada ou apenas sob uma perspectiva cultural ou histórica, pois está profundamente relacionada às dinâmicas políticas e econômicas que orientam a expansão das fronteiras de desenvolvimento. O autor chama atenção para o fato de que projetos ligados aos setores energético, mineral, de infraestrutura e de colonização frequentemente avançam sobre áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas. Nesse processo, o Estado desempenha um papel central, seja como executor direto dessas iniciativas, como patrocinador de projetos ou mesmo por meio de sua omissão diante dos impactos gerados sobre os territórios indígenas.

Nesse sentido, os desafios enfrentados pelos povos indígenas não surgem apenas de disputas locais, mas estão vinculados a decisões estruturais de políticas públicas e interesses econômicos de grande escala, que envolvem capitais nacionais e estrangeiros. Assim, compreender o problema indígena exige

considerar as relações de poder que estruturam essas políticas e os mecanismos institucionais que regulam o acesso e o controle sobre os territórios. Portanto, fortalecer os instrumentos legais e administrativos é um fator crucial para a proteção dos direitos territoriais indígenas, reconhecendo que tais conflitos fazem parte de um cenário mais amplo de disputas por território, recursos naturais e reconhecimento político.

Dessa forma, as reflexões apresentadas evidenciam que a questão territorial indígena está profundamente vinculada aos processos históricos, políticos e econômicos que estruturam as sociedades latino-americanas. O território, mais do que um espaço físico, constitui um elemento central para a reprodução social, cultural e simbólica dos povos indígenas, estando diretamente relacionado às suas formas de pertencimento, organização e resistência.

Nesse contexto, os conflitos territoriais revelam as tensões entre os projetos de desenvolvimento promovidos pelo Estado e os direitos históricos dos povos indígenas sobre seus territórios. Assim, compreender a territorialidade indígena implica reconhecer essas disputas como parte de um processo mais amplo de luta por reconhecimento, autonomia e garantia de direitos nas sociedades contemporâneas.

GLOBALIZAÇÃO FRENTE AS REPRESENTAÇÕES DA IDENTIDADE INDÍGENA

A globalização é um processo de integração cultural, política e econômica em escala mundial, que se caracteriza pela mudança da relação do ser humano com a natureza. Se originou a partir das Grandes Navegações, a partir do século XV, quando as trocas comerciais se ampliaram para outras nações. Marcada por intensificação dos fluxos de capitais, mercadorias, aproximação de pessoas e um crescente aprofundamento das relações econômicas, sociais, culturais e políticas entre os povos do mundo.

O termo globalização, de acordo com o Dicionário de conceitos geográfico, é o “processo econômico e cultural, caracterizado pelo aumento das trocas e relações comerciais e culturais entre os países”. Para as ciências sociais e econômicas está associada às mudanças significativas que vêm

ocorrendo nas relações políticas, econômicas, sociais e culturais no mundo. De acordo com Junior e Silva (2008, p. 3), “Tendo sua origem com a expansão marítima europeia no século XV, amadurece com a revolução industrial e as políticas imperialistas e colonialistas do século XIX e se consolida com a globalização neoliberal do século XX”.

Para tanto, Zygmunt Bauman (1999), em sua obra “Globalização: as consequências humanas”, afirma que a globalização é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível, é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira, isto é, estamos todos sendo globalizados. Refletir sobre a sociedade global, em suas estruturas e dinâmicas, ultrapassa as fronteiras convencionais que envolvem aspectos políticos, históricos, geográficos, demográficos, culturais e artísticos. Em essência, a análise da sociedade global reaviva questões epistêmicas fundamentais de espaço e tempo, micro e macro, individual e universal e sincronização e dessincronização, a partir da identificação da sociedade global complexa e problemática.

É evidente que a globalização acarreta o desafio da diversidade. Apesar das transformações no âmbito do crescimento, houve também alguns impactos, como aumento do ritmo das mudanças nos meios de produção, aceleração da perda de biodiversidade, melhoria na qualidade de vida, mas não de forma igualitária. Para Bauman (1999), a globalização é um fenômeno complexo que intensifica as desigualdades sociais e tem consequências significativas para as pessoas e comunidades.

Em contrapartida, os desafios e críticas das transformações sociais são desencadeados, as desigualdades econômicas entre países e dentro deles, com alguns grupos beneficiando-se mais do que outros, o aumento da poluição e do consumo de recursos naturais, com impactos negativos para o meio ambiente. É neste ponto que as discussões se tornam acirradas, pois a “globalização tanto divide como une divide enquanto une”, nas palavras de Bauman (1999, p.8).

Considerando que a perda de cultura e identidade vem sendo um fato preponderante na exposição à cultura ocidental, o que tem resultado na perda de práticas culturais e tradições indígenas. Além da maior exploração eco-

nômica dos povos indígenas, incluindo a exploração de recursos naturais e a exploração de mão de obra.

A construção da identidade da pessoa indígena se constitui em um ambiente plural. Nas palavras de Woodward (2005, p.08). “A identidade é, assim, marcada pela diferença”, isto é, a partir do conhecimento do “outro” que suas identidades são confirmadas. É nessa sociedade plural com sua multiplicidade de culturas na cidade que o indígena passa a viver, levando-o ao questionamento de certos valores que os orientam, ocasionando um “deslocamento” das suas relações sociais locais e ressignificando sua identidade e alteridade.

Sendo assim, destaca-se que a identidade indígena não é fixa ou isolada, mas construída em um contexto plural de relações sociais e culturais. No caso das populações indígenas que vivem em sociedades marcadas por grande diversidade cultural, esse processo torna-se ainda mais complexo. A convivência com múltiplas culturas, valores e modos de vida pode provocar questionamentos sobre práticas, costumes e referências que antes estavam mais fortemente ancorados nas relações comunitárias tradicionais. Esse contato não significa necessariamente perda de identidade, mas pode gerar processos de ressignificação, nos quais elementos culturais são reinterpretados e reorganizados em novas circunstâncias sociais.

Ao circular em diferentes espaços sociais, o indígena negocia continuamente sua identidade e sua alteridade, reafirmando certos elementos culturais ao mesmo tempo em que incorpora novas experiências. Desse modo, a identidade indígena se apresenta como dinâmica, relacional e historicamente situada, sendo constantemente reconstruída nas interações com outros grupos e contextos sociais.

Brandão (1985), foi outro autor que dialoga com essa discussão, em seu texto “Identidade e etnia: construção da pessoa e resistência cultural”, inicia uma análise acerca do termo “Outro: esse difícil”, em sua visão, o “outro é um diferente e por isso atrai e atemoriza”. A partir do reconhecimento das diferenças, causa no ser humano um certo incômodo que o leva ao estado de medo e de desconforto. Cita que “O diferente é o outro, e o reconhecimento da diferença é a consciência da alteridade: a descoberta do sentimento que se arma dos símbo-

los da cultura para dizer que nem tudo é o que eu sou e nem todos são como eu sou” (Brandão, 1985, p.1). Apesar do desconhecido causar o efeito de conflito, pode também gerar um efeito contrário, de proximidade e aprendizagem, propondo a construção da alteridade, como a consciência do outro.

A reflexão contribui para compreender a identidade e a etnicidade a partir da relação com a alteridade. Ao abordar a ideia do “outro” como alguém que simultaneamente atrai e causa temor, o autor evidencia que o encontro com a diferença mobiliza sentimentos ambíguos nos indivíduos e nas sociedades. O “outro”, por ser diferente, rompe com aquilo que é familiar e conhecido, gerando estranhamento e, muitas vezes, desconforto. Esse processo está relacionado ao fato de que a percepção da diferença desafia certezas e referenciais culturais previamente estabelecidos.

Nesse sentido, quando Brandão afirma que “o reconhecimento da diferença é a consciência da alteridade”, ele destaca que a identidade não se constrói de forma isolada, mas por meio da comparação e do contato com outros grupos. A percepção de que “nem tudo é o que eu sou e nem todos são como eu sou” evidencia que as culturas são diversas e que os sujeitos elaboram sua própria identidade a partir dessa diversidade. Assim, a alteridade não apenas revela a existência do diferente, mas também contribui para a compreensão de si mesmo.

Embora o contato com o desconhecido possa gerar tensões e conflitos, Brandão também sugere que esse encontro pode produzir efeitos positivos, como a aproximação, o diálogo e a aprendizagem mútua. Dessa forma, a construção da alteridade implica reconhecer o outro como sujeito portador de cultura, história e saberes próprios. Esse reconhecimento abre espaço para relações mais reflexivas e para a possibilidade de coexistência entre diferentes identidades culturais, especialmente em contextos sociais marcados pela diversidade.

Ainda nessa mesma lógica da ideia do “outro”, Fernandes (2015) cita que os conflitos interétnicos permeiam a relação “o outro do outro”, enfatiza que essa relação foi caracterizada pela violência ao longo da história, com muitos indígenas tendo suas vidas, terras e crenças destruídas pelo coloniza-

dor. Infelizmente, ainda há muitos preconceitos contra os indígenas que estão presentes nos cotidianos com frases como “índio preguiçoso”.

O autor sustenta a ideia de que há um engano em pensar no indígena a partir da “colonização do conhecimento acadêmico de base eurocêntrica” (Fernandes, 2015, p. 327), pois essa ótica reduz os povos originários aos estereótipos do período colonial e induz as pessoas não indígenas a pensar sobre o indígena e sua relação na sociedade. Além do estigma do indígena, em uma perspectiva vitimizada, a realidade dos fatos históricos revela as violências sofridas pelos indígenas e um cenário frente à resistência e luta dos indígenas.

Diante desse cenário, a globalização intensifica ainda mais os encontros entre diferentes culturas, ampliando as possibilidades de contato com o “outro”. Ao aproximar sociedades, modos de vida e sistemas de valores distintos, esse processo torna mais visível a diversidade cultural existente no mundo. Nesse contexto, a percepção da alteridade torna-se um elemento central para compreender como identidades são continuamente reconstruídas. Para os povos indígenas, em especial, a circulação por diferentes espaços sociais e culturais não significa necessariamente o abandono de suas referências, mas pode favorecer novas formas de reafirmação identitária. Assim, a experiência com o “outro”, potencializada pela globalização, pode tanto gerar tensões quanto abrir caminhos para o diálogo, a aprendizagem e a ressignificação das identidades em sociedades cada vez mais plurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, as reflexões apresentadas indicam que a identidade cultural, especialmente no contexto indígena, não pode ser compreendida como algo fixo ou essencializado, mas como um processo histórico e dinâmico, construído nas relações sociais e nas transformações provocadas pela modernidade e pela globalização. Nesse sentido, compreender as identidades indígenas implica reconhecer os múltiplos contextos em que elas são produzidas, negociadas e reinterpretadas ao longo do tempo.

Assim, as contribuições teóricas mobilizadas neste estudo permitem ampliar a compreensão sobre as formas pelas quais os povos indígenas cons-

troem, preservam e ressignificam suas identidades em meio aos desafios e às possibilidades colocadas pelos processos contemporâneos.

De maneira analítica, a globalização revela que, embora frequentemente apresentada como um processo de integração econômica e cultural, ela também intensifica desigualdades históricas e aprofunda conflitos territoriais que afetam diretamente os povos indígenas. A expansão de mercados, de projetos de infraestrutura e de atividades extrativistas, muitas vezes impulsionada por interesses globais, tem avançado sobre territórios tradicionalmente ocupados por comunidades indígenas, provocando disputas pela terra, deslocamentos forçados e fragilização de modos de vida ancestrais.

Nesse contexto, o território não representa apenas um espaço físico, mas constitui a base material, simbólica e espiritual da organização social e cultural desses povos. Quando esses espaços são ameaçados ou reduzidos, não se trata apenas de uma perda territorial, mas também de um processo que pode comprometer práticas culturais, sistemas de conhecimento e formas próprias de relação com a natureza.

Assim, a globalização, ao priorizar lógicas econômicas e produtivistas, frequentemente ignora a diversidade cultural e os direitos coletivos indígenas, contribuindo para processos de marginalização e para o risco de enfraquecimento das identidades indígenas. Diante disso, torna-se fundamental problematizar esse modelo de desenvolvimento e reconhecer a importância da proteção dos territórios e das culturas indígenas como condição para a preservação da diversidade sociocultural.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1999.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. Etno-história e história indígena: questões sobre conceitos, métodos e relevância da pesquisa. *História*, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 349-371, 2011.

_____, Thiago Leandro Vieira. *Colonialismo, território e territorialidade: a luta pela terra dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul*. 2013. 470 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2013.

GALLOIS, Dominique Tilkin. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: RICARDO, Fany (org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Brasília: Instituto Socioambiental, 2004. p. 37-41.

GUERRA, Emerson. Terras Indígenas e Desordenamento Territorial. *Ponencia del Encuentro de Geógrafos da América Latina (EGAL)* (2003).

MALDI, Denise. A questão da territorialidade na etnologia brasileira. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 1, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 1998.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. Muita terra para pouco índio? Uma introdução (crítica) ao indigenismo e à atualização do preconceito. In: SILVA, Aracy Lopes da; GRUPIONI, Luís Donisete Benzi (org.). *A temática indígena na escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus*. Brasília: MEC; MARI; UNESCO, 1995. p. 61-81.

_____. Viagens de ida, de volta e outras viagens: os movimentos migratórios e as sociedades indígenas. *Travessia*, São Paulo: CEM, v. 9, n. 24, p. 5-9, jan./abr. 1996.

_____. “O nosso governo”: os Ticuna e o regime tutelar. São Paulo: Marco Zero; Brasília: MCT/MEC, 1998.

CAPÍTULO 2

CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ENTRE DIREITOS E DESAFIOS PRÁTICOS

Luana Pereira Falcão
Doi: 10.48209/978-65-5417-785-1

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) passou a ocupar lugar central nos debates sobre licenciamento ambiental e direitos territoriais no Brasil. Prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário desde 2002, a consulta constitui um direito dos povos indígenas e comunidades tradicionais diante de medidas administrativas, legislativas ou empreendimentos capazes de afetar seus territórios e organização social. A CLPI não se limita a uma etapa procedimental do licenciamento ambiental. Seu fundamento está na garantia da participação concreta dos povos indígenas e comunidades tradicionais em decisões capazes de afetar suas relações territoriais e dinâmicas coletivas. Em teoria, trata-se de um processo baseado na boa-fé, realizado previamente às tomadas de decisão e construído de forma acessível e transparente junto às comunidades envolvidas.

Conforme destaca o relator especial da ONU James Anaya (2009), em seu relatório especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas no Brasil, o dever estatal de consulta constitui elemento central para a garantia dos direitos humanos dos povos indígenas, devendo ocorrer “de boa-fé, com a finalidade de chegar a um acordo ou obter o consentimento”. Na prática, entretanto, a implementação da consulta no contexto do licenciamento ambiental brasileiro ainda enfrenta inúmeros desafios. A ausência de regulamentação específica, os conflitos entre os cro-

nogramas dos empreendimentos e os tempos comunitários, a insuficiência estrutural dos órgãos estatais e as pressões econômicas sobre territórios tradicionais frequentemente resultam em processos frágeis, acelerados ou reduzidos a formalidades institucionais.

Em muitos casos, reuniões informativas são tratadas como consultas, documentos técnicos complexos são apresentados sem tradução adequada das informações e comunidades são chamadas a se manifestar quando decisões importantes já se encontram encaminhadas. Sob essa perspectiva, a CLPI passa a oscilar entre sua função de garantia de direitos e sua transformação em procedimento administrativo de validação de empreendimentos. A partir desse contexto, o presente artigo busca refletir sobre os principais desafios da Consulta Livre, Prévia e Informada no licenciamento ambiental brasileiro, discutindo suas bases jurídicas, seus limites práticos e as tensões existentes entre participação efetiva, desenvolvimento econômico e proteção dos direitos territoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais.

CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DIREITO À CONSULTA

A Consulta Livre, Prévia e Informada está diretamente relacionada à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), considerada um dos principais instrumentos internacionais de proteção aos direitos dos povos indígenas e tribais. A convenção foi aprovada em 1989 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 2002, por meio do Decreto Legislativo nº 143, sendo posteriormente promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004.

O direito à consulta também encontra respaldo no Artigo 19 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e no Artigo 6º da própria Convenção 169 da OIT, ambos fundamentados no princípio do Consentimento Livre, Prévio e Informado. Esse princípio foi posteriormente aprofundado no relatório do Relator Especial da ONU James Anaya (2009), que destaca a consulta como elemento central para a garantia dos direitos humanos e da autodeterminação dos povos indígenas no Brasil.

A Convenção passou a reconhecer, no plano internacional, o direito de povos indígenas e comunidades tradicionais serem consultados sempre que me-

didadas administrativas, legislativas ou empreendimentos possam afetar seus territórios, recursos naturais e estruturas comunitárias. O artigo 6º da Convenção estabelece que os governos devem consultar os povos interessados “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas”, garantindo que essas consultas sejam realizadas de boa-fé e com o objetivo de alcançar acordos ou consentimento acerca das medidas propostas.

No contexto do licenciamento ambiental, isso significa que comunidades potencialmente impactadas por grandes empreendimentos, como: rodovias, hidrelétricas, linhas de transmissão, mineração, portos ou projetos imobiliários, devem participar das tomadas de decisão de maneira efetiva, tendo acesso às informações necessárias para compreender os possíveis impactos sobre seus territórios e modos de vida. A CLPI, portanto, não se resume à simples realização de reuniões ou apresentações técnicas. Como observa o Ministério Público Federal (2014), “o direito de consulta prévia pode ser resumido como o poder que os povos indígenas e tribais têm de influenciar efetivamente o processo de tomada de decisões administrativas e legislativas que lhes afetem diretamente”. Seu fundamento está no reconhecimento de que povos indígenas e comunidades tradicionais possuem direitos coletivos específicos, estruturas comunitárias de organização política e relações territoriais que precisam ser consideradas nos processos de tomada de decisão.

Os próprios termos que compõem a consulta ajudam a compreender sua dimensão:

- Livre: a consulta deve ocorrer sem pressões, ameaças, coerções ou manipulações;
- Prévia: deve acontecer antes da tomada de decisões ou da autorização dos empreendimentos;
- Informada: as comunidades devem receber informações claras, acessíveis e culturalmente compreensíveis sobre os impactos e características do projeto;
- De boa-fé: o processo deve ocorrer por meio de diálogo real e participação efetiva, e não apenas como formalidade administrativa.

Apesar desses princípios, a implementação da CLPI no Brasil ainda ocorre de forma desigual e marcada por tensões políticas, institucionais e econômicas. Em muitos casos, a ausência de regulamentação específica e as pressões pela aceleração do licenciamento ambiental acabam produzindo processos limitados, nos quais a consulta deixa de funcionar como garantia efetiva de direitos e passa a ser tratada apenas como exigência procedimental. Esse cenário torna-se ainda mais evidente diante da expansão de grandes empreendimentos sobre territórios tradicionalmente ocupados, intensificando conflitos relacionados à participação das comunidades nos processos decisórios e à proteção de seus direitos territoriais. Considerando esses elementos, Stanich Neto (2023) argumenta que a Consulta Livre, Prévia e Informada deve ser compreendida como instrumento garantidor do direito à autodeterminação dos povos indígenas e tradicionais. A consulta, portanto, não se refere apenas à participação em decisões administrativas, mas também à defesa das autonomias territoriais e dos direitos de existência desses povos.

A CLPI NA PRÁTICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

Embora a Convenção nº 169 da OIT estabeleça princípios importantes para a garantia da participação dos povos indígenas e comunidades tradicionais, a aplicação da Consulta Livre, Prévia e Informada no licenciamento ambiental brasileiro ainda enfrenta inúmeros desafios práticos. Na maior parte dos casos, o licenciamento ambiental ocorre em contextos marcados por fortes pressões econômicas, cronogramas acelerados e interesses políticos relacionados à implantação de grandes empreendimentos. Obras de infraestrutura, projetos de mineração, expansão do setor energético e empreendimentos imobiliários frequentemente operam sob lógicas de rapidez e viabilidade econômica que entram em conflito com os tempos necessários para a construção de processos de consulta efetivamente participativos.

Um dos principais problemas observados está relacionado à incompatibilidade entre o chamado “tempo do empreendimento” e o “tempo da comunidade”. Enquanto empresas e órgãos licenciadores geralmente trabalham com prazos técnicos e institucionais rígidos, os processos de decisão coletiva

das comunidades tradicionais envolvem dinâmicas próprias de diálogo, escuta, reuniões internas, circulação de informações e construção de consensos. Em muitos casos, o tempo necessário para que as comunidades compreendam os impactos do empreendimento e discutam internamente suas posições não é respeitado.

Além disso, a complexidade técnica dos estudos ambientais representa outro obstáculo importante. Relatórios extensos, linguagem excessivamente técnica e burocrática, e ausência de tradução adequada das informações dificultam a participação real das comunidades nos processos de consulta. Outro desafio importante envolve a fragmentação das análises de impacto. Frequentemente, os empreendimentos são avaliados de forma isolada, sem considerar adequadamente os impactos cumulativos provocados pela sobreposição de obras, atividades econômicas e pressões territoriais em uma mesma região. Em muitos casos, os estudos ambientais permanecem pouco acessíveis às comunidades atingidas, produzindo forte assimetria entre os conhecimentos mobilizados pelas empresas e as condições reais de compreensão dos impactos apresentados.

Outro desafio recorrente diz respeito à própria compreensão do que constitui uma consulta. Conforme destaca o Ministério Público do Paraná (2021), “Consulta Prévia, Livre e Informada não se confunde com audiência pública”, uma vez que a consulta pressupõe participação indígena nas tomadas de decisão, respeito às suas instituições representativas e construção de diálogo intercultural. Em diversos processos de licenciamento, reuniões informativas acabam sendo tratadas como se fossem consultas propriamente ditas. No entanto, informar uma comunidade sobre um empreendimento não significa necessariamente garantir sua participação verdadeira nas decisões relacionadas ao projeto.

Diante disso, é comum que as consultas ocorram quando etapas importantes do empreendimento já foram definidas, reduzindo significativamente a possibilidade de influência real das comunidades sobre os rumos do processo. Assim, a CLPI corre o risco de ser transformada em mera formalidade administrativa, utilizada para legitimar decisões previamente encaminhadas.

Também merece destaque a insuficiência estrutural dos órgãos públicos responsáveis pelo acompanhamento desses processos. Instituições como a FUNAI (Fundação Nacional dos Povos Indígenas), além de outros órgãos ligados à proteção de povos e comunidades tradicionais, frequentemente enfrentam limitações de recursos humanos, financeiros e operacionais, dificultando o acompanhamento contínuo e qualificado dos processos de consulta e licenciamento ambiental. Nesse contexto, a ausência de regulamentação específica sobre a aplicação da CLPI no Brasil contribui para interpretações divergentes sobre como a consulta deve ocorrer, gerando insegurança jurídica, conflitos institucionais e frequente judicialização dos empreendimentos. Muitas ações judiciais envolvendo licenciamento ambiental surgem justamente de questionamentos relacionados à ausência, fragilidade ou inadequação dos processos de consulta realizados junto às comunidades afetadas.

Os conflitos em torno da CLPI revelam que o licenciamento ambiental ultrapassa a dimensão técnica dos empreendimentos e envolve disputas profundas sobre território, autonomia e reconhecimento político dos povos indígenas e comunidades tradicionais. A permanência de práticas assimilacionistas¹ e de controle sobre os territórios evidencia continuidades coloniais ainda presentes nos modelos de desenvolvimento implementados no país. Nesse sentido, Stanich Neto (2023) aponta que o integracionismo² historicamente operou como forma de negação da autodeterminação indígena. A consulta, portanto, também se constitui como instrumento de enfrentamento às permanências coloniais ainda presentes nas políticas de ocupação, exploração econômica e gestão dos territórios indígenas e tradicionais.

1 Práticas assimilacionistas referem-se a políticas e estratégias historicamente adotadas pelo Estado brasileiro que buscavam integrar os povos indígenas à sociedade nacional dominante, desconsiderando suas dinâmicas coletivas de organização social, territorial, política, cultural e cosmológica. Fundamentadas na ideia de “integração” ou “civilização”, essas práticas frequentemente operaram por meio da negação da autonomia dos povos indígenas, da desvalorização de suas formas de viver e da imposição de modelos externos de desenvolvimento e ocupação territorial.

2 O integracionismo foi uma política historicamente adotada pelo Estado brasileiro que compreendia os povos indígenas como populações destinadas à assimilação pela sociedade nacional. Fundamentado na ideia de “integração” ao modelo dominante de sociedade, esse paradigma desconsiderava as autonomias políticas, territoriais e culturais dos povos indígenas, tratando suas formas próprias de organização social como transitórias ou inferiores. Durante grande parte do século XX, políticas indigenistas oficiais buscaram incorporar os povos indígenas à lógica econômica e institucional do Estado nacional, frequentemente associando desenvolvimento à perda de territorialidade, identidade cultural e modos próprios de existência.

ENTRE PARTICIPAÇÃO E FORMALIDADE: OS LIMITES DA CONSULTA NO MODELO DE DESENVOLVIMENTO ATUAL

Os desafios relacionados à Consulta Livre, Prévia e Informada não podem ser compreendidos apenas como dificuldades técnicas ou administrativas do licenciamento ambiental. Em muitos casos, eles refletem disputas mais profundas sobre o próprio modelo de desenvolvimento adotado no país e sobre quem participa, de fato, das decisões que afetam os territórios tradicionais. Nas últimas décadas, a expansão de grandes projetos de infraestrutura, energia, mineração e agronegócio intensificou a pressão sobre terras indígenas, quilombolas e outros territórios tradicionalmente ocupados. Nesse cenário, a CLPI passou a ocupar posição estratégica nos conflitos envolvendo desenvolvimento econômico, proteção ambiental e garantia de direitos coletivos. Entretanto, a consulta frequentemente ocorre em contextos marcados por forte desigualdade de poder entre empresas, Estado e comunidades atingidas.

Enquanto empreendedores contam com equipes técnicas, recursos financeiros e planejamento institucional estruturado, muitas comunidades enfrentam dificuldades de acesso à informação, limitações de apoio técnico independente e pouca participação nas etapas iniciais das decisões relacionadas aos projetos. Além disso, a lógica predominante do licenciamento ambiental tende a operar sob a perspectiva da viabilização dos empreendimentos. Isso faz com que, muitas vezes, a consulta seja tratada mais como requisito formal para continuidade do processo administrativo do que como espaço real de construção coletiva e escuta intercultural.

Embora a CLPI não seja juridicamente compreendida, em todos os casos, como poder absoluto de veto sobre empreendimentos, ela exige que os processos decisórios ocorram de forma efetivamente participativa, respeitando os direitos territoriais, culturais e políticos das comunidades potencialmente afetadas. Essa situação se torna ainda mais delicada quando comunidades são consultadas após etapas importantes do projeto já terem sido definidas. Nesses casos, a possibilidade de influência concreta das populações indígenas, acaba reduzida, fortalecendo a percepção de que determinadas decisões já estavam previamente encaminhadas antes mesmo da realização da consulta.

Outro aspecto importante envolve a própria noção de desenvolvimento presente nos processos de licenciamento ambiental. Frequentemente, os impactos sobre os territórios são avaliados prioritariamente sob perspectivas técnicas, econômicas ou compensatórias, enquanto dimensões culturais, espirituais, históricas e simbólicas das relações territoriais recebem menor atenção. Para muitos povos indígenas e comunidades tradicionais, o território constitui um espaço vivo, atravessado por relações sociais, espirituais, cosmológicas, históricas e afetivas que não podem ser reduzidas à lógica econômica do uso da terra. Na perspectiva indígena, a terra não se reduz a espaço físico ou recurso econômico-financeiro, mas integra dimensões fundamentais da vida coletiva, da ancestralidade, da memória e dos modos de existência. Como afirma Ailton Krenak (2022):

“A separação entre humanidade e natureza produz uma humanidade que já não reconhece a terra como lugar de pertencimento, mas apenas como recurso a ser explorado. Essa ideia sustenta um modelo de desenvolvimento que destrói rios, montanhas, florestas e as formas de vida que existem em relação com esses territórios.”

Nessa mesma direção, Davi Kopenawa e Bruce Albert (2015) afirmam que “a terra floresta é nossa casa, nosso alimento, nossa memória e também o lugar dos espíritos”, evidenciando que, para muitos povos indígenas, o território envolve dimensões espirituais, cosmológicas e ancestrais inseparáveis da vida coletiva. Os impactos provocados pelos empreendimentos, portanto, frequentemente ultrapassam os limites das análises ambientais convencionais. Nunes (2021), ao discutir a aplicação da Convenção 169/OIT, destaca que os impactos sobre os territórios indígenas envolvem também interferências em espaços “ritualísticos, cosmológicos e culturalmente significativos”. Essas dimensões evidenciam os limites de modelos de licenciamento ambiental que ainda operam prioritariamente a partir de parâmetros técnicos e econômicos, muitas vezes incapazes de compreender a complexidade das relações indígenas com o território.

A partir dessa compreensão, a CLPI possui potencial para funcionar não apenas como mecanismo jurídico, mas também como instrumento de fortalecimento da participação política, do diálogo intercultural e do reconheci-

to das múltiplas formas de relação com o território. Contudo, para que isso ocorra de maneira efetiva, a consulta precisa deixar de ser reduzida a uma etapa meramente procedimental do licenciamento e passar a ser tratada como processo permanente de diálogo, participação coletiva e garantia de direitos. Diante disso, o desafio colocado ao Estado, às empresas e às instituições envolvidas no licenciamento ambiental consiste na construção de processos que respeitem a autonomia das comunidades, seus tempos próprios de decisão e suas formas de organização política e territorial.

PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS, CONVENÇÃO 169 DA OIT E OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Com a consolidação da Convenção nº 169 da OIT no Decreto nº 10.088/2019, o Brasil reafirma seu compromisso com os instrumentos internacionais de proteção aos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, incluindo a garantia da CLPI nos processos de licenciamento ambiental. A consulta constitui expressão do direito à autodeterminação, ao território e à participação nos processos decisórios relacionados aos empreendimentos capazes de afetar suas comunidades.

Nessa lógica, os protocolos autônomos de consulta vêm assumindo papel central nas lutas territoriais contemporâneas. Também chamados de protocolos comunitários ou protocolos próprios de consulta, esses instrumentos estabelecem, a partir das próprias comunidades, as regras mínimas para os processos de diálogo e consentimento, definindo interlocutores legítimos, formas de deliberação coletiva, temporalidades, idiomas, metodologias e condições para a realização da consulta.

A ampliação da elaboração de protocolos autônomos de consulta no Brasil ganhou maior força especialmente a partir dos conflitos envolvendo grandes empreendimentos na Amazônia, como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte³. O

³ A Usina Hidrelétrica de Belo Monte tornou-se um dos casos mais problemáticos de denúncias relacionadas à violação do direito à Consulta Livre, Prévia e Informada no Brasil. Povos indígenas da Volta Grande do Xingu, organizações ambientais, pesquisadores e o Ministério Público Federal denunciaram a ausência e a fragilidade dos processos de consulta realizados no contexto do empreendimento. Em 2022, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o direito de consulta

empreendimento tornou-se um marco das disputas contemporâneas sobre direitos territoriais indígenas diante das denúncias de impactos sobre os povos da Volta Grande do Xingu e das críticas relacionadas à fragilidade dos processos de consulta realizados no contexto do licenciamento ambiental. Desde então, diversos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais passaram a construir seus próprios protocolos como forma de afirmar suas regras de participação, seus tempos de decisão coletiva e suas autonomias de organização política e territorial.

Conforme destaca Liana Amin (2019), os protocolos “expressam sua voz e seu direito próprio, como exercício da jusdiversidade e da autodeterminação”. Esses instrumentos representam um deslocamento importante em relação às práticas historicamente adotadas nos processos de licenciamento ambiental no Brasil, frequentemente marcadas por assimetrias institucionais, cronogramas incompatíveis com as dinâmicas comunitárias e mecanismos de participação limitados à lógica informativa ou meramente formal. Ao estabelecerem suas próprias regras de interlocução, os povos indígenas e comunidades tradicionais afirmam o direito de participar dos processos de consulta a partir de suas organizações políticas, territoriais e coletivas. Os protocolos comunitários fortalecem, assim, a autonomia dos povos frente aos conflitos e disputas relacionados às grandes obras e ao licenciamento ambiental.

Ao discutir os Protocolos de Consulta aos Espíritos conforme a Convenção 169/OIT, Nunes (2021) argumenta que os processos de consulta devem considerar as formas específicas pelas quais cada povo organiza suas práticas espirituais, cosmológicas e territoriais. Nesse sentido, os protocolos próprios permitem que as comunidades definam seus métodos de consulta, formas de deliberação coletiva, temporalidades e práticas rituais. Essa discussão evidencia os limites dos modelos tradicionais de licenciamento ambiental, frequente-

prévia dos povos indígenas afetados por Belo Monte foi violado. Mais recentemente, o MPF também obteve decisão judicial determinando perícia independente para avaliação dos impactos da usina sobre comunidades indígenas e tradicionais da região do Xingu. Sobre o tema, ver: Ministério Público Federal – STF reconhece violação do direito de consulta prévia em Belo Monte; Racismo Ambiental – STF reconhece violação do direito de consulta prévia em Belo Monte; e o livro “Violações ao direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado na volta grande do Xingu”. Disponível em: Observatório Direito Socioambiental e Direitos Humanos na Amazônia. Acesso em: 21 maio 2026.

mente estruturados a partir de lógicas excessivamente técnicas e burocráticas, que possuem dificuldades em compreender impactos relacionados a lugares sagrados, relações cosmológicas e dimensões espirituais do território.

Em diversos contextos, os próprios Estudos de Componente Indígena (ECI) já reconhecem a necessidade de avaliar interferências sobre espaços ritualísticos, cosmológicos e culturalmente significativos. Contudo, na prática, essas dimensões ainda costumam receber pouca centralidade nos processos de tomada de decisão e nos diagnósticos de impactos. Ao considerar essas relações, fortalecer a Consulta Livre, Prévia e Informada implica também reconhecer que os territórios indígenas não podem ser compreendidos apenas como espaços físicos ou econômicos, mas como territórios vivos, atravessados por relações culturais, ancestrais, espirituais e coletivas que fazem parte das próprias formas de existência desses povos.

O reconhecimento jurídico desses instrumentos já possui respaldo no ordenamento brasileiro. Além de sua dimensão política, os protocolos próprios vêm recebendo crescente reconhecimento jurídico no Brasil. Conforme aponta Liana Amin (2019), desde 2015 o ordenamento jurídico brasileiro passou a reconhecer a juridicidade e o caráter vinculante desses instrumentos nos processos de consulta. A Lei nº 13.123/2015 reconhece os protocolos comunitários como normas protocolares próprias das populações indígenas e comunidades tradicionais, vinculadas aos seus usos, costumes e tradições. Além disso, decisões judiciais recentes vêm reforçando sua legitimidade nos processos de licenciamento ambiental e consulta prévia.

Um caso importante ocorreu no contexto do projeto minerário Belo Sun⁴, previsto para a Volta Grande do Xingu, região já profundamente impactada pela Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Em decisão relacionada ao empreendimento, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) determinou que a consulta às comunidades indígenas e tradicionais afetadas deveria observar os protocolos próprios elaborados pelas comunidades, em conformidade com a

4 Sobre a decisão relacionada ao projeto Belo Sun e ao reconhecimento dos protocolos próprios de consulta na Volta Grande do Xingu, ver: Brasil de Fato – Justiça diz que indígenas afetados devem ser consultados para construção de Belo Sun; e Ministério Público Federal – TRF1 mantém exigência de consulta prévia a indígenas e comunidades tradicionais para instalação do projeto Belo Sun no Xingu. Acesso em: 21 maio 2026.

Convenção nº 169 da OIT. A decisão possui relevância estratégica por fortalecer o reconhecimento institucional dos protocolos autônomos de consulta e afastar o argumento frequentemente utilizado por empresas e pelo Estado de que a ausência de regulamentação específica inviabilizaria a aplicação da Convenção 169.

Dentro dessa dinâmica, o debate torna-se ainda mais urgente diante da recente aprovação da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei nº 15.190/2025)⁵, considerada por organizações indígenas, setores socioambientais, pesquisadores e membros do Ministério Público Federal um significativo retrocesso na proteção de direitos territoriais e nos mecanismos de participação social. Entre os pontos mais criticados da nova legislação, está a limitação da obrigatoriedade de avaliação de impactos e consulta apenas a terras indígenas homologadas e territórios quilombolas titulados, desconsiderando a existência de inúmeros povos e comunidades tradicionais em processos de regularização fundiária, retomada territorial ou reconhecimento administrativo. Esses setores vêm alertando que a flexibilização das normas ambientais pode aprofundar processos históricos de violência territorial, invisibilização e fragilização da participação coletiva nos processos de licenciamento ambiental.

Na prática, essa mudança opera no sentido de reduzir drasticamente a abrangência da proteção prevista na Convenção 169 da OIT, porém o direito à consulta não depende exclusivamente da homologação formal do território, mas da existência concreta de povos potencialmente afetados por empreendimentos ou medidas administrativas. A própria jurisprudência brasileira já reconheceu a pertinência da consulta em territórios não homologados ou mesmo não demarcados. Além disso, a nova legislação fortalece mecanismos de flexibilização do licenciamento ambiental, ampliando modalidades simplificadas e reduzindo etapas de análise técnica, o que pode fragilizar ainda mais os Estudos de Componente Indígena (ECI), os Planos Básicos Ambientais Indígenas (PBAI) e os próprios processos de CLPI. Em contextos marcados por fortes de-

⁵ Sobre os debates e controvérsias relacionados à nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei nº 15.190/2025), especialmente em relação aos direitos territoriais indígenas e à aplicação da Convenção nº 169 da OIT, ver: APIB – PL da Devastação ignora o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada; e STF – Partidos e associações questionam pontos da Lei Geral de Licenciamento Ambiental

sigualdades políticas, econômicas e institucionais, a redução dos instrumentos de participação tende a aprofundar situações históricas de violência territorial, invisibilização e violação de direitos coletivos.

Diante desse cenário, os protocolos autônomos de consulta assumem importância ainda maior como instrumentos políticos, jurídicos e territoriais de resistência. Esses documentos constituem mecanismos de fortalecimento comunitário, afirmação da autonomia coletiva e defesa das autonomias territoriais de existência dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais frente às pressões contemporâneas do desenvolvimento e do avanço de grandes obras sobre seus territórios. Ao definirem suas próprias regras de participação, temporalidades e formas de deliberação coletiva, os protocolos também reafirmam o direito desses povos de participar ativamente das decisões capazes de impactar suas formas de viver, seus territórios e seus futuros coletivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Consulta Livre, Prévia e Informada representa uma importante conquista no reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, especialmente diante do avanço de grandes empreendimentos sobre seus territórios. A CLPI expressa o direito à participação efetiva nos processos decisórios capazes de impactar seus modos de vida, relações territoriais, formas próprias de organização social e diferentes modos de existência historicamente construídos por esses povos.

Apesar dos avanços normativos trazidos pela Convenção nº 169 da OIT, sua implementação no contexto do licenciamento ambiental brasileiro ainda ocorre de forma marcada por contradições, disputas e limitações institucionais. A ausência de regulamentação específica, as pressões econômicas sobre os processos de licenciamento, a insuficiência estrutural dos órgãos públicos e as assimetrias existentes entre empresas, Estado e comunidades frequentemente dificultam a construção de consultas verdadeiramente participativas.

Ao longo do artigo, observou-se que muitos dos conflitos relacionados à CLPI surgem justamente da distância entre os princípios previstos internacionalmente e a forma como a consulta é operacionalizada na prática. Em

diversos contextos, os processos de consulta acabam ocorrendo de maneira predominantemente documental e procedimental, sem a construção metodológica necessária para garantir diálogo intercultural, participação consistente e respeito às formas de deliberação coletiva das comunidades atingidas.

Casos de grande repercussão, como Belo Monte e Belo Sun, evidenciam não apenas os conflitos relacionados à ausência ou fragilidade da consulta, mas também o fortalecimento dos protocolos comunitários como instrumentos de autonomia política e territorial. Ao mesmo tempo, diversos outros processos de licenciamento ambiental no Brasil continuam revelando dificuldades concretas na incorporação efetiva da Consulta Livre, Prévia e Informada para além do cumprimento formal de etapas administrativas.

Nesse cenário, os protocolos autônomos de consulta assumem importância crescente como instrumentos de fortalecimento comunitário, proteção territorial e construção de segurança jurídica para os povos indígenas e comunidades tradicionais. Fortalecer esses processos implica também ampliar o acesso das comunidades às informações sobre seus direitos, facilitar a construção dos protocolos comunitários e desenvolver metodologias de consulta mais acessíveis, participativas e culturalmente adequadas às diferentes realidades territoriais.

As discussões recentes em torno da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental demonstram que a garantia da Consulta Livre, Prévia e Informada permanece em disputa no Brasil contemporâneo. Em um contexto de crescente flexibilização das normas do licenciamento ambiental e intensificação das pressões sobre territórios indígenas e tradicionais, fortalecer a CLPI significa também defender a diversidade de formas de existir, decidir e de construir futuro no Brasil contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ANAYA, James. *Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas*. Organização das Nações Unidas (ONU), 2009.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2002.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2004.

BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2019.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2015.

BRASIL. Lei nº 15.190, de 2025. Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Brasília, 2025.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *A queda do céu: palavras de um xamã yanomami*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KRENAK, Ailton. *A vida não é útil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
KRENAK, Ailton. *Futuro ancestral*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

LIMA DA SILVA, Liana Amin. O que são os Protocolos de Consulta e qual a sua natureza jurídica. In: GLASS, Verena (org.). *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. p. 99-107.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada*. Brasília: MPF, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ (MPPR). *Consulta Prévia, Livre e Informada e Protocolos Comunitários*. Curitiba: MPPR, 2021.

NUNES JUNIOR, Orivaldo. *Subsídios para Protocolos de Consulta aos Espíritos conforme Convenção 169/OIT*. 2021. Disponível em: Repositório Institucional da UFSC. Acesso em: 21 maio 2026.

OBSERVATÓRIO DIREITO SOCIOAMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA. *Violações ao direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado na Volta Grande do Xingu*. 2022. Disponível em: Observatório Direito Socioambiental e Direitos Humanos na Amazônia. Acesso em: 21 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989.

STANICH NETO, Paulo. *Consulta prévia, livre e informada aos povos originários e tradicionais no processo legislativo brasileiro*. 2023. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) — Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2023. Disponível em: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Acesso em: 21 maio 2026.

DOCUMENTOS E NOTÍCIAS CONSULTADAS

APIB – PL da Devastação ignora o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada

Brasil de Fato – Justiça diz que indígenas afetados devem ser consultados para construção de Belo Sun

Ministério Público Federal – STF reconhece que o direito de consulta prévia dos povos indígenas afetados por Belo Monte foi violado

Ministério Público Federal – TRF1 mantém exigência de consulta prévia para instalação do projeto Belo Sun no Xingu

Racismo Ambiental – STF reconhece que o direito de consulta prévia dos povos indígenas afetados por Belo Monte foi violado

STF – Partidos e associações questionam pontos da Lei Geral de Licenciamento Ambiental

CAPÍTULO 3

O RELÓGIO DO DESENVOLVIMENTO E A ESPERA: POVOS TRADICIONAIS E AS TEMPORALIDADES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Daniel Luiz Arrebola
Doi: 10.48209/978-65-5417-785-2

INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental, enquanto instrumento de política pública concebido para avaliar e mitigar os impactos de grandes empreendimentos, carrega em sua estrutura uma temporalidade própria que raramente se coaduna com os ritmos e as cosmologias dos povos e comunidades tradicionais. Como demonstram Zhouri e Laschefski (2010), o procedimento foi moldado sob a lógica do desenvolvimento econômico acelerado, incorporando a participação social como um elemento secundário e frequentemente protocolar. Essa concepção linear e progressiva do tempo, orientada por prazos fixos e etapas pré-determinadas, ignora as temporalidades circulares, sazonais e marcadas por rituais que organizam a vida desses grupos. A consequência direta dessa incomensurabilidade temporal é a imposição, sobre os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, de um estado de sujeição a cronogramas alheios, onde suas vozes e seus tempos de decisão são sistematicamente desrespeitados. Nesse sentido, o licenciamento ambiental pode ser compreendido como mais um dispositivo de poder que, ao invés de garantir a proteção e a participação efetiva, opera como uma engrenagem colonialista que subjuga outras formas de existir e de se relacionar com o território, como apontado por Stuchi (2024) ao discutir o papel tutelar do Estado.

A experiência dos povos tradicionais com o licenciamento ambiental é, portanto, uma experiência de múltiplas esperas e de tensões permanentes, forjando o que se poderia denominar de “tempo de temor”. Desde os primeiros

rumores sobre a possibilidade de instalação de um empreendimento – seja uma usina hidrelétrica, uma rodovia ou um projeto minerário – até a efetiva implantação e operação, as comunidades afetadas são lançadas em um continuum de incertezas. Conforme documentado por Bronz (2016) e Emil (2022), o processo é marcado por uma assimetria brutal de informações, onde as empresas e o Estado detêm o conhecimento sobre os projetos, seus cronogramas e seus potenciais impactos, enquanto as populações locais frequentemente são informadas tardiamente, quando as decisões já se encontram em estágio avançado. Essa situação gera um estado de alerta constante e de sofrimento psicossocial, pois os indivíduos e suas famílias são obrigados a viver com a incerteza sobre o futuro de seus territórios, de suas casas e de seus modos de vida, sem que lhes seja oferecido um canal de diálogo genuíno e prévio, como exige a Convenção 169 da OIT (OIT, 1989).

O segundo marco desse processo, a concessão da Licença Prévia (LP), representa um divisor de águas nas temporalidades vividas. Para os empreendedores e para o Estado desenvolvimentista, a LP é uma vitória que sinaliza a viabilidade do projeto e autoriza o início de seu planejamento detalhado. Para os povos tradicionais, contudo, esse ato administrativo inaugura o “tempo de luta”. É nesse momento que a ameaça se torna concreta e inescapável, exigindo uma mobilização imediata para tentar barrar o empreendimento ou, ao menos, para negociar medidas que mitiguem os danos iminentes. Como demonstrado por Apurinã (2019), essa luta frequentemente se desenrola em um campo de batalha desigual, onde o conhecimento tradicional e as reivindicações por autodeterminação são confrontados pela linguagem técnica dos estudos de impacto, pelos prazos legais exíguos e pela pressão política para que as obras não sejam paralisadas. Nessa os povos tradicionais aprendem a “ganhar tempo” como uma estratégia de resistência, utilizando recursos judiciais, denúncias ao Ministério Público e mobilizações sociais para postergar decisões que sabem serem-lhes desfavoráveis.

A etapa seguinte, a Licença de Instalação (LI), é o momento em que o tempo abstrato e planejado se torna o tempo da destruição material. Com a LI concedida, a empresa tem autorização para iniciar as obras, e os impactos pre-

vistos nos estudos ambientais começam a se materializar de forma concreta e muitas vezes mais severa do que o prognosticado. Trata-se, então, do “tempo de luta pela vida”. Como evidenciado nos trabalhos de Laschefski e Zhouri (2019), os efeitos sinérgicos sobre os territórios – desmatamento, poluição hídrica e sonora, afugentamento da fauna, restrição de acesso a recursos – abalam as bases materiais e simbólicas da reprodução social desses grupos. A vida cotidiana, antes marcada pelos ciclos das roças, da pesca e dos rituais, é substituída pela convivência com máquinas, poeira, explosões, trânsito intenso e a presença de trabalhadores forasteiros. É nesse contexto que os povos impactados são forçados a desenvolver novas estratégias de sobrevivência, que vão desde a adaptação forçada de suas práticas produtivas até a criação de formas de monitoramento autônomo dos danos, tensionando permanentemente a relação com as empresas e o poder público.

Em resposta a essa violência processual e material, as comunidades afetadas não assumem uma postura meramente reativa. Pelo contrário, elas reelaboram suas próprias temporalidades a partir da resistência. Como observa O’Dwyer (2018), os povos indígenas e tradicionais agem como sujeitos políticos ativos, ressignificando os instrumentos do Estado (como laudos antropológicos, ações civis públicas e recomendações ministeriais) e construindo suas próprias redes de apoio e informação. O Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba (FCT), analisado por Gaspar (2018), exemplifica como a organização coletiva permite criar uma contra-temporalidade, onde o tempo da comunidade passa a ser um fator de pressão política. Ao recusarem o ritmo imposto pelos empreendedores e ao exigirem que suas próprias agendas de discussão e decisão sejam respeitadas, esses grupos subvertem a lógica da “celeridade” que orienta o licenciamento e reivindicam o direito de deliberar no tempo necessário para que suas formas de organização interna e seus protocolos de consulta possam ser plenamente exercidos (Garzón, Yamada e Oliveira, 2016).

A análise aqui proposta visa desnaturalizar a temporalidade hegemônica do licenciamento ambiental, revelando seu caráter violento e excludente para com os povos e comunidades tradicionais. Ao contrapor o “tempo do empreen-

dimento” – marcado pelo planejamento estratégico, pela eficiência econômica e pela aceleração processual – aos “tempos da vida” – caracterizados pela relação com o território, pela sazonalidade, pelo respeito aos ciclos naturais e pela necessidade de deliberação coletiva – busca-se evidenciar um conflito ontológico fundamental. Como argumentam Precoma, Hungaro e Lewitzki (2024), essa imposição de uma única racionalidade temporal aprofunda situações de injustiça ambiental, contribuindo para a perpetuação da pobreza e para o despojamento de suas bases socioculturais. Compreender como essas diferentes compreensões de tempo se chocam ao longo das fases do licenciamento é, portanto, um passo essencial para denunciar as falhas do sistema e para construir, a partir das próprias demandas indígenas e quilombolas, caminhos para uma política de desenvolvimento que seja verdadeiramente democrática, justa e intercultural.

A seguir, o trabalho será desenvolvido em três seções que correspondem, respectivamente, aos momentos de “espera” anterior ao licenciamento, à luta pela LP e à luta pela vida instaurada a partir da LI, buscando aprofundar a discussão sobre essas temporalidades conflitantes e as estratégias de resistência engendradas pelos povos tradicionais.

1) PLANEJAMENTO DOS EMPREENDIMENTOS - POVOS EM ESPERA

O momento que antecede a formalização do processo de licenciamento ambiental é, paradoxalmente, um dos períodos mais cruciais e, ao mesmo tempo, mais opacos para os povos e comunidades tradicionais. Trata-se da fase de planejamento dos empreendimentos, na qual as empresas e o Estado concebem, estudam a viabilidade e desenham os grandes projetos de infraestrutura que poderão impactar drasticamente os territórios tradicionais. Como demonstram Santos e Milanez (2017), as corporações transnacionais extrativas desenvolvem suas estratégias com anos de antecedência, articulando-se com agentes políticos, financeiros e institucionais para garantir a viabilidade de suas operações. Nesse ínterim, os povos tradicionais frequentemente permanecem na mais completa ignorância sobre o que está por vir, vivendo sob uma névoa de rumores e especulações que circulam pelas redes de parentesco e de vizinhança. Essa assimetria informacional é o primeiro e fundamental mecanismo de

desposseção, pois ao serem alijados do debate desde a gênese do projeto, esses grupos são impedidos de exercer seu direito à autodeterminação e de influenciar as decisões que afetarão seu futuro. A fase de planejamento configura, assim, um “tempo de espera” forçada, onde o medo do desconhecido e a ansiedade pelo porvir instalam-se no cotidiano das aldeias e dos territórios.

O silêncio que cerca essa etapa não é, contudo, um vazio de informações para todos os atores envolvidos. Enquanto as comunidades tradicionais aguardam sem dados concretos, os bastidores do poder se movimentam intensamente. Estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental são encomendados, áreas de interesse para os empreendimentos são mapeadas por técnicos e consultores, e as primeiras articulações políticas com prefeitos, deputados e secretários são estabelecidas. Bronz (2016) descreve com precisão esse “bastidor do licenciamento”, onde consultorias especializadas realizam análises de risco e mapeamento de stakeholders (partes interessadas), identificando antecipadamente quais grupos sociais poderão ser mobilizados a favor ou contra o projeto. Nesse contexto, os povos tradicionais são frequentemente tratados como um “risco” ou um “obstáculo” a ser gerenciado, e não como sujeitos de direitos com quem se deve dialogar de boa-fé. A ausência de consulta prévia, livre e informada (CCPLI) nessa fase inicial viola frontalmente a Convenção 169 da OIT (OIT, 1989), que estabelece que os governos devem consultar os povos interessados “sempre que forem previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (art. 6º, 1, a). Ao negligenciar esse direito, o Estado e as empresas consolidam uma relação de poder profundamente assimétrica, na qual os povos tradicionais são reduzidos à condição de meros expectadores de seu próprio destino.

O “tempo de espera” para os povos tradicionais é, portanto, um tempo de angústia antecipatória, marcado por um sofrimento psíquico e social que raramente é considerado nos estudos de impacto ambiental. Como registra Apurinã (2019) em sua pesquisa com seu povo, a simples notícia da possibilidade de construção de uma rodovia ou de uma hidrelétrica já desencadeia um processo de desestabilização comunitária, com impactos sobre a saúde mental, a coesão social e a própria disposição para realizar atividades cotidianas. As lideran-

ças passam a se reunir com mais frequência para discutir os boatos, os jovens questionam se devem investir em projetos de longo prazo na aldeia, e os mais velhos rememoram histórias de contatos passados e de sofrimentos infligidos pelos não indígenas. Esse estado de alerta constante, essa vida suspensa em um futuro incerto, é uma forma de violência lenta (Nixon, 2013) que, embora invisível aos olhos dos técnicos e dos agentes do Estado, corrói a vitalidade cultural e a autonomia desses grupos. Os povos em tempo de espera não esperam passivamente; eles vigiam, escutam, tentam decifrar os sinais e, sempre que possível, articulam as primeiras redes de resistência, mesmo sem ter acesso formal ao planejamento que os vitimará.

Um dos aspectos mais perversos dessa fase é a ausência de um canal institucional que permita às comunidades tradicionais acessar informações mínimas sobre os projetos em gestação. O que se observa, com frequência, é que os primeiros contatos oficiais ocorrem tardiamente, muitas vezes por ocasião das audiências públicas exigidas pelo licenciamento, quando os estudos de impacto ambiental (EIA) já foram concluídos e as principais decisões sobre a localização e o traçado do empreendimento já foram tomadas. Como ressaltam Zhouri e Laschefski (2010), as audiências públicas, nesse contexto, transformam-se em rituais vazios de participação efetiva, onde as comunidades são convidadas a opinar sobre um produto já consolidado, sem qualquer possibilidade real de influenciar as alternativas locais ou o próprio desenho do projeto. O tempo de espera, que deveria ser um tempo de diálogo e de construção conjunta de alternativas, converte-se em um tempo de preparação para o confronto. As empresas, munidas de seus estudos e de suas estratégias de comunicação, chegam às comunidades com uma narrativa pronta sobre os benefícios do desenvolvimento e a inevitabilidade da obra, enquanto os povos tradicionais, desprovidos de assessoria técnica independente e de informações prévias, são colocados em uma posição de franca desvantagem.

Essa assimetria temporal e informacional aprofunda-se quando se consideram as distintas concepções de tempo que orientam o mundo tradicional e o mundo do capital. O planejamento empresarial orienta-se por uma lógica linear, progressiva e orientada a metas, onde o futuro é concebido como uma projeção

calculável do presente, passível de ser antecipada e controlada por meio de cronogramas e métricas. Já para muitos povos tradicionais, como demonstra a obra de Apurinã (2019), o tempo não é uma linha reta que avança inexoravelmente, mas um fluxo circular que conecta passado, presente e futuro, no qual os ancestrais, os espíritos e os lugares sagrados desempenham um papel ativo na constituição do devir. Nessa cosmovisão, o futuro não pode ser simplesmente “planejado” por agentes externos; ele é tecido nas relações cotidianas com o território, nos rituais, nas decisões coletivas que respeitam os ciclos da natureza e as demandas do mundo espiritual. A espera, nesse contexto, não é apenas um hiato vazio, mas um tempo de escuta atenta, de observação dos sinais que a floresta, os rios e os animais enviam, e de preparação espiritual para enfrentar os desafios que estão por vir. Essa diferença ontológica radical faz com que a imposição do cronograma do empreendedor seja vivenciada como uma forma de violência epistêmica, pois desconsidera as formas próprias de os povos tradicionais se relacionarem com o tempo e com a tomada de decisão.

O desconhecimento sobre os detalhes do empreendimento durante a fase de planejamento não significa, porém, que os povos tradicionais estejam completamente alheios à sua iminência. Pelo contrário, as redes de parentesco, de trocas e de comunicação intercomunitárias funcionam como eficazes sistemas de alerta precoce. Um pescador que ouve falar de técnicos fazendo medições em um rio distante, uma liderança que é contatada por um advogado de uma ONG parceira, ou mesmo um comentário em uma rádio local podem desencadear um processo de mobilização que antecede qualquer formalidade legal. Gaspar (2018) documenta como, no caso da região da Costa Verde do estado do Rio de Janeiro, as comunidades caiçaras, indígenas e quilombolas organizadas no Fórum de Comunidades Tradicionais já acompanhavam as movimentações da indústria do petróleo na Bacia de Santos muito antes do início formal do licenciamento, articulando parcerias com instituições de pesquisa e com o Ministério Público para se prepararem para o que viria. Essa capacidade de antecipação e de organização prévia é uma forma de resistência que busca compensar a falta de canais oficiais de participação, mas que também demanda um enorme dispêndio de energias e recursos, desviando os esforços comunitários de suas atividades produtivas e culturais para uma luta que não pediram.

A problemática da espera também se manifesta de maneira aguda quando o empreendimento anunciado não se concretiza imediatamente, mas permanece como uma ameaça latente por anos ou mesmo décadas. Esse é o caso, por exemplo, de muitos projetos hidrelétricos na Amazônia que foram planejados durante o regime militar, retomados nos governos do Lula e Dilma e que permanecem em estado de suspensão devido à pressão social, a disputas judiciais ou a crises econômicas. Como registra Emil (2022), comunidades indígenas como os Munduruku viveram por anos sob a sombra da construção da Usina Hidrelétrica de Tapajós, um tempo de incerteza que inviabilizou o planejamento de longo prazo em seus territórios e gerou divisões internas sobre como enfrentar a ameaça. A espera prolongada desgasta as alianças, esgota os recursos financeiros das organizações indígenas e cria um ambiente de ansiedade crônica que afeta, sobretudo, as crianças e os idosos. Os jovens, por sua vez, veem-se diante de um dilema cruel: investir no aprendizado dos conhecimentos tradicionais e na permanência na aldeia ou buscar formação acadêmica e profissional na cidade, diante da possibilidade de que seu território venha a ser irremediavelmente transformado por um empreendimento sobre o qual não têm controle. Esse é um dos aspectos mais deletérios do “tempo de espera”: ele rouba o futuro, ao mesmo tempo em que corrói o presente.

Em meio a essa espera angustiante, os povos tradicionais desenvolvem, contudo, estratégias de enfrentamento que buscam transformar o tempo da incerteza em tempo de preparação e fortalecimento. Uma dessas estratégias é a elaboração de protocolos autônomos de consulta, instrumentos nos quais as comunidades definem, por si mesmas, as regras e os procedimentos pelos quais desejam ser consultadas sobre projetos que afetam seus territórios. Como demonstram Garzón, Yamada e Oliveira (2016), os protocolos de consulta dos povos Wajãpi, Munduruku e de outras comunidades representam um avanço significativo na luta por autodeterminação, pois invertem a lógica do licenciamento ao estabelecer que não cabe ao Estado ou à empresa definir o tempo e o modo do diálogo, mas sim aos próprios povos. Durante o período de espera, muitas comunidades aproveitam para fortalecer suas organizações políticas, capacitar suas lideranças e construir alianças com a sociedade civil e com

órgãos de defesa de direitos, como o Ministério Público Federal. Essas ações demonstram que, mesmo em uma situação de assimetria de poder, as agências dos povos tradicionais são capazes de produzir temporalidades alternativas, resistindo à imposição do “tempo do capital” e construindo contra-narrativas que reafirmam seu direito a existir e a decidir sobre seus próprios futuros.

É necessário reconhecer que a fase de planejamento dos empreendimentos, ao ser opaca para os povos tradicionais, constitui um mecanismo estrutural de despojo, pois subtrai desses grupos a possibilidade de influenciar a própria definição do que será considerado um «impacto» e de como ele deverá ser mitigado ou compensado. Como argumenta Stuchi (2024), o licenciamento ambiental, em sua forma atual, é uma continuação da guerra de conquista por outros meios, onde o tempo tutelar do Estado e do mercado se sobrepõe violentamente aos tempos plurais dos povos originários. A espera forçada não é, portanto, um interlúdio neutro, mas uma dimensão ativa do processo de expropriação. Ela silencia, desmobiliza e desgasta, preparando o terreno para que, quando a consulta finalmente vier, ela seja apenas um rito de passagem a ser cumprido para legitimar uma decisão já tomada. Romper com essa lógica exige, como condição fundamental, que a consulta prévia, livre e informada seja deslocada para o início do planejamento, garantindo aos povos tradicionais tempo, informação e recursos para deliberar soberanamente sobre os projetos que ameaçam seus territórios e suas vidas.

2) LICENÇA PRÉVIA - TEMPO DE LUTAS E O “GANHAR” TEMPO

A concessão da Licença Prévia (LP) representa um marco paradigmático no processo de licenciamento ambiental, um divisor de águas que escancara as contradições entre a temporalidade do capital e a temporalidade dos povos tradicionais. Para o empreendedor e para o Estado desenvolvimentista, a LP é o atestado de viabilidade ambiental do projeto, um sinal verde que autoriza o início do planejamento detalhado das obras e a mobilização dos recursos financeiros para a etapa seguinte. Como demonstram Bronz (2016) e Santos e Milanez (2017), as empresas investem milhões em estudos e em estratégias de lobby justamente para alcançar esse marco, que reduz as incertezas regulatórias

e permite avançar na captação de recursos junto a bancos de desenvolvimento nacionais e internacionais. Para os povos tradicionais, contudo, a LP não é um atestado de viabilidade, mas sim a materialização de uma ameaça que até então se apresentava apenas como possibilidade. É o momento em que a espera angustiante se converte em uma luta aberta e cotidiana, em que o tempo passa a ser vivido como uma sucessão de enfrentamentos judiciais, administrativos e políticos para tentar reverter uma decisão que, na maioria dos casos, já está tomada. A Licença Prévia inaugura, assim, o “tempo de lutas”, um período no qual os povos impactados são compelidos a jogar um jogo cujas regras não foram feitas por eles e cujo tabuleiro está profundamente inclinado contra seus interesses.

A assimetria de poder que marca essa fase é brutal e se manifesta de múltiplas formas. De um lado, as empresas contam com equipes de advogados, consultores ambientais, especialistas em relações institucionais e profissionais de comunicação social, todos mobilizados para garantir que o cronograma do empreendimento seja cumprido. De outro, as comunidades tradicionais, quando muito, dispõem do apoio de algumas organizações não governamentais, de procuradores da República atuantes e de redes de solidariedade construídas ao longo de anos de resistência. Como documenta Gaspar (2018), as lideranças comunitárias frequentemente precisam conciliar a luta no licenciamento com suas atividades produtivas cotidianas, deslocando-se para audiências públicas em cidades distantes, participando de reuniões intermináveis com técnicos do órgão ambiental e com representantes das empresas, e acompanhando a tramitação de processos judiciais que exigem conhecimentos jurídicos especializados. Essa sobrecarga de trabalho político não é remunerada e nem reconhecida pelo Estado, o que configura mais uma forma de violência estrutural, pois impõe aos povos tradicionais o ônus de se defenderem de uma agressão que não provocaram, desviando suas energias da reprodução de seus modos de vida e de suas práticas culturais.

Nesse contexto assimétrico, o “ganhar tempo” emerge como uma das principais estratégias de resistência dos povos tradicionais. Diante da impossibilidade de simplesmente vetar o empreendimento – já que a Convenção

169 da OIT não confere direito de veto irrestrito, como esclarecem Garzón, Yamada e Oliveira (2016) –, as comunidades buscam postergar ao máximo as decisões que consolidam o projeto, na esperança de que o acúmulo de contradições, as mudanças no cenário político ou a exaustão financeira dos empreendedores possam inviabilizá-lo. A judicialização é uma das principais ferramentas para ganhar tempo. Ações civis públicas são ajuizadas pelo MPF questionando a validade das licenças concedidas sem a devida consulta prévia, recursos são interpostos contra decisões favoráveis às empresas, e medidas cautelares são solicitadas para suspender obras até que os direitos territoriais e culturais sejam respeitados.

Como observa Stuchi (2024), essa litigância estratégica cria uma temporalidade própria, na qual o tempo do Judiciário – notoriamente lento – se contrapõe ao tempo acelerado do empreendedor, forçando pausas e revisões que podem, em alguns casos, levar ao arquivamento do projeto. No entanto, o “ganhar” tempo por meio da judicialização também tem um custo elevado para as comunidades que se veem envolvidas em disputas jurídicas que podem se estender por anos ou décadas, gerando desgaste emocional, divisões internas e um permanente estado de insegurança.

O “tempo de lutas” também se manifesta na ocupação dos espaços de participação previstos no licenciamento, notadamente as audiências públicas, que se transformam em arenas de confronto simbólico e político. Embora a legislação estabeleça que as audiências têm caráter consultivo e não vinculante, como ressalta Bronz (2016), os povos tradicionais frequentemente as utilizam como palco para denunciar as violações de direitos, para expor suas demandas à opinião pública e para pressionar os órgãos ambientais a incorporarem suas reivindicações nas condicionantes das licenças. As falas das lideranças, carregadas de emoção e de referências à relação ancestral com o território, contrastam com a linguagem técnica e despersonalizada dos estudos de impacto ambiental, criando um desconforto que, por vezes, leva os representantes das empresas e do governo a reagir com constrangimento ou com hostilidade aberta. Essas audiências são, portanto, momentos de catarse e de afirmação identitária, nos quais as comunidades não apenas lutam contra o empreendimento, mas

reafirmam para si mesmas e para a sociedade sua condição de sujeitos coletivos de direito. Contudo, o preço dessa visibilidade é alto, pois as lideranças que se destacam nesses eventos frequentemente se tornam alvo de ameaças, de criminalização e de ações judiciais por parte dos empreendedores, que as acusam de obstrução ao desenvolvimento, e, ainda, por muitas vezes, de homicídios e desaparecimento.

Paralelamente à luta jurídica e midiática, os povos tradicionais engajam-se em um intenso trabalho de produção de conhecimento contra-hegemônico, que busca contestar os estudos apresentados pelas empresas e oferecer outras narrativas sobre os impactos dos empreendimentos. Laudos antropológicos, pareceres técnicos, diagnósticos participativos e mapeamentos sociais são elaborados com o apoio de antropólogos, geógrafos e outros profissionais sensíveis às causas indígenas, evidenciando falhas e omissões nos estudos de impacto ambiental. O trabalho de Apurinã (2019), que analisa os impactos da Rodovia BR-317 sobre os lugares sagrados de seu povo e sobre a atuação dos xamãs kusanaty, exemplifica como os próprios indígenas vêm ocupando o lugar de produtores de conhecimento qualificado, desafiando a suposta neutralidade e superioridade da ciência ocidental. Esses contra-estudos são fundamentais para alimentar as ações judiciais e para subsidiar as negociações com o MP, mas sua produção também demanda tempo e recursos, frequentemente escassos, além de expor os pesquisadores parceiros a ataques e descredibilização por parte dos setores mais conservadores. O “ganhar tempo”, nesse caso, é também um tempo de produção de provas, de construção de argumentos técnicos e jurídicos que possam, em algum momento, convencer os tomadores de decisão da inviabilidade socioambiental do empreendimento.

Enquanto as comunidades lutam para ganhar tempo, as empresas, por sua vez, lutam para acelerar o tempo, conscientes de que cada dia de atraso representa custos adicionais e riscos de desmobilização de seus acionistas. Essa lógica da aceleração é internalizada pelos órgãos ambientais, que frequentemente cedem à pressão política e econômica para conceder as licenças no menor prazo possível, ainda que isso signifique negligenciar a qualidade dos estudos ou a efetividade da participação social. Como denunciam Zhouri e Laschefski

(2010), o discurso da “morosidade” do licenciamento é uma construção ideológica que serve aos interesses do capital, pois oculta o fato de que o verdadeiro problema não é a duração do processo, mas a falta de transparência, a insuficiência de recursos humanos nos órgãos ambientais e a captura das agências reguladoras pelos interesses dos empreendedores. Na prática, o que se observa é uma corrida contra o tempo, na qual as empresas tentam consolidar fatos consumados antes que as comunidades consigam organizar sua resistência. A concessão da LP, nesse contexto, é uma vitória importante para os empreendedores, mas não é uma vitória definitiva, pois inicia-se, a partir daí, uma nova batalha em torno da Licença de Instalação, na qual as pressões se intensificam e os conflitos tendem a se tornar mais agudos.

O “tempo de lutas” que se abre com a LP é também um tempo de transformação interna das comunidades tradicionais, que muitas vezes saem desse processo fortalecidas em sua organização política, mas também profundamente marcadas pelos conflitos e pelas divisões. A necessidade de responder rapidamente às provocações do licenciamento pode levar a um certo esvaziamento das formas tradicionais de deliberação, baseadas no consenso e na escuta atenta de todos os membros da comunidade, substituindo-as por estruturas mais hierarquizadas e centralizadas na figura de lideranças que se destacam na interlocução com o mundo externo.

Esse é um dilema frequentemente enfrentado pelos movimentos indígenas e quilombolas: como lutar contra um inimigo que impõe um ritmo acelerado sem sacrificar os valores comunitários que fundamentam a própria identidade e a coesão social? Como alerta O’Dwyer (2018), a criminalização de lideranças e a disseminação de desinformação por parte dos setores contrários aos direitos territoriais podem agravar essas divisões, criando um ambiente de desconfiança e paralisia que beneficia os empreendedores. Assim, “ganhar tempo” não é apenas uma estratégia processual; é também uma forma de preservar a possibilidade de que as decisões continuem sendo tomadas coletivamente, no tempo necessário para que todas as vozes sejam ouvidas e os consensos sejam construídos.

A despeito de todos os obstáculos, a experiência acumulada ao longo de décadas de lutas tem demonstrado que o “ganhar tempo” pode, em certos casos, levar a vitórias significativas. O caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, analisado por vários autores (Fleury, 2014; Bronz, 2016; Emil, 2022), é exemplar a esse respeito. Embora a obra tenha sido finalmente construída, a resistência indígena e dos movimentos sociais conseguiu postergar seu início por anos, impor centenas de condicionantes nas licenças, e levar o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que concedeu uma medida cautelar determinando a suspensão das obras até que a consulta prévia fosse realizada. A luta não evitou o desastre, mas o atrasou e o tornou mais custoso para os empreendedores, gerando um precedente jurídico importante e inspirando outras comunidades a resistir. Mais do que isso, o tempo ganho permitiu que as populações afetadas se organizassem, se capacitassem e construíssem alianças nacionais e internacionais que amplificaram sua voz e sua capacidade de pressão. O “tempo de lutas” é, portanto, um tempo ambivalente, no qual a dor da espera e da incerteza se combina com a energia da resistência e a esperança de que, ao menos em parte, os piores impactos possam ser evitados.

É fundamental reconhecer que a luta para ganhar tempo no âmbito da LP não se limita ao plano estritamente jurídico ou administrativo. Ela se desenrola também no plano cosmológico e espiritual, pois os povos tradicionais recorrem a seus xamãs e lideranças religiosas para buscar proteção contra as forças destrutivas que se aproximam. Como demonstra Apurinã (2019), os kusanaty (xamãs) do povo Apurinã realizam rituais para fortalecer a proteção espiritual de seus territórios e para resistir aos ataques dos «encantados» que, segundo sua cosmovisão, são despertados pela violência dos empreendimentos. Essas práticas, invisíveis aos olhos dos técnicos e dos agentes do Estado, são, contudo, centrais para a experiência da luta, pois mobilizam energias coletivas e reafirmam a conexão indissociável entre os povos, seus territórios e o mundo espiritual. Nesse sentido, o «tempo de lutas» é também um tempo de cura, de reza e de revitalização cultural, no qual as comunidades buscam as forças necessárias para enfrentar um inimigo poderoso, confiando não apenas na justiça dos homens, mas também na justiça dos espíritos que, desde os tempos ancestrais, protegem suas terras e suas vidas.

3) LICENÇA DE INSTALAÇÃO - TEMPO DE LUTA PELA VIDA

A concessão da Licença de Instalação (LI) marca o momento mais crítico e violento de todo o processo de licenciamento ambiental, pois é a partir dela que o empreendimento deixa o plano das intenções e dos projetos para se materializar concretamente sobre os territórios tradicionais. Enquanto a LP ainda permitia alguma margem de manobra política e jurídica para as comunidades, a LI representa o aval estatal para que as máquinas entrem em ação, as florestas sejam suprimidas, os rios sejam desviados e as paisagens seculares sejam irremediavelmente transformadas. Como demonstram Zhouri e Laschefski (2010), é nessa fase que os impactos previstos nos estudos ambientais se tornam realidade, muitas vezes de forma mais intensa e devastadora do que o prognosticado. Para os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, a LI inaugura o “tempo de luta pela vida”, uma temporalidade de sobrevivência cotidiana na qual as estratégias de resistência precisam se adaptar a um cenário de danos concretos e imediatos, que afetam a saúde, a alimentação, a moradia e a própria possibilidade de continuar existindo como coletividades culturalmente diferenciadas.

O primeiro e mais imediato impacto da LI sobre as comunidades é a transformação radical da paisagem sonora e visual de seus territórios. O silêncio da floresta, interrompido apenas pelos cantos dos pássaros e pelo barulho das cachoeiras, é substituído pelo ruído ensurdecedor de tratores, escavadeiras, caminhões e britadores. O ar, antes puro e perfumado pelas flores da mata, torna-se denso com a poeira das estradas não pavimentadas e com a fumaça das queimadas para a abertura de canteiros de obras.

Como registra Gaspar (2018), no caso da exploração de petróleo na Baía de Santos, os pescadores artesanais relatam que o ronco dos motores das embarcações de apoio e o barulho das operações sísmicas afugentam os peixes, desnorream os cardumes e tornam a atividade pesqueira cada vez mais improdutiva. Essa poluição sonora, que raramente é considerada um impacto relevante nos estudos de impacto ambiental, afeta profundamente o bem-estar físico e mental das populações tradicionais, que perdem a tranquilidade de suas

aldeias e o contato com os sons sagrados da natureza. É uma guerra de intensidade baixa, mas persistente, que desgasta os corpos e os espíritos, minando a resistência e forçando alguns a abandonar seus territórios.

A alteração dos ciclos hidrológicos é outro dos impactos mais devastadores da fase de instalação dos empreendimentos, especialmente no caso de hidrelétricas, minerações e grandes obras de infraestrutura viária. O desmatamento das margens dos rios, o assoreamento dos igarapés, a contaminação das águas por resíduos de óleo, produtos químicos e rejeitos de mineração afetam diretamente a disponibilidade e a qualidade da água para consumo humano, para a pesca e para a agricultura. Como documentam Laschefski e Zhouri (2019) no caso do Vale do Jequitinhonha, a construção de barragens para a mineração e para a geração de energia elétrica provocou a redução drástica da vazão dos rios, a morte de dezenas de espécies de peixes e a inviabilização das roças de vazante, que eram a base da alimentação e da economia de muitas comunidades tradicionais. Os povos atingidos passam a sofrer de insegurança hídrica e alimentar, sendo obrigados a comprar água e alimentos com recursos escassos, ou a se deslocar para áreas distantes em busca dos recursos que antes tinham a poucos passos de suas casas. Esse é um exemplo eloquente de como a LI, ao desencadear a degradação ambiental, converte-se em um mecanismo de expropriação indireta, que torna o território progressivamente inabitável e força os povos tradicionais a uma escolha trágica: abandonar suas terras ou aceitar uma vida de privações e sofrimento.

Diante desse cenário de destruição acelerada, os povos tradicionais são compelidos a desenvolver novas estratégias de sobrevivência, que vão além da luta jurídica e política e adentram o campo da reorganização produtiva e comunitária. A pesca artesanal, quando ainda possível, precisa ser realizada em áreas mais distantes, exigindo maior dispêndio de tempo, combustível e esforço físico. As roças, quando não são diretamente destruídas pelas obras, sofrem com a contaminação do solo e da água, e com a diminuição da polinização devido ao afastamento dos insetos. Muitos agricultores tradicionais são forçados a abandonar suas variedades crioulas de milho, feijão e mandioca, adaptadas por séculos às condições locais, para plantar cultivares comerciais que exigem

insumos externos e cujas sementes precisam ser compradas anualmente. Como demonstra Stuchi (2024), essa substituição das sementes tradicionais por sementes híbridas ou transgênicas é uma forma de despojo biológico e cultural, que rouba dos povos tradicionais sua autonomia reprodutiva e os torna dependentes das grandes corporações do agronegócio. As mulheres, que tradicionalmente são as guardiãs das sementes e as principais responsáveis pela segurança alimentar das famílias, são as mais afetadas por esse processo, pois veem seu conhecimento milenar desvalorizado e sua capacidade de prover alimentos para seus filhos drasticamente reduzida.

Nesse tempo de luta pela vida, a organização comunitária assume contornos ainda mais decisivos. As associações e os fóruns de comunidades tradicionais se transformam em verdadeiras centrais de resistência, coordenando ações de monitoramento dos impactos, de denúncia das irregularidades e de articulação com órgãos de controle e com a sociedade civil.

O exemplo do FCT, estudado por Gaspar (2018), é um exemplo paradigmático dessa articulação. Ao conseguir que a execução de medidas condicionantes do licenciamento da Petrobras, como o Programa de Educação Ambiental e o Projeto de Caracterização de Territórios Tradicionais, fosse transferida para a Fiocruz em parceria com o próprio FCT, as comunidades caiçaras, indígenas e quilombolas não apenas garantiram que recursos significativos fossem aplicados em projetos por elas controlados, como também criaram um espaço de formação e empoderamento que fortaleceu sua capacidade de interlocução com o Estado e com as empresas. Essa experiência demonstra que, mesmo no “tempo de luta pela vida”, é possível construir alternativas que transcendem a mera oposição ao empreendimento e criam novas formas de gestão territorial e de produção de conhecimento.

O monitoramento autônomo dos impactos é outra das estratégias fundamentais desenvolvidas pelos povos tradicionais no período da LI. Munidos de cadernetas, máquinas fotográficas, smartphones e, em alguns casos, de equipamentos de GPS e drones, os comunitários passam a registrar sistematicamente as alterações em seus territórios, a mortalidade de peixes e outros animais, a contaminação da água, a poluição do ar e os danos à vegetação. Esses registros

são utilizados para fundamentar denúncias ao Ministério Público, para subsidiar ações judiciais e para alimentar relatórios que são apresentados aos órgãos ambientais, exigindo o cumprimento das condicionantes e a adoção de medidas mitigadoras e compensatórias.

Como documenta Emil (2022), essa prática de monitoramento comunitário não apenas gera informações valiosas que muitas vezes contradizem os dados apresentados pelas empresas, como também empodera as comunidades, que deixam de ser meras receptoras passivas dos impactos para se tornarem agentes ativos na produção de conhecimento e na fiscalização das obrigações dos empreendedores. Trata-se de uma forma de “contra-condutividade” que subverte a lógica do licenciamento, pois transforma os instrumentos do Estado (as condicionantes) em ferramentas de resistência e de controle social.

A luta pela vida também se manifesta no plano simbólico e ritual, pois os povos tradicionais recorrem a seus conhecimentos ancestrais e a suas práticas espirituais para enfrentar a violência e a morte que se abatem sobre seus territórios. Os rituais de purificação, as rezas, as oferendas e os cantos são intensificados, na tentativa de afastar os espíritos malignos que acompanham os empreendimentos e de fortalecer a proteção dos lugares sagrados que estão sendo ameaçados.

Como relata Apurinã (2019), os kusanaty realizam dietas rigorosas e sessões de cura espiritual para combater as doenças trazidas pelos trabalhadores das obras e para proteger suas comunidades dos ataques xamânicos de grupos inimigos que se aliam aos empreendedores. Essas práticas, embora invisíveis e incompreensíveis para a racionalidade ocidental, são vividas pelos indígenas como uma dimensão fundamental de sua resistência, pois mobilizam forças que transcendem o plano material e que, segundo sua cosmovisão, são capazes de influenciar o destino dos conflitos. Desconsiderar essa dimensão é, mais uma vez, incorrer em um erro etnocêntrico que reduz a experiência indígena àquilo que é mensurável e visível pelos olhos do poder hegemônico.

No “tempo de luta pela vida”, os povos tradicionais também são confrontados com dilemas éticos e práticos de difícil solução. Um dos mais recorrentes é a necessidade de negociar com as empresas medidas compensatórias, sem

que isso signifique aceitar passivamente a destruição de seus territórios. Como discutido por Bronz (2016), essa negociação ocorre em condições de profunda assimetria de poder, pois as empresas dispõem de equipes especializadas em mediação de conflitos e de orçamentos vultosos para programas de compensação, enquanto as comunidades chegam à mesa de negociação fragilizadas pelos impactos já sofridos e pela urgência de obter alguma melhoria em suas condições de vida.

A assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e de outros acordos pode gerar divisões internas, com alguns setores defendendo a necessidade de “ganhar o que é possível” e outros resistindo a qualquer tipo de negociação que possa legitimar o empreendimento. Essas divisões são frequentemente exploradas pelas empresas, que buscam cooptar lideranças e criar uma base de apoio local para o projeto. O desafio para as comunidades, nesse contexto, é negociar sem se deixar cooptar, garantindo que os acordos estabeleçam medidas efetivas de reparação e que não impeçam a continuidade da luta pela paralisação ou pelo redimensionamento do empreendimento.

Apesar de todas as dificuldades e sofrimentos impostos pela LI, o “tempo de luta pela vida” também pode ser um tempo de aprendizado e de inovação política. A experiência acumulada em décadas de resistência tem demonstrado que os povos tradicionais são capazes não apenas de se opor aos empreendimentos, mas também de formular propostas alternativas de desenvolvimento, baseadas em seus próprios valores, em suas formas de organização social e em seus conhecimentos sobre o território. Essas propostas, que vão desde a gestão comunitária de unidades de conservação até a implementação de sistemas agroflorestais e de turismo de base comunitária, desafiam a hegemonia do modelo desenvolvimentista e oferecem caminhos concretos para uma transição justa e sustentável. Como demonstram Precoma, Hungaro e Lewitzki (2024), a luta pela vida no âmbito do licenciamento não se reduz à defesa de um passado idealizado, mas envolve a construção ativa de futuros possíveis, nos quais a soberania alimentar, a autonomia energética e a autodeterminação dos povos sejam os eixos norteadores. Nesse sentido, a LI, embora seja o momento de maior violência e sofrimento, é também o momento em que a criatividade política e a

força da organização comunitária podem florescer com maior intensidade.

É necessário reconhecer que o «tempo de luta pela vida» não é um tempo infinito. Há um limite a partir do qual os danos se tornam irreversíveis e as comunidades são simplesmente destruídas ou forçadas a abandonar seus territórios, em um processo que se assemelha a um genocídio de longa duração. O caso do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG), e da barragem de Brumadinho, também em Minas Gerais, analisado por Laschefski e Zhouri (2019) e por Stuchi (2024), mostra como o licenciamento ambiental, quando capturado pelos interesses das empresas, pode falhar tragicamente em sua função precípua de prevenir desastres, resultando na morte de centenas de pessoas e na contaminação de ecossistemas inteiros por décadas. A lama de rejeitos que soterrou o distrito de Bento Rodrigues e que se estendeu por centenas de quilômetros pelo Rio Doce até o mar é a expressão mais brutal da falência do sistema e do preço que os povos tradicionais pagam por um modelo de desenvolvimento que trata seus territórios e suas vidas como meros custos a serem mitigados ou compensados. A luta pela vida, nesses casos, transforma-se em luta pelo direito à memória, à reparação e à garantia de que tragédias semelhantes não voltem a ocorrer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui desenvolvida ao longo das três etapas do licenciamento ambiental evidencia um ponto central que a antropologia tem insistido em demonstrar há décadas: o licenciamento ambiental, tal como concebido e operado no Brasil, é um dispositivo de governo que impõe uma temporalidade hegemônica sobre os povos e comunidades tradicionais, desrespeitando suas formas próprias de organização, seus ritos, seus ciclos produtivos e, sobretudo, seus modos de decidir coletivamente sobre o futuro. Como argumenta Souza Lima (1995), a ação tutelar do Estado sobre os povos indígenas, que remonta ao período colonial, não desapareceu com a redemocratização; ela apenas se reconfigurou, assumindo novas roupagens técnicas e jurídicas que, sob a aparência da legalidade e da proteção, continuam a exercer uma violência simbólica e material sobre essas populações. O licenciamento ambiental é uma dessas rou-

pagens, e a antropologia, com seu olhar etnográfico e sua capacidade de desnaturalizar as categorias do pensamento ocidental, tem um papel fundamental a desempenhar na crítica a esse dispositivo e na construção de alternativas mais justas e democráticas.

A contribuição da antropologia para essa discussão não se limita, contudo, à denúncia das violações e das assimetrias de poder. Ela se estende, de forma igualmente relevante, à explicitação das lógicas cosmológicas, sociais e políticas que orientam a ação dos povos tradicionais, mostrando que o que os técnicos e os agentes do Estado frequentemente interpretam como “falta de informação”, “resistência ao progresso” ou “incapacidade de negociar” são, na verdade, expressões de outras racionalidades, igualmente complexas e sofisticadas, que não podem ser reduzidas aos parâmetros da razão utilitária e economicista.

O trabalho de Apurinã (2019), ao descrever o mundo dos kusanaty e os lugares sagrados de seu povo, demonstra como a relação com o tempo, com o território e com a memória é profundamente diversa daquela que orienta o planejamento empresarial e estatal. Para o autor, como para muitos outros povos indígenas, o futuro não é algo que se projeta a partir de cálculos de viabilidade econômica; ele é tecido nas relações cotidianas com os ancestrais, com os espíritos da floresta e com as materialidades arqueológicas que povoam seus territórios. Ignorar essa dimensão é não apenas desrespeitar direitos fundamentais, mas também empobrecer o debate sobre o desenvolvimento, fechando as portas para outras possibilidades de existência.

Os estudos de caso analisados ao longo deste trabalho, ainda que brevemente, demonstram que os povos tradicionais não são vítimas passivas da imposição dos cronogramas do licenciamento, mas sim agentes ativos que, a partir de suas próprias temporalidades, engendram estratégias de resistência, de negociação e de proposição de alternativas. O “ganhar tempo” na fase da LP, a criação de protocolos autônomos de consulta, o monitoramento comunitário dos impactos na fase de instalação, a articulação em redes nacionais e internacionais, a produção de contra-estudos e laudos antropológicos e a revitalização de rituais e práticas espirituais são exemplos eloquentes dessa agência política.

Como observa O'Dwyer (2018), os povos tradicionais aprenderam, ao longo de séculos de resistência, a manejar os instrumentos do Estado e a disputar o sentido das categorias jurídicas, transformando o que era concebido como uma ferramenta de dominação em uma arma de luta por direitos. O licenciamento ambiental, nesse contexto, torna-se um campo de batalha no qual se confrontam não apenas interesses econômicos e ambientais, mas, mais fundamentalmente, diferentes projetos de sociedade, diferentes concepções de bem viver e diferentes formas de se relacionar com o tempo, com a terra e com os seres que a habitam.

A compreensão dessas diferentes temporalidades é, portanto, um pré-requisito inescapável para qualquer tentativa séria de reforma do sistema de licenciamento ambiental. Não se trata apenas de “dar voz” aos povos tradicionais ou de “incluir-los” em consultas formais que, na prática, são meramente protocolares. Trata-se de reconhecer que o tempo da decisão coletiva, o tempo do debate comunitário, o tempo do ritual e o tempo da escuta dos espíritos são tão legítimos quanto o tempo do cronograma empresarial e que uma política verdadeiramente democrática deve ser capaz de acomodar essa pluralidade de ritmos, mesmo que isso signifique abrir mão da “celeridade” tantas vezes invocada como justificativa para atropelar direitos. Como argumentam Garzón, Yamada e Oliveira (2016), a consulta prévia, livre e informada não é um evento pontual, mas um processo que deve se estender por todo o ciclo do empreendimento, desde o planejamento até a operação e o descomissionamento, e que deve respeitar os protocolos e as formas de organização definidas pelos próprios povos. Isso implica uma inversão radical da lógica atual, na qual as comunidades são chamadas a opinar tardiamente sobre um produto já consolidado.

Nesse ponto, a antropologia tem uma contribuição prática a oferecer, ao lado de sua contribuição teórica e crítica. A experiência acumulada por antropólogos e antropólogas que atuam nos processos de licenciamento, seja na elaboração de Estudos do Componente Indígena (ECI), seja no assessoramento a comunidades e organizações indigenistas, tem demonstrado que é possível construir metodologias de diálogo intercultural que respeitem os tempos e os modos de ser dos povos tradicionais. O trabalho colaborativo, no qual antro-

pólogos e indígenas atuam como co-pesquisadores, a produção de materiais bilíngues e audiovisuais, a realização de oficinas e assembleias que seguem os protocolos comunitários, e a negociação de cronogramas flexíveis que levam em conta a sazonalidade das atividades produtivas e rituais são algumas das estratégias que têm se mostrado eficazes na promoção de uma participação mais substantiva e menos assimétrica.

Como documenta Gaspar (2018), o caso do Projeto de Caracterização dos Territórios Tradicionais (PCTT) na Bacia de Santos, executado pelo FCT em parceria com a Fiocruz, é um exemplo inspirador de como as condicionantes do licenciamento podem ser transformadas em oportunidades de fortalecimento comunitário e de produção de conhecimento a partir das próprias categorias nativas, quando há vontade política e disposição para inovar.

A importância do reconhecimento dos saberes e temporalidades tradicionais para a antropologia vai além, contudo, da mera aplicação prática no âmbito do licenciamento. Ela toca em questões epistemológicas fundamentais, que dizem respeito ao próprio estatuto do conhecimento antropológico e à sua relação com outros saberes. Como argumenta Escobar (1995), o desenvolvimento é um discurso que opera por meio da exclusão e da desqualificação de outras formas de conhecer e de outras práticas sociais, impondo uma visão única e universalizante do que seja o “bom viver”.

A antropologia, ao se engajar criticamente com esse discurso e ao dar visibilidade às alternativas que os povos tradicionais vêm construindo em seus territórios, pode contribuir para a descolonização do pensamento e para a abertura de espaços para o que ele chama de “modernidades alternativas”. Nesse sentido, o estudo das temporalidades dos povos tradicionais não é um tema especializado, restrito aos antropólogos que trabalham com licenciamento, mas uma questão central para a renovação crítica da disciplina e para sua relevância no debate público contemporâneo sobre a crise climática, a perda de biodiversidade e a injustiça social.

Os povos tradicionais, com suas temporalidades circulares e marcadas pela sazonalidade, pelo respeito aos ciclos de regeneração da natureza e pela escuta atenta dos sinais do ambiente, não são “reliquias do passado” ou “obs-

táculos ao progresso”. Eles são, ao contrário, protagonistas de experimentos contemporâneos de resistência à lógica extrativista e predatória que tem levado o planeta à beira do colapso. Como demonstram Laschefski e Zhouri (2019), as áreas indígenas e quilombolas são, no Brasil, as que apresentam os menores índices de desmatamento e as maiores taxas de conservação da biodiversidade, não por acaso, mas porque seus habitantes possuem uma relação ética e espiritual com o território que é incompatível com a mercantilização e a exploração predatória dos recursos naturais. A luta pela demarcação de terras e pelo respeito aos seus modos de vida é, portanto, também uma luta pela floresta em pé, pelos rios limpos e pelo clima estável, uma luta que interessa a toda a humanidade. O tempo lento da decisão comunitária, o tempo da espera pelo consenso, o tempo da escuta dos mais velhos e dos espíritos não é um tempo perdido; é, ao contrário, um tempo ganho para a vida, para a reprodução da sociobiodiversidade e para a construção de futuros menos incertos.

A reflexão sobre as temporalidades no licenciamento ambiental também interpela diretamente a atuação dos antropólogos como profissionais e como cidadãos. Estamos, muitas vezes, convocados a atuar como peritos, elaborando laudos e pareceres que subsidiam decisões judiciais e administrativas, ou como consultores, produzindo estudos de impacto que alimentam os próprios processos que criticamos. Essa posição ambivalente, na fronteira entre a academia, o ativismo e o mercado, coloca desafios éticos e políticos significativos, que exigem uma constante vigilância e uma reflexão crítica sobre os usos de nosso conhecimento.

Bronz (2016), alerta para o risco de cooptação e de domesticação da crítica é real, e a antropologia, ao se tornar um saber técnico a serviço do licenciamento, pode acabar por legitimar e reproduzir as estruturas de poder que deveria combater. A saída não é a recusa pura e simples do engajamento, mas a busca por formas de atuação que priorizem o fortalecimento das organizações comunitárias, a produção compartilhada de conhecimento e a defesa intransigente dos direitos humanos, mesmo quando isso significa confrontar os interesses dos empregadores e do Estado.

Não poderiam deixar de mencionar o agravamento dramático do cenário para os povos tradicionais no Brasil nos últimos anos, com o avanço de uma

agenda abertamente anti-indígena, anti-ambiental e anti-democrática, que tem promovido o desmonte dos órgãos de fiscalização, a flexibilização das normas ambientais e a criminalização das lideranças comunitárias e de seus aliados. Como denunciam Laschefski e Zhouri (2019), o governo Bolsonaro aprofundou de forma acelerada o processo de desregulação ambiental que já vinha se desenhando desde o início dos anos 2000, sob a justificativa falaciosa de que as leis de proteção ao meio ambiente e aos direitos indígenas seriam empecilhos ao desenvolvimento econômico. Nesse contexto, o licenciamento ambiental tem sido cada vez mais esvaziado de sua função preventiva, com a aprovação de projetos sem os estudos devidos, a dispensa de consulta às comunidades afetadas e a aceleração artificial dos cronogramas, sob o argumento da “celeridade” e da “segurança jurídica”. O “tempo de luta pela vida” tornou-se, para muitos povos, um tempo de luta pela própria sobrevivência física, diante da escalada da violência, dos assassinatos de lideranças e da contaminação generalizada de seus territórios por atividades ilegais, como o garimpo e o desmatamento.

Nesse cenário sombrio, a antropologia brasileira tem se posicionado de forma firme e corajosa em defesa dos direitos dos povos tradicionais, por meio de suas comissões e comitês, de suas notas públicas e de sua atuação nos fóruns de debate e resistência. O Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos da ABA, cujo trabalho é analisado por Barretto Filho (2021), tem produzido uma série de documentos e pareceres que denunciam as violações do licenciamento e oferecem subsídios técnicos e jurídicos para as lutas comunitárias. Essa atuação, que combina o rigor acadêmico com o engajamento político, é um exemplo de como a antropologia pode cumprir seu papel público, colocando seu conhecimento a serviço da defesa da vida, da diversidade cultural e da justiça socioambiental. Contudo, é preciso reconhecer que esse papel se torna cada vez mais difícil e perigoso em um contexto de criminalização do conhecimento crítico e de ataque sistemático às universidades e aos centros de pesquisa.

A conclusão mais fundamental a que chega este artigo é a de que não haverá justiça ambiental enquanto o licenciamento continuar a ser um instrumento de imposição de uma temporalidade hegemônica, que subjuga os tempos

outros dos povos tradicionais. A luta por um licenciamento democrático e participativo é, em última instância, uma luta pelo direito à diferença, pelo direito de existir no próprio tempo e de decidir coletivamente sobre o futuro. É uma luta que não pode ser vencida apenas nos tribunais e nos órgãos ambientais, mas que exige uma transformação mais profunda das estruturas de poder e das mentalidades, uma descolonização do pensamento que nos permita reconhecer nos povos tradicionais não como “beneficiários” de políticas de proteção, mas como sujeitos políticos plenos, detentores de saberes e de projetos de vida que são tão legítimos e necessários quanto aqueles que emanam dos centros hegemônicos de poder. Nesse sentido, a antropologia, com sua vocação para o estranhamento e para a crítica do etnocentrismo, tem um papel insubstituível a desempenhar, não apenas como observadora e analista, mas como parceira na construção de um mundo mais plural, mais justo e mais vivo, onde os tempos possam, enfim, coexistir sem que uns sejam sacrificados em nome do suposto progresso dos outros.

REFERÊNCIAS

APURINÃ, Francisco. Do licenciamento ambiental à licença dos espíritos: os “limites” da rodovia federal BR 317 e os povos indígenas. 2019. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

BARRETTO FILHO, Henyo T. Desenvolvimento, meio ambiente, povos indígenas e comunidades tradicionais no Brasil de hoje: uma mirada a partir da Antropologia pública. *Aisthesis*, n. 70, p. 263-286, 2021.

BRONZ, Deborah. Nos bastidores do licenciamento ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

BRONZ, Deborah. Do campo etnográfico ao campo político: uma análise dos bastidores do licenciamento ambiental. *Guarimã – Revista de Antropologia & Política*, v. 1, n. 1, p. 9-35, 2021.

EMIL, Luana Rosado. O asfalto, o componente indígena e suas camadas: tornando visíveis os dispositivos de governo no contexto da AIA de infraestrutura de transporte na Amazônia. 2022. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

ESCOBAR, Arturo. *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FLEURY, Lorena Cândido. *Conflito ambiental e cosmopolíticas na Amazônia brasileira: a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte em perspectiva*. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica; Washington: Due Process of Law Foundation, 2016.

GASPAR, Natália Moraes. *Organização política de populações tradicionais costeiras frente à indústria petrolífera: caiçaras, quilombolas e indígenas do litoral sudeste do Brasil e a exploração do petróleo da camada pré-sal*. In: *Anais da 31ª Reunião Brasileira de Antropologia*, 2018.

LASCHEFSKI, Klemens; ZHOURI, Andréa. Povos indígenas, comunidades tradicionais e meio ambiente: a “questão territorial” e o novo desenvolvimento no Brasil. *Terra Livre*, São Paulo, v. 1, n. 52, p. 278-322, 2019.

NIXON, Rob. *Slow violence and the environmentalism of the poor*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Os antropólogos, as terras tradicionalmente ocupadas e as estratégias de redefinição do Estado no Brasil. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 61, n. 1, p. 33-46, 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989.

PRECOMA, Adriele Andrade; HUNGARO, Barbara; LEWITZKI, Taisa. Povos e comunidades tradicionais impactados, mas não atendidos: hidrelétricas na geração de pobreza energética. *Homa Publica – Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas*, v. 8, n. 1, p. 1-23, 2024.

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; MILANEZ, Bruno. *Estratégias corporativas no setor extrativo: uma agenda de pesquisa para as ciências sociais*. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v. 5, n. 1, p. 1-26, 2017.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

STUCHI, Francisco Forte. Licenciamento ambiental, arqueologia e territórios indígenas em Mato Grosso: patrimônio cultural ou despojos de guerra? 2024. Tese (Doutorado em Arqueologia) – Museu de Arqueologia e Etnologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Org.). Desenvolvimento e conflitos ambientais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

PARTE II

MARÉTÓRIO EM DISPUTA: LICENCIAMENTO, PETRÓLEO E GÁS



CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO E AUTONOMIA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO E GÁS: O CASO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DO LITORAL SUL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E LITORAL NORTE DE SÃO PAULO

Raquel da Silva Santos

Monika Richter

Doi: 10.48209/978-65-5417-785-3

A exigência da Educação Ambiental como medida mitigadora ou compensatória no licenciamento ambiental brasileiro começou a se estruturar nacionalmente a partir da década de 1990, com a criação da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), e foi consolidada com o Decreto nº 4.281/2002. Contudo, a Educação Ambiental tornou-se uma medida obrigatória de mitigação no licenciamento federal ambiental a partir da Instrução Normativa do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) nº 02/2012, e a exigência efetiva inicia-se nos estudos de impacto (EIA/RIMA) exigidos pelo órgão licenciador. A partir daí o Programa de Educação Ambiental é estipulado como uma condicionante da licença.

Segundo a normativa nº 02/2012, os Programas de Educação Ambiental (PEAs) deverão ser elaborados a partir dos resultados dos diagnósticos socioambientais participativos¹ e objetivam prevenir, mitigar e/ou compensar os potenciais impactos previstos nas atividades necessárias, em todas as etapas do empreendimento, compreendendo as fases de planejamento, instalação e operação.

¹ Diagnóstico participativo: conjunto de procedimentos metodológicos capazes de coletar e analisar dados primários junto a grupos sociais localizados na área de influência de determinado empreendimento em licenciamento (Nota Técnica do Ibama nº01/2010). Disponível em: file:///C:/Users/user/Downloads/Nota_Tecnica_01-10_Programas_de_Educacao_Ambiental.pdf Acesso em 23 de abril de 2026.

Sob essa rubrica inúmeras ações passaram a se desenvolver com o objetivo de “promover a organização e contribuir para a participação qualificada nos processos decisórios sobre atividades que afetam a qualidade de vida, a gestão territorial e o meio ambiente”, conforme Guia para Elaboração dos Programas de Educação Ambiental no Licenciamento Ambiental Federal (Ibama, 2019).

Essa diretriz foi aprofundada pela Nota Técnica 02/2018, ao estabelecer que os projetos deveriam priorizar populações em situação de maior vulnerabilidade socioambiental, apontando a importância de dialogar com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6040/2007). O reconhecimento desses grupos como sujeitos prioritários da educação ambiental se fundamenta tanto em sua maior exposição a riscos ambientais quanto não somente aos impactos, mas também em danos dos empreendimentos em seus modos de vida e suas terras tradicionalmente ocupadas.

Na Bacia de Santos - que se estende de Arraial do Cabo, no Estado do Rio de Janeiro, até Florianópolis, no Estado de Santa Catarina - estão distribuídos quatro PEAs: o Programa de Educação Ambiental da Região Sul (PEA-SUL), o Programa de Educação Ambiental de São Paulo (PEA-SP), o Programa de Educação Ambiental do Rio de Janeiro (PEA-RIO) e o Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC). Na área de abrangência de cada PEA são desenvolvidos diferentes Projetos de Educação Ambiental pelas empresas que atuam no setor de Exploração e Produção de Petróleo e Gás, dentre elas a Petrobras. O programa, supervisionado pelo Ibama, promove a articulação dos projetos de educação ambiental desenvolvidos por cada empresa, para que sejam complementares na gestão ambiental de determinada região.

A Petrobras desenvolve quatro, desses cinco projetos de educação ambiental na Bacia de Santos: Projeto de Educação Ambiental da Costa Verde – PEA Costa Verde (no âmbito do PEA SP e do PEA RIO) e o Projeto de Educação Ambiental da Baía de Guanabara – PEA BG (no âmbito do PEA RIO). Entre 2017 e 2020, ocorreu a Fase 01 do PEA Costa Verde executada pela empresa Mineral Engenharia e Meio Ambiente, em 69 comunidades de sete municípios do litoral norte de São Paulo e no litoral sul do Rio de Janeiro.

O PEA Costa Verde foi realizado a partir da Linha de Ação A, seguindo as bases técnicas e demais diretrizes estabelecidas pela Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/2010 e pela Instrução Normativa do IBAMA nº 02, de 27 de março de 2012.

4.1. Linha de Ação A – Organização comunitária para a participação na gestão ambiental, no âmbito do licenciamento ambiental: desenvolver processos formativos junto ao público prioritário definido pelas diretrizes pedagógicas do IBAMA, a ser identificado na região por meio de diagnósticos participativos (Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 01, 2010, pág.4)

Neste período foram realizadas diversas atividades que culminaram na participação ativa de comunidades pesqueiras na construção do Plano de Manejo de Área de Proteção Ambiental (APA) Marinha do Litoral Norte de São Paulo (APANLN) e da APA Municipal Marinha Boto Cinza (Mangaratiba/RJ). Além da ampliação e fortalecimento do trabalho do Coletivo de Educação Diferenciada de Paraty, Ilha Grande (Angra dos Reis) e Ubatuba, com conquistas importantes para o segundo segmento em escolas costeiras de Paraty (Projeto de Educação Ambiental da Costa Verde, 2019, pág 22).

A segunda fase do PEA Costa Verde desenvolvida entre 2020 e 2025 foi executada pelo Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS), uma parceria entre a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e o Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT), em cooperação com a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho (UNESP). Nesta segunda fase foi dada continuidade ao processo educativo com o objetivo de fortalecimento da organização social das comunidades a fim de contribuir para a permanência nos territórios onde vivem e trabalham e para a participação qualificada na gestão socioambiental.

A partir desta fase o PEA Costa Verde passou a ser intitulado Projeto Redes: Tecendo Saberes, Construindo Autonomia. “O novo nome reafirma o objetivo (...) em celebrar as práticas pesqueiras nas comunidades tradicionais e compor redes de formação, apoio, troca e reflexão sobre os impactos causados pela exploração do pré-sal” (OTSS, 2021)². Além do novo nome, essa

² Disponível em: <https://www.otss.org.br/post/opecostaverdeagoraeprojetoredessaibatudosobreessanovafase> Acesso em 23 de abril de 2026.

fase ampliou a abrangência de comunidades que eram consideradas impactadas. Acrescentou 42 comunidades, totalizando 111³ comunidades onde foram desenvolvidas uma série de atividades a partir da condicionante.

Na primeira fase, a partir do estudo de impactos ambientais e do diagnóstico participativo realizados pela Petrobras, foram consideradas apenas as comunidades localizadas na área diretamente costeira - faixa de marinha que seriam contempladas, excluindo as demais, cujo território simbólico e de uso envolve a região costeira. A justificativa do empreendimento para não inclusão ainda na Fase 01 dessas comunidades adicionais foi “não ser possível nesse momento devido às limitações impostas pelos procedimentos administrativos da Petrobras para a celebração de aditivos contratuais, que restringem o percentual do valor do contrato que pode ser utilizado para realização de aditivos” (Plano de Trabalho Atualizado da Fase II, 2021, pág.9).

A Fase 02 estruturou um amplo conjunto de ações fundamentadas na Educação Ambiental Crítica de Carlos Loureiro (2015) e na Educação Popular de Paulo Freire (1996). Foram realizadas mais de três mil atividades territoriais, incluindo visitas de convivência, reuniões de comissões comunitárias, ações formativas e articulações interinstitucionais, orientadas pelo princípio de que o conhecimento deve ser construído a partir da realidade vivenciada pelas comunidades. Essas metodologias fortaleceram processos participativos, a organização social e a capacidade de incidência política de povos e comunidades tradicionais frente aos conflitos socioambientais.

As ações formativas foram organizadas por meio da Pedagogia da Alternância, valorizando saberes locais e a integração entre teoria e prática. Os cursos tiveram como eixo transversal o licenciamento ambiental. Esse módulo buscou qualificar a participação comunitária nos processos decisórios, promovendo a compreensão crítica dos impactos da exploração de petróleo e gás, dos instrumentos de gestão ambiental e das limitações do modelo vigente de licenciamento, estimulando a apropriação desse processo como ferramenta de defesa de direitos territoriais.

3 Disponível no Plano de Trabalho da Fase 02: <file:///C:/Users/user/Downloads/Plano%20de%20Trabalho%20PEA%20Costa%20Verde%20Fase%20II%20final.pdf> Acesso em 23 de abril de 2026.

Os resultados evidenciam que a experiência contribuiu para o fortalecimento da governança socioambiental e da autonomia das comunidades tradicionais, ampliando sua participação em conselhos, audiências públicas e outros espaços de decisão. Entretanto, considerando que estava em discussão o Plano Macrorregional de Gestão de Impactos Sinérgicos das Atividades Marítimas de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural conduzido pelo Ibama e que o FCT em manifestação pública pedia a revisão do Plano, alegando que não houve um processo de consulta ampla, livre e informada com a participação efetiva das comunidades e de suas organizações representativas, houve um entendimento por parte do Ibama e da Petrobras, que a Fase 03 do PEA Redes não deveria mais ser conduzida pela parceria OTSS /FCT.

Diante deste contexto, o presente texto analisa a experiência formativa da Rede de Formação Socioambiental criada durante a execução da Fase 02 do PEA Redes.

SOBREPOSIÇÃO E EXPROPRIAÇÃO EM TERRITÓRIOS TRADICIONAIS

A região do litoral norte paulista e sul fluminense tem sido nas últimas décadas atravessada por conflitos socioambientais em decorrência da expansão de projetos extrativistas vinculados à exploração de petróleo e gás e aos empreendimentos turísticos, imobiliários, portuários e industriais que vêm se instalando desde meados dos anos 1950. A região encontra-se localizada no bioma da Mata Atlântica e grande parte do seu território corresponde às Unidades de Conservação, muitas sobrepostas à territórios tradicionais caiçaras, quilombolas e indígenas.

Amparados por narrativas de progresso e desenvolvimento nacional, grandes empreendimentos incidem de modo desproporcional sobre áreas de reprodução física, espiritual e sociopolítica dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) gerando processos de degradação ambiental e violação de direitos coletivos historicamente garantidos. Segundo Monteiro, Monge e Paixão (2023), os conflitos ambientais na região são marcados por três principais ondas de apropriação/expropriação do território:

Uma primeira onda é originada com a colonização portuguesa, em especial no século XVIII, e se estende até a primeira metade do século XIX. Nesse longo período, a região é caracterizada como área de escoamento do ouro, tráfico de africanos escravizados e fazendas de cana-de-açúcar e café. A segunda onda se inaugura com a abertura da estrada Rio-Santos nos anos 1970, embora alguns processos tenham tido início alguns anos antes, como a instalação de indústrias e o aumento das atividades turísticas. A terceira onda tem como vetor a intensificação da exploração de petróleo e gás a partir da descoberta do pré-sal na Bacia de Santos (MONTEIRO, MONGE e PAIXÃO, 2023, p. 03).

Este estudo se debruça sobre a terceira onda a partir da intensificação da exploração de petróleo e gás, especificamente a etapa 04⁴ do processo de Licenciamento Ambiental do Pré-Sal junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A Etapa 04 tem como objetivo produzir e escoar petróleo e gás natural do pré-sal da Bacia de Santos, dando continuidade aos projetos de etapas anteriores, onde está prevista a instalação e a operação de dez unidades de produção localizadas entre a costa litorânea dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

O licenciamento ambiental é um mecanismo que promove a interface entre o empreendedor, cuja atividade pode interferir na estrutura do meio ambiente, e o Estado, que garante a conformidade com os objetivos dispostos na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81)⁵. Nos seus primeiros anos de aplicabilidade, o licenciamento foi estruturado com foco na preservação dos sistemas naturais e no decorrer das últimas duas décadas esteve em face de um aumento cada vez maior da relevância na resolução de conflitos sociais decorrentes da implantação de grandes empreendimentos.

O processo de licenciamento ambiental possui três etapas distintas: licenciamento prévio, licenciamento de instalação e licenciamento de operação. A primeira etapa, da licença prévia (LP), aprova a viabilidade ambiental do projeto, além de estabelecer as condições necessárias para o desenvolvimento do projeto executivo. A licença de instalação (LI) autoriza o início da obra ou instalação do empreendimento. Na última etapa, a licença de operação (LO) deve

4 Disponível em: <https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br/empreendimentos/etapa-4> Acesso em 05 de abril de 2026.

5 Lei Federal 6.938/1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências (BRASIL, 1981).

ser solicitada antes do início da operação do empreendimento, pois autoriza seu funcionamento. Dentro dessas etapas do licenciamento ambiental federal conduzido pelo Ibama são exigidas medidas de mitigação e compensação para o alcance das licenças.

Os impactos ambientais provocados pelas atividades de petróleo e gás são identificados por meio de Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais (EIA-RIMA) e definidas as medidas de mitigação. O PEA Redes como condicionante da Licença de Operação dos empreendimentos de produção escoamento de petróleo e gás teve como finalidade mitigar “os impactos socioeconômicos e ambientais causados pelas atividades marítimas sobre os públicos prioritários, como comunidades de pescadores artesanais, maricultores e residentes da zona costeira” (Comunica Bacia de Santos).

Através da atuação do PEA Redes, durante sua realização (2020-2025), foi levantada uma série de impactos às comunidades tradicionais do litoral norte de São Paulo relacionados à exploração do Petróleo e Gás: redução do estoque pesqueiro, competição desigual por espaço marítimo, perda de trechos de pesca e degradação ambiental são alguns exemplos dos impactos relatados⁶ pelos pescadores artesanais. Tais impactos contribuem para a desestruturação dos modos de vida tradicionais, resultando em expulsão forçada, desvalorização dos saberes locais, apagamento da memória cultural, interrupção da transmissão de práticas ancestrais e violação de direitos culturais e territoriais, entre outros. Esse levantamento foi realizado pelo Grupo de Trabalho Perdas e Danos do OTSS e acompanhado pelo Grupo de Trabalho de Pesquisa do Projeto Redes, que elaborou um relatório aprofundado sobre impactos que não estavam tendo atenção nos estudos de impactos ambientais produzidos por ocasião do licenciamento da Etapa 04 do Pré-sal na Bacia de Santos, principalmente em relação à sua dimensão social.

Os impactos sociais são menos citados pelos Estudos de Impacto Ambiental e estão menos presentes em relatórios e projetos das condicionantes ambientais, o que contribui para sua invisibilização. O trabalho do GT Per-

6 Os impactos relatados pelos pescadores constam no Relatório do Diagnóstico Participativo (2025) do Programa de Educação Ambiental (PEA) Redes entregue ao Ibama como produto da Fase 02 da condicionante do Processo de Licenciamento Ambiental da Etapa 04 do Pré-Sal pela Petrobras junto ao Ibama.

das e Danos busca alcançar horizontes conceituais mais amplos, que nos auxiliem a superar o desafio que envolve a abordagem e o procedimento de mitigação dos impactos sociais. Essas formas de impactos estão ligadas à subjetividade, ao simbólico, que se relacionam diretamente com questões ligadas à saúde mental, ou seja, são aspectos mais difíceis de serem medidos, quantificados e, portanto, enfrentados em sua realidade e profundidade (Atualização do Diagnóstico Participativo, 2025, pág 46).

O Relatório Analítico de Perdas e Danos⁷ elaborado pelo GT Perdas e Danos do OTSS propõe superar a análise fragmentada dos impactos. Tornar a abordagem dos impactos sociais mais preparada é uma maneira de fortalecer o próprio instrumento de licenciamento ambiental. Além do “fatiamiento” dos empreendimentos em etapas, outro problema apontado nos processos de licenciamento ambiental do Complexo da Indústria de Petróleo e Gás pelo relatório na região do Litoral Norte de São Paulo e Sul Fluminense:

é a realização de um processo de licenciamento ambiental mais rigoroso apenas nas etapas dos estudos sísmicos e na extração. Ambas as atividades são licenciadas em nível federal, sendo de responsabilidade do Ibama. Já as atividades relativas ao transporte do petróleo bruto que é responsável por grande parte dos impactos que incidem sobre as comunidades pesqueiras e/ou tradicionais, é autorizado pelos órgãos estaduais, no caso de SP, pela Cetesb, e no caso do RJ, pelo Inea, possuindo procedimentos de licenciamento ambiental por vezes mais simplificados (Relatório Analítico de Perdas e Danos, 2025, pág 50).

Para Zhouri, Lashchefski e Paiva (2005), a função do licenciamento ambiental deve garantir que as decisões políticas referentes à instalação, localização, ampliação e funcionamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras se enquadrem nos regulamentos da sociedade. Somente dessa forma os cidadãos ficarão protegidos das consequências das decisões tomadas a partir de critérios políticos e não de critérios técnicos. Loureiro (2006) destaca ainda que “os processos de degradação ambiental devem ser compreendidos como parte de uma lógica de reprodução das desigualdades sociais”, sendo o licenciamento parte de um arranjo institucional que legitima projetos responsáveis por profundas transformações sociais, ambientais e culturais, especialmente em territórios tradicionais.

⁷ Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/18aerB7DZKIrjeRB0jPLNxSm6InzQMxbd/view>
Acesso em 25 de abril de 2026.

Quando se trabalha com impactos com potencial para atingir comunidades tradicionais é necessário o entendimento que, para esses grupos, não há uma perspectiva de pensamento ancorada na separação entre o humano e o natural. São pessoas que vivem, em muitos casos, a partir da relação com a terra e/ou com o mar. Ou seja, há uma indissociabilidade entre os aspectos físicos, bióticos e socioeconômicos, uma vez que na prática cotidiana todos esses aspectos se encontram interconectados na vivência diária

Bronz (2025) descreve que os avanços no processo de licenciamento ambiental ainda são insuficientes em relação às transformações que ocorrem nos modos de vida das comunidades tradicionais que têm seus territórios atravessados pelas atividades de grandes empreendimentos.

Há pouco mais de 20 anos, os pescadores artesanais precisaram de intensa mobilização para serem reconhecidos como atingidos pela indústria de petróleo offshore. Apenas a organização coletiva garantiu acesso a compensações e políticas de mitigação. Hoje, ainda que esse reconhecimento seja consenso, os mesmos erros parecem se repetir. Os efeitos cumulativos e relatos de povos e comunidades tradicionais seguem sendo desconsiderados (BRONZ, Deborah. O Pré-sal e o Pós Golpe, www.jornalGGN.com.br, 2025)

Os estudos de Canter e Kamath (1995) sublinham que megaempreendimentos, a exemplo da Petrobras, possuem alta complexidade operacional, gerando impactos que ultrapassam os efeitos diretos. Essas intervenções provocam impactos sinérgicos (interação de fatores), indutores (efeitos encadeados) e cumulativos (acúmulo no tempo/espaço), exigindo gestão complexa e integrada. O EIA do pré-sal aborda esta questão da cumulatividade dos impactos a partir de três definições fundamentais (EIA Etapa 3 Volume II-6):

Propriedades cumulativas de um impacto: capacidade de um determinado impacto de sobrepor-se, no tempo e/ou no espaço, a outro impacto (não necessariamente associado ao mesmo empreendimento ou atividade) que esteja incidindo ou irá incidir sobre o mesmo fator ambiental.

Propriedades sinérgicas de um impacto: capacidade de um determinado impacto de potencializar outro(s) impacto(s) (não necessariamente associado ao mesmo empreendimento ou atividade) e/ou ser potencializado por outro(s) impacto(s).

Propriedades indutoras de um impacto: capacidade de um impacto de induzir a ocorrência de outros impactos, sendo que estes somente ocorrem devido à ocorrência do primeiro.

Plano Macrorregional de Gestão de Impactos Sinérgicos

Com a avaliação de impactos do licenciamento federal a partir dos Programas de Educação Ambiental (PEAs) surge uma nova política de mitigação do Ibama, consolidada pela Instrução Normativa nº 14 de 12 de maio de 2023, que instituiu o *Plano Macrorregional de Gestão de Impactos Sinérgicos das Atividades Marítimas de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás*, conhecido como *Plano Macro*. Este Plano foi elaborado pelo Ibama e especialistas, em parceria com representantes das operadoras de petróleo (Petrobras, PRIO, Equinor, TotalEnergies, Shell, BW Energy, Karoon Energy, Perenco, BRAVA Energia e Tridente Energy).

O Plano Macro foi estruturado em quatro eixos temáticos (caracterizar, avaliar, publicizar, atuar), sendo o último eixo (4 - atuar), único relativo às ações de intervenção, organizado em quatro programas macrorregionais: Controle Social das Rendas Petrolíferas; Segurança Territorial das Comunidades Pesqueiras; Observação da Dinâmica da Indústria; e Formação Continuada dos Trabalhadores. Sua execução ficaria a cargo dos consórcios de empresas operadoras, sob supervisão do Ibama, reunindo todas as medidas de mitigação das atividades de exploração e produção de petróleo e gás nas bacias de Campos, Santos e Espírito Santo a partir de 2027.

Diante de inquietações com relação a esta proposta, o Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT) mobilizou outros movimentos sociais e instituições de ensino para denunciar à época que o Plano Macro “não reconhece os sujeitos, comunidades, instituições, processos e territórios que sustentam a dimensão socioambiental no licenciamento”, conforme carta elaborada e assinada por mais de 40 entidades, segundo um dos trechos da Carta dos Povos e Comunidades Tradicionais sobre o Plano Macro:

O Plano Macro foi elaborado de forma centralizada e tecnocrática, com o cerne de seu conteúdo definido sem a escuta dos sujeitos atingidos pela indústria de petróleo e gás, e propõe uma estrutura vertical, que concentra as decisões em níveis federais e empresariais, em detrimento da governança territorial participativa. Estes fatos não somente revelam um padrão histórico de negação institucional de direitos, como abre brecha para retrocessos em direitos já adquiridos no licenciamento ambiental federal, contribuindo para invisibilizar e retirar povos e comunidades tradicionais dos espaços de tomada de decisão (Carta dos Povos e Comunidades Tradicionais sobre o Plano Macro de Monitoramento Ambiental Regional da Indústria do Petróleo e Gás, 2025, p.01).

Sem a compreensão de participação na elaboração da nova política de mitigação, as comunidades tradicionais, através da carta protocolada em órgãos públicos de proteção, defenderam a paralisação e revisão do Plano Macro, com destaque para o eixo 4 – Programa Macro de Segurança Territorial de Comunidades Pesqueiras, com base em princípios de justiça socioambiental, reparação e equidade. O Plano Macro teria como objetivo, segundo a Instrução Normativa nº 14/2023⁸ do Ibama, organizar as ações para reduzir os danos da cadeia produtiva do Petróleo e Gás, mas não necessariamente resolve a discordância sobre a viabilidade dos projetos.

Neste sentido, por meio de processos educativos da Rede de Formação Socioambiental, criada durante a Fase 02 do PEA Redes, e da escuta ativa de educadores populares, lideranças comunitárias e organizações comunitárias locais, o projeto realizou uma série de formações que subsidiou estratégias de resistência, de gestão ambiental participativa e de educação ambiental crítica. Um exemplo de articulação culminou com o Relatório Perdas e Danos sendo utilizado como um dos principais argumentos da denúncia junto ao Ministério Público⁹ sobre a Etapa 04 do Licenciamento Ambiental suspensa no início de 2026 por falta de Consulta Livre, Prévia e Informada às comunidades tradicionais diretamente impactadas, violando a Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Foi também a partir das mobilizações resultantes dos processos formativos do PEA Redes, que o IBAMA considerou realizar reuniões públicas preparatórias para a Audiência Pública da Etapa 04 do Pré-Sal em cada um dos territórios indígena, quilombola e caiçara. Espaços estes legítimos de escuta de comunidades tradicionais, possibilitando uma ampliação da participação social das populações impactadas pelos empreendimentos licenciados. Através da Rede de Formação Socioambiental foi possível qualificar essa participação de representantes das comunidades nas audiências públicas.

⁸ Instrução Normativa 14 de 12 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=139336> Acesso em: 06 de abril de 2026.

⁹ Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-rj/noticias/justica-federal-atende-mpf-e-suspende-licenciamento-da-etapa-4-do-pre-sal-na-bacia-de-santos> Acesso em: 06 de abril de 2026.

EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA E EM REDE COMO BASE PARA FORTALECER A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ao longo da Fase 02 do PEA Redes foram desenvolvidas pela Rede de Formação Socioambiental mais de três mil atividades territoriais, estruturadas em diferentes modalidades e finalidades. Entre elas, destacam-se as mais de mil visitas de Convivência, concebidas como estratégia de aproximação entre educadores da equipe Fase 02 e comunidades. Essa dinâmica de presença e escuta qualificada permitiu identificar demandas emergentes e compreender a dinâmica territorial. Do ponto de vista metodológico, as visitas assumiram grande relevância, pois se alinhavam ao princípio freireano da Educação Popular de que o conhecimento se constrói “a partir da realidade concreta dos sujeitos”, e não por meio de intervenções planejadas unilateralmente.

Outra ação realizada denominava-se reuniões de comissões, instâncias formadas por moradores mais envolvidos nas práticas educativas e mobilizadoras do projeto. Tais comissões constituíram espaços de governança local, produzindo decisões compartilhadas e fortalecendo mecanismos comunitários de organização social. Na perspectiva da Educação Ambiental Crítica, essas reuniões operaram como dispositivos de participação política, configurando-se como arenas de debate e deliberação sobre temas relacionados aos impactos socioambientais e às estratégias de enfrentamento.

“Assim, a produção, transmissão e apropriação de conhecimentos em processos educativos críticos visam contribuir para o enfrentamento intencional das relações sociais alienadas, e se definem no movimento de explicitação e superação da crise ambiental enquanto uma expressão da crise societária.” (LOUREIRO, p.173. 2015).

Foram realizadas ainda Ações Formativas Agrupadas (AFAs), atividades educativas construídas a partir de demandas territoriais e pautas levantadas pelas comunidades. As AFAs materializam o princípio de que a educação ambiental é indissociável da realidade socioterritorial, e não pode ser conduzida de maneira descontextualizada. Além das ações direta e territorialmente voltadas às comunidades, o projeto estabeleceu estratégias para participação social.

Foram mais de 516 Reuniões de Articulação Interinstitucional, envolvendo organizações sociais, órgãos públicos e instituições de pesquisa. Essas reuniões contribuíram para o reconhecimento das demandas comunitárias por parte de atores externos ao território e, simultaneamente, para ampliar o alcance de incidência política das comunidades.

No âmbito pedagógico, as formações foram baseadas na Educação Ambiental Crítica, corrente teórica que compreende os conflitos socioambientais como expressões da desigualdade social e da relação historicamente predatória entre capital e natureza. A proposta rompe com modelos tradicionais de educação ambiental, centrados na mudança de comportamento individual, e promove processos que articulam consciência política, leitura crítica da realidade e ação coletiva. Essa perspectiva se materializou nos dez cursos de formação, que tiveram como eixo transversal o tema do licenciamento ambiental — não apenas em seu aspecto técnico, mas como campo de disputa política, territorial e epistêmica. Os cursos buscaram, portanto, fortalecer a participação comunitária nos processos decisórios, ampliando sua capacidade de análise e incidência.

Para adequação à realidade das comunidades, os cursos foram estruturados conforme a Pedagogia da Alternância, que articula momentos teóricos e práticas em campo, com atividades circulando entre diferentes comunidades. Essa metodologia reconhece que o território é espaço de produção de conhecimento, conferindo centralidade aos saberes tradicionais e à vivência cotidiana como parte constitutiva da formação. Em 2022, a partir do Diagnóstico Participativo, foi ofertado o curso “Maré de Saberes”, marco inaugural do processo. Entre 2023 e 2024, foram desenvolvidos oito cursos com parceiros institucionais, abordando Defesa do Território, Educação Diferenciada, Gestão de Riscos e Desastres, Pesca Artesanal e Gestão Costeira e Marinha, Saneamento Ecológico, Saúde e Cultura Tradicional, Comunicação Popular e Turismo de Base Comunitária. Em 2025, foram ofertados os cursos referenciais “Raízes dos Saberes” em duas turmas, uma com comunidades do Rio de Janeiro e outra de São Paulo, que sintetizaram metodologicamente os aprendizados acumulados ao longo da trajetória da RFS.

Módulo de Licenciamento Ambiental nos cursos da RFS

Em todos os cursos, o Maré de Saberes, passando pelos 08 Cursos com parceiros, até o Raízes de Saberes foi trabalhado o módulo de Licenciamento Ambiental. A inclusão de um módulo transversal sobre licenciamento ambiental foi fundamental para fortalecer a gestão ambiental compartilhada e promover a educação ambiental crítica. Além disso, contribui para o fortalecimento de uma cidadania crítica e consciente, capaz de defender direitos ambientais e promover práticas que respeitem as especificidades culturais e ambientais de comunidades tradicionais.

Em cada ciclo formativo foram sendo identificadas necessidades pedagógicas a serem abordadas no módulo, até porque muitos cursistas passaram por todos os ciclos de formação. No Maré de Saberes, foi iniciado o primeiro ensaio de abordagem do tema do licenciamento ambiental na Rede de Formação Socioambiental, por meio de ferramentas da educação ambiental crítica e educação popular. Dentre os conteúdos abordados: Conceitos básicos envolvidos da exploração de petróleo em águas ultraprofundas, como no caso do Pré Sal da Bacia de Santos; Preparação para o primeiro ciclo de Audiências públicas do EIA Etapa 4 (Petrobras), com detalhamento das atividades desse projeto específico, seus impactos positivos e negativos e pontos de atenção do EIA/RIMA; Diálogos para o futuro: formações em parceria com a FASE – Solidariedade e Educação, para debater a campanha Nenhum Poço a Mais.

Já nos 08 cursos com parceiros buscou-se contextualizar as condicionantes como mais um instrumento disponível para as comunidades tradicionais utilizarem no sentido de impulsionar o alcance da transformação dos territórios sustentáveis e saudáveis, em acordo com a percepção das próprias comunidades acerca dos rumos que julgam mais adequados para a gestão de seus territórios. Ou seja, incluir a voz do território no processo de licenciamento ambiental. O Módulo iniciou por um diagnóstico coletivo voltado para os conflitos territoriais. Uma análise histórica sobre os usos tradicionais do território e como eles foram impactados por ciclos econômicos recentes (como a rodovia Rio-Santos). Foram identificados conflitos críticos, como impactos de obras licenciadas em níveis municipal, estadual e federal, destaque para a exploração do Pré-Sal

e a infraestrutura associada (terminais como TEBAR/TEBIG, portos e gasodutos); e algumas tensões sociais geradas pela especulação imobiliária, turismo desordenado e a influência de grupos políticos conservadores na região.

Também se debateu sobre formas de fortalecer a voz das comunidades por meio do contato aos órgãos intervenientes para indicar condicionantes alinhadas aos interesses tradicionais (a exemplo do levantamento fundiário da APA Cairuçu). A necessidade de eleger representantes que conheçam o território e de ocupar assento em Conselhos Municipais e de Unidades de Conservação (via Regimento Interno). Assim como analisar os estudos de impacto ambiental da Petrobras (Etapa 4 do Pré-Sal) para fundamentar reivindicações técnicas.

O módulo promoveu ainda uma reflexão sobre as limitações do sistema atual de licenciamento federal, a exemplo da exploração do Pré-Sal ser licenciada de forma segmentada, dificultando a visão do impacto conjunto. A crítica ao uso de instrumentos com menor participação popular, especialmente no caso dos navios aliviadores. Destacou-se o limite do licenciamento, visto que incide apenas no nível de projetos (quando já estão definidos), e não no nível de Políticas e Planos, o que reduz o poder de intervenção das comunidades. Além do alerta sobre o PL 2159/2021¹⁰, o projeto de lei que flexibiliza o licenciamento ambiental no Brasil aprovado pelo Congresso em julho de 2025.

Ou seja, o licenciamento ambiental federal deve ser apropriado pelas comunidades não apenas como um processo técnico, mas como uma ferramenta de luta. O objetivo é garantir que as questões territorializadas, a exemplo do Turismo de Base Comunitária (TBC) e da Comunicação Popular, sejam protagonizadas pelos povos tradicionais, utilizando condicionantes para suprir carências históricas e assegurar a permanência nos territórios.

REDE DE FORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA DEFESA DOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS

A trajetória da Rede de Formação Socioambiental e, portanto, da fase 2 do projeto Redes (PEA Costa Verde) entre 2020 e 2025 consolidou-se como uma experiência de política pública voltada à emancipação de comunidades tradicionais. Ao fundamentar suas ações na Educação Ambiental Crítica e na

¹⁰ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785> Acesso em 25 de abril de 2026.

Formação tendo como percurso metodológico a pedagogia da alternância, de Paulo Freire, o projeto superou a mera educação ambiental conservadora para promover uma leitura política da realidade, permitindo que pescadores e pescadoras artesanais e demais comunidades tradicionais se tornassem protagonistas (ou estivessem caminhando para o protagonismo) na defesa de seus territórios frente aos impactos da indústria de petróleo e gás. Além disso, contribuiu com o fortalecimento de organizações comunitárias - associações, coletivos, movimentos sociais, entre outros -, e com a formação de lideranças que hoje ocupam conselhos e outros espaços decisórios, e protagonizam sobre suas comunidades e territórios (Boletim Projeto Redes, 2025¹¹).

O êxito da iniciativa é evidenciado pelas ações e pela dimensão das transformações sociais, tais como i) a realização de mais de três mil atividades territoriais e mil visitas de convivência garantindo que o conhecimento fosse construído a partir da realidade concreta, respeitando o saber tradicional e as demandas locais; ii) o fortalecimento de quase 300 organizações comunitárias e a ocupação qualificada de conselhos e audiências públicas (como as do IBAMA e GERCO), demonstrando que as comunidades deixaram de ser apenas objetos de estudo para se tornarem sujeitos de direitos, capazes de pautar o licenciamento ambiental e propor condicionantes que assegurem sua reprodução física e cultural; iii) Impacto na Vida dos Sujeitos - os relatos de cursistas revelam o resgate da autoestima, o retorno à educação formal e o despertar para a participação democrática como frutos diretos do processo formativo; e iv) o apoio técnico em processos de regularização fundiária (como os TAUS¹²) e o fortalecimento da pesca artesanal comprovam a eficácia da articulação interinstitucional promovida pelo projeto.

Em suma, a Rede de Formação Socioambiental fortaleceu a resistência, promoveu a participação em espaços de decisão, a exemplo das oficinas de revisão dos planos de manejo de Unidades de Conservação estaduais, e promoveu a participação mais qualificada na gestão ambiental em alguns espaços de incidência no litoral de São Paulo e Rio de Janeiro. A interrupção deste fluxo pedagógico representa um retrocesso social, ameaçando proces-

11 Disponível em: <https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br/pea-costa-verde-projeto-redes>
Acesso em: 29 de junho de 2026.

12 TAUS (Termo de Autorização de Uso Sustentável)

sos de autonomia recém-conquistados e o equilíbrio das forças políticas nos territórios tradicionais. A sustentabilidade dos resultados alcançados depende da manutenção desse esforço coletivo e da consolidação das redes de saberes que hoje sustentam a governança socioambiental da região.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Instrução Normativa nº02. Brasília: IBAMA, 2012. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=126811>> Acesso em: 16 de mar. 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Guia para Elaboração dos Programas de Educação Ambiental no Licenciamento Ambiental Federal. Brasília: IBAMA, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/procedimentos-e-servicos/arquivos/publicacoes/2019IbamaGuiaparaElaboracaodosProgramasdeEAAnoLAF.pdf>> Acesso em: 16 de mar. 2026.

CANTER, Larry. W; KAMATH, Jay. Questionnaire checklist for cumulative impacts. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 15, n. 4, p. 311–339, 1995. DOI: [https://doi.org/10.1016/0195-9255\(95\)00010-C](https://doi.org/10.1016/0195-9255(95)00010-C)

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. 25 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. *Educação Ambiental e Movimentos Sociais: reflexões e questões levantadas no GPD*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Quartet, 2006b.

_____. *Educação Ambiental e Epistemologia Crítica*. REMEA - Revista Eletrônica Do Mestrado Em Educação Ambiental, 32(2), 159–176. 2015. <https://doi.org/10.14295/remea.v32i2.5536> Acesso em 05 de abril de 2026.

PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DA COSTA VERDE (PEA COSTA VERDE). 2º Relatório Anual Consolidado. Revisão 00. São Paulo: Programa de Educação Ambiental (PEA-SP / PEA-Rio), abr. 2019.

PROJETO REDES. Relatório Anual do Projeto Redes: Tecendo Saberes, Construindo Autonomia – Fase II do PEA Costa Verde. Período: outubro de 2024 a setembro de 2025. [S.l.]: Projeto Redes / PEA Costa Verde, 2025.

QUINTAS, José Silva. Educação no Processo de Gestão Ambiental Pública: a construção do ato pedagógico. In LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; LAYRARGUES, Philippe Pomier; CASTRO, Ronaldo de Souza. (Orgs.). Repensar a Educação Ambiental: um olhar crítico. São Paulo Cortez, 2009. p.33-79.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas de Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros. (orgs). A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, p. 109/110, 2005.

_____; LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Orgs.). Desenvolvimento e Conflitos Ambientais. Belo Horizonte: Editoraufmg, 2010. p. 11-31

CAPÍTULO 5

PEA FOCO: UMA EXPERIÊNCIA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL COM MULHERES DA CADEIA PRODUTIVA DA PESCA ARTESANAL

Maria Odete da Rosa Pereira

Clara da Rosa Pereira

Luciara Figueira

Doi: 10.48209/978-65-5417-785-4

MULHERES DA PESCA ARTESANAL, EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA E LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL

O presente artigo tem como objetivo apresentar contribuições e reflexões sobre uma prática de educação ambiental desenvolvida com mulheres da cadeia produtiva da pesca artesanal em municípios do Norte Fluminense e da Região dos Lagos, no estado do Rio de Janeiro. Trata-se do Projeto de Educação Ambiental PEA FOCO – Fortalecimento da Organização Comunitária, implementado como medida mitigadora do licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.

O projeto está vinculado ao Sistema de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural do Campo de Peregrino, operado pela empresa PRIO, atendendo à condicionante específica 2.6 da Licença de Operação nº 1741/2025, conforme a Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981), as Resoluções CONAMA nº 01/1986 e nº 237/1997 (BRASIL, 1986; 1997) e a Política Nacional de Educação Ambiental (BRASIL, 1999).

Os Projetos de Educação Ambiental (PEAs), no âmbito do licenciamento ambiental federal, consolidaram-se a partir da Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 001/2010, que estabeleceu diretrizes metodológicas (pedagógicas, técnicas e executivas) voltadas a programas de mitigação de impactos dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás, centra-

das na organização comunitária e na participação na gestão ambiental pública. Nesse contexto, o PEA FOCO¹ insere-se na linha de ação voltada ao fortalecimento da organização comunitária para a participação na gestão ambiental, com recorte de gênero.

O compromisso com a educação popular e com a Arte-Educação Ambiental (AEA) sustentam o desenvolvimento metodológico do projeto, valorizando a construção do conhecimento, por meio de uma aprendizagem emancipatória das sujeitas participantes e de uma proposta de ensino em que o conteúdo é relacionado a sua vida cotidiana.

Dessa forma, as ações têm articulado formação, acompanhamento técnico e apoio ao desenvolvimento organizativo de grupos de mulheres da cadeia produtiva da pesca artesanal, despertando senso de coletividade para atuação política em espaços decisórios, controle social e em empreendimentos coletivos de geração de trabalho e renda, com vistas à mitigação dos impactos da cadeia produtiva de petróleo e gás.

Os PEAs como são conhecidos trabalham a Educação Ambiental a partir dos impactos incidentes sobre determinados grupos sociais e obedecendo a alguns recortes, de gênero, quilombolas, pescadoras e pescadores e de grupos mais difusos. No caso, o PEA FOCO se encaixa no recorte de gênero trabalhando com mulheres da cadeia produtiva da pesca artesanal. Anteriormente à Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 01/10, o padrão de desenvolvimento dos PEAs necessitava de diretrizes mais claras e sistematizadas em função dos impactos gerados pela indústria petrolífera e pela sobreposição de ações dos PEAs em uma mesma região, gerando assim, algumas dificuldades para avaliação do órgão licenciador sobre a efetividade da mitigação e da gestão ambiental regional. No entanto não vamos nos ater ao tempo que antecede a NT 01/2010 e, sim, ao pós-Nota Técnica e expressar a preocupação com o momento atual que anuncia uma transição para um novo modelo, em que os PEAs, até então tidos como principal medida de mitigação ao meio socioeconômico, dão lugar a uma estratégia que integra ações de monitoramento e

¹ A proposta técnica e execução do projeto é de responsabilidade da TRANS FOR MAR Consultoria LTDA.

mitigação como resposta aos impactos socioambientais cumulativos e sinérgicos da indústria petrolífera, intitulado Plano Macro de Gestão de Impactos Sinérgicos das Atividades Marítimas de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural².

Em Pereira (2011) quando se refere ao estudo realizado:

.....a presente investigação se dá no contexto dos processos licenciatórios de petróleo e gás no mar do Brasil realizado pela CGPEG/DILIC/IBAMA com sede no Rio de Janeiro. Através do contato profissional com esta realidade nos inquietou a dificuldade de implantação dos projetos e programas de educação ambiental no âmbito da gestão ambiental pública. Como já foi expresso anteriormente buscamos entender os aportes teóricos que embasam os trabalhos desenvolvidos à luz das orientações pedagógicas do IBAMA e das recomendações constantes na Nota Técnica no. 01 de 2010. Em nossa análise faremos uma triangulação das orientações (IBAMA), os dados categorizados na análise textual e o referencial teórico que nos constitui como pesquisadora, no caso o materialismo histórico-dialético e a teoria crítica (P.18).

Após 2010, consequentemente para além da tese de Pereira, os PEAs com a orientação da Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 01/10, tiveram novos rumos articulados com as demandas sociais e com as comunidades tradicionais. É certo afirmar que fragilidades existiram, por conta dos trâmites burocráticos entre empresas de consultoria, empresas operadoras e órgão licenciador. No entanto percebem-se avanços notáveis nos e nas sujeitas da ação educativa dos PEAs que não devem ser desconsiderados em qualquer proposta de avaliação e consequente implementação de novas diretrizes que não incluam a perspectiva dos grupos sociais afetados tampouco as conquistas promovidas pelos PEAs, sob pena de haver retrocesso na efetividade da mitigação e homogeneização de metodologias que podem culminar em potencialização dos conflitos ambientais gerados pela atividade de produção e escoamento de petróleo e gás. Segundo Pereira, C. (2020), a transformação só se concretiza por meio de um processo educativo emancipatório, dotado

2 O Plano Macro tem por objetivo promover a integração operacional e administrativa de procedimentos de identificação, georreferenciamento, monitoramento, avaliação e mitigação de impactos socioambientais na região abrangida pelos limites geográficos das bacias de Santos, de Campos e do Espírito Santo, e pelos limites terrestres do conjunto de áreas de influência das atividades licenciadas pelo Ibama nestas bacias. (Instrução Normativa IBAMA nº 14, de 12.5.2023, art. 1º)

de potencial crítico de desvelamento da realidade. Esse processo é essencial para estimular a autonomia das sujeitas, impulsionando a ação política e aprofundando as relações com o mundo, bem como na construção de alternativas diante dos desafios encontrados. Os PEAs, nesse contexto, configuram-se como um caminho viável que estabelecem bases para a transformação e emancipação das sujeitas envolvidas na ação educativa, pois fomenta o desvelamento e a criticidade sobre a própria realidade, fortalecendo a capacidade de atuação e intervenção consciente.

A análise do processo de implementação do projeto fundamenta-se na perspectiva da educação ambiental crítica, compreendida como prática social transformadora. Nesse sentido, Freire (1987) afirma que a libertação das sujeitas(os) ocorre por meio da ação coletiva e da conscientização crítica. Em obra posterior, o autor reforça a noção de esperança como ação transformadora, contrapondo-se à passividade (FREIRE, 1992). Ana Mae Barbosa em sintonia com as propostas de Paulo Freire sobre uma educação libertadora, dialogada e crítica, defende a autonomia das sujeitas da ação educativa, o respeito ao seu contexto social (leitura de mundo) e a educação como ato político e de amor, visando a conscientização e a transformação social, tornando a arte e a *experivivência*³ como conhecimento significativo e acessível, e valorizando a cultura e a história das sujeitas. O PEA FOCO se vincula a tais ideias e concepções, pois as participantes, apesar de pouco letradas, experimentam e vivem momentos intensos de aprendizagem significativa, a partir da metodologia da Arte-Educação Ambiental (AEA), desenvolvida por Pereira, J. (2023).

Libâneo (2017) destaca que a educação está intrinsecamente relacionada às dimensões sociais, políticas e econômicas, refletindo os projetos de sociedade em disputa. Candau (2003), por sua vez, enfatiza a necessidade de uma educação comprometida com a superação das desigualdades e com o reconhecimento da diversidade cultural.

3 Conceito fortemente ligado às autoras negras como Conceição Evaristo, Lélia Gonzales e outras, articula experiência vivida, memória, corpo e escrita como forma de produzir conhecimento e resistência, no PEA FOCO associou-se às ações de Arte-Educação Ambiental – AEA.

No campo da educação ambiental, Loureiro (2006, 2019, 2020, 2024) contribui para a compreensão da formação crítica e emancipatória das sujeitas, enquanto Quintas (2006), articula a educação ambiental à gestão pública. Anello (2009), Pereira, M. (2011) e Pereira, C. (2020) aprofundam o debate sobre os PEAs no licenciamento ambiental, destacando sua dimensão política e pedagógica.

PERCURSO METODOLÓGICO: FORMAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DAS MULHERES DA PESCA ARTESANAL

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e analítico, baseada na sistematização da experiência do PEA FOCO entre 2011 e 2026. Foram utilizados como fontes relatórios técnicos, documentos institucionais e registros das atividades desenvolvidas, além da observação participante das autoras.

A metodologia do projeto fundamenta-se na educação popular, com estratégias participativas, tais como rodas de conversa, oficinas, cursos de formação, trocas de experiências e visitas domiciliares. As dinâmicas e atividades práticas que exercitamos nos nossos encontros e reuniões são inspiradas na perspectiva da Arte-Educação Ambiental. O processo educativo é contínuo, dialógico e orientado à construção coletiva do conhecimento (FREIRE, 1987). As reflexões que se seguem dizem respeito ao histórico do PEA FOCO, a partir de seus objetivos ao longo dos anos e por fim os resultados alcançados. Alguns tópicos buscarão apontar as condições precárias das mulheres que vivem nas comunidades pesqueiras, suas dificuldades e perspectivas a partir da participação efetiva no PEA FOCO, enfatizando a importância desse tipo de projeto como mitigação de impactos socioambientais vinculado ao licenciamento ambiental da produção e escoamento de petróleo e gás, Embora se tenha críticas ao modo de produção capitalista e a centralização da matriz energética na energia fóssil, esta é uma realidade concreta que necessita ser enfrentada. Se por um lado busca-se construir alternativas energéticas para o país, de outro lado temos a prevalência dos impactos junto às comunidades pesqueiras, dada as características da atividade marítima de produção e

escoamento de petróleo e gás. Sendo assim, considera-se que não adiantaria pensar apenas no futuro, se não agirmos no presente; por esse motivo, na educação ambiental crítica em que acreditamos torna-se fundamental o trabalho com as adultas que estão “hoje” necessitando de apoio e assessoria, não sendo suficiente se trabalhar apenas com as crianças pensando no futuro, como se ouve em alguns discursos. Nesta perspectiva, a gestão ambiental se torna a pauta do dia para os grupos afetados pelas mudanças climáticas e todas as demais consequências do modo de produção e de viver da sociedade capitalista.

O PEA FOCO está estruturado em cinco fases, com objetivos progressivos voltados ao fortalecimento da organização comunitária e à participação na gestão ambiental pública.

Na primeira fase (2011–2013), buscou-se mobilizar as mulheres e construir uma pauta comum de reivindicações. Na segunda fase (2013–2015), houve maior ênfase na formação política e na inserção em espaços institucionais do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Entre 2016 e 2019, o projeto consolidou práticas educativas e ampliou ações voltadas à autogestão e geração de renda. Na fase de 2020 a 2023, destacam-se a expansão territorial e a adaptação metodológica em função da pandemia de COVID-19. Na fase atual (2024–2026), o foco está na consolidação da participação social e no fortalecimento de iniciativas de economia solidária.

DAS REDES ÀS VOZES QUE OCUPAM A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA

Ao longo de seus 14 anos de execução o PEA FOCO mobilizou cerca de 750 mulheres em sua área de abrangência. Esses dados são parte da metodologia e das estratégias de mobilização do projeto que registra em um cadastro os contatos das mulheres, seu perfil comunitário, vínculo e dependência com a pesca, como forma de orientar o planejamento do processo pedagógico, estratégias didáticas e logística de participação em atividades.

A expressividade dos dados revela o protagonismo das trabalhadoras da pesca nas atividades que sustentam o abastecimento local, o beneficiamento do pescado e a geração de renda nas comunidades tradicionais de pesca e nos municípios a que pertencem. A presença dessas mulheres se constitui como

parte estruturante da economia local, uma vez que desempenham etapas essenciais da cadeia produtiva da pesca — desde o beneficiamento do pescado desembarcado (filetagem de peixe e descasque de camarão) até processos de pesca extrativa e mariscagem em ambientes costeiros, e, em alguns casos, trabalhando na manutenção de petrechos de pesca, como redes, por exemplo. Em muitos territórios, essas atividades representam a principal ou única fonte de renda familiar, sendo também a unidade familiar elemento importante para a organização do trabalho.

Em que pese a importância socioeconômica das atividades realizadas pelas mulheres para a cadeia produtiva da pesca artesanal, sendo elas autônomas, as relações de trabalho firmadas com empresários locais (frigoríficos e peixarias) ou donos de barco são majoritariamente informais: seus ganhos são feitos por produção, em razão da quantidade de pescado beneficiado no dia, e em condições igualmente precárias de trabalho, seja do ponto de vista da saúde da trabalhadora como do seu reconhecimento profissional (como sujeita de direitos). A decisão de escolha das sujeitas da ação educativa do projeto, neste caso as mulheres inseridas na cadeia produtiva da pesca, considera que, se os pescadores são tidos como vulnerabilizados no contexto da produção de petróleo e gás, as mulheres são um público quase invisível na cadeia produtiva da pesca.

Neste sentido, o desafio da metodologia no PEA FOCO, tem sido a comunicação genuína com as mulheres das comunidades pesqueiras. O que significa isso em termos práticos? Uma interação sem criar falsas expectativas, mas construindo uma utopia que sirva de orientação ao longo do caminho. Para isso ser possível, se exige um esforço grande da equipe executora no sentido de criar vínculos e desenvolver nas mulheres uma visão crítica a ponto de elas quererem participar do controle social, e das ações de geração de renda, que visam criar melhores condições de vida para si, sua família e sua comunidade.

A grande contribuição dos projetos em geral, no contexto acima descrito, e especificamente do PEA FOCO tem sido a promoção de encontros entre as sujeitas da ação educativa com assessoria em educação, desenvolvendo

um “processo” educativo transformador que, torna-se preciso frisar, é lento. Não se muda consciências de um dia para outro, então o processo necessita de sequência lógica e didática para que dê resultados efetivos. Assemelha-se ao cultivo na agricultura, é plantando-se ideias, aprendendo a desconfiar de realidades imutáveis, pragmatismos, determinismos e ideologias teológicas que buscam alienar consciências. Nesta perspectiva da amorosidade de Freire, no compromisso com o social, isto é, sendo firme, mas com ternura, alegria, jeito feminino de agir nas lutas, com música, expressão corporal e aprendizagem pelo sensível através da Arte-educação Ambiental, as mulheres do PEA FOCO construíram sua história.

A questão de promover os encontros situa-se principalmente na logística e no financiamento dela. Para as populações vulneráveis o acesso aos centros dos municípios ou deslocamento em geral são dificultados pela falta de transporte público e precariedade do serviço quando ele é fornecido pelo estado. Estamos nos referindo às regiões onde existe a experiência do PEA FOCO. Sendo assim, além de incentivar as mulheres a se encontrarem para discutir suas lutas cotidianas é fundamental que se promova as condições objetivas para tal encontro. Neste quesito o financiamento via licenciamento ambiental federal é da grande importância na vida das pescadoras. O acesso às políticas públicas inclui-se em tais dificuldades, a assessoria especializada em Educação Ambiental também precisa ser oferecida de forma profissionalizada, o que gera custos. Importante salientar que na visão da Educação Ambiental crítica os projetos não substituem ações de competência do Estado, mas sim auxiliam o público a lutar pelos seus direitos de cidadãos e cidadãos de forma eficiente.

O quadro a seguir sintetiza os resultados apresentados em relatórios técnicos do PEA FOCO e a experiência vivida pelas autoras no processo de seu desenvolvimento.

SÍNTESE DE RESULTADOS DO PEA FOCO (2011-2026)

Fase 1 (2011-2013)	Realização de pesquisa participante junto com as mulheres da cadeia produtiva da pesca artesanal na Região Norte Fluminense (NF); organização de um Curso de Formação de Educadoras Populares com formação de 45 mulheres dos municípios de São Francisco de Itabapoana e São João da Barra; manutenção de encontros periódicos com as Educadoras Populares formadas no curso; realização de um Encontro regional com as mulheres da cadeia produtiva da pesca artesanal e presença de representações institucionais do âmbito municipal, estadual e federal, reunindo 47 mulheres participantes do projeto (número não foi maior devido a proposta pedagógica e falta de espaço logístico que comportasse outras integrantes); principais resultados do Encontro: melhoria no acesso ao Registro Geral de Pesca (RGP) e constituição de uma comissão articuladora dos dois municípios como embrião de uma associação de mulheres, visando à defesa dos direitos desse grupo social; realização de reuniões comunitárias devolutivas sobre o encontro e seus principais resultados nos nove núcleos comunitários do projeto.
Fase 2 (2013-2016)	Continuação do processo de encontros e reuniões em âmbito comunitário, municipal e regional; mobilização contínua das sujeitas com visitas domiciliares e criação de vínculos; fortalecimento das lutas cotidianas por transporte, saúde, educação e direitos trabalhistas na pesca, a partir de formações sobre direitos fundamentais e gestão ambiental pública com as educadoras populares e a comissão articuladora, envolvendo os nove núcleos comunitários do projeto e alcançando de 10 a 20 mulheres por núcleo; criação da pessoa jurídica da Associação de Mulheres Apoiadoras do PEA FOCO - AMA PEA FOCO a partir da comissão articuladora criada no Encontro; produção e veiculação de 1 vídeo e 4 spots de rádio junto com as educadoras populares do PEA FOCO; realização de intercâmbio para Rio Grande do Sul para trocas de experiências com seis grupos organizados e nove devolutivas aos núcleos comunitários do projeto; entre 2014 e 2015, o processo educativo dedicou-se, também, à inserção da discussão de projetos relativos a um PCAP – Plano de Compensação da Atividade Pesqueira⁴ no âmbito da Associação AMA PEA FOCO, em parceria com o projeto, pois houve o reconhecimento institucional, pelo órgão licenciador, deste coletivo organizado como referência para discutir o projeto oriundo do PCAP. Com base na realização de um diagnóstico participativo, escolheram duas Cozinhas Pedagógicas, equipadas em cada sede do projeto nos dois municípios, já citados; cursos de planejamento e vendas, e um kit feira para cada Cozinha Pedagógica com equipamentos necessários à venda de produtos em feiras de economia solidária ou assemelhadas. Realização do 2º. Encontro das Mulheres da Cadeia Produtiva da Pesca Artesanal com foco no desafio do trabalho coletivo e geração de renda alternativa à pesca, com 73 participantes (educadoras populares, instituições do estado, representantes da sociedade civil organizada e de outros PEAs). Oficinas de educomunicação com temas voltados ao licenciamento ambiental federal e impactos da exploração e produção de petróleo e gás na pesca.

4 A realização deste PCAP foi decorrente do licenciamento ambiental da Atividade de Perfuração Marítima no Bloco BM-C-47, operado pela Equinor na Bacia de Campos.

Fase 3 (2016-2019)	Fortalecimento da atuação da AMA PEA FOCO a partir da ocupação de cadeiras em Conselhos Municipais e em espaços de participação pública vinculados a processos de licenciamento ambiental; visitas domiciliares mensais para fortalecimento de vínculo e mobilização; execução de oficinas com elementos de associativismo e cooperativismo autogestionário, centradas nos desafios da convivência no trabalho coletivo das Cozinhas Pedagógicas, como forma de melhorar e ampliar a produção culinária das mulheres e fortalecer sua autonomia na consolidação de estratégias de geração de renda alternativa à pesca; intercâmbio e troca de experiências com outros grupos de mulheres organizadas; aprofundamento da Arte-educação Ambiental como processo educativo; realização de um minicurso regional de justiça ambiental, resultando em 26 mulheres capacitadas como multiplicadoras; realização do 3º. Encontro de Mulheres da Cadeia Produtiva da Pesca Artesanal com foco na organização de mulheres para a autogestão e renda alternativa à pesca, a partir de elementos da economia solidária, com 83 participantes (educadoras populares, representantes da sociedade civil organizada e de outros PEAs).
Fase 4 (2020-2023)	Ampliação das ações do PEA FOCO para os municípios da Região dos Lagos - RL (Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Cabo Frio); desenvolvimento da metodologia aplicada na Fase 1 para os municípios que ingressaram nesta Fase; adaptação da metodologia à época pandêmica da Covid-19; manutenção do processo didático, com aulas planejadas no viés da Arte-Educação Ambiental, mesmo no modo online; contatos sistemáticos com as participantes por meio das redes sociais e de plataformas de mídias sociais; letramento digital a partir de vídeos e tutoriais, organização de reuniões online, fornecimento de internet de dados àquelas que necessitavam; apoio psicológico e solidário para as participantes; desenvolvimento de conteúdos relativos à alimentação saudável e à criação de jardins orgânicos nos quintais, em espaços residenciais e nas instituições locais como Unidades Básicas de Saúde (UBS), escolas etc.; manutenção de discussão de temas voltados ao licenciamento ambiental de empreendimentos de petróleo e gás, os impactos à pesca e à educação ambiental no como mitigação; Curso de Capacitação de Agentes de Educação Ambiental, com 62 participantes; aulas teóricas e práticas sobre extração de óleo de pescado, quitina e quitosana; assessoria técnica à AMA PEA FOCO para participação em edital público de fomento para construção do Centro de Refino do óleo do pescado; realização de oficinas de empreendedorismo; construção de um Plano de Negócios para cada Cozinha Pedagógica, de forma a assessorar as produções de alternativas à renda da pesca artesanal. Realização do 4º. Encontro de Mulheres da Cadeia Produtiva da Pesca artesanal com ênfase no debate voltado à participação e controle social, desafios de acesso às políticas públicas da pesca, saúde, educação, direitos da mulher e combate à violência contra às mulheres, totalizando 99 participantes representando os cinco municípios de abrangência do PEA FOCO (RL e NF).

Fase 5 (2024-2026)	Fortalecimento de grupos organizados nas duas regiões de abrangência do projeto; consolidação e ampliação da atuação da AMA PEA FOCO em Conselhos Municipais de São Francisco de Itabapoana e São João da Barra (ocupando ao todo cinco conselhos na condição de titular e três na suplência); ocupação de cadeira (titular) no Conselho Consultivo do Parque Estadual da Lagoa do Açu – PELAG. Inauguração do Centro de Refino do óleo do pescado, em São Francisco de Itabapoana, para capacitação das mulheres da pesca sobre o processo de refino do óleo do pescado bruto; intercâmbio de experiências, aulas práticas de extração de óleo de pescado, quitina e quitosana; realização de uma enquête sobre a percepção das mulheres em relação aos impactos da produção do petróleo e gás na Bacia de Campos (RJ) – com uma amostra de 73 mulheres da cadeia produtiva da pesca artesanal dos cinco municípios de abrangência do projeto; realização de um Curso sobre impactos da cadeia produtiva de petróleo e gás (RL e NF) atendendo às demandas levantadas na enquête, com 34 mulheres capacitadas como multiplicadoras na etapa regional; manutenção do cotidiano do projeto (reuniões periódicas com as lideranças, planejamento didático-pedagógicos das atividades, articulação institucional para fortalecimento das comunidades; lutas constantes para acesso aos direitos sociais); rodas de conversa celebrativas ao 8 de março com foco na participação das mulheres na política; oficinas de economia solidária (2 edições por ano realizada de forma regional ou municipal, com participações que variam entre 20 a 40 mulheres em cada atividade); protagonismo das integrantes do PEA em ações importantes para o reconhecimento do trabalho feminino na pesca, tais como Conferências Públicas e, principalmente, em ações que visam o combate à vulnerabilidade da mulher pescadora no licenciamento ambiental, subsidiando com dados primários a atuação da Defensoria Pública do RJ e intervindo no debate público sobre a proposta de programas de mitigação do Plano Macrorregional do Ibama; preparativos (participantes e assessorias) do 5º. Encontro de Mulheres da Cadeia Produtiva da pesca em julho de 2026.
-------------------------------	---

Fonte: Arquivos das autoras

Os resultados indicam avanços significativos na organização das mulheres participantes, incluindo a criação da Associação de Mulheres Apoiadoras do PEA FOCO (AMA PEA FOCO), o acesso ampliado a políticas públicas e o desenvolvimento de alternativas de geração de renda.

O processo educativo demonstrou-se contínuo e gradual, corroborando a perspectiva freiriana de que a conscientização não ocorre de forma imediata (FREIRE, 1987). A utilização de metodologias participativas e da arte-educa-

ção ambiental contribuiu para o fortalecimento da autonomia e da identidade coletiva.

Além disso, evidencia-se a importância do financiamento vinculado ao licenciamento ambiental, que possibilita condições materiais para a participação social, sem substituir as responsabilidades do Estado (Quintas, 2006).

O PEA FOCO evidencia o potencial da educação ambiental crítica como instrumento de transformação social no contexto do licenciamento ambiental federal. Os resultados demonstram avanços na organização comunitária, na formação política e na mitigação de impactos socioambientais. Contudo, o cenário atual apresenta incertezas quanto à continuidade dessas iniciativas, reforçando a necessidade de fortalecimento das políticas públicas de educação ambiental e da atuação dos órgãos ambientais.

REFERÊNCIAS

ANELLO, L. F. S. Os programas de educação ambiental no contexto das medidas compensatórias e mitigadoras no licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração de petróleo e gás no mar do Brasil. 2009. Tese (Doutorado) – FURG, Rio Grande, 2009.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Política Nacional de Educação Ambiental.

BRASIL. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-14-de-12-de-maio-de-2023-488490184>

BARBOSA, A. M.; COUTINHO, R. G. (org). Arte/Educação como mediação cultural e social. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

FREIRE, P. Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, P. Pedagogia da esperança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LIBÂNEO, J. C. Educação: teoria e prática. São Paulo, 2017.

CANDAU, V. M. Educação intercultural. Rio de Janeiro, 2003.

LOUREIRO, C. F. B. Pensamento complexo, dialética e educação ambiental. São Paulo: Cortez, 2006.

LOUREIRO, C. F. B. Educação ambiental: questões de vida. São Paulo: Cortez, 2019.

LOUREIRO, C. F. B. Sustentabilidade e educação. São Paulo: Cortez, 2020.

LOUREIRO, C. F. B. Trajetórias e fundamentos da educação ambiental. São Paulo: Cortez, 2024.

PEREIRA, C. R. Mulheres com voz e vez: a educação ambiental crítica e transformadora no Projeto de Educação Ambiental PEA FOCO. 2020. Tese (Doutorado) – FURG, Rio Grande, 2020.

PEREIRA, J. R. Da margem ao mar navegando com as mulheres da pesca artesanal pelas águas da Arte/Educação: uma sistematização das experiências a partir das oficinas de um Projeto de Educação Ambiental. 2023. Dissertação (Mestrado) – FURG, Rio Grande, 2023.

PEREIRA, M. O. R. Educação ambiental com pescadores artesanais. 2006. Dissertação (Mestrado) – FURG, Rio Grande, 2006.

PEREIRA, M. O. R. PEAs no licenciamento ambiental. 2011. Tese (Doutorado) – FURG, Rio Grande, 2011.

QUINTAS, J. Introdução à gestão ambiental pública. Brasília: IBAMA, 2006.

CAPÍTULO 6

POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO LICENCIAMENTO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL: REFLEXÕES TEÓRICO-PRÁTICAS SOBRE LIMITES, POSSIBILIDADES E CONTRADIÇÕES DA MITIGAÇÃO DE IMPACTOS EM UM PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Patrick Almeida Soares

Anelise Vargas da Silva

Doi: 10.48209/978-65-5417-785-5

INTRODUÇÃO

Objetiva-se com este trabalho apresentar os atravessamentos entre o estabelecimento da indústria petrolífera no âmbito do projeto de modernização conservadora brasileiro¹, o fortalecimento sociopolítico de povos e comunidades tradicionais a partir do acirramento de conflitos territoriais oriundos desse projeto e o estabelecimento de um corpo normativo ambiental.

Esse conjunto compõe o quadro geral de pressupostos que amparam a execução de projetos de educação ambiental desenvolvidos como medidas de mitigação de impactos negativos no meio socioeconômico exigidas no licenciamento ambiental federal da indústria de petróleo e gás natural, tendo como referência a experiência acumulada no Projeto de Educação Ambiental Rede Observação, com seus limites, possibilidades e contradições no âmbito da gestão de conflitos socioambientais territoriais.

Executado desde o ano de 2021, o projeto é condicionante exigida pelo Ibama para a licença de operação da Prio para as atividades de produção e es-

¹ Partindo de reflexão de Netto (1996), Santos (2017) empreende um debate sobre as particularidades do desenvolvimento capitalista no Brasil, sendo uma destas o caráter conservador da modernização no país, onde convivem sem grandes contradições o processo de desenvolvimento produtivo industrial no século XX e a agudização de relações sociais e econômicas que remetem, num primeiro olhar, ao período colonial - a exemplo do latifúndio monocultor para exportação - mas que são refuncionalizadas e integradas à lógica de acumulação capitalista.

coamento de petróleo e gás natural nos campos de Polvo, Frade, Tubarão Martelo e Albacora Leste, na Bacia de Campos.

A área de abrangência do projeto abarca os municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Rio das Ostras, Macaé, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco do Itabapoana, localizados no estado do Rio de Janeiro, bem como os municípios de Presidente Kennedy e Itapemirim, no litoral sul do Espírito Santo. São sujeitos prioritários da ação educativa do projeto as comunidades tradicionais e de agricultores familiares nos 11 municípios, atuando junto a comunidades quilombolas, povos da pesca (pescadores artesanais de alto mar e de águas interiores, bem como mulheres marisqueiras) e pequenos agricultores familiares.

Pedagogicamente, o PEA conta com uma equipe de 8 educadores ambientais, organizados em eixos metodológicos distintos, mas complementares, sendo estes: Comunicação Popular, Educação Ambiental Crítica, Pesquisa Social e Teatro do Oprimido. Dentro de suas especificidades, os eixos buscam atuar no sentido de superar a fragmentação da realidade, desvelando as determinações estruturais dos problemas ambientais vivenciados pelos grupos e formulando estratégias de intervenção para agir em consequência. Além disso, também conta com 11 articuladores locais, referenciados municipalmente, responsáveis pela mobilização dos grupos, organização logística e administrativa em cada localidade, além do suporte no desenvolvimento das atividades pedagógicas.

O PEA, assim como os Projetos de Educação Ambiental dos Trabalhadores (PEAT), Projetos de Comunicação Social (PCS) e outros projetos no âmbito dos Programas Básicos Ambientais, são exigidos, por força de lei, como medidas de mitigação de impactos negativos no contexto do licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos, conduzido pelo Ibama, não se confundindo com projetos e iniciativas de responsabilidade social executadas pelas operadoras (Ibama, 2012).

De modo singular, merece ser destacado, a educação ambiental se insere como medida mitigadora obrigatória no escopo das condicionantes socioeconômicas não só por força das exigências da política ambiental brasileira, mas também por determinação direta expressa no artigo 6º do Decreto nº 4281/2002,

que regulamenta a Política Nacional de Educação Ambiental - Lei nº 9795/99. Desse modo, projetos e programas de educação ambiental devem constar da lista de condicionantes, para além do que aponta os estudos ambientais ou de prioridades definidas pelos órgãos ambientais responsáveis por licenciar um empreendimento.

O capítulo justifica-se pela necessidade de empreender um balanço crítico do potencial mitigatório de um projeto cujo público prioritário, ao mesmo tempo que apresenta um perfil diverso e demandas muito específicas do ponto de vista do acirramento de conflitos territoriais, compartilha em comum os atravessamentos estruturais da inserção de seus territórios no circuito produtivo da indústria petrolífera e do conjunto de atividades econômicas associadas direta e indiretamente a esse setor industrial.

O PAPEL DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA NO PROJETO MODERNIZADOR DE NAÇÃO

O desenvolvimento da indústria de petróleo brasileira é um tema singular na história do país, especialmente em meados do século XX, tendo em vista os crescentes debates públicos em torno do conteúdo estratégico desse setor industrial, tanto no cenário geopolítico internacional, considerando o acirramento das disputas entre as potências imperialistas que desaguaram em duas guerras mundiais, bem como a centralidade, no plano interno, do controle estratégico desse recurso em uma dimensão de soberania e desenvolvimento nacional (Dias & Quaglino, 1993).

A campanha “O Petróleo é Nosso” coroou o que provavelmente foi o mais alto nível de consciência popular² em torno do tema, pautando problemas ligados à ingerência de empresas estrangeiras³ em torno da exploração, distribuição e exportação de recursos estratégicos nacionais e a centralidade

2 Conforme Guerreiro Ramos (1996), uma “consciência crítica da realidade nacional”, produzida historicamente nas condições específicas das agudas contradições do desenvolvimento capitalista brasileiro em sua fase industrial.

3 Destacam-se, por exemplo, as atividades de empresas como Royal Dutch (atual Shell) e Standard Oil Company (atuais Chevron e ExxonMobil), que atuam no país desde anos finais do século XIX, na importação e distribuição de combustíveis e outros derivados do petróleo (Dias & Quaglino, 1993).

do monopólio estatal na produção petrolífera (*Ibid.*), desaguando na criação da Petrobrás em outubro de 1953.

A respeito da centralidade do agente estatal na consolidação das bases para o desenvolvimento do complexo industrial petrolífero brasileiro, Osorio (2014), em sua análise sobre as particularidades do Estado nos países de capitalismo dependente, destacadamente em seu caráter desenvolvimentista e modernizador, assevera como uma de suas principais tarefas a consolidação do assim chamado “modelo de industrialização na América Latina”, com forte conteúdo estatal no processo de industrialização por substituição de importações desencadeado pela crise sistêmica da década de 1930, na criação de empresas públicas direcionadas para atuação em áreas consideradas estratégicas e grandes projetos de desenvolvimento, infraestrutura e energia.

Interessante notar, ainda segundo Osorio (*Ibid.*), que durante a vigência do Estado contra insurgente na figura das ditaduras empresariais militares, esse modelo de modernização industrial de extração conservadora (Santos, 2017) - tendo em vista a manutenção do caráter das relações de propriedade e exploração - com alguma diversificação, ganharia um caráter mais seletivo e primarizado, especializado em torno da produção de *commodities*.

Durante esse período, a Petrobras apresentou um desenvolvimento importante na exploração em águas profundas, com as primeiras operações na Bacia de Campos a partir de meados da década de 1970 e a implantação da base de apoio *onshore* no município de Macaé, no Norte Fluminense. Esse movimento foi tensionado pela necessidade de garantir algum nível de abastecimento interno, condição agravada pela desarticulação das cadeias globais de produção em meio às sucessivas crises do petróleo na década de 1970 (Neto & Neto, 2006).

Uma inversão importante ocorreria a partir de meados da década de 1990 com o ascenso neoliberal e o ciclo de privatizações e abertura comercial. A Emenda Constitucional nº 09/1995 inseriu alteração importante no artigo 177 da Constituição, dispondo sobre a quebra do monopólio da União no setor petrolífero. A nova redação seria regulamentada em 1997, pela Lei 9.478, abrindo margem para a atuação de empresas privadas nacionais e in-

ternacionais no setor através de contratos de concessão e regime de partilha de produção em áreas estratégicas, a exemplo do pré-sal⁴ (Neto, 2018).

No tocante à Bacia de Campos, conforme dados dos Boletins da Produção de Petróleo e Gás Natural da ANP, esta concentrava, no início dos anos 2010, aproximadamente 85% da produção nacional de petróleo. Em fevereiro de 2026, dados da mesma agência apontam uma participação de 20% na produção nacional, contra 78% da Bacia de Santos, demarcando um deslocamento da produção da Região Norte Fluminense em direção ao litoral Norte de São Paulo.

No “rastros” do desenvolvimento da indústria na Bacia de Campos, a literatura aponta, desde muito cedo, a exemplo dos trabalhos de Cruz (2004), Carvalho & Silva (2004) e Caçador (2005), até produções mais recentes como Passos & Neto (2019), Cruz, Souza & Terra (2025) e Bronz (2025), o passivo de impactos sociais, econômicos, fiscais e territoriais negativos⁵, contradições que denotam o efetivo “desenvolvimento do subdesenvolvimento” (Gunder Frank, 2015) dos municípios na região, profundamente dependentes das rendas petrolíferas e sujeitos às oscilações de um mercado extremamente volátil, com pouquíssima diversidade produtiva, em nada vinculada às necessidades reais das populações locais.

O CONTRAPÉ DO DESENVOLVIMENTISMO: POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS COMO SUJEITOS COLETIVOS DE DIREITO

Concomitante ao avanço do projeto de modernização conservadora, tendo no desenvolvimento das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural uma de suas expressões mais patentes, ocorreram dois processos históricos centrais para nossa reflexão.

4 Sobre o tema do pré-sal, que extrapola os limites deste trabalho, caberia uma exposição cuidadosa sobre as condições conjunturais e estruturais específicas que determinaram seu descobrimento, bem como os interesses econômicos e políticos atizados em torno de sua apropriação, envolvendo, inclusive, a articulação de forças externa e internas direcionando a paulatina captura desse recurso sob o tacão das operadoras privadas.

5 Não obstante a contribuição desses e tantos outros trabalhos dedicados a formar uma massa crítica sobre o desenvolvimento petrolífero na Bacia de Campos (em muito condensados em torno da Universidade Cândido Mendes), a maioria absoluta elude as problemáticas relacionadas aos conflitos territoriais envolvendo distintas frações de comunidades tradicionais e de pequenos agricultores familiares, com exceção do trabalho de Bronz (op. Cit.), focado nos impactos sobre comunidades quilombolas, e outros trabalhos centrados no tema da pesca artesanal em alto mar.

Primeiramente, a criação de um arcabouço jurídico-normativo dedicado a disciplinar os temas relativos à “questão ambiental”, incluindo a garantia Constitucional, a partir de 1988, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a toda população, cabendo a esta mesma população (estratificada em classes sociais com interesses antagônicos e capacidades desiguais de intervenção sobre o meio ambiente) e ao Estado (capturado pelos interesses dos grupos sociais dominantes) o dever de preservá-la (Quintas, 2009). Esse tema será trabalhado de modo mais detido na seção seguinte.

E, em segundo lugar, o ascenso das lutas sociopolíticas de distintos setores populares pela defesa e manutenção de seus regimes de propriedade comum⁶ (grupos que posteriormente seriam reunidos na categoria de “povos e comunidades tradicionais”), baseados em relações imbricadas com o território e seus recursos naturais elaborados simbolicamente enquanto universo de práticas, criação de regras e acordos endógenos, baseados na tradicionalidade e relações de parentesco e/ou solidariedade para a gestão dos bens comuns à comunidade (Little, 2004).

Vale destacar, conforme Little (*Ibid.*) e Diegues (2000) que o debate entre questão ambiental e comunidades tradicionais tem matizes distintas, em especial no tocante à questão das unidades de conservação: alguns abertamente antagônicos, a exemplo das vertentes de extração preservacionista que apregoam a preservação de uma natureza desumanizada e consequentemente postulam os grupos tradicionais como potencialmente degradantes para a qualidade ambiental. E outras vertentes, a exemplo da socioambientalista, que possibilita alianças táticas com os grupos tradicionais, tendo em vista o reconhecimento de que.

A dimensão ambientalista dos territórios sociais [das comunidades tradicionais] expressa-se na sustentabilidade ecológica da ocupação por parte desses povos durante longos períodos de tempo, baseada nas formas de exploração pouco depredadoras de seus respectivos ecossistemas. A profundidade histórica dessa sustentabilidade é complementada por sua abrangência geográfica, encontrável nos mais diversos ecossistemas do país (Little, 2004, p. 275)

6 Resistência que se dá frente ao projeto “modernizador” de Nação, que, a despeito de impor, mediante força, um processo de homogeneização do território, produz as condições de sua própria contestação, aglutinadas nas reivindicações desses contingentes populacionais, com um forte conteúdo de reconhecimento de suas identidades e territorialidades específicas (O’Dwyer, 2016).

Um resultado fundamental das distintas frentes de organização e articulação dos povos tradicionais foi a superação da condição de invisibilidade institucional a que estiveram submetidos durante longo período, alcançando, a partir da Constituição de 1988, o status de sujeitos coletivos de direito.

Conforme reflexão de Almeida (2008) sobre a abrangência do significado, das problemáticas e horizontes contidos na categoria “terras tradicionalmente ocupadas”, pode-se afirmar que

De 1988 para cá o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas”, vitorioso nos embates da Constituinte, tem ampliado seu significado, coadunando-o com os aspectos situacionais, que caracterizam hoje o advento de identidades coletivas, e tornou-se um preceito jurídico marcante para a legitimação de territorialidades específicas e etnicamente construídas (p. 48).

No início dos anos 2.000, outros dois instrumentos importantes foram deflagrados no âmbito dos direitos dos povos tradicionais no Brasil: a promulgação, em 2004, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho Sobre Povos Indígenas e Tribais (atualmente consolidada no Decreto nº 10.088 de 2019), que além de superar uma visão integracionista dessas populações ao modelo hegemônico da “sociedade englobante”, também estabelece a necessidade de consulta prévia, participativa, livre e informada a esses grupos, por parte do Estado, nos casos de realização de qualquer medida institucional que de algum modo possa influenciá-los.

Outro avanço importante no período foi a promulgação do Decreto 6.040 de 2007, que, ao estabelecer a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, apresenta definições claras sobre o que se entende como “povos e comunidades tradicionais”, bem como “territórios tradicionais” e sua dimensão sustentável, atando definitivamente o tema da tradicionalidade desses grupamentos com a preservação da qualidade ambiental.

O MEIO AMBIENTE COMO DIREITO E SUAS IMPLICAÇÕES NO LICENCIAMENTO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL

No tocante ao corpo jurídico brasileiro direcionado sobre a questão ambiental, destacam-se dois instrumentos importantes: a avaliação de impactos ambientais (AIA) e o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (BRASIL, 1981). Sanchez (1995) ressalta a imbricação entre ambas ferramentas, acrescentando, além da dimensão instrumental, um caráter procedimental à AIA.

Segundo o autor, a AIA é um instrumento na medida em que é usada como subsídio de planejamento preventivo da ocorrência do dano ambiental (entendendo ambiental em seu sentido amplo, abarcando meio natural, socioeconômico, biofísico, etc.). Já a dimensão procedimental da AIA apresenta-se no âmbito da execução das políticas públicas ambientais, associada a processos decisórios ligados a questões como:

(i) a determinação da necessidade de uma dada iniciativa ser submetida à AIA; (ii) o estabelecimento de termos de referência para a condução de um estudo específico; (iii) a elaboração de um estudo de caráter técnico denominado EIA; (iv) a preparação de um documento de comunicação denominado RIMA; (v) mecanismos formais de participação do público, como a audiência pública; (vi) procedimentos de análise técnica e de revisão dos estudos apresentados e (vii) um procedimento formal de tomada de decisão (Sanchez, 1995, p. 13-14)

O artigo 225 da Constituição, ao estabelecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito a toda população e cimentar constitucionalmente a AIA nos termos propostos, na prática postula que nenhum grupo social deve suportar uma parcela desproporcional de danos oriundos das atividades econômicas, colocando sob risco o pleno gozo do direito garantido.

Refletindo sobre essa cláusula pétrea, Quintas (2009, p. 49), pontua que essa coletividade a que é garantido o direito formal ao meio ambiente equilibrado e saudável “não é homogênea, ao contrário, sua principal caracterís-

tica é a heterogeneidade. Nela convivem interesses, necessidades, valores e projetos de futuro diversos e contraditórios, classes sociais, etnias, religiões e outras diferenciações”. Essas desigualdades, estruturais e estruturantes da sociedade brasileira, se expressam também nas condições desiguais de intervenção e acesso ao meio ambiente plenamente equilibrado. Isso impõe ao Estado, na figura de seus órgãos ambientais exercendo a prerrogativa de agentes licenciadores de atividades impactantes, especial atenção sobre os efeitos sociais difusos das atividades licenciadas.

Serrão (2010) propõe uma análise nessa direção, compreendendo que o agente licenciador, seja o Ibama ou os órgãos estaduais de meio ambiente, ao autorizarem a instalação, operação e ampliação de empreendimentos como os ligados à cadeia produtiva de petróleo e gás natural, estão, efetivamente, determinando a aceitabilidade dos ônus e bônus oriundos dessas atividades, assim como sua distribuição desigual nos diferentes grupos sociais.

E “quem fica com o ônus, representado pelos impactos e riscos sociais, e quem fica com os benefícios dessa distribuição”? (op. Cit., p. 98), a resposta é clara: aos grupos sociais em situação de vulnerabilidade socioambiental⁷, a exemplo das diferentes expressões dos povos e comunidades tradicionais, são endereçados os impactos ambientais, sociais e econômicos dessas atividades. O histórico de conflitos envolvendo grandes empreendimentos extrativistas, obras de infraestrutura e grupos de quilombolas, indígenas, pescadores artesanais e tantos outros, atesta essa dimensão.

Ainda no tocante ao capítulo constitucional do meio ambiente, também é postulada como incumbência do Estado a promoção à educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. De início, educação ambiental e licenciamento ambiental seguiram caminhos paralelos, com pouco ou nenhum entrecruzamento, até 2002, com a regulamentação da Política Nacional de Educação Ambiental, como mencionado anteriormente.

⁷ Condição de destituição de direitos vivenciada por estratos populacionais específicos, tornando-as predispostas a sofrer os riscos e impactos da implantação de empreendimentos. Pode-se citar fatores como baixa renda; insuficiência de acesso a bens ambientais, serviços públicos e infraestrutura; maior grau de dependência direta dos recursos naturais; menor capacidade de intervenção sobre os processos decisórios dos agentes públicos-estatais; marcadores sociais ligados à raça, gênero e ciclos etários mais sensíveis, como infância, adolescência e velhice (Ibama, 2018).

EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO LICENCIAMENTO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL: A EXPERIÊNCIA DO PEA REDE OBSERVAÇÃO

A exigência, por parte do Ibama, da execução de projetos de educação ambiental como condicionantes das licenças de operação para as atividades de produção e escoamento de petróleo e gás natural, sob o título de mitigação de impactos sobre o meio socioeconômico, ampara-se nesse corpo legal e em seus desdobramentos normativos, como a Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/10⁸, a Instrução Normativa nº 02/2012⁹ e a Nota Técnica nº 02/2018/COMAR/CGMAC/DILIC¹⁰.

Dessa feita, educação ambiental e mitigação de impactos da indústria petrolífera se entrecruzam. Porém, não “qualquer” educação ambiental. Não obstante a miríade de vertentes que compõem o mosaico de matizes político-ideológicos da educação ambiental, Quintas (2009, p. 58) define objetivamente que a educação no processo de gestão ambiental tem como finalidade

proporcionar condições, por meio de processos pedagógicos diferenciados, para a intervenção qualificada, coletiva e organizada de grupos sociais específicos no ordenamento das práticas de apropriação social dos bens ambientais, que o Estado realiza ou deixa de realizar.

Finalidade que se coloca em um contexto social de agudização das contradições do desenvolvimento capitalista, com efeitos especialmente deletérios sobre as condições do meio ambiente e de grupos sociais subalternizados. Em suma, uma educação ambiental de extração crítica que admite o caráter conflituoso das relações sociais em torno da apropriação da natureza, que busca transformar a realidade social por meio da ação coletiva organizada, bem como os sujeitos que protagonizam o ato pedagógico, construindo, para si, condições concretas de emancipação e autonomia (Quintas, 2006; Ibama, 2018).

8 Estabelece diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás.

9 Estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórios, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Ibama.

10 Estabelece subsídios para aplicação da Instrução Normativa nº 02/2012.

Longe de qualquer arroubo revolucionário, a exigência de projetos de educação ambiental voltados pedagogicamente e institucionalmente nessa direção, impõe ao setor petrolífero, um dos mais influentes e impactantes setores econômicos do mundo, a execução de um programa que entra em contradição direta com seus interesses estratégicos, atuando no sentido da mobilização e fortalecimento de setores que historicamente são aliados de espaços de poder institucional – embora, como discutido anteriormente, têm voz ativa em espaços outros de pressão política – para que tenham condições de contestar as situações em que consideram incorrer em danos socioambientais desproporcionais às suas condições.

Esse pressuposto ganha corpo na construção do objetivo do PEA Rede Observação, voltado para a promoção da organização comunitária e a condução de processos formativos e organizativos para a qualificação do debate público sobre conflitos ambientais territoriais. Conjunto de ações desenvolvidas com comunidades tradicionais e de pequenos trabalhadores rurais na região da Bacia de Campos. A presença desses grupos enquanto sujeitos de direito dessa política pública em particular herda os ganhos oriundos das lutas sociais por reconhecimento formal de suas identidades e territorialidades no âmbito do Estado brasileiro, assim como dos impactos e conflitos vivenciados a partir da implantação de grandes empreendimentos, bem como a necessidade de ações compensatórias e mitigatórias.

Desta feita, a mitigação do PEA Rede Observação se torna substantiva do ponto de vista do desenvolvimento do processo pedagógico junto dos grupos, com ganhos notáveis sobre a capacidade reflexiva e superação da fragmentação da realidade social, compreendendo as determinações mais profundas dos problemas e conflitos ambientais vivenciados pelos coletivos. Ao mesmo tempo, o processo também se substantiva no sentido da atuação sociopolítica protagonizada pelas comunidades participantes em seus territórios, conforme apontam dados agregados na Tabela 1, que sintetiza alguns dos principais espaços de controle social ocupados pelos grupos.

Tabela 1 - Intervenção em espaços de controle social¹¹
(maio de 2023 a março de 2026)

Espaços de decisão	Nº de espaços ocupados
Cadeira em Conselho de Unidades de Conservação	5
Participação em Audiências Públicas de Planejamento da Gestão Pública	5
Participação em Audiências Públicas do Licenciamento Ambiental	12
Cadeira em Conselhos Municipais	7
Participação em reuniões de Conselhos Municipais e Conselhos Gestores	11
Participação em atividades de elaboração de planos e programas municipais	4
Participação em Conferências, Fóruns e Seminários	17

Fonte: Elaboração própria (2026)

Em síntese, pode-se observar três tendências importantes nessas informações. Primeiramente, a participação dos grupos em espaços de gestão relacionados a unidades de conservação (UCs). Além de atender um direcionamento presente na IN nº 02/2012 – que estimula a articulação do PEA junto às UCs em sua área de atuação – essa participação denota uma dimensão de mediação de conflitos socioambientais entre a gestão das unidades de conservação e as comunidades tradicionais. Se, por um lado, a criação dessas UCs visa resguardar a integridade dos ecossistemas locais e regionais, por outro, sua implementação em grande medida ignora a existência prévia de grupos tradicionais e de suas práticas de manejo que garantem simultaneamente as condições de subsistência das comunidades e efeitos positivos para a conservação ecossistêmica.

Little (2004) denomina essa lógica de “preservacionismo territorializante”, com centralidade no controle total, por parte do Estado, de extensas áreas “criadas” mediante atos legais, gerenciadas sob os auspícios de pesquisas científicas sobre as condições ambientais nessas áreas e também de planos de manejo que definem práticas autorizadas e proibidas nas áreas zoneadas no interior das unidades. Em suma, uma lógica de desenvolvimentismo verde.

¹¹ Dados resumidos aos objetivos desse capítulo. Existe uma série de outros espaços ocupados pelos grupos que serão discutidos em trabalhos futuros.

Outra tendência é a participação em audiências públicas, muitas ligadas a processos de licenciamento ambiental de atividades diversas, mas com destaque para aquelas ligadas ao setor de petróleo e gás natural. As audiências públicas são, “por excelência”, um dos principais terrenos da gestão ambiental pública, tendo em vista a obrigatoriedade de sua realização por parte do agente licenciador e agente licenciado com vistas a consultar publicamente a população sobre a possibilidade de implantação do empreendimento. A despeito de possibilitar algum nível de atuação direta dos grupos sociais durante o licenciamento “em processo” (isto é, antes da emissão da licença de operação da atividade), Sanchez (1995) aponta fragilidades em seu caráter meramente informativo (na maioria das vezes), e sua realização ser condicionada somente ao final do processo de licenciamento, após a elaboração e revisão dos estudos de impacto ambiental concernentes ao empreendimento.

Por fim, nota-se também a participação em nível municipal, em diversos conselhos setoriais (meio ambiente, saúde, assistência social, cultura, etc.), tanto como titulares de cadeiras, quanto ouvintes, e também na elaboração de planos municipais das mais diversas políticas públicas. A atuação em conferências é também notável, extrapolando os limites municipais com a eleição de delegados, participantes do PEA, para etapas estaduais e federais de representação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi objeto de reflexão deste trabalho apresentar um conjunto de supostos históricos e normativos que lastreiam a execução de projetos de educação ambiental desenvolvidos como medidas de mitigação de impactos socioambientais oriundos da cadeia produtiva de petróleo e gás. Na seção inicial, dedicou-se uma discussão centrada no desenvolvimento da indústria de petróleo e gás natural no Brasil.

As chamadas comunidades tradicionais foram tema de preocupação na seção seguinte, demonstrando seu papel político e organizativo atuante no sentido de pressionar o Estado para o reconhecimento de seus direitos específicos. Isso se cristaliza no âmbito da Constituição de 1988, que, além de reconhecer

formalmente o direito de povos indígenas e quilombolas a seus territórios, também postula o acesso ao meio ambiente equilibrado como direito inalienável, tema que ocupa a terceira seção, reunindo um debate em torno do licenciamento ambiental enquanto função pública voltada para mediar a apropriação desigual de recursos naturais e consequentemente, mediar o acesso (ou falta de acesso) ao postulado no artigo 225 da Carta Magna.

Sendo a educação ambiental outra função de Estado no âmbito da garantia ao meio ambiente equilibrado, discute-se na seção final o papel desempenhado por projetos dessa natureza no âmbito do licenciamento ambiental de atividades petrolíferas. Discute-se, sobretudo, em torno da efetividade da ação mitigatória do PEA Rede Observação.

A guisa de conclusão, propõe-se algumas reflexões que, longe de encerrar o debate, postula outras problemáticas para discussão. Primeiramente, a despeito de seu alinhamento crítico e transformador, a educação ambiental no licenciamento opera nos marcos jurídico-normativos da ordem social vigente. O Estado e seu aparato burocrático e legal não é neutro ou imparcial, mas opera tensionado entre a influência de agentes sociais com interesses antagônicos em relação a legitimação dos usos (ou não usos) do meio ambiente e seus recursos. A pletera de concepções distintas sobre gestão ambiental e educação ambiental na sociedade – e nos próprios órgãos ambientais – impõem certa volatilidade em torno das formas concretas de efetivação dessa política (Quintas, 2002), com possibilidades reais de desmonte ou reformas de caráter conservador, não obstante a crescente mobilização e defesa de setores sociais impactados em torno da execução de projetos dessa natureza.

Outra nota importante: o PEA não substitui as instituições representativas e formas organizativas específicas das comunidades, embora estimule e ofereça apoio a sua constituição. A despeito de grupos mobilizados e atuantes no âmbito do projeto, nota-se que em situações diversas o PEA desempenha um papel acessório em relação às lutas sociais dos sujeitos a que direciona o ato pedagógico. Ao mesmo tempo que é um limite da institucionalidade que postula a realização do projeto, é também uma condição para o fortalecimento de autonomia e autodeterminação dentro dos grupos, agindo em esferas que trans-

põem as prerrogativas do PEA, mas que tocam diretamente em seus interesses particulares.

Feitas essas ponderações sobre os limites da atuação, cabe pontuar as possibilidades. Como demonstrado, o PEA Rede Observação acumula experiências exitosas de organização social e intervenção nas arenas públicas de decisão em nível local, incidindo sobre questões ligadas a ocupação de espaços de participação social (audiências públicas, seções legislativas, conselhos, etc.) como forma de mediação de conflitos socioambientais, alcançando resultados como o reconhecimento desses grupos pelas forças sociais operantes localmente, bem como conquistas importantes para a manutenção dos meios de vida dos grupos sociais participantes. Entretanto, nota-se que ainda é embrionária a capacidade de atuação coordenada dos diferentes grupos em nível regional e escalas mais amplas e complexas de articulação sociopolítica, demandando um trabalho pedagógico mais afinado nessa direção, que pode ser objeto de reflexão futura.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural – Produção de petróleo e gás natural por bacia. Nº 186. Fevereiro de 2026.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: Terras tradicionalmente ocupadas. 2ª Ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008. P. 25-132

BRASIL. Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002. Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de junho de 2002.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 de setembro de 1981.

BRONZ, Deborah. Impactos Socioambientais da Indústria de Petróleo e Gás sobre as Comunidades Quilombolas do QUIPEA. Relatório. Maio de 2025.

CAÇADOR, Sávio Bertochi. O impacto dos royalties do petróleo na economia e nas finanças públicas do Espírito Santo e de seus municípios. In: *Petróleo, Royalties & Região*. UCAM Cidades. Campos dos Goytacazes – RJ. Ano II, nº 8. 2005. P. 04-05.

CARVALHO, Ailton Mota de; SILVA, Érica Tavares da. Industrialização, crescimento urbano e violência – O caso de Macaé-RJ. In: *Petróleo, Royalties & Região*. UCAM Cidades. Campos dos Goytacazes – RJ. Ano II, nº 5. 2004. P. 07-08.

CRUZ, José Luis Vianna da. Problemas, recursos e potencialidades do desenvolvimento do Norte Fluminense: O papel da Petrobrás. In: *Petróleo, Royalties & Região*. UCAM Cidades. Campos dos Goytacazes – RJ. Ano I, nº 4. 2004. P. 09-10.

CRUZ, José Luis Vianna da; SOUZA, Joseane; TERRA, Denise Cunha Tavares. Grandes investimentos, dependência e conflitos socioespaciais no território petrolífero: o Estado do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DINIZ, Nelson (Orgs.). *A nova urbanização dependente no capitalismo rentista-neoextrativista*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2025, p. 385-416.

DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana. *A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobrás*. Rio de Janeiro: CPDOC: Petrobrás. 1993.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. *O mito moderno da natureza intocada*. 3ª Ed. São Paulo: Hucitec – Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras. USP. 2000

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 3ª Ed. 1996.

GUNDER FRANK, André. *Capitalismo y subdesarrollo em América Latina. El Sudamericano*. Colección Socialismo y Libertad, nº 39. 2015.

IBAMA. Instrução Normativa CGPEG/DILIC/IBAMA nº 02, de 27 de março de 2012. Estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de Março de 2012, Seção I, p. 130.

IBAMA. Nota Técnica Nº 02/2018 COMAR/CGMAC/DILIC. Subsídios para a aplicação da Instrução Normativa nº 02/2012 (IN 02/2012) para elaboração do Programa de Educação Ambiental (PEA) de empreendimentos no âmbito do Licenciamento Ambiental Federal (LAF). Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente, 2018.

LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. In: Anuário Antropológico/2002-2003. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2004. P. 251-290.

NETO, Jayme Barral; NETO, Romeu e Silva. Reestruturação produtiva e interiorização da economia no Estado do Rio de Janeiro: Uma nova dinâmica para a Região Norte Fluminense. In: Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambu – MG. 2006.

NETO, Manoel P. S. Manual de direito do petróleo: uma visão jurídica do ouro negro no Brasil. 1ª Ed. Jundiaí, SP: Paco. 2018.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Uma nova forma de fazer história: os direitos às terras de quilombo diante do projeto modernizador de construção da Nação. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. (Org.). Direitos quilombolas & Dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia. 2016. P. 257-274.

OSORIO, Jaime. O Estado no Centro da Mundialização: A sociedade civil e o tema do poder. 1ª Ed. Editora Outras Expressões: São Paulo. 2014

PASSOS, William Souza; NETO Romeu e Silva. As regiões de influência da Bacia de Campos na “Nova Década Perdida”: um balanço sobre a evolução do mercado de trabalho e da população (2010-2019). In: Petróleo, Royalties & Região. UCAM Cidades. Campos dos Goytacazes – RJ. Ano XVII, nº 64. 2019. P. 15-24.

QUINTAS, José Silva. Educação no processo de gestão pública: a construção do ato pedagógico. In: Loureiro, C. F. B.; Layrargues, P. P.; Castro, R. S. (Orgs.) Repensar a educação ambiental: um olhar crítico – São Paulo: Cortez, 2009. p: 33 – 80.

QUINTAS, José Silva. Meio ambiente e cidadania. In: QUINTAS, José Silva (Org.). Pensando e Praticando a Educação Ambiental na Gestão do Meio Ambiente. 3ª Ed - Brasília. Ibama. 2006. P. 199-206.

QUINTAS, José Silva. Por uma educação ambiental emancipatória: considerações sobre a formação do educador para atuar no processo de gestão ambiental. In: QUINTAS, José Silva (Org.). Pensando e Praticando a Educação Ambiental na Gestão do Meio Ambiente. 3ª Ed - Brasília. Ibama. 2006. P. 13-22.

SANCHEZ, Luis Enrique. O processo de avaliação de impacto ambiental, seus papéis e funções. In: Rodrigues, J. R.; Lima, A. L. B. R.; Teixeira, H. R.; Sanchez, L. E (Orgs.). A efetividade do processo de avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo: uma análise a partir de estudos de caso. Secretaria do Meio Ambiente, Coordenadoria de Planejamento Ambiental. São Paulo. 1995. P. 13-19.

SANTOS, Josiane Soares. “Questão Social”: particularidades no Brasil. 1ª Ed. São Paulo: Cortez Editora. Coleção biblioteca básica de Serviço Social, v. 6. 2017.

SERRÃO, Mônica Armond. Os impactos socioambientais e as medidas mitigadoras/compensatórias no âmbito do licenciamento ambiental federal das atividades marítimas de exploração e produção de petróleo no Brasil. In: HERCULADO, Selene; CORRÊA, Heitor Delgado. Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé. Niterói, 2010, P. 97-112.

PARTE III

TERRITÓRIO EM CONFLITO: MINERAÇÃO E DIREITOS TERRITORIAIS



CAPÍTULO 7

A CERTIDÃO DE AUTODEFINIÇÃO E O DIREITO À CONSULTA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Olivia Velho Marques
Marcela Raquel Diniz Lara Resende
Luísa Faleiro Vale Chagas
Isadora de Oliveira Costa e Silva
Matheus de Mendonça Gonçalves Leite
Doi: 10.48209/978-65-5417-785-7

Resumo: Este artigo científico analisa a natureza jurídica da Certidão de Autodefinição Quilombola, emitida pela Fundação Cultural Palmares, e sua relação com o exercício dos direitos quilombolas reconhecidos na Constituição da República de 1988 e em Tratados/Convenções Internacionais de Direitos Humanos. Sustenta-se que a Certidão de Autodefinição Quilombola tem natureza declarativa e não constitutiva e, por isso, a falta do referido documento não pode ser utilizada como justificativa para se negar a realização da consulta das comunidades quilombolas no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos, obras ou atividades que lhes afetem diretamente. O artigo expõe o resultado de pesquisas científicas realizadas para a orientação de práticas extensionistas e para o exercício da advocacia popular em defesa de comunidades quilombolas no âmbito de licenciamentos ambientais. As pesquisas foram realizadas no âmbito do Projeto de Pesquisa “O Estado de Coisas Inconstitucional dos processos minerários na Agência Nacional de Mineração - ANM e dos licenciamentos ambientais realizados pelo Estado de Minas Gerais: a violação generalizada e sistemática dos direitos humanos dos povos e comunidades tradicionais diretamente afetados por empreendimentos minerários”, vinculado e financiado pelo Fundo de Incentivo à Pesquisa da PUC Minas (FIP/PUC Minas). As práticas extensionistas foram realizadas no âmbito do Projeto de Extensão “A luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo”, vinculado à Pró-Reitoria de Extensão da PUC Minas. A advocacia popular foi exercida como advogado da Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N’Golo.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar se a certidão de autodefinição é condição jurídica para a exigência da consulta livre, prévia, informada e de boa-fé das comunidades quilombolas no âmbito dos licenciamentos ambientais de empreendimentos minerários que lhes afetem diretamente.

As comunidades quilombolas são grupos culturalmente diferenciados por manterem tradições de matriz africana, com ancestralidade negra, organização social própria e relações territoriais específicas, cuja história está relacionada a resistência à opressão e à exploração estruturada racialmente desde o início da colonização e em operação até os dias atuais.

O conceito legal de comunidades quilombolas está estabelecido no artigo 2º do Decreto nº 4.887/2003, nos seguintes termos:

Art. 2º. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (Brasil, 2003).

Após quase 400 anos de escravização de africanos e seus descendentes e mais 100 anos de uma abolição que não veio acompanhada de políticas públicas de reparação de suas sequelas sociais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconheceu, pela primeira vez, as comunidades quilombolas como sujeitos coletivos de direito e previu a construção de políticas públicas para a superação das sequelas da escravização e da discriminação racial.

As políticas públicas quilombolas devem ser entendidas como um conjunto de ações intersetoriais e articuladas, sob a coordenação do Ministério da Igualdade Racial e com recursos orçamentários específicos para a sua efetivação, com a finalidade de intervir na realidade social para a superação da exclusão e da marginalização das comunidades quilombolas, para a correção das desigualdades raciais e para a concretização dos direitos da população quilombola no País.

As políticas públicas quilombolas estão, atualmente, estruturadas no Programa Aquilomba Brasil, instituído pelo Decreto nº 11.447/2023, em torno de quatro eixos temáticos: (1) acesso à terra e ao território; (2) infraestrutura e qualidade de vida; (3) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e, (4) direitos e cidadania.

O acesso às políticas públicas quilombolas fica condicionado à obtenção da certidão de autodefinição, a ser expedida pela Fundação Cultural Palmares – FCP¹ após a instrução do processo administrativo e a inscrição da comunidade quilombola no Cadastro Geral das Comunidades Quilombolas. A expedição da certidão de autodefinição das comunidades quilombolas é atualmente regulada pela Portaria FCP nº 85/2026.

A certidão de autodefinição é a porta de entrada das comunidades quilombolas nas políticas públicas quilombolas, estruturadas no Programa Aquilomba Brasil, com vistas a promover a concretização dos direitos quilombolas.

Apesar de ter iniciado a expedição da certificação de autodefinição das comunidades quilombolas a partir do ano de 2004, logo após a publicação do Decreto nº 4.887/2003, a maioria das comunidades quilombolas ainda não é certificada pela Fundação Cultural Palmares, prejudicando, assim, o acesso às políticas públicas quilombolas e o exercício dos direitos quilombolas.

Em Minas Gerais, por exemplo, a Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N’Golo e o Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva – CEDEFES já identificaram 1.043 comunidades negras quilombolas². Contudo, a Fundação Cultural Palmares certificou, apenas 487 comunidades quilombolas em Minas Gerais, em conformidade com os dados fornecidos pela Fundação Cultural Palmares até 14/04/2025³.

1 A Fundação Cultural Palmares – FCP é entidade pública vinculada ao Ministério da Cultura, criada com autorização da Lei Federal nº 7.668/1988, com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. Dentre outras atribuições legais, a FCP tem competência para emitir as certidões de autodefinição das comunidades quilombolas, garantindo a visibilidade e o acesso às políticas públicas quilombolas para a efetivação dos direitos territoriais, sociais e econômicos.

2 A Relação das Comunidades Negras Quilombolas em Minas Gerais, elaborada pela N’Golo e pelo CEDEFES, está acessível em: <https://www.cedefes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Relacao-CNQ-em-Minas-Gerais-atualizadaem04062021.pdf>.

3 A lista de comunidades quilombolas certificadas em Minas Gerais pela Fundação Cultural Palmares está disponível em: https://www.gov.br/palmares/pt-br/acesso-a-informacao/copy2_of__Download_do_PDF_das_Comunidades_certificadas__Certidoes_expedidas____Posicao_14.04.2025.pdf/view.

Pode-se afirmar, então, que a maioria das comunidades quilombolas em Minas Gerais não estão certificadas pela Fundação Cultural Palmares e, por isso, continuam excluídas do acesso às políticas públicas quilombolas. Em números exatos, apenas 46,69% das comunidades quilombolas em Minas Gerais estão certificadas pela Fundação Cultural Palmares.

Nesse contexto, este artigo discute se as comunidades quilombolas não certificadas pela Fundação Cultural Palmares têm direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé nos licenciamentos ambientais de empreendimentos minerários que lhes afetem diretamente.

O problema científico pode ser formulado do seguinte modo: a certidão de autodefinição é condição jurídica para que as comunidades quilombolas possam exercer o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé em licenciamentos ambientais de empreendimentos minerários que lhes afetam diretamente?

A relevância social do problema acima formulado se mostra pela proliferação de projetos minerários na região do Alto Jequitinhonha, situada na Serra do Espinhaço Meridional, nova fronteira do neoextrativismo minerário em Minas Gerais, cujos empreendimentos minerários afetam diretamente comunidades quilombolas ainda não certificadas pela Fundação Cultural Palmares.

As pesquisas, que consubstanciam as informações e as análises contidas neste artigo científico, foram realizadas a partir da assessoria jurídica prestada à Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N’Golo⁴ na defesa do direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé da comunidade quilombola de Escadinha de Cima, localizada no distrito de Itapanhoacanga, município de Alvorada de Minas/MG, no licenciamento ambiental da empresa “Minermang Mineração de Manganês Ltda”.

A mineradora pretende operar empreendimento minerário para a realização de lavra a céu aberto de minério de ferro, com instalação de uni-

4 A Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N’Golo é associação civil, formada exclusivamente pelas comunidades quilombolas existentes em Minas Gerais e criada no ano de 2005, com a finalidade de apoiar a luta das comunidades quilombolas pela efetivação de seus direitos humanos e fundamentais e para o acesso às políticas públicas quilombolas.

dade de tratamento de minerais, de Pilhas de rejeito/estéril, de estrada para transporte de minério/estéril externa aos limites do empreendimento minerário, em área de 259,34 ha.

O licenciamento ambiental tramita sob o número 01892/2022, na modalidade de licenciamento ambiental concomitante – LAC 1 (LP+LI+LO – Classe 4), perante a Superintendência Regional de Meio Ambiente – SUPRAM Jequitinhonha, que é órgão vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais – SEMAD.

O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente do Projeto Minermang (EIA/RIMA) não traz quaisquer informações sobre a existência de povos e comunidades tradicionais, inclusive quilombolas, na área diretamente afetada do empreendimento minerário. A parte do diagnóstico socioeconômico do EIA/RIMA foi elaborado apenas com dados secundários, não tendo sido realizada qualquer pesquisa de campo para a identificação *in loco* dos povos e comunidades tradicionais, inclusive quilombolas, que vivem na área de influência do empreendimento minerário.

Contudo, de acordo com o mapeamento inicial e provisório feito pela Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N’Gollo, o empreendimento minerário irá afetar diversos povos e comunidades tradicionais, inclusive a Comunidade Quilombola de Escadinha de Cima, localizada no distrito de Itapanhoacanga, no município de Alvorada de Minas/MG.

Em estudo preliminar denominado “Transformações Socioambientais e Violações de Direitos Humanos no Contexto do Empreendimento Minas-Rio em Conceição do Mato Dentro, Alvorada de Minas e Dom Joaquim, Minas Gerais” (GESTA/UFGM e Outros, 2018, p. 71), elaborado com a finalidade de identificar as comunidades tradicionais afetadas pelo Projeto Minas-Rio da mineradora Anglo American, a Comunidade Quilombola de Escadinha é caracterizada como

(...) constituída por uma parentela predominantemente negra, “formando uma comunidade negra rural com características tradicionais que já consta, inclusive, em listagens de organizações não governamentais como sendo remanescente de quilombo” (DIVERSUS, 2008, p. 21). Uma dessas organizações é o Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva (CEDEFES),

que disponibilizou em seu sítio eletrônico informações sobre a “Comunidade Quilombola Escadinha de Cima” (CEDEFES, 2010). Além disso, consta no Parecer Único do SISEMA nº 001/2008, o levantamento da Comunidade Quilombola Escadinha de Cima como patrimônio imaterial do município de Alvorada de Minas (SISEMA, 2008, p.152). A comunidade localiza-se ao longo do Vale do Córrego da Escadinha e sua ocupação inicial remonta ao período da escravidão com a chegada de famílias negras no local. Os moradores descendem das famílias Francisco e Luiz e todos possuem laços de parentesco entre si, uma vez que os casamentos são majoritariamente endogâmicos. Possuem também relações de parentesco com uma comunidade próxima, chamada Serra dos Monteiros. A apropriação do território pela comunidade é predominantemente familiar (DIVERSUS, 2008).

Apesar de ser uma comunidade negra rural, com ancestralidade negra, organização social própria e relações territoriais específicas, cuja história está relacionada a resistência à escravidão, a Comunidade Quilombola de Escadinha não é ainda certificada pela Fundação Cultural Palmares e, por isso, foi invisibilizada no licenciamento ambiental do empreendimento minerário da Minermang.

A N’Golo ajuizou Ação Civil Pública para exigir a realização da consulta livre, prévia, informada e de boa-fé da Comunidade Quilombola de Escadinha, e de todas as outras comunidades tradicionais que forem identificadas na área de influência do empreendimento minerário, independentemente da existência de certificação de autodefinição expedida pela Fundação Cultural Palmares, no licenciamento ambiental do projeto minerário da Minermang.

A ação judicial tramita sob o número 1002860-55.2023.4.06.3812, perante o juízo da 2ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária de Sete Lagoas, que deverá decidir a questão se a Comunidade Quilombola de Escadinha, que ainda não é certificada pela Fundação Cultural Palmares, tem direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé no licenciamento ambiental do projeto minerário da Minermang.

Os fundamentos da futura decisão judicial poderão servir de orientação para todos os demais casos de comunidades quilombolas que ainda não foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares, mas que estão comprovadamente na área de influência de empreendimentos minerários objeto de licenciamento ambiental por parte do Estado brasileiro.

A SERRA DO ESPINHAÇO COMO FRONTEIRA DE EXPANSÃO DO NEOEXTRATIVISMO MINERÁRIO EM MINAS GERAIS

O empreendimento minerário da Minermang está localizado na Serra do Espinhaço Meridional, no município de Alvorada de Minas, estado de Minas Gerais.

A Serra do Espinhaço é uma cadeia de montanhas que envolve uma faixa linear de direção norte-sul, que se inicia nas proximidades de Belo Horizonte/MG e desenvolve-se pela região centro-norte de Minas Gerais (área do Serro, Diamantina e Grão Mogol), adentrando até o norte do Estado da Bahia na região da Chapada Diamantina, conforme figura abaixo.

Figura 1- Extensão da Cordilheira do Espinhaço



Fonte: Revista Quadrilátero, 2019⁵

⁵ Acesso ao mapa em : <https://revistaquadrilatero.wordpress.com/2019/06/03/a-cordilheira-do-espinhaco-patrimonio-natural-de-barao-de-cocais-catas-altas-e-santa-barbara/>

A Serra do Espinhaço, em Minas Gerais, é o coração geológico da expansão da fronteira minerária no Brasil, desde o ciclo do ouro e diamante nos séculos XVII e XVIII até a intensa exploração atual de minerais como ferro, manganês, fosfato, ouro, alumínio, granito, chumbo, quartzito, diamante industrial, areia e cascalho. Há centenas de projetos minerários, em fases de planejamento, de instalação e de operação, na região da Serra do Espinhaço Meridional, tais como o Projeto Minas-Rio (Anglo American), Projeto Serra da Serpentina (Vale), Projeto Serro (Herculano), Projeto Ônix (Ônix Mineração), dentre outros.

A expansão minerária na Serra do Espinhaço Meridional avança sobre áreas de recarga hídrica, de biodiversidade única e de territórios de povos e comunidades tradicionais, ameaçando de destruição o patrimônio natural e cultural de importância mundial.

A importância natural e cultural da Serra do Espinhaço foi reconhecida pela UNESCO com a criação da Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço (RBSE)⁶ em 2005, definida como área prioritária de conservação ambiental em virtude de sua enorme biodiversidade, da relevância dos mananciais hídricos formadores das bacias hidrográficas dos Rios São Francisco, Doce e Jequitinhonha e da presença de diversos povos e comunidades tradicionais, inclusive quilombolas, com seus estilos de vida e tradições culturais reproduzidos por meio da apropriação coletiva de seus territórios.

A Revista Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço, publicação oficial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, registra a presença dos povos e comunidades tradicionais na Serra do Espinhaço nos seguintes termos:

⁶ No dia 27 de abril de 2005, a República Federativa do Brasil enviou, com a chancela da Comissão Brasileira do Programa o Homem e Biosfera (COBRAMAB) e do Ministério das Relações Exteriores – Itamaraty, proposta para o reconhecimento da Serra do Espinhaço como Reserva da Biosfera, dirigida à Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO. A Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço foi reconhecida pelo ofício da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization SC-05/CONF.210/2Add, em Paris, Room XIV (Bovin Building), no dia 24 de junho de 2005, por meio do Man and the Biosphere (MaB) Programme – Meeting of the Bureau of the International Coordinating Council, UNESCO Headquarters.

O histórico de ocupação da Serra do Espinhaço remonta à presença de diversos povos e comunidades que se estabeleceram em seus territórios, expressando seus saberes, costumes, estilos de vida e tradições entre as gerações.

Esses grupos, quando reunidos em contextos culturais diferenciados e com formas próprias de organização social, são categorizados como povos e comunidades tradicionais. Eles utilizam e se apropriam do território e, consequentemente, dos recursos naturais disponíveis como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, e desenvolvem, ao longo do tempo, um legado de conhecimentos, usos, práticas e códigos sociais. Esses grupos sociais têm sido alvo de pesquisas que buscam entender como ocorre e se mantém a relação histórica dos povos e das comunidades com o ambiente, o que pode levar a apreender os seus saberes ecológicos historicamente constituídos.

Dentre os grupos tradicionais residentes na Serra do Espinhaço, as comunidades Quilombolas surgem com destacada importância, pois representam um símbolo marcante da história das Minas Gerais e do Brasil. Os quilombos eram considerados locais onde se concentravam os negros que se rebelavam contra o regime escravagista colonial, além de possibilitar a reprodução dos aspectos culturais, simbólicos e as manifestações religiosas ligadas à pátria.

A importância das dezenas de comunidades Quilombolas na reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço remete à opulência do ciclo do ouro e do diamante, dos séculos XVII a XIX. Foi nessa época que os negros sustentaram as minas de extração desses recursos naturais em Minas Gerais com trabalho escravo, o que resultou em uma cultura subjugada e apartada de suas matrizes e na formação de um povo carente de direitos, de terras e de políticas. Assim, os territórios onde vivem esses povos afro-brasileiros significam mais que simples áreas físicas: os quilombos traduzem, em suas terras, a garantia da subsistência existencial do grupo, carregados com elevada significância histórica, cultural e simbólica, resguardando valiosos patrimônios materiais e imateriais de extrema relevância para a edificação da miscigenada cultura brasileira (Revista Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço, v. 1, n. 1, Brasília: Unesco, 2017, p. 50/51).

A maioria das comunidades quilombolas existentes na região da Serra do Espinhaço ainda não foi certificada pela Fundação Cultural Palmares, como é o caso da Comunidade Quilombola de Escadinha, evidenciando, assim, a relevância da discussão sobre a natureza jurídica da certidão de auto-definição.

A NATUREZA JURÍDICA DA CERTIDÃO DE AUTODEFINIÇÃO EXPEDIDA PELA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES

A legislação em vigor reconhece o princípio da autoatribuição da identidade étnica como critério para o reconhecimento da existência de uma comunidade quilombola.

Isso significa que uma comunidade quilombola existe quando seus membros se autoatribuem a referida identidade étnica, por reconhecerem a sua ancestralidade negra e a sua organização social, por ocuparem um território e por terem uma história relacionada a resistência à opressão e à exploração racial. A identidade étnica quilombola independe de qualquer ato formal do Estado para o seu reconhecimento e para o exercício dos direitos que são assegurados às comunidades quilombolas.

O princípio da autoatribuição da identidade étnica quilombola é formalmente reconhecido no artigo 1º, item 2, da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT e no artigo 2º do Decreto nº 4.887/03. É oportuno transcrever os referidos dispositivos legais:

CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT

Artigo 1º. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.

[...]

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção (Brasil, 2019, grifos nossos).

DECRETO Nº 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, **segundo critérios de auto-atribuição**, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (Brasil, 2003, grifos nossos).

Pode-se afirmar, então, que a certidão de autodefinição da Fundação Cultural Palmares tem caráter meramente declaratório e funciona como medida administrativa de facilitação do exercício dos direitos fundamentais quilombolas e do acesso às políticas públicas previstas no Programa Aquilomba Brasil, instituído pelo Decreto nº 11.447/2023.

Em outras palavras, a comunidade é quilombola quando se afirma como tal por ter ancestralidade negra, por ocupar um território e por ter a sua história relacionada a resistência à opressão histórica sofrida, independentemente de qualquer ato estatal.

Isso significa que a falta de certificação da Fundação Cultural Palmares não pode ser utilizada como impeditivo para o exercício dos direitos quilombolas, especialmente o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé (artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT) no licenciamento ambiental de empreendimentos minerários que lhes afetem diretamente.

A Procuradora Regional da República, Lívia Nascimento Tinôco (2018, p. 107/108), justifica o caráter meramente declaratório, e não constitutivo, da certidão de autodefinição emitida pela Fundação Cultural Palmares, nos seguintes termos:

A certidão de autodefinição emitida pela Fundação Cultural Palmares não tem natureza constitutiva, isto é, ela não cria a partir dali uma comunidade quilombola. Seu efeito é meramente declaratório e, portanto, apenas atesta formalmente a preexistência de uma comunidade que se autorreconhece como remanescente de quilombos.

Por essa mesma razão, não se pode aceitar que apenas após a expedição da certidão pela FCP uma dada comunidade tenha acesso a políticas públicas para a satisfação dos seus direitos relacionados à saúde, educação, moradia, previdência e assistência social, assistência jurídica etc. Em verdade, o Estado brasileiro cria fórmulas e estratégias para se relacionar com as co-

munidades quilombolas, impondo a estas a adoção obrigatória de modelos que muitas vezes não correspondem às suas práticas, a exemplo da obrigatoriedade de criação de uma associação para o recebimento da titulação de seu território, mediante um título coletivo e pró-indiviso, inalienável, imprescritível e impenhorável. Cabe ao MPF acompanhar e velar pela integralidade dos direitos coletivos das comunidades quilombolas, mesmo antes da FCP expedir a certidão de autodefinição e mesmo antes de estar instituída sua associação, pois a existência de uma, claramente, não se confunde com a existência da outra.

Na ação civil pública nº 1002860-55.2023.4.06.3812, ajuizada pela N’Golo para a defesa do direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé da Comunidade Quilombola de Escadinha no licenciamento ambiental do Projeto Minermang, o juízo da 2ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária de Sete Lagoas reconheceu que a falta de certificação da Fundação Cultural Palmares não prejudica o exercício dos direitos quilombolas. O referido juízo reconheceu que “não há qualquer exigência constitucional ou legal nesse sentido, cabendo a efetivação dos atos de proteção independentemente da solução administrativa da certificação” (Brasil, 2023).

No julgamento dos Embargos de Declaração no Agravo de Instrumento nº 1010984-17.2023.4.06.0000/MG, a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 6ª Região adotou o mesmo entendimento de que a certificação da Fundação Cultural Palmares tem efeitos meramente declaratórios, e não constitutivos, devendo ser assegurado às comunidades quilombolas todos os direitos independentemente da existência de certificação. Vejamos:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITOS FUNDAMENTAIS DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE DA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. COMPETÊNCIA DO INCRA. CERTIDÃO DE AUTODEFINIÇÃO. CARÁTER DECLARATÓRIO. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. INCONFORMISMO COM O MÉRITO. RECURSOS REJEITADOS.

[...]

III. Razões de decidir

[...]

8. A certidão de autodefinição da Fundação Cultural Palmares tem caráter meramente declaratório, e não constitutivo, não se tratando de requisito para a proteção dos direitos das comunidades quilombolas.

9. A proteção às comunidades quilombolas não está condicionada à certificação ou ao registro nos órgãos competentes. A existência das comunidades já se revela suficiente para que todos os seus direitos possam ser juridicamente tutelados.

[...]

IV. Dispositivo e tese

Tese de julgamento: *“A certidão de autodefinição de comunidades quilombolas tem caráter meramente declaratório, não constituindo requisito para a proteção dos direitos fundamentais dessas comunidades, cuja existência já se revela suficiente para que participem de procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos que possam afetar seus territórios e modos de vida”*. (Brasil, 2026).

As decisões judiciais acima reproduzidas indicam a formação de uma jurisprudência, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, no sentido de reconhecer caráter meramente declarativo à certidão de autodefinição quilombola expedida pela Fundação Cultural Palmares – FCP.

A consolidação deste entendimento jurisprudencial é essencial para os direitos quilombolas não se transformem em promessa constitucional sem qualquer efetividade, especialmente quando se considera que mais da metade das comunidades quilombolas em Minas Gerais ainda não foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares e que seus territórios estão localizados em área de interesse mineral de grandes corporações capitalistas.

CONCLUSÃO

A Fundação Cultural Palmares – FCP tem se mostrado ineficiente na certificação das comunidades quilombolas existentes em Minas Gerais. Passados mais 22 anos do início da prática administrativa de certificação das comunidades quilombolas para o acesso às políticas públicas quilombolas, a FCP certificou apenas 46,69% das comunidades quilombolas em Minas Gerais.

No contexto acima delineado, atribuir caráter constitutivo à certidão de autodefinição da FCP significa excluir a maior parte das comunidades quilombolas existentes em Minas Gerais do exercício dos direitos quilombolas e do acesso às políticas públicas de reparação e superação das sequelas de quase

400 anos de escravização de africanos e seus descendentes, acrescidos de 100 anos de negligência absoluta do Estado brasileiro de intervir na realidade vivenciada pela população negra e quilombola para garantia de direitos na pós-abolição da escravidão.

Ademais, atribuir caráter constitutivo à certidão de autodefinição da FCP é uma afronta ao princípio da autoatribuição da identidade étnica quilombola, por condicionar o reconhecimento da identidade étnica a um ato do Estado brasileiro, retirando, assim, o poder das comunidades negras de definirem, livremente e sem qualquer interferência do Estado, a sua identidade étnica. Atribuir caráter constitutivo à certidão de autodefinição da FCP é uma violação do artigo 1º da Convenção nº 169 da OIT e do 2º do Decreto nº 4.887/2003, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.239/DF.

Conclui-se, então, que a certidão de autodefinição da FCP tem caráter meramente declaratório e serve, apenas, para que o Estado brasileiro possa melhor organizar as políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas, não tendo o poder de excluir ou justificar a negação de direitos às comunidades negras que se autoatribuíram a identidade quilombola por terem ancestralidade negra e organização social própria, ocuparem um território e possuírem uma história relacionada a resistência à opressão sofrida.

As comunidades quilombolas têm direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé no licenciamento ambiental de empreendimentos minerários que lhes afetam diretamente, independentemente de terem sido certificadas pela Fundação Cultural Palmares. Uma vez constatada a existência de comunidades quilombolas na área a ser afetada pelo empreendimento minerário, o órgão licenciador tem o dever legal de ordenar a instauração do processo de consulta da comunidade quilombola, com a construção dos estudos do componente quilombola e o início dos diálogos para que o projeto minerário possa ser adaptado aos interesses e preferência da comunidade quilombola.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023.** Institui o Programa Aquilomba Brasil e o seu Comitê Gestor. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11447.htm. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Justiça Federal de Primeira Instância. **Decisão Interlocutória na Ação Civil Pública nº 1002860-55.2023.4.06.3812.** Autor: Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N’Golo. Réu: Estado de Minas Gerais e outros. Juiz Federal: Cláudio Henrique Fonseca de Pina. Julgado em 07 setembro 2023. Tribunal Regional Federal da 6ª Região – eproc. Disponível em <https://www.trf6.jus.br>. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região (3ª Turma). **Embargos de Declaração em Agravo de Instrumento nº 1010984-17.2023.4.06.0000/MG.** Embargante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e outro. Embargado: Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N’Golo. Relator: Desembargador Federal Álvaro Ricardo de Souza Cruz. Julgado em 03/02/2026. Tribunal Regional Federal da 6ª Região – eproc. Disponível em <https://www.trf6.jus.br>. Acesso em: 25 maio 2026.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Portaria FCP nº 85, de 16 de março de 2026.** Institui o Cadastro Geral das Comunidades Quilombolas e estabelece os procedimentos para expedição da Certidão de Autodefinição no âmbito da Fundação Cultural Palmares – FCP. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-fcp-n-85-de-16-de-marco-de-2026-693133513>. Acesso em: 25 maio 2026.

ENGENHARIA DE RECURSOS NATURAIS LTDA – ERN. **Estudo de Impacto Ambiental: Minermang Mineração de Manganês Ltda.** Estudo ambiental apresentado à Superintendência Regional de Meio Ambiente – SUPRAM. Serro: ERN, 2022.

ENGENHARIA DE RECURSOS NATURAIS LTDA – ERN. **Relatório de Impacto Ambiental: Minermang Mineração de Manganês Ltda.** Estudo ambiental apresentado à Superintendência Regional de Meio Ambiente – SUPRAM. Serro: ERN, 2022.

GRUPO DE ESTUDOS EM TEMÁTICAS AMBIENTAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (GESTA/UFMG) E OUTROS. **Estudo Preliminar: Transformações socioambientais e violações de direitos humanos no contexto do empreendimento Minas-Rio em Conceição do Mato Dentro, Alvorada de Minas e Dom Joaquim, Minas Gerais**, 2018. Disponível em: https://coletivomargaridaalves.org/wp-content/uploads/2019/11/EstudoPreliminar_Out2018_Web.pdf Acesso em: 25 maio 2026.

TINÔCO, Livia Nascimento. A Fundação Cultural Palmares: Certificação de autoatribuição. Finalidade. Efeitos. In: GRABNER, Maria Luiza (Org.). **Reconhecimento de direitos territoriais de comunidades quilombolas / 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais**. Brasília: MPF, 2018, pp. 106/108. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais/federais/mpf/mpf-2018_manual-de-atuacao-quilombolas.pdf/view. Acesso em: 25 maio 2026.

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Revista Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço**, v. 1, n. 1. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://editora.iabs.org.br/site/wp-content/uploads/2018/03/RBSE-Vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em: 25 maio 2026.

CAPÍTULO 8

PROTEÇÃO AMBIENTAL, CONFLITOS TERRITORIAIS E COMUNIDADES QUILOMBOLAS: USOS AMBÍGUOS DA LEI DA MATA ATLÂNTICA A PARTIR DO CASO DO INDAIÁ

Miguel de Souza Pereira

Julia Cotta Lima de Oliveira

Leonardo Ferreira Reis

Jesus Rosário Araújo

Beatriz Ribeiro Machado

Samanta Pereira Borges

Viviane Guimarães Pereira

Doi: 10.48209/978-65-5417-785-8

INTRODUÇÃO

A relação entre proteção ambiental e direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais integra os conflitos socioambientais brasileiros, sobretudo quando normas de conservação incidem sobre territórios ocupados por comunidades indígenas, quilombolas, caiçaras, ribeirinhas, extrativistas e outros grupos tradicionais (Arruda, 1999; Diegues, 2019; Lobato et al., 2023). Na Mata Atlântica, essa relação envolve um bioma definido pela Constituição como patrimônio nacional, marcado por ocupação, fragmentação florestal e exploração econômica, mas também pela presença de comunidades com formas próprias de vida, trabalho e manejo da natureza (Varjabedian, 2010; Penna-Firme; Brondízio, 2017).

As comunidades quilombolas estão inseridas nesse debate, uma vez que seus direitos territoriais foram reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, por meio do art. 68 do ADCT, e regulamentados pelo Decreto nº 4.887/2003, que considera a autoatribuição, a trajetória histórica, as relações territoriais e a ancestralidade negra vinculada à resistência à opressão histórica (Silva, 2019). Apesar desse reconhecimento, a efetivação dos direitos territoriais quilombolas

envolve morosidade, disputas fundiárias, pressões econômicas, omissões estatais e conflitos com instrumentos ambientais que podem impor restrições ou exigências administrativas sobre práticas associadas aos modos de vida dessas comunidades, sem incorporar plenamente suas dimensões material, cultural, produtiva e simbólica (Giron, 2020; Lobato et al., 2023).

No plano jurídico-ambiental, a Lei nº 11.428/2006 regula a proteção e o uso da vegetação nativa da Mata Atlântica, mas pode gerar ambiguidades quando incide sobre práticas tradicionais de subsistência, troca, pequena comercialização, manejo, memória e reprodução cultural, especialmente em razão das categorias de “uso eventual” e da restrição ao uso comercial direto ou indireto (Varjabedian, 2010; Ewert et al., 2016). Assim, a análise considera que a aplicação da Lei da Mata Atlântica pode assumir caráter restritivo quando desconsidera desigualdades históricas, insegurança fundiária, racismo ambiental, direitos territoriais quilombolas e conhecimentos ecológicos locais (Rangel, 2016; Giron, 2020; Lobato et al., 2023).

Este trabalho analisa a problemática à luz da ecologia política, abordagem que interpreta conflitos ambientais como processos atravessados por relações de poder, desigualdades sociais, apropriação territorial e disputas sobre modos de conhecer e manejar a natureza (Lipietz, 2002; Alimonda, 2015; Leff, 2021). Essa leitura é articulada aos debates sobre justiça e racismo ambiental, que evidenciam a distribuição desigual dos custos da degradação, das políticas ambientais e dos modelos de desenvolvimento entre grupos sociais (Acsehrad; Mello; Bezerra, 2009; Porto; Milanez, 2009; Rangel, 2016).

Isto posto, este trabalho busca analisar como a Lei da Mata Atlântica e a legislação ambiental brasileira podem produzir restrições territoriais, insegurança jurídica e criminalização indireta de práticas tradicionais, tomando como estudo de caso a comunidade quilombola do Indaiá, localizada em Antônio Dias, Minas Gerais, na bacia do Rio Doce, certificada pela Fundação Cultural Palmares em 2006 e vinculada ao extrativismo da palmeira do Indaiá. Para isso, articula revisão narrativa da bibliografia e dados empíricos produzidos nas dissertações de mestrado de dois dos autores deste trabalho, a partir de atividades de campo orientadas por métodos participativos, como rodas de conversa e entrevistas semiestruturadas, além de registros e observações realizadas durante as visitas ao território (Siman; Oliveira, 2022).

COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL: TERRITÓRIO E RACISMO AMBIENTAL

A compreensão sobre as comunidades quilombolas passaram por uma ressignificação que permitiu reconhecê-las como sujeitos coletivos de direitos, dotados de identidade étnica, trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e formas próprias de reprodução social (Leite, 2000; Fiabani, 2005; Arruti, 2010; Almeida, 2011). Até o alcance desse debate, prevalecia a compreensão colonial do quilombo como simples “reduto de escravizados fugidos” e permite analisá-lo como fenômeno histórico de luta pela liberdade, pela terra e pela construção de modos autônomos de vida (Munanga, 1995; Moura, 1996). Contudo, essa concepção é insuficiente para explicar a complexidade histórica e contemporânea dessas comunidades (Fiabani, 2005; Almeida, 2011; Moura, 2020).

Contribuindo para essa ressignificação, Moura (1996) define o fenômeno da “quilombagem”, por meio do qual os quilombos passam a ser compreendidos como expressão de uma rebeldia permanente organizada pelos próprios sujeitos escravizados, capaz de desgastar econômica, social e militarmente o sistema escravista. De forma semelhante, Munanga (1995) relaciona o quilombo brasileiro às experiências africanas de organização bantu e evidencia suas dimensões políticas, militares, culturais e comunitárias. Assim, em ambos os autores, o quilombo aparece como espaço de resistência, reconstrução de vínculos coletivos e produção de alternativas de existência diante da escravização.

Tais vínculos coletivos e formas próprias de ocupação territorial constituem, segundo Almeida (2008), um processo de territorialização específica, entendido como forma singular de apropriação, uso e defesa da terra, estruturada por normas próprias, relações de solidariedade, pertencimento coletivo e regras de uso comum dos recursos. Os quilombos, também chamados de “terras de preto”, envolvem domínios constituídos por doação, compra ou ocupação por famílias de ex-escravizados e seus descendentes, mantidos por gerações sem partilha formal e sem submissão plena à lógica individualizante da propriedade privada, ao mesmo tempo em que seu reconhecimento contemporâneo deve

ser compreendido como processo social e político de produção de identidade, permanência histórica, diferenciação étnica e reivindicação coletiva de direitos (Almeida, 2008; Leite, 2008; Arruti, 2010). Assim, as comunidades quilombolas expressam territorialidades específicas, nas quais ancestralidade, memória, pertencimento, trabalho coletivo e reconhecimento jurídico sustentam sua reprodução histórica.

Essa compreensão pode ser ampliada pela leitura dos territórios quilombolas como espaços constituídos por relações entre roças, rios, matas, plantas, animais, entidades, memórias e práticas cotidianas. Lourenço (2020) propõe pensar esses espaços como “territórios multiespécies”, pois:

Poderíamos chamar, provisoriamente e de modo especulativo, os territórios quilombolas como “territórios multiespécies” quando observarmos que as descrições que as pessoas do quilombo fazem de suas formas de viver e cultivar as roças e jardins, incluem a “socialidade mais que humana”, feita de uma infinidade de plantas comestíveis, medicinais, ornamentais e de outras raízes, substâncias e minerais acima e abaixo do solo, de animais domesticados e não domesticados, de santos e visagens, e de seres que habitam os sumidouros, as cavernas e cachoeiras, como o nego d’água, os currupiras, o pakuera e o donos das matas (Lourenço, 2020, p. 6).

Nesse sentido, os quilombos podem ser entendidos não apenas como sujeitos coletivos que reivindicam direitos territoriais, mas como grupos que produzem formas próprias de conhecer, habitar, manejar e significar a natureza. Ferdinand (2022) associa essa leitura à dimensão ecológica da espacialidade quilombola, na qual o território é construído por relações entre humanos e não humanos e se contrapõe à exploração colonial da vida e da natureza. Melo e Barros (2016) também mostram que as cosmologias locais orientam práticas cotidianas, relações com rios e matas, formas de pertencimento e estratégias de reprodução material e simbólica. Lourenço (2020), por sua vez, amplia essa compreensão ao indicar que narrativas de ancestralidade, práticas de cultivo e relações com seres outros-que-humanos compõem territórios existenciais, nos quais roças, rios, serras e matas participam dos modos quilombolas de habitar.

Tais bases contribuem para evitar interpretações românticas e idealizadas dos quilombos como espaços homogêneos ou plenamente harmônicos,

pois os sistemas de uso comum também comportam diferenciações internas, tensões familiares e disputas sobre acesso, sucessão e permanência (Leite, 2008; Almeida, 2008; Arruti, 2010). Ainda assim, tais conflitos não anulam sua força política, uma vez que a coesão comunitária tende a ser reativada diante de ameaças externas, como grilagem, cercamentos, individualização da terra e avanço de agentes interessados em converter esses territórios em mercadoria (Almeida, 2011).

A pressão exercida pelo avanço do mercado sobre as formas de uso comum da terra evidencia como as territorialidades coletivas passam a ser fragilizadas quando confrontadas com processos de mercantilização e individualização da propriedade (Almeida, 2008). No caso dos territórios quilombolas, essa dinâmica assume também uma dimensão racializada, pois a expansão de monoculturas e empreendimentos econômicos tende a alterar modos de vida, restringir áreas produtivas e deslocar comunidades negras para situações de maior vulnerabilidade social e territorial (Pacheco; Faustino, 2013; Rangel, 2016). Essa interpretação se faz relevante para a análise jurídico-ambiental pois permite compreender que roças, extrativismo, circulação, coleta e uso comum da terra não são práticas isoladas, mas partes de sistemas territoriais historicamente construídos.

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA INSTRUMENTALIZADA

A justiça ambiental pode ser compreendida como o direito de todos a um ambiente seguro, saudável e produtivo, considerando o meio ambiente em suas dimensões ecológicas, físicas, sociais, políticas, estéticas e econômicas (Acsegrad; Mello; Bezerra, 2009). Portanto, a violação desses direitos implica em injustiças ambientais, expressas na distribuição desigual de danos, riscos e restrições entre grupos sociais e territórios (Porto; Pacheco; Leroy, 2013). Como consequência, as injustiças ambientais se convertem em conflitos socioambientais, resultante de diferentes interesses e relações com o espaço, marcados pelo confronto entre formas distintas de apropriação, uso, controle e significação do território (Acsegrad, 2004). Nas últimas décadas, tais conflitos têm se inten-

sificado tanto pelo avanço de grandes empreendimentos quanto pela atuação da estrutura burocrática estatal, por meio de instituições regulatórias, políticas públicas e instrumentos legais que incidem sobre os territórios.

A crítica à legislação ambiental não implica negar a conservação, mas questionar modelos que separam natureza e sociedade e transformam práticas tradicionais em ameaça ambiental. A abordagem hegemônica das áreas de “não uso” tende a privilegiar as ciências naturais, excluir saberes locais e restringir agricultura, pesca, extrativismo e coleta, enquanto a etnoconservação reconhece que diversidade biológica e diversidade cultural se articulam nos territórios (Diegues, 2014). Essa crítica ganha dimensão política quando a criação de áreas protegidas produz deslocamentos, restrições e “refugiados da conservação”, sobretudo quando Estado, ONGs, financiadores e interesses privados definem a proteção ambiental sem participação efetiva das comunidades (Dowie, 2006). Nesse campo de disputa, a legislação ambiental pode proteger ecossistemas, mas também restringir práticas tradicionais e reforçar desigualdades territoriais quando atua sobre territórios marcados por assimetrias étnicas, raciais e fundiárias (Leroy; Meireles, 2013; Pacheco; Faustino, 2013).

Essa tensão é evidenciada pela literatura nas unidades de conservação de proteção integral que, diferentemente das categorias de uso sustentável, não admitem a presença de populações tradicionais e o uso direto dos recursos naturais (Viana; Terra; Carvalho, 2024; Branco; Wandscheer; Michaliszyn, 2025b; Nascimento, 2025). Nesses casos, planos de manejo, zoneamentos e ações fiscalizatórias podem converter roça, pesca, extrativismo, moradia, circulação e rituais em práticas condicionadas, revelando não um problema técnico de gestão ambiental, mas uma expressão da forma de controle territorial que separa natureza e cultura e subordina os modos de vida tradicionais a uma racionalidade externa de conservação (Diegues, 2014; Giron, 2020; Branco; Wandscheer; Michaliszyn, 2025a; Villas Boas; Vieira; Urzua, 2025).

Pacheco e Faustino (2013) evidenciam o racismo ambiental ao trazerem os componentes étnicos e raciais influenciam quem é mais exposto aos danos ambientais e quem possui menor capacidade institucional de defesa. Rangel (2016) reforça essa leitura ao analisar comunidades quilombolas pressionadas

por monoculturas, ausência de titulação e empreendimentos econômicos. A seletividade se evidencia quando práticas comunitárias de baixa escala são fiscalizadas com rigor, enquanto atividades econômicas de maior impacto encontram caminhos por meio do licenciamento, da compensação ou de enquadramentos de interesse público (Pacheco; Faustino, 2013; Rangel, 2016).

Essa leitura também impede tratar as práticas tradicionais como simples pressão sobre os ecossistemas. Adams et al. (2013) mostram que o cultivo itinerante quilombola pode compor paisagens complexas, enquanto Thorkildsen (2014) demonstra que restrições ambientais podem reduzir práticas agrícolas, conhecimento tradicional e agrobiodiversidade. Em diálogo com esses estudos, Serrano Filho et al. (2025) mostram que caiçaras da Juatinga associam a conservação da Mata Atlântica à pesca, à agricultura, ao extrativismo e ao uso medicinal de plantas. O conflito também se produz quando essas territorialidades não aparecem nos instrumentos de planejamento, pois planos diretores e zoneamentos podem reconhecer povos tradicionais de modo genérico, mas deixar de representar áreas de uso, caminhos, roças, locais de pesca, espaços sagrados e áreas de coleta (Bevacqua; Nunes; Tureta, 2025). Nesse sentido, a legislação ambiental pode fragilizar justamente os sistemas de manejo que contribuíram para a conservação que ela pretende proteger.

A proteção jurídica da Mata Atlântica responde a um problema ecológico concreto, pois o bioma foi reduzido a uma parcela pequena e fragmentada de sua cobertura original. No Atlas da Mata Atlântica 2024-2025, a Fundação SOS Mata Atlântica e INPE (2026) indicam que os remanescentes florestais maduros mapeados correspondem a apenas 12,4% da área de aplicação da Lei nº 11.428/2006, a Lei da Mata Atlântica. Essa proteção, contudo, pode produzir conflitos quando incide sobre territórios tradicionalmente ocupados sem reconhecer seus usos, memórias e formas de manejo (Giron, 2020; Lobato et al., 2023). O conflito, nesses casos, não decorre da simples presença das comunidades, mas da forma como a norma classifica a vegetação, regula os usos e define quais práticas são reconhecidas como legítimas (Penna-Firme; Brondízio, 2017).

Na Lei da Mata Atlântica, o art. 9º concentra essa ambiguidade ao admitir a “exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa, para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais”. Embora o dispositivo pareça protetivo, Penna-Firme e Brondízio (2017) ajudam a compreender seu limite: comunidades tradicionais podem ser reconhecidas apenas quando correspondem à imagem de “coletividades verdes”, associadas à subsistência e à baixa circulação econômica. Lobato et al. (2023) reforçam que o reconhecimento formal de direitos não garante acesso efetivo ao território, aos recursos e às condições de permanência. Assim, a lei reconhece o uso tradicional, mas pode torná-lo vulnerável quando ele envolve troca, artesanato, pequena comercialização, renda e autonomia econômica (Penna-Firme; Brondízio, 2017; Lobato et al., 2023).

Dessa forma, a Lei da Mata Atlântica não deve ser tratada como incompatível com povos e comunidades tradicionais, mas como um campo de disputa atravessado por correlações desiguais de força. Seus dispositivos podem sustentar uma leitura socioambiental do território, mas também podem ser instrumentalizados por agentes públicos e privados para restringir usos tradicionais, favorecer interesses fundiários, turísticos, minerários ou imobiliários e deslocar para as comunidades a responsabilidade pela degradação ambiental (Pacheco; Faustino, 2013; Lobato et al., 2023). O problema, portanto, não está apenas no texto da lei, mas em sua aplicação seletiva, quando a conservação deixa de reconhecer o território como espaço de vida, produção, memória, cultura e autonomia, e passa a operar como mecanismo de controle e criminalização dos sujeitos que historicamente manejaram esses ambientes (Giron, 2020; Villas Boas; Vieira; Urzua, 2025). Essa tensão será observada, na próxima seção, a partir da Comunidade Quilombola do Indaiá, localizada no Vale do Rio Doce, em área de Mata Atlântica, onde a permanência no território envolve práticas tradicionais de uso, manejo e significação da floresta.

UM QUILOMBO NA MATA ATLÂNTICA: O CASO DA COMUNIDADE DO INDAIÁ

A Comunidade Quilombola do Indaiá localiza-se no distrito de Hematita, município de Antônio Dias, no Vale do Rio Doce, em uma região marcada pela ocupação colonial, pela resistência indígena, pela formação de fazendas e pela exploração de trabalhadores escravizados e seus descendentes (Espíndola, 2013; Santos, 2018). Inserida nesse processo histórico, a Comunidade Quilombola do Indaiá estruturou-se na área rural a partir de três troncos familiares majoritários — os Silva, os Araújo e os Cruz —, descendentes de antepassados escravizados em fazendas de antigos senhores de engenho ligadas às plantations de cana-de-açúcar, ao café e à pecuária extensiva no Vale do Rio Doce, permanecendo seus descendentes no território até os dias atuais (Pereira, 2022; Oliveira, 2025). De acordo com as matriarcas da comunidade:

A história que eles falam é que os meninos tudo que não trabalhava apanhavam até com chicote de arame. Aí eles fugiram pra cá e encostou aqui. Dizem que chegou aqui e a mata estava fechada e tinham as braúnas tudo dessa grossura assim (fazendo gesto para expressar a dimensão do tronco) e desmanchava assim na machada. E vieram abrindo o terreno na picada. E ele vinha abrindo e batendo com machado (D. Celeste, agosto de 2021 apud Pereira, 2022).

Vó e bisavó de Vó Nadir vieram corrido de lá. No tempo dos escravos, veio corrido de lá. Chegou aqui era uma mata fechada e eles abriram na picada, faziam uma barraquinha de lona, aí foi tendo mais os filhos e veio mais gente. E foi indo e a comunidade cresceu (D. Zefa, agosto de 2021 apud Pereira, 2022).

As falas transcritas das matriarcas da comunidade indicam que a terra, no Indaiá, concentra memória, trabalho, parentesco, ancestralidade e formas próprias de relação com a paisagem. Os relatos dialogam com a forma de territorialização específica para comunidades quilombolas apresentados por Almeida (2008), em que o território é constituído por relações coletivas de pertencimento e por formas de apropriação que não se reduzem à propriedade individual. No caso do Indaiá, a permanência no território foi garantida por práticas de subsistência, extrativismo, pequenas trocas, trabalho familiar

e vínculos comunitários, mas sempre sob pressão de fazendeiros, da ausência de titulação e de processos sucessivos de apropriação fundiária (Pereira, 2022; Oliveira, 2025).

A partir do início do século XX, as ameaças à existência das comunidades quilombolas na região foram severamente amplificadas pelas intervenções do Estado Nacional voltadas ao desenvolvimento econômico regional. Esse avanço materializou-se em grandes projetos de infraestrutura e exploração de recursos, como a construção da Estrada de Ferro Vitória a Minas em 1910, a criação da mineradora Companhia Vale do Rio Doce em 1942 e a subsequente expansão de empreendimentos de silvicultura e pecuária extensiva (Santos, 2018).

A comunidade garantiu sua reprodução física e cultural, durante mais de um século, por meio do extrativismo, da coleta de frutos silvestres e do policultivo de subsistência. Ao mesmo tempo, a permanência no território exigiu a submissão eventual a trabalhos temporários em fazendas vizinhas, em condições que reforçavam a dependência econômica e a vulnerabilidade fundiária. A perda de terras, nesse sentido, não aparece como episódio isolado, mas como parte de uma dinâmica histórica na qual famílias quilombolas foram pressionadas a ceder parcelas de suas áreas em troca de comida, favores, pagamento de dívidas, transporte, serviços ou promessas de auxílio (Pereira, 2022; Oliveira, 2025).

Essa dinâmica aparece de modo explícito nos relatos sobre a chegada e atuação dos fazendeiros. A ausência de documentação formal e a desigualdade no acesso à leitura, à informação jurídica e aos meios institucionais de defesa facilitaram processos de apropriação de áreas comunitárias. Genésio descreve esse mecanismo a partir da relação entre dívida, documento e perda de terra:

Então aparece aqui [...], o seu Fazendeiro 1, que chegava com algum papel pro pessoal, e o pessoal não sabia ler, então ele falava que a propriedade era dele. Ou então, em tempo de necessidade o pessoal chegava nele ‘me empresta tanto pra eu fazer isso’, ele ‘empresto sim’. E vai indo e você não consegue pagar a dívida e ele pega terra em troca (Genésio, agosto de 2021 apud Pereira, 2022).

D. Ana também rememora a indefinição das áreas apropriadas e o modo como as terras foram passando de uma família para outra até serem incorporadas por fazendeiros:

Esse moço, que hoje é fazendeiro aí (fazendo referência a um fazendeiro que é ocupa as terras vizinhas a comunidade atualmente), na época comprou, e ele diz que “dizem que comprou” porque ele na verdade ele não comprou foi nada. Eles falam lá, que é 150 hectare, mas pode 200 ou pode ser 300, mas o que coloca lá e aí fica por isso mesmo. Aí foi muita terra, terra do sogro, da minha tia, que é lá pra pedreira, a Celeste, o vô dela, tinha uma parte de terra lá muito boa que foi vendendo pra um e de uma passando pro outro (D. Ana, agosto de 2021 apud Pereira, 2022).

A redução da terra comunitária teve efeitos diretos sobre as práticas produtivas e extrativistas. As áreas antes vinculadas à roça, à circulação, à coleta e à manutenção de espécies nativas foram progressivamente incorporadas a propriedades privadas, à criação de gado e à monocultura de eucalipto.

A partir da década de 1970, esse processo se intensificou com a introdução da silvicultura na região, associada à atuação da Ruralminas e da Desmatec, alterando a paisagem e reduzindo a disponibilidade de áreas produtivas e de recursos naturais utilizados pela comunidade (Pereira, 2022; Oliveira, 2025). A transformação da mata em eucaliptal não significou apenas mudança de cobertura vegetal, mas reordenação do território segundo interesses externos à lógica comunitária. A redução da samambaia expressa essa transformação. A espécie, antes importante para o extrativismo local, tornou-se rara nas áreas utilizadas pela comunidade. Os relatos associam essa perda à substituição de antigas áreas de reserva por eucalipto e ao uso recorrente do fogo no preparo da terra, como na fala de D. Zefa:

Depois que plantou o eucalipto não deu samambaia. De tanto passa fogo, cozinhou tudo as raízes dela (D. Ana, agosto de 2021 apud Pereira, 2022).

A samambaia, nesse sentido, deixa de ser apenas um recurso extrativo e passa a expressar a perda territorial e a alteração ecológica produzida pela monocultura. Esse processo se aproxima de outras situações em que comunidades quilombolas têm seus modos de vida afetados pela expansão de atividades econômicas que reduzem áreas de uso comum, restringem práticas tradicionais e

ampliam a dependência de trabalhos externos(Leroy; Meireles, 2013; Pacheco; Faustino, 2013; Rangel, 2016). Assim, a diminuição do extrativismo, a redução da vegetação nativa e a saída de moradores em busca de trabalho não são efeitos naturais do tempo, mas resultados de uma reordenação fundiária e ambiental que fragilizou as condições de permanência da comunidade no território (Pereira, 2022; Oliveira, 2025).

A palmeira de Indaiá ocupa lugar ainda mais central nesse processo, pois está associada ao nome da comunidade, à alimentação dos antigos, à produção de chapéus, à cobertura das casas, ao óleo do coco, ao palmito e à memória da resistência. Oliveira (2025) recupera a fala de Mestre Jesus para mostrar que o coco do indaiá esteve ligado à sobrevivência de famílias escravizadas e aquilombadas, compondo redes de alimentação, cuidado e comunicação entre fazendas e o núcleo comunitário que se formava no Cacunda:

Como a alimentação era muito pouquinha, o coco do indaiá nos momentos de folga, o que os pais ainda escravizados faziam, pediam os meninos para irem quebrando aquele coco, o coco do indaiá, ele serviria de alimento a noite e antes de servir de alimento, fazia a extração do óleo do coco, eles chamam de gordura do coco para que mandasse para outras famílias que estavam... vamos falar acampadas, ou aquilombadas ali perto, para que fizesse comida suficiente para poder alimentar os irmãos acampados, ali não tinha nem pequena quantidade de alimento. Então as criancinhas também, nas fazendas escravagistas, tinha o trabalho de quebrar o coco, para tirar a gordura para servir de alimento, e eram essas crianças faziam essa ligação entre as fazendas que tinham escravos e aquilo que hoje é o núcleo do Indaiá, aquela parte de trás, o Cacunda, aquela que a gente passa primeiro, perto daqueles fornos, várias fazendas localizavam ali, e a comunidade se desenvolveu lá em cima, era muito perto, mas ao mesmo tempo, mas como era mata fechada, não tinha esse contato a não ser das pessoas que comunicavam entre elas (Mestre Jesus, abril de 2018 apud Oliveira,2025,p. 65 e 66).

A fala evidencia que o indaiá não era apenas recurso vegetal. Ele participava de uma rede de sobrevivência, comunicação e solidariedade entre sujeitos submetidos à escravidão e grupos em processo de aquilombamento. Essa dimensão histórica ajuda a compreender por que a palmeira possui valor simbólico, alimentar e econômico. O uso da palha para artesanato também se inscreve nessa continuidade, como os chapéus e as esteiras produzidas por

moradores da comunidade. A relação com a palmeira também envolve cuidado e continuidade. Ao afirmar que não deixou “estragar o coqueiro”, D. Celeste expressa uma ética de preservação vinculada ao uso, e não à separação entre comunidade e natureza:

Tem os pés de Indaiá que a gente colhe aqui. Não os deixei estragar o coqueiro, enquanto eu tiver viva, a planta também vai ser viva elas (D. Celeste, agosto de 2021 apud Pereira, 2022).

Esse ponto é importante porque contraria a leitura que associa uso tradicional à degradação. O manejo da palmeira envolvia distinção entre estágios da planta, finalidades de uso e necessidade de manter indivíduos adultos para garantir coco, palha, óleo, gordura e reprodução. A fala de Genésio explicita essa racionalidade:

A comunidade ao longo da vida ela aprendeu a usar o palmito de forma sustentável. Ela não usava só o palmito. Usava o coco pra tirar óleo, então precisava deixar as arvores ficar adulta pra tirar o coco. Tirar uma palha pra fazer o artesanato, tirar uma palha pra poder cobrir casas. Então c tinha toda uma cadeia em que não e podia tirar o palmito todo jovem e a arvore pra palmito é uma arvore jovem, pra palha é uma árvore mais nova e ela pra coco é uma arvore mais adulta e palha de cobertura. Então a comunidade aprendeu a usar essa palmeira desde o princípio até o fim. Ela sabia que podia extrair alguns, mas tinha que deixar outras. Por que como não era eles plantavam pra poder nascer outras, espalhar, nascer mais, então como ia ter coco pra alimentação? Ia ter coco, óleo, gordura do coco, entendeu? E palha pra cobertura? Então era apor isso que não podia extrair tudo, por que senão ia ficar sem palha (Genésio, agosto de 2021 apud Pereira, 2022).

A literatura sobre povos e comunidades tradicionais permite compreender que práticas de manejo não devem ser automaticamente tratadas como formas de degradação. O território tradicional é condição de reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, e os conhecimentos associados ao uso da mata constituem formas situadas de regulação ecológica e social (Diegues, 2019; Leroy; Meireles, 2013). No caso do Indaiá, a palmeira, a samambaia, os frutos, as ervas medicinais e o barro branco compõem um sistema de relações com a Mata Atlântica que articula trabalho, memória, alimentação, renda e espiritualidade (Pereira, 2022; Oliveira, 2025).

É nesse contexto que a Lei da Mata Atlântica passa a ser percebida pela comunidade como elemento de restrição e coerção. A Lei nº 11.428/2006 tem importância para a proteção de um bioma historicamente reduzido e fragmentado, mas sua aplicação pode produzir efeitos problemáticos quando desconsidera práticas tradicionais de manejo, situações de vulnerabilidade fundiária e assimetrias locais de poder (Varjabedian, 2010; Ewert; Oliveira; Mendes, 2016). O problema, portanto, não está apenas na existência da norma, mas na forma como sua aplicação incide sobre sujeitos que têm menos acesso à regularização territorial, assessoria técnica, representação política e defesa jurídica (Giron, 2020; Lobato et al., 2023).

No Indaiá, a abertura da estrada alterou a relação entre circulação, fiscalização e extrativismo. Antes, o isolamento dificultava o acesso a serviços e mercados, mas também permitia a continuidade de circuitos de troca menos vigiados. Com a estrada, aumentou a presença policial e uma prática ancestral passou a ser interpretada como conduta proibida:

Porque antes de conhecer a comunidade, quando a comunidade era fechada, saía daqui pra fazer a troca, levava o palmito daqui, já pros compradores e pra trazer o que precisava, contato que tinha com a cidade era esse. A partir do momento que abre estrada, a polícia começa a passar, começa, opa... “isso daí não pode não”. Mas a geração vivia disso (Genésio, agosto de 2021 apud Pereira, 2022).

D. Antônia traduz esse processo em uma imagem cotidiana de medo e ocultamento:

Pra eu levar um pedaço palmito pra Itabira eu preciso levar muito bem enroladinho, enroladinho memo (D. Antônia, agosto de 2021 apud Pereira, 2022).

A fala de Ana, registrada por Oliveira (2025), permite compreender de modo mais direto como a Lei da Mata Atlântica se articula à denúncia de fazendeiros e à ameaça de multa. O palmito aparece como parte da sobrevivência, mas também como ponto de entrada da criminalização ambiental:

Minha sogra contava que o pouquinho que vendia era o chapéu, ela e a sogra dela juntavam para fazer o chapéu e o pouquinho que vendia comprava comida para os filhos. Praticamente o que vendia comprava comida. Vendia

o palmito também. Quando não conseguia vender palmito, para não voltar para trás com o palmito trocavam por comida; Então era parte da nossa sobrevivência né? A gente queria extrair o palmito para conseguir viver. Mas essa lei aí proíbe a gente e com a chegada da estrada, direto fazendeiro denuncia a gente e somos multados. (Ana, março de 2024 apud Oliveira, 2025, p. 74).

Essa passagem permite interpretar o conflito para além da oposição simplificada entre conservação e uso da natureza. A comunidade não reivindica a destruição da Mata Atlântica, mas denuncia que uma prática historicamente regulada por saberes locais passou a ser enquadrada como infração, enquanto os processos de perda territorial, monocultura de eucalipto e apropriação de áreas comunitárias permanecem naturalizados ou menos visibilizados. A criminalização indireta ocorre justamente quando a ameaça de denúncia, a circulação policial, o medo da multa e a necessidade de esconder produtos tornam uma prática ancestral socialmente arriscada e economicamente inviável (Ewert et al., 2016; Giron, 2020).

A instrumentalização da norma ambiental também aparece nas disputas por terra. A proposta de troca por uma área de reserva, relatada por Abel, revela como a proteção ambiental pode ser mobilizada como mecanismo de desvalorização e chantagem. A área oferecida não permitiria o uso comunitário, pois qualquer intervenção poderia ser interpretada como crime ambiental:

No começo, quando ele chegou, ele achou ruim, mas aí a gente falou com ele. Ai deu certo. Mas que foi errado foi, ele teria que ter colocado no mesmo lugar né. Igual ele, não podia desfavorecer a gente né? Porque na verdade, a intenção dele era fazer aqui pra tirar a gente de lá. Tanto que ele ofereceu esse pedaço aqui debaixo, a reserva, a parte debaixo, em troca daquilo lá. Como eu não aceitei. Ele ia fazer uma casa para as minhas duas irmãs e ia fazer a troca daquele pedaço lá. Ai nós não aceitamos. O que eu ia fazer com aquele pedaço lá? Ia cortar um pau e ia ser preso. Então ele queria ver a gente na pior mesmo (Abel, agosto de 2021 apud Pereira, 2022).

Essa fala sintetiza o modo como terra e legislação ambiental se cruzam no conflito. A reserva, que em tese expressaria proteção da natureza, aparece como espaço de uso bloqueado para a comunidade. O fazendeiro oferece uma área juridicamente arriscada, enquanto busca retirar a família de uma área efetivamente ocupada e utilizada. Nessa situação, a lei ambiental deixa de operar

apenas como instrumento público de conservação e passa a compor uma relação local de poder, na qual o medo da punição restringe a autonomia quilombola e reforça a capacidade de pressão dos proprietários vizinhos.

Não se trata apenas da presença de eucalipto, da perda de água, da redução da samambaia ou da proibição do palmito, mas da distribuição desigual dos riscos, das restrições e das possibilidades de defesa. A comunidade quilombola tem suas práticas cotidianas submetidas à suspeição, enquanto agentes com maior poder econômico e fundiário conseguem avançar sobre áreas produtivas, converter reservas em monocultivos e acionar a denúncia ambiental como forma de controle territorial (Rangel, 2016; Pacheco; Faustino, 2013; Oliveira, 2025). Assim, a proteção ambiental, quando aplicada sem reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas, pode reforçar desigualdades históricas em vez de enfrentá-las.

A análise do caso exige, por isso, articular a Lei da Mata Atlântica aos direitos territoriais assegurados às comunidades quilombolas. A conservação do bioma é necessária, mas não pode ser construída pela negação dos sujeitos que historicamente manejaram a paisagem. No Indaiá, a terra, a samambaia e o palmito mostram que a questão ambiental é inseparável da questão territorial. Sem titulação, sem reconhecimento do manejo tradicional e sem enfrentamento das assimetrias locais de poder, a legislação tende a recair com mais intensidade sobre a comunidade do que sobre os agentes que promoveram a substituição da mata por monoculturas. A proteção da Mata Atlântica, nesse sentido, precisa ser compatibilizada com a permanência quilombola, reconhecendo a comunidade não como ameaça à conservação, mas como sujeito histórico da sociobiodiversidade e da defesa de seu território (Diegues, 2019; Penna-Firme; Brondízio, 2017; Oliveira, 2025).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados e a revisão de literatura permitiram compreender que os conflitos vivenciados pela Comunidade Quilombola do Indaiá não decorrem de uma oposição entre conservação ambiental e modos de vida tradicionais. O caso evidencia que a proteção da Mata Atlântica, embora ne-

cessária diante da redução e fragmentação do bioma, pode produzir efeitos restritivos quando aplicada sem considerar a história territorial, a ausência de titulação quilombola, as assimetrias fundiárias e os conhecimentos locais de manejo (Varjabedian, 2010; Giron, 2020; Lobato et al., 2023).

No Indaiá, a terra, a samambaia e o palmito expressam dimensões articuladas de um mesmo processo de conflito. A perda de áreas comunitárias, a expansão do eucalipto e a redução de espécies nativas não podem ser interpretadas como efeitos naturais do tempo, mas como resultado de uma reorganização fundiária e produtiva que fragilizou as condições de permanência da comunidade no território (Pereira, 2022; Oliveira, 2025). A samambaia, nesse sentido, revela a alteração ecológica produzida pela monocultura, enquanto o palmito evidencia a passagem de uma prática de subsistência, troca e reprodução cultural para uma atividade submetida à denúncia, à fiscalização e ao medo da punição.

A Lei da Mata Atlântica aparece, portanto, como norma ambiental atravessada por disputas locais de poder. Não se trata de caracterizá-la como incompatível com os direitos quilombolas, mas de reconhecer que sua aplicação pode ser instrumentalizada por agentes privados para restringir usos tradicionais e reforçar processos históricos de expropriação. Quando o manejo tradicional é tratado como infração, enquanto a monocultura e a apropriação fundiária permanecem menos visibilizadas, a conservação passa a operar de forma seletiva e contribui para a criminalização indireta da comunidade (Rangel, 2016; Pacheco; Faustino, 2013; Oliveira, 2025).

Desse modo, a experiência do Indaiá reforça a necessidade de interpretar a legislação ambiental em diálogo com os direitos territoriais quilombolas. A proteção da Mata Atlântica deve reconhecer que comunidades tradicionais não são obstáculos à conservação, mas sujeitos históricos da sociobiodiversidade, cujas práticas articulam memória, alimentação, renda, espiritualidade e manejo da paisagem (Diegues, 2019; Penna-Firme; Brondízio, 2017; Oliveira, 2025).

Conclui-se que a efetividade da proteção ambiental depende de sua capacidade de enfrentar desigualdades fundiárias, raciais e institucionais. No

caso do Indaiá, conservar a Mata Atlântica implica também garantir a permanência quilombola, reconhecer o manejo tradicional da palmeira do indaiá, impedir o uso da legislação como mecanismo de chantagem territorial e assegurar que a comunidade participe da definição dos critérios de proteção e uso de seu próprio território.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Conflitos Ambientais - a atualidade do objeto. *In*: ACSELRAD, Henri; UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (Orgs.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. 1a. ed ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ADAMS, Cristina et al. Diversifying Incomes and Losing Landscape Complexity in Quilombola Shifting Cultivation Communities of the Atlantic Rainforest (Brazil). *Human Ecology*, v. 41, n. 1, p. 119–137, fev. 2013.

ALIMONDA, Héctor. Ecología política latinoamericana y pensamiento crítico: vanguardias arraigadas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 35, 24 dez. 2015.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2ª ed. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Quilombolas e novas etnias. [S.l.]: UEA Edições, 2011.

ARRUDA, Rinaldo. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade**, n. 5, p. 79–92, dez. 1999.

ARRUTI, José Maurício. A Negação do Território: Estratégias e Táticas do Processo de Expropriação na Marambaia. *In*: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (Org.). Territórios quilombolas e conflitos. Caderno de debates nova cartografia social. Manaus, AM: UEA Edições, 2010. p. 109–115.

BEVACQUA, Ananda Meinberg; NUNES, Nina Lys De Abreu; TURETA, Ana Paula. Por um etnoplanejamento territorial sustentável – um estudo de caso em Paraty, Rio de Janeiro. **Geopauta**, v. 9, p. e18091, 30 set. 2025.

BRANCO, Daniel Ribeiro; WANDSCHEER, Clarissa Bueno; MICHALISZYN, Mario Sergio. Do pertencimento ao zoneamento compulsório: (o) caso do Parque Nacional Superagui. **Ilha: Revista de Antropologia**, v. 27, n. 2, p. 64–85, maio 2025a.

BRANCO, Daniel Ribeiro; WANDSCHEER, Clarissa Bueno; MICHALISZYN, Mário Sergio. Do pertencimento ao zoneamento compulsório: (o) caso do Parque Nacional Superagui. **Ilha Revista de Antropologia**, v. 27, n. 2, p. 64–85, 31 jul. 2025b.

DIEGUES, Antonio Carlos. The role of ethnoscience in the build-up of ethno-conservation as a new approach to nature conservation in the tropics: The case of Brazil. **Revue d'ethnoécologie**, v. 6, 2014.

DIEGUES, Antonio Carlos. Conhecimentos, práticas tradicionais e a etnoconservação da natureza. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 50, 30 abr. 2019.

DOWIE, Mark. **Refugiados da conservação**: Artigos NUPAUB. São Paulo: NUPAUB-USP, set. 2006. Disponível em: <<https://www.oriononline.org>>.

ESPÍNDOLA, Haruf Salmen. Caminhos para o mar: a expansão dos mineiros para o Leste. In: REZENDE, Maria E. L.; VILLALTA, Luiz C. (Orgs.). **História de Minas Gerais 1: A Província de Minas**. Belo Horizonte: Autêntica; Companhia do Tempo, 2013. p. 51–69.

EWERT, Martin *et al.* Sistemas agroflorestais multiestratos e a legislação ambiental brasileira: desafios e soluções. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 36, 30 abr. 2016.

FERDINAND, Malcom. **Ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho**. São Paulo: UBU Editora, 2022.

FIABANI, Adelmir. **Mato, palhoça e pilão: o quilombo da escravidão às comunidades remanescentes (1532-2004)**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Atlas da Mata Atlântica: período 2024-2025**. São José dos Campos: INPE, 2026. Disponível em: <<http://urlib.net/upn:44QHR-CS:8JMKD2USNNW34T/4FMSU28>>.

GIRON, Wagner. Territorialidade Quilombola, direitos sociais e criminalização étnica em unidades de conservação. **Revista Ciências Humanas**, v. 13, n. 3, 21 dez. 2020.

LEFF, Enrique. **Ecologia política: Da desconstrução do capital à territorialização da vida**. Tradução: Jorge Calvimontes. Campinas, SP: Fundação de Desenvolvimento da Unicamp - Funcamp, 2021.

LEITE, Ilka Boaventura. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Etnografica**, v. 4 (2), p. 333–354, 2000.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Revista Estudos Feministas**, v. 16, n. 3, p. 965–977, dez. 2008.

LEROY, Jean Pierre; MEIRELES, Jeovah. Povos indígenas e comunidades tradicionais: os visados territórios dos invisíveis. *In*: PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre (Orgs.). **Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. p. 115–131.

LIPIETZ, Alain. A ecologia política: solução para a crise da instância política. *In*: ALIMONDA, Hector (Org.). **Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía**. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

LOBATO, Lenaura De Vasconcelos Costa *et al.* Caiçaras e quilombolas da Bocaina: conflitos na implementação de direitos e sustentabilidade. **SER Social**, v. 25, n. 53, 31 jul. 2023.

LOURENÇO, Sonia Regina. Cosmopolíticas Quilombolas: a relação afroindígena, a terra e os territórios. *In*: 32ª REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **Anais...** 2020.

MELO, Maíra Fernanda Tavares; BARROS, Flávio Bezerra. O mundo segundo os quilombolas do Bairro Alto (Ilha do Marajó): cosmovisões acerca da vida e das relações sociedade e natureza. **ACENO**, v. 3, n. 6, p. 120–136, 2016.

MOURA, Clovis. **Rebelioes Da Senzala: Quilombos, Insurreicoes, Guerrilhas**. [S.l.]: Mercado Aberto, 1996.

MOURA, Clóvis. **Quilombos: resistência ao escravismo**. 1a edição ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

MUNANGA, Kabengele. Identidade, Cidadania e Democracia: Algumas Reflexões sobre os Discursos Anti-racistas no Brasil. *In*: QUINTAS, Fátima (Org.). **O negro: identidade e cidadania**. Série Cursos e conferências. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1995.

NASCIMENTO, Maria Medrado. Preservação ambiental ou devastação cultural? A ameaça do sagrado em comunidades tradicionais do Parque Nacional da Chapada Diamantina. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 17, n. 34, p. 329–351, jan. 2025.

OLIVEIRA, Júlia Cotta Lima de. **A cosmopolítica da comunidade quilombola do Indaiá (MG)**. Dissertação de mestrado—Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2025.

PACHECO, Tania; FAUSTINO, Cristiane. A iniludível e desumana prevalência do racismo ambiental nos conflitos do mapa. *In*: PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre (Orgs.). **Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos**. [S.l.]: Editora FIOCRUZ, 2013.

PENNA-FIRME, Rodrigo; BRONDÍZIO, Eduardo S. Quilombolas como “coletividades verdes”: contestando e incorporando o ambientalismo na Mata Atlântica, Brasil. n. 2, 2017.

PEREIRA, Miguel de Souza. **Conflito territorial: o aspecto produtivo como indicador do acesso a terra no Quilombo do Indaiá (MG)**. Dissertação de mestrado—Itajubá: Universidade Federal de Itajubá, 31 ago. 2022.

PORTO, Marcelo Firpo; MILANEZ, Bruno. Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 6, p. 1983–1994, dez. 2009.

PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre. **Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos**. [S.l.]: Editora FIOCRUZ, 2013.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. Racismo ambiental às comunidades quilombolas. 2016.

SANTOS, Maria Elisabete Gontijo dos. **Vida no quilombo: um estudo sobre as comunidades quilombolas do Alto Vale do Rio Doce em Minas Gerais**. Belo Horizonte: CEDEFES, 2018.

SERRANO FILHO, Antonio Eduardo Krepp *et al.* Saberes tradicionais e conservação: percepções dos caiçaras da Península da Juatinga, Paraty-RJ. **Caderno Pedagógico**, v. 22, n. 13, p. e21327, 6 nov. 2025.

SILVA, Liana Amin Lima da. Sujeitos da convenção n. 169 da organização internacional do trabalho (OIT) e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI). *In*: GLASS, Verena (Ed.). **Protocolo de consulta prévia e o direito à livre determinação**. [S.l.]: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019.

SIMAN, Frederico Magalhães; OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco. A Dialética Global-Local: natureza, sociedade e trabalho no processo de formação da comunidade dos Jorge. **Em Sociedade**, v. 4, n. 1, p. 146–172, 30 nov. 2022.

THORKILDSEN, Kjersti. Social-Ecological Changes in a Quilombola Community in the Atlantic Forest of Southeastern Brazil. **Human Ecology**, v. 42, n. 6, p. 913–927, dez. 2014.

VARJABEDIAN, Roberto. Lei da Mata Atlântica: Retrocesso ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 147–160, 2010.

VIANA, Francisco de Oliveira; TERRA, Ademir; CARVALHO, Lucas Silva. Os impactos das restrições do ICMBio na produção e reprodução camponesa no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses: estudo de caso da comunidade tradicional de Tucuns. **Geoconexões**, v. 3, n. 20, p. 373–391, 30 dez. 2024.

VILLAS BOAS, Guilherme Hissa; VIEIRA, Thiago Wentzel De Melo; URZUA, Victor Andres Niklitschek. “Nossa luta não é [somente] por terra, é por território”: uma proposta sobre as áreas protegidas a partir da ecologia política. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 66, p. 266–286, 26 set. 2025.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Beatriz Ribeiro

Beatriz Ribeiro Machado é Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisadora integrante do projeto Desloca(Migra)mentos da Unicamp e pesquisadora associada ao OCDOCE - Observatório de Conflitos e Confluências do Rio Doce pela Universidade Federal de Itajubá (Unifei-Itabira). Mestra em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) - MG. Bacharela em Secretariado Executivo Trilíngue pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Licencianda em Ciências Sociais pela Universidade de Franca (UNIFRAN). Atualmente compõe a equipe do Governo Federal pela Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) atuando no contexto do Novo Acordo do Rio Doce.

Daniel Arrebola

Pós Doutor junto ao departamento de Arqueologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais (DAA/UFMG, 2025). Doutor em Ciências Sociais (PPGCS/UFES, 2024). Mestre em Políticas Sociais (PPGPS/UENF, 2020), onde se tornou colaborador da Unidade Experimental de Imagem e Som - UESI/UENF e do Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico (LEEA/UENF - 2018 a 2020). Pós-Graduação *Latus Sensu* em Juventude no Mundo Contemporâneo pela Faculdade de Filosofia e Teologia dos Jesuítas de Belo Horizonte (FAJE, 2016). Bacharelado em Ciências Sociais pela PUC Rio (2014), com domínio adicional em Antropologia, Arte e Cultura (2014). Produtor e curador em artes visuais e produção audiovisual desde 2013, sendo Fundador e Diretor da produtora Voz e Vento Produções (2024). Diretor e produtor do longa-metragem "Salve Pedro" e do curta-metragem "Redes, bandeiras, fitas e

fé" (2024). Membro do conselho editorial da Editora Uaná e da Arco Editora. Fotógrafo documental membro do acervo do Projeto Imagens do Povo, do Observatório das Favelas do Rio de Janeiro. Pesquisa nas áreas de antropologia do tempo, povos tradicionais com ênfase em povos indígenas, cultura popular, antropologia visual, juventude, religiosidade popular e educação ambiental crítica.

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

Anelise Vargas da Silva

Educadora ambiental no eixo de Pesquisa Social do PEA Rede Observação. Pós-graduanda do curso de especialização em Comunidades Tradicionais, Licenciamento e Governança Socioterritorial da PUC-Minas.

Orcid: 0009-0006-5068-5708

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0684323058042621>.

E-mail: anelise.vargas9@gmail.com.

Beatriz Ribeiro Machado

Antropóloga, doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisadora integrante do projeto Desloca(Migra)mentos da Unicamp e pesquisadora associada ao OCDOCE - Observatório de Conflitos e Confluências do Rio Doce pela Universidade Federal de Itajubá (Unifei-Itabira). Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) - MG. Bacharela em Secretariado Executivo Trilíngue pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Licencianda em Ciências Sociais pela Universidade de Franca (UNIFRAN). Atualmente compõe a equipe do Governo Federal como Gerente de Projeto da Secretaria Geral na Presidência da República (SGPR) em parceria com Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) pelo Acordo do Rio Doce.

Clara da Rosa Pereira

Doutora em Educação Ambiental Pelo PPGEA/FURG; Mestre em Gerenciamento Costeiro (FURG); licenciada em História (FURG); Coordenadora Pedagógica do PEA FOCO (PRIO). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2967679617306869>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8001-8400>

Daniel Luiz Arrebola

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo. Bolsista CAPES de Pós Doutora junto ao Departamento de Arqueologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: daniellarrebola@gmail.com

Isadora de Oliveira Costa e Silva

Mestranda em Direito na linha de Teoria do Direito e da Justiça pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica. Advogada Popular da Rede Luiz Gama de Advogados em Defesa dos Direitos Quilombolas.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1262636486218926>

Orcid: 0009-0009-9499-7748.

E-mail: isadoraoliveira.adm@gmail.com.

Janine Barthimann

Doutoranda em História pela Universidade Federal Pelotas (UFPel), bolsista CAPES pelo Doutorado Sanduíche na Universidad Nacional de Colombia (UNAL), com período de intercâmbio na Colômbia. Mestrado em Educação (Bolsista UCDB e CNPq). Formação em Pedagogia, Filosofia e História. Estudos sobre os povos indígenas da América do Sul, feminismo-marxista, políticas públicas educacionais e educação especial.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2795736785563960>

Julia Cotta Lima de Oliveira

Antropóloga. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Desenvolvimento em Territórios com Mineração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Desenvolve pesquisas com comunidades quilombolas, atuando principalmente nos seguintes temas: construção de territorialidades quilombolas, regularização fundiária, ecologia e cosmologia quilombola, etnicidade. Tem experiência na área de Antropologia das Populações Afro-brasileiras, Antropologia Rural, Antropologia e Desenvolvimento, Antropologia e Política, Antropologia e Direito. Desenvolve estudos sobre política e reivindicação de direitos nas Comunidades Quilombola do Alto e Médio Rio Doce, em Minas Gerais.

Link: <http://lattes.cnpq.br/2656168833933111>

Jesus Rosário Araújo

Nascido em 07 de outubro de 1978, na comunidade Indaiá, Antônio Dias. Vindo ao mundo pelas mãos de Vó Ina, que era tia paterna, mas vó de toda comunidade. Filho de Margarida de Moraes Araújo e Antônio Pascoal de Araújo, ambos lavradores e ele logo após meu nascimento, se tornou ferroviário. Estou militando em Movimentos Quilombolas desde 2004, quando se organiza a Comissão Estadual Provisória de Comunidades Quilombolas, que se formou após o I Encontro de Comunidades Negras e Rurais de MG, promovido pelo CEDEFES. No ano seguinte, nasce a Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N’Golo, onde atuei em várias diretorias e também como presidente. Atuei também, entre voluntariado, contratado ou parceiro, em várias instituições: CEDEFES, CAA, PUC (Minas), NESTH (UFMG), Pesquisa Zanuandê (UFPE), UFVJM, OCDOCE (UNIFEI), dentre outras. Pertencço à comunidade quilombola Indaiá e hoje, marido e pai.

Luana Pereira Falcão

Antropóloga com habilitação em Arqueologia (UFPEL) e mestra em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (UDESC). Atua no campo do licenciamento ambiental, especialmente em processos relacionados a povos indígenas e comunidades tradicionais, Estudos de Componente Indígena e Quilombola (ECI/ECQ) e Planos Básicos Ambientais Indígenas e Quilombolas (PBAI/PBAQ).

Leonardo Ferreira Reis

Nascido em Viçosa, zona da mata mineira, com formação em Engenharia de Produção em nível de graduação em Ouro Preto (UFOP – 2009), mestrado (2013) e doutorado (2017), em São Carlos -SP, pela UFSCar com pesquisa sobre condições de trabalho no agronegócio canavieiro paulista. Hoje, como professor do curso de Engenharia de Saúde e Segurança na UNIFEI, em Itabira, leciono disciplinas sobre condições de trabalho, saúde e meio ambiente. Junto ao grupo de pesquisa e extensão OCDOCE procuro entender a exploração do trabalho no subdesenvolvimento capitalista analisando o agronegócio e a mineração, assim como seus impactos socio-ambientais sobre comunidades quilombolas e atingidos(as) pela mineração. Na perspectiva da Engenharia Popular e da pesquisa militante, tenho desenvolvido projetos sobre Tecnologias Sociais e Geração de renda através do associativismo e cooperativismo, visando o fortalecimento do controle social e a proposição de políticas públicas. Enfim, um engenheiro de humanas

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1541437196308921>

Luísa Faleiro Vale Chagas

Graduanda do Curso de Direito da PUC Minas, campus Lourdes. Pesquisadora.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4937239127746598>.

E-mail: luisafvchagas1@gmail.com.

Luciara Figueira

Graduada em Ciências Sociais (UFPEL); Sócia gerente da Empresa TRANS FOR MAR Consultoria Ltda. Coordenadora geral do PEA FOCO (PRIO).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3926779559690504>

Marcela Raquel Diniz Lara Resende

Graduanda do Curso de Direito da PUC Minas, campus Betim. Pesquisadora.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1007769538896225>.

Orcid: 0009-0004-0519-2168

E-mail: marcelardlararesende@gmail.com

Maria Odete da Rosa Pereira

Professora adjunta do Ensino Superior no Instituto de Educação – FURG – Rio Grande/RS. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1960119149032725>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6842-0499>

Matheus de Mendonça Gonçalves Leite

Doutor em Teoria do Direito (2014) e Mestre em Direito Público (2008) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas. Professor da Graduação em Direito na Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas. Professor da Pós-Graduação no Instituto de Educação Continuada da PUC Minas (IEC/PUC Minas). Advogado da Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N’Golo. Integrante da Rede Luiz Gama de Advogados em Defesa dos Direitos Quilombolas.

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9624866245270281>

Orcid: 0000-0002-8668-4727

E-mail: matheusmendoncaleite@gmail.com

Miguel de Souza Pereira

Graduado em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Itajubá e Mestrando em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade pela mesma instituição. Atualmente é Doutorando do Programa de Pós-graduação em Ciências da Engenharia Ambiental (PPGSEA), pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC) da Universidade de São Paulo (USP). Atuou como membro do grupo de pesquisa e extensão Núcleo Travessia da Universidade Federal Federal de Itajubá. Atualmente participa do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (NEPA), grupo de pesquisa vinculado ao Programa e do grupo de pesquisa e extensão Observatório de Conflitos Rurais da Bacia do Rio Doce (OCDOCE).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5323709675519383>

Monika Richter

Professora Associada do Departamento de Geografia e Políticas Públicas do Instituto de Educação de Angra dos Reis da Universidade Federal Fluminense (UFF). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9435685314161200>

E-mail: mrichter@id.uff.br

Olívia Velho Marques

Graduanda do Curso de Direito da PUC Minas, campus Lourdes. Pesquisadora.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5019977607340828>

E-mail: oliviavelho04@gmail.com

Patrick Almeida Soares

Educador ambiental no eixo de Pesquisa Social do PEA Rede Observação. Doutorando e Mestre no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Orcid: 0009-0000-8497-0458

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2165453221969371>

E-mail: Patricksoares_CF@hotmail.com.

Raquel da Silva Santos

Jornalista, coordenadora pedagógica do Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS) e mestre em Comunicação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9139084915496145>

E-mail: quelbaster@gmail.com

Samanta Pereira Borges

Viviane Guimarães Pereira

POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

debates contemporâneos e disputas

Daniel Luiz Arrebola
Beatriz Ribeiro Machado
Organizadores

