

# “Grandes empreendimentos”, administração pública e populações

Orgs.: Deborah Bronz e Marcos Otavio Bezerra<sup>1</sup>

## APRESENTAÇÃO

Cresce no Brasil nos últimos anos o número de “grandes empreendimentos”<sup>2</sup> em setores como a siderurgia, a eletricidade, o petróleo e a mineração. Estes são apoiados ou financiados pelo Estado e executados por empresas nacionais e transnacionais consorciadas. Nas localidades em que são instalados, estes empreendimentos produzem diferentes configurações sociais através da demarcação de novas fronteiras territoriais e sociais, da constituição de enclaves, do recorte de territórios, da expulsão de antigas populações e do assentamento de novas. Analisar diferentes dimensões em jogo na relação entre empresas, poder público e populações é o propósito dos artigos reunidos neste dossiê.

Cabe lembrar que entre os antropólogos o estudo dos efeitos sociais desencadeados pela construção destes empreendimentos junto a populações específicas não é uma preocupação recente. Especialmente a partir anos 80, contribuições importantes para o estudo do tema têm origem em investigações efetuadas sobretudo a respeito da construção de usinas hidroelétricas. Mas os trabalhos aqui reunidos buscam ir além da interrogação sobre os efeitos so-

---

<sup>1</sup> Respectivamente, bolsista de pós-doutorado vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGAS/MN/UFRJ) e pesquisadora do Laced/MN e professor dos programas de pós-graduação em Antropologia (PPGA) e Sociologia (PPGS) da Universidade Federal Fluminense e pesquisador do CNPq.

<sup>2</sup> Os “grandes empreendimentos”, também denominados de grandes projetos industriais ou projetos de larga-escala, se caracterizam por seus elevados investimentos empresariais, por mobilizar um grande contingente de recursos, capital e mão-de-obra e produzir transformações expressivas nos territórios onde são construídos. Costumam ser denominados de “empreendedores” os funcionários das empresas que se apresentam como porta-vozes destes em diferentes situações de participação pública. A designação tem sido incorporada à linguagem da gestão governamental que regula e licencia os empreendimentos, sendo também utilizada para referir-se aos funcionários alocados para trabalhar no cumprimento das etapas dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental. Para evitar carregar o texto, nas referências a seguir evitamos o uso das aspas.

ciais da construção e do funcionamento destes grandes empreendimentos. A partir de situações empíricas bem delimitadas, eles examinam, entre outros aspectos, as formas de classificação, lógicas de atuação e de gestão dos empreendedores (como a implícita na noção de “responsabilidade social”); a relação dos empreendimentos com o poder público em termos de seu significado para a conformação das ações de governo sobre os territórios e as populações; e, o significado do empreendimento para as populações, em particular, aquelas que encontram dificuldades para se enquadrar em categorias estatais de reconhecimento de direitos (a exemplo dos moradores de periferias urbanas e “trabalhadores migrantes”).

É importante destacar duas contribuições específicas do dossiê para essa área de estudos. Primeiro, a preocupação com a análise das estratégias e das práticas implementadas pelas instituições e grupos sociais que ocupam posições de domínio no contexto de implantação de grandes empreendimentos. Isso inclui a interrogação sobre o diferencial de poder presente na relação entre investigadores e investigados, uma dimensão importante associada à realização dos trabalhos que exige maior aprofundamento quando se considera as estratégias metodológicas de produção da pesquisa e a publicização de seus resultados. Segundo, a perspectiva adotada em alguns dos artigos (cf., por exemplo, A. Langués e F. Oliveira) em razão da participação do antropólogo como consultor dos projetos ou programas implementados pelas entidades que ocupam as posições de domínio.

Os artigos contemplam empreendimentos de natureza distinta: hidrelétricas, linhas de transmissão de energia, exploração de petróleo, mineração, refinarias, portos e plantações de eucalipto para produção de celulose. Estão instalados ou em processos de instalação em diferentes regiões do Brasil: rio Uruguai, Amazônia e Norte Fluminense. A comparação entre os casos brasileiros é ampliada com um artigo que analisa modelos de exploração estatal e privada de petróleo na Província de Neuquén, na Argentina. Os trabalhos apresentam contribuições para o entendimento das representações sociais e ações do Estado, das empresas privadas e dos grupos sociais que interagem nas situações empíricas examinadas. O encontro entre agentes movi-

dos por interesses e razões distintas é examinado a partir de diferentes questões e perspectivas analíticas. Os artigos revelam aspectos do *modus operandi*, das concepções de mundo social que fundam os empreendimentos e o modo como o discurso técnico é utilizado como estratégia de dissolução do caráter conflitante em jogo nas questões que são objeto de discussões, isto é, promove sua despolitização.

Um dos fenômenos que acompanham a instalação dos empreendimentos é a criação de espaços de negociação entre os diferentes agentes envolvidos. Frequentemente associados à ideia da participação, estes espaços resultam da aplicação de dispositivos legais ou da promoção por parte das empresas de projetos concebidos como sociais. Nestes espaços, como o do licenciamento ambiental, verifica-se como são estabelecidas e reificadas categorias sociais diversas de reconhecimento tanto pelo Estado quanto pelas empresas. Por parte do Estado, isto se dá por meio de um conjunto variado de categorias sociais que são atribuidoras de direitos previstos na Constituição Federal: populações tradicionais, indígenas, quilombolas, pescadores, ribeirinhos, agricultores, trabalhadores e moradores de áreas urbanas. Não é demais lembrar que estas categorias frequentemente circunscrevem também grupos sociais estudados pelos antropólogos. Quanto às empresas, o reconhecimento se dá por meio da inserção desses grupos como “público-alvo” de programas e projetos sociais, tema que também é tratado aqui. Nesse sentido, os grupos sociais ao serem classificados como “atingidos” ou “afetados” tornam-se sujeitos de um duplo reconhecimento, aquele que os vincula aos efeitos dos empreendimentos e aos direitos sociais assegurados pelo Estado.

A questão do reconhecimento dos grupos sociais nas etapas dos procedimentos de licenciamento ambiental é abordada nos três primeiros artigos. S. Winckler, A. Renk e G. Agnolin examinam as estratégias de negociações em torno do deslocamento de ribeirinhos da bacia do rio Uruguai, localizada na região sul do país. As negociações têm lugar no processo de discussão de um Plano Básico Ambiental, instrumento legal de gestão de “impactos” e suas consequências, exigido durante os procedimentos de licenciamento ambiental. No artigo vê-se de que modo atuam as populações diante dos meca-

nismos formais de regulação profissional da pesca artesanal visando o reconhecimento da condição de “atingidos” pelos impactos das barragens. Destaca-se também a discussão sobre a conformação de um mercado privado de bens hídricos em torno dos recursos da bacia do rio Uruguai, alternativa impulsionada pelas obras vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal.

Um Projeto de Educação Ambiental (PEA) é o ponto de Partida de P. Dias, que acentua sua importância como elemento de mobilização política e organização de redes de contatos entre lideranças e comunidades tradicionais quilombolas, agentes públicos e privados. A autora faz uso da descrição etnográfica das atividades do projeto para demonstrar como a educação ambiental transforma-se em um processo concebido como de formação política e forja vínculos entre distintas “comunidades quilombolas” a partir de sua categorização como pertencentes à área de influência de atividades de extração de petróleo na Bacia de Campos. O artigo examina também como funcionários estatais (“burocratas ativistas”) transformam o licenciamento em um instrumento de política pública voltado para a formação de lideranças.

A relação entre o conhecimento ecológico indígena e o licenciamento ambiental de usinas hidroelétricas na região do Baixo Teles Pires é o eixo da reflexão realizada por F. Oliveira. A examinar as alusões a uma espécie de “fusão de conhecimento” presente no programa ambiental, o autor sugere que estas agem “como extensões sutis do poder capilar”, substituindo as formas de expressão e representação indígena pelas racionalidades sancionadas pelo Estado. Ao relatar o modo como três grupos indígenas distintos se inserem no licenciamento, o autor demonstra como as formas para integração entre o conhecimento indígena e o conhecimento científico propostas pelo Governo Federal e desempenhadas pelas empresas para aplicar a chamada responsabilidade social podem, ao final, destituir os grupos indígenas de suas próprias formas de governança.

Programas de capacitação e projetos sociais inscritos na rubrica de “desenvolvimento local responsável” ou “políticas de responsabilidade social corporativa” são focalizados por J. Langués. O referencial empírico é um empre-

endimento de produção de celulose. A importância que têm as ações identificadas com esses programas e projetos no sentido da legitimação e difusão de novas formas de governo em sua “área de influência” é uma das questões exploradas pelo autor. Nesse sentido, ele demonstra como estes projetos “organizam e classificam o mundo à sua volta”, fundando territórios, comunidades e formas válidas de enunciação de questões sociais. Nestes enunciados, a empresa é discursivamente apresentada como um ente dotado de agência, ganhando contornos similares àqueles usualmente verificados nos discursos que versam sobre o Estado.

O último artigo desta coletânea segue na direção das análises sobre as novas formas de governo, ou seja, da criação de novas formas de regulação das relações sociais nas áreas abrangidas pelos grandes empreendimentos, em que se embaralham as fronteiras entre o empresarial e o estatal na gestão de territórios. Ao tomar como foco a empresa YFP (privatizada nos anos 1990 e (re) nacionalizada em 2012) e sua atuação na Patagônia Argentina, A. Garcia compara configurações distintas de cidade estruturadas em torno de modelos distintos de produção de petróleo (o estatal e o privado). No momento em que a empresa pertencia ao Estado, descreve Garcia, havia um explícito interesse geopolítico, e não apenas econômico, associado à necessidade de garantir a soberania nacional sobre estes territórios “inóspitos”. Este interesse é materializado no povoamento, na transformação das cidades em “pólos de desenvolvimento” e na organização do espaço social em torno a um conjunto de aparatos pelos quais a empresa-Estado institucionalizava sua presença – fornecimento de serviços sociais e culturais, construção de bairros, escolas, hospitais, clubes etc. Com a privatização da YPF, dá-se início a um processo de “desocupação estrutural”, acompanhado pela precarização das condições de trabalho e emprego e pela volatilização dos vínculos sociais entre a empresa e o território, com consequências significativas na vida dos operários e das cidades, que passam a viver sob um “regime de existência baseado na provisoriidade”.

O artigo que encerra esta coletânea amplia a escala de análise acerca das relações entre grandes empreendimentos, administração pública e populações, demonstrando como os modelos de reprodução das sociedades que se cons-

tituem em torno aos modelos de produção econômica ultrapassam as fronteiras nacionais e refletem um conjunto de fenômenos reunidos em torno do que chamamos de globalização.

Esperamos, com esta coletânea, contribuir para o aprofundamento e a ampliação dos debates em torno aos efeitos sociais dos grandes empreendimentos, despertando a atenção dos leitores para a importância que adquirem como elementos impulsionadores de mudanças sociais significativas. Quiçá podemos arriscar em afirmar que os territórios de influência dos empreendimentos abrangem uma grande parcela dos lugares hoje estudados por antropólogos mundo afora. Por fim, consideramos os artigos aqui apresentados belos exemplos da diversidade de possibilidades teóricas e metodológicas passíveis de serem acionadas para refletir sobre as questões que se desdobram em torno ao recorte temático aqui proposto.