

## **Do reconhecimento jurídico-afirmativo à racionalidade compensatória do licenciamento ambiental: limites e possibilidades na reconhecimento identitária indígena**

Meire Cristina Cabral de Araújo<sup>1</sup>  
Juliana Sarti Roscoe<sup>2</sup>

### **Introdução**

Não é de hoje que o tema relação entre povos indígenas e o Estado tem sido objeto de investigação nos países latino-americanos. Entretanto, o debate contemporâneo dessa relação se volta ao núcleo “Desenvolvimento e Povos Indígenas” e, como parte desse conteúdo, destaque-se a questão do lugar dos coletivos indígenas<sup>3</sup> enquanto sujeitos políticos diante de projetos de desenvolvimento. Nesse sentido, se amplifica a apreensão de que a integridade cultural indígena, especialmente no que tange aos seus direitos à terra e aos recursos naturais, seja relativizada em face das políticas desenvolvimentistas.

O receio não é imaginário tendo em vista que o modelo de integração desenvolvimentista, em um passado recente, conduziu a implantação dessas obras de modo impositivo e violento.

Ocorre que decorrente da ação política indígena foi se estabelecendo uma revisão em relação ao reconhecimento da diversidade cultural e da organização política indígena. As bases

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília. Especialista em Direito Penal. Pesquisadora do Laboratório de Estudos e Pesquisas Colaborativas com Povos Indígenas, Comunidades dos Quilombos e Povos Tradicionais. Atua na Coordenação de Gestão de riscos à integridade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. Área de Pesquisa: Campo Social da Infraestrutura de Transportes. Email: [meirecris1973@gmail.com](mailto:meirecris1973@gmail.com)

<sup>2</sup> Geóloga e Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente pelo Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Coordenadora Técnica da execução do Programa de Apoio às Comunidades Mbyá-Guarani da BR-116 pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina e Diretora de Meio Ambiente da empresa MPB Engenharia. Área de Atuação: Meio Ambiente e Gestão Socioambiental vinculada a Obras de Infraestrutura. Email: [juliana.roscoe@gmail.com](mailto:juliana.roscoe@gmail.com)

<sup>3</sup> No escopo desta pesquisa o termo coletivo indígena refere-se à adjetivação social de parcelas populacionais de um ou de vários povos indígenas, bem como aos grupos étnicos tomados em sua totalidade.

das iniciativas de supressão e abafamento dos povos indígenas foram sendo estremecidas em face das reivindicações indígenas quanto aos direitos de participação nas decisões do Estado. O conteúdo profundo da luta diz respeito, no dizer de Batalla (2006), à demanda de serem reconhecidos como sujeitos políticos.

O movimento alcançou organismos internacionais. A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, por exemplo, determina a participação dos povos indígenas mediante processos de consulta em medidas administrativas que os afetem. Em seguida, as cartas constitucionais de vários países da América Latina repeliram, pelo menos no plano normativo, a perspectiva assimilacionista e o princípio da tutela dos povos indígenas.

Simultaneamente a essa revisão principiológica as premissas norteadoras do desenvolvimento também foram revisitadas e, atualmente, a atividade empreendedora de infraestrutura insere-se numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, onde se reconhece os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais do empreendimento. Esta compreensão está de acordo com a Declaração Rio de Janeiro/92 que estabelece princípios a serem perseguidos neste novo paradigma de desenvolvimento sustentável, dentre os quais o que se refere ao fato de que os seres humanos estão no centro das preocupações relativa ao meio ambiente e que o desenvolvimento não pode ser considerado isoladamente. Nessa perspectiva, uma obra rodoviária com fulcro desenvolvimentista, por exemplo, não se restringiria tão somente a um plano de crescimento econômico, com objetivo de escoar mercadorias ou dar maior agilidade e redução de custos, outros aspectos precisariam ser considerados.

Ainda conforme a Declaração, os povos indígenas e outras coletividades locais têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e o desenvolvimento, em decorrência de seus conhecimentos do meio e de suas práticas sociais. Os Estados e demais povos deveriam reconhecer sua identidade, sua cultura e seus interesses, concedendo-lhes todo apoio necessário e permitindo-lhes participar eficazmente na realização de um desenvolvimento sustentável.

A atividade empreendedora foi compelida a aderir a novas perspectivas de desenvolvimento, reconhecendo os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais do empreendimento.

O alinhamento dessas mudanças paradigmáticas foi impondo uma matriz de relacionamento como sendo jurídica-afirmativa, entre povos indígenas e a atividade desenvolvimentista. Na situação em que empreendimentos podem afetar comunidades indígenas e suas terras, estudos específicos precisam ser realizados e as obras ficam sujeitas a licenciamentos administrativos ambientais, em que devem ser mitigados e compensados os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais do empreendimento, uma vez reconhecidos.

As medidas mitigadoras e compensatórias precisam passar pelo consentimento da coletividade indígena. Considerando essa matriz de relacionamento jurídico-afirmativo e a racionalidade compensatória desses empreendimentos buscamos verificar se as pactuações firmadas como compensação podem favorecer uma ação política-cultural identitária indígena, aqui compreendida como reafirmação de elementos socioculturais da identidade indígena.

Para este exame elegemos uma situação social formada a partir de um empreendimento desenvolvimentista que afetou um povo indígena, a saber, os Mbyá-Guarani. Trata-se da duplicação da rodovia BR-116, que liga os municípios de Guaíba e Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. O empreendimento esteve a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, órgão estatal federal responsável pela operacionalização da infraestrutura de transportes no Brasil. Na área de influência<sup>4</sup> dessa rodovia foi identificada a presença do povo indígena Mbyá-Guarani, que por ocasião do planejamento do empreendimento morava às margens da rodovia, bem como em aldeias próximas, totalizando oito comunidades. Medidas compensatórias foram estabelecidas e executadas e são a partir dessas que apuramos a premissa desse artigo: os limites e as possibilidades na reconstrução identitária indígena em processos de licenciamento ambiental.

Nessa empreitada, num primeiro momento, indicamos e analisamos duas modulações que ordenam o licenciamento ambiental e como tal se constituem arrimo na implementação

---

<sup>4</sup> A esse respeito, cabe aqui uma ponderação sobre como os indígenas são, nessa circunstância, pensados administrativamente em face de um empreendimento. A presença indígena é considerada em termo espacial e assim localizada como encontrando-se em área de influência da obra, quando de fato ocorre o contrário. Andrade e Castro (1988) discutem essa sutil designação, apontando que nesta subjaz uma construção ideológica que desloca o lugar dos sujeitos. Em obras de infraestrutura é comum transformar o empreendimento em sujeito. “As populações humanas são assimiladas a uma natureza, e a obra recolhe em si os valores de sujeitos” (ANDRADE; CASTRO, 1988, p. 10).

das ações compensatórias, a saber, a natureza econômica em que é alçado o meio ambiente e a condição assecuratória existencial que deste decorre. Esses dois elementos ainda foram relacionados enquanto possibilidade de recobro identitário indígena. Em seguida, analiso se a soma desses tons tem seus reflexos no modo, segundo o qual os povos indígenas são circunscritos em projetos de infraestrutura destacando o ethos do reconhecimento que se estabelece nesses projetos. Por fim, a partir do licenciamento ambiental e os termos compensatórios estabelecidos entre os Mbyá-Guarani e o Estado analisamos os limites e as possibilidades na reconhecimento indígena que se erguem nas tratativas por ocasião do procedimento administrativo de licenciamento dos empreendimentos.

### **Componentes subjacentes ao licenciamento ambiental: a modulação econômica e a matriz antro-po-ecocêntrica**

A atenção em relação ao meio ambiente e às comunidades que se encontrem na área de influência de um empreendimento é relativamente recente e como já visto faz parte de um contexto maior decorrente de ações reivindicatórias e acordos internacionais, onde se reconhece, como consequência do desenvolvimento e do progresso científico, tecnológico, industrial e econômico uma pluralidade de atividades que originam uma diversidade de novos riscos que se firmou como problemática ambiental.

Era manifesto que o consumo humano dos recursos naturais ultrapassava as capacidades biológicas e físicas do planeta em função de um crescimento industrial e científico de altíssimo impacto<sup>5</sup>.

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas - ONU criou uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o propósito de reexaminar os principais problemas do ambiente e formular propostas para solucioná-los, os trabalhos resultaram no

---

<sup>5</sup> Sobre esse debate, emblemática é a obra de Carson (1969), “Primavera Silenciosa”, na qual denuncia o uso indiscriminado de pesticidas e sua correspondente ameaça à saúde e à fauna. Outra referência foi a organização em 1968 de um grupo multidisciplinar de especialistas, o chamado Clube de Roma, objetivando promover a discussão sobre as crises ambientais daquele momento e do por vir. Estes especialistas geraram o documento intitulado “The limits do growth” (Os limites do crescimento). Em 1972 o tema entra na pauta de uma discussão mais global, através da Organização das Nações Unidas – ONU, quando essa promoveu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

Relatório Brundtland<sup>6</sup>. Uma das análises do relatório foi a comparação entre o índice de pobreza nos países do hemisfério sul e o consumismo do hemisfério norte, realidade apontada como uma das causas da falta de sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento e da promoção das crises ambientais.

Essa nova conjuntura de desenvolvimento sustentável traz consigo elaborações onde subjazem questões de natureza econômica e de condição assecuratória existencial. Nesse ambiente de reexame quanto a relação com a natureza, Motta (2006) e Prado (2009) asseveram que o meio ambiente é então consolidado sob dois trilhos: como custo de oportunidade na produção de bens e serviços, elemento motor da economia, e como bem jurídico de um matiz antropo-ecocêntrico, ou seja, definido a partir do homem, como ambiente necessário para sua sobrevivência e desenvolvimento enquanto pessoa. Pode-se dizer que nesta última vertente os seres humanos, em tese, estariam no centro das preocupações relativas ao meio ambiente e o desenvolvimento não mais é considerado sem a avaliação das condicionantes ambientais, culturais e sociais.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi introduzido, entretanto, sem a necessária ponderação e juízo quanto ao sistema de produção existente, bem como quanto aos modelos de desenvolvimento. Na verdade, o próprio sistema é reivificado, posto que ao estabelecer a categoria analítica pobreza e consumo como indicador da falta de sustentabilidade, a questão é direcionada para fatores de equilíbrio dentro da matriz intocável do próprio sistema capitalista. A sustentabilidade subjacente é a de um modelo econômico enquanto sistema de produção, trazendo consigo apenas indicativos de fatores de equilíbrio ao instituir limites de controle da degradação. A respeito tem-se que, conforme assegura Foster (2005), a catástrofe ambiental planetária em curso deita suas raízes no sistema econômico capitalista. O capitalismo, pois, tem início com um sistema de despojamento da natureza e, por que não dizer, da riqueza pública.

Nesse diapasão é que a matéria ambiental, não obstante todo o discurso ético que o circunda tem seu conteúdo prático estabelecido a partir da consideração do meio ambiente como parte do sistema econômico de um país, visto, repise-se, como custo de oportunidade

---

<sup>6</sup> Recebe esse nome porque os trabalhos foram coordenados pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O relatório também ficou conhecido como “Our Common Future” (Nosso Futuro Comum).

na produção de bens e serviços e, nessa condição, é preciso buscar o equilíbrio entre atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas.

Nessa perspectiva, Motta (2006) esclarece que o valor econômico ou o custo de oportunidade dos recursos ambientais normalmente não é observado no mercado por intermédio do sistema de preços. No entanto, visto como os demais bens e serviços presentes no mercado, seu valor econômico deriva de seus atributos, com a peculiaridade de que estes atributos podem ou não estar associados a um uso. O fato é que um bem ambiental sofre avaliação econômica através da determinação do que é equivalente em termos de outros recursos disponíveis na economia.

Essa correlação do ambiente com a economia é a resposta do Estado em relação ao enfrentamento da problemática ambiental, tomada enquanto evento de um sistema econômico. A acomodação se dá na perspectiva ilusória da criação de um novo capitalismo climático, em que o sistema muda de inimigo do meio-ambiente para seu salvador, sem discutir as relações antecedentes aos fatores que implicaram na convulsão ambiental.

O meio ambiente acaba também ganhando contornos assecuratórios existenciais, redimensionado como um bem jurídico de natureza metaindividual ou macrossocial de cunho difuso, que se direciona ao coletivo, se apresentando de modo informal em certos setores sociais, com sujeitos indeterminados e cuja lesão tem natureza extensiva ou disseminada. Passam a fazer parte deste ambiente a natureza, com os elementos água, ar e solo, a fauna e a flora, além do conteúdo da relação homem-meio, recebendo a tutela administrativa e jurídica. É nesse contorno que no diagnóstico ambiental em empreendimentos é requerida a descrição das variáveis ambientais como os meios físico, biótico, socioeconômico e cultural. Nessa última variável, devem ser observados aspectos como economia, características do uso do solo, municípios e distritos atingidos pelo empreendimento, infraestrutura regional, dinâmica populacional, saúde, educação, comunidades afetadas, patrimônio histórico, cultural, arqueológico e paleontológico.

Bellia e Bidone (1993) asseveram que é uma das características intrínsecas dos projetos e obras de engenharia causar impactos no meio ambiente para gerar sua produção, seja ela uma habitação familiar, uma ferrovia, uma rodovia ou um porto. Tais impactos são

gerados tanto pela construção em si, quanto pelo uso dos recursos naturais à volta. As implicações não são apenas biofísicas, o seu reflexo também se dá no âmbito social, com resvalos em aspectos econômicos e culturais. As questões que envolvem uma e outra implicação são fundamentalmente distintas e nesta última os efeitos são sentidos de forma particular, tornando-se ainda mais sensível quando a interface desses empreendimentos cruza diferenças socioculturais, como é o caso dos povos indígenas, na condição de povos ancestrais do continente americano, em relação à recente colonização europeia.

Essa internacionalização do debate ambiental ganha contornos pragmáticos institucionalizantes e na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro a dimensão social do problema ecológico amplia o pensamento para além da dinâmica biofísica e agrega valores e preocupações éticas, antropológicas, culturais, sociais, econômicas e políticas. Nesse sentido, firmou-se a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, na qual estabeleceram-se princípios a serem perseguidos nesse novo paradigma de desenvolvimento sustentável. Na carta declaratória, os povos indígenas e outras coletividades locais têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e do desenvolvimento, em decorrência de seus conhecimentos do meio e de suas práticas sociais.

Nesta confecção de reconhecimento voltado aos povos indígenas cumpre aqui ponderar sobre os contornos da vinculação que há entre o reconhecimento da identidade, da cultura e dos interesses dos povos indígenas, inseridos em circunstância declaratória. Essa vinculação pode ser observada sob dois aspectos:

O primeiro traz consigo uma lógica cujo pano de fundo é a alocação dos povos indígenas como parte daquilo que nomeamos como natureza. Aliás, essa concepção não é recente. Relações históricas dessa qualificação indígena foram talhadas por artífices de uma indianidade hiper-realizada (RAMOS, 1995). Nesse aspecto tem-se uma longa história social elaborando, mediante concepções e estruturações socioculturais, os povos indígenas como parte da natureza.

Na história das representações sobre as populações indígenas operantes, por exemplo, nas relações interétnicas brasileiras, Ramos (1998) ainda destaca que nas designações atribuídas aos índios por não-índios há uma ambivalente caracterização – ora selvagem e ora

edênica – que pôs em circulação representações do índio, de um lado, como puro, digno e ingênuo, e de outro, como inferior, incapaz, bárbaro, selvagem, primitivo, pagão e inábil para a vida moderna. A despeito da ambiguidade destacada pela autora, o fato é que um e outro trazem a marcação da vinculação com o que se nomeia de natureza.

Redford (1990 apud ÁVILA, 2012, p. 166) estabelece o liame dessa alteridade construída nas formulações de políticas de alcance planetário no que concerne à preservação ambiental, chamando a atenção para a “fabricação de concepções de povos indígenas e tradicionais, como povos naturalmente guardiões da natureza ou espiritualmente ambientalistas”.

O segundo aspecto desse contorno vinculante volta-se à observação quanto aos termos do princípio voltado ao reconhecimento identitário e cultural dos povos indígenas. No sentir dessas pesquisadoras um modo de um reconhecimento que nomeamos de utilitário, incluído em termos funcionais e atado a uma condição assecuratória, cuja natureza é econômica e pensada como fator de equilíbrio do próprio sistema.

Pode-se inferir nesse aspecto que a conjuntura do reconhecimento, enquanto princípio, camuflou as marcas de dominação e de subordinação aos quais foram impingidos os povos indígenas. Ao deixar de abordar essas questões a Declaração imprimiu uma perspectiva funcional ao reconhecimento dos povos indígenas, assemelhando-os a ativos econômicos na proteção ambiental. Consoante o texto, os povos indígenas e outras coletividades locais têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Tem-se, portanto, que a identificação entre povos indígenas e meio ambiente é resultado de uma interpretação não-indígena da relação entre povos indígenas e os lugares que habitam, vista como uma relação harmônica. Porém, esta interpretação está longe de apreender os termos em que a relação entre grupos étnicos diversos e seus lugares de origem se dá, pois parte de noções não indígenas, por exemplo, “natureza”, “preservação” e “sustentabilidade” – categorias que, consoante Mesquita (2018, p. 32), “[...] de início, separam meio ambiente dos seres humanos, diferentemente de cosmologias indígenas diversas que podem apresentar entendimentos e categorias bastante distintos”, o que representa uma relevante diferença ontológica – ou ainda pois, conforme Ulloa (2004), apresenta uma tradução resumida e superficial à identificação de indígenas enquanto “nativos ecológicos”. Essa

identificação pode acionar o imaginário que associa povos indígenas tanto ao exotismo e ao “bom selvagem” quanto à ideia oposta de não civilizado e de “atrasado” (BRYSK, 1996).

Essa congregação do ponto de vista ambiental, entre povos indígenas e a conservação da natureza, apesar de não ter desenfreado as condições as quais os povos indígenas foram acomodados ao longo da história favoreceu contornos identitários, sobressaindo um reconhecimento identitário e cultural funcional, servindo como fator de superação da condição disfônica<sup>7</sup> e subalterna a qual se intentou encaixilhar o indígena.

Os povos indígenas vêm capturando muito bem os códigos de dominação e exploração históricos e ainda operantes, mesmo que reconfigurados por meio de novos contextos socioculturais e morais como o é a questão ambiental.

Essa subversão positiva é observada desde a apropriação do estigma de índio que se situa como elemento que implica diferenciação, identidade particular e *status* social. O estigma que historicamente foi excludente ganha caráter identitário que também pode incluir. Ao assumir uma identidade diferenciada abre-se espaço para a busca pela autonomia e pelo autogoverno.

Essa conformação dos povos indígenas no discurso ambiental desde a ideia funcional de desenvolvimento sustentável e até à ideia da subversão positiva de uma indianidade genérica, respectivamente, geraram revisões, pelo menos no plano formal, quanto ao modelo operacional de ações desenvolvimentistas e quanto ao reconhecimento da diversidade indígena. Tais revisões são acompanhadas de uma tecitura normativa internacional voltada ao combate de discriminações étnicas históricas, em reconhecimento de uma pluralidade cultural que repercutiu na atividade empreendedora de infraestrutura de transportes. A soma desses tons tem seus reflexos no modo segundo o qual os povos indígenas são reconhecidos em projetos de infraestrutura. Esses aspectos serão examinados na seção seguinte.

---

<sup>7</sup> O termo dissonância, utilizado na obra “Acesso à justiça de democracia no Brasil: conformações indígenas nos tribunais da República”, foi empregado metaforicamente reportando-se à conformação subalterna e silenciadora aos quais se buscou imprimir aos indígenas. A descrição disfônica de natureza clínica pode ser assemelhada, alegoricamente, à conformação subalterna e silenciadora dos indígenas, verificada no projeto indigenista, cuja dimensão mais funcional desta condição deita raiz na representação sobre os motivos durante a colonização do Novo Mundo pelos europeus, como bárbaros e selvagens, pagãos, povos que viviam em desordem sem princípios e autoridade. Essa idealização acabou sendo avalizada quando da construção da nação brasileira (RODRIGUES; SILVA, 2016).

### **O *etno* e *ethos* do reconhecimento na infraestrutura de transportes: a racionalidade compensatória.**

Para a implantação de novas infraestruturas de transportes ou melhoramento das já existentes são realizadas avaliações da viabilidade da obra ponderando-se quanto aos investimentos a serem efetuados no empreendimento e o benefício econômico deste. Em face de determinações legais, também se afere o impacto ambiental<sup>8</sup>, que por sua vez como já dito demanda uma série de licenças administrativas.

Essa perspectiva de desenvolvimento sustentável foi rapidamente normatizada pelo poder público, instituindo-se a ferramenta do licenciamento administrativo ambiental onde reconhecendo-se os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais de um empreendimento estes devem ser mitigados e compensados. Caso esses impactos atinjam povos indígenas há um item específico a ser observado que de acordo com o jargão administrativo é denominado de componente indígena. Este componente, objeto de análise neste estudo, é observado como sendo o espaço onde não apenas ocorre a delimitação dos impactos, mas também as tratativas relacionadas às deliberações de programas que mitiguem e compensem esses impactos.

É premente, entretanto, que se busque entender o entretom que circunscrevem essa condição de reconhecimento nas quais a participação dos indígenas como sujeitos políticos ocorrem nesses empreendimentos, em termos de compensação, e assim atuarem nas decisões do Estado na defesa de seus interesses e nas ações que os afetem.

Essa seção averigua o *ethos* desse reconhecimento na infraestrutura de transportes. A esse respeito, cumpre realçar que a dimensão sociológica do *ethos*, no escopo interpretativo desta seção, encontra fundamento nos trabalhos de Pierre Bourdieu, que propôs uma

---

<sup>8</sup> O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA é um conjunto de análises técnicas amplas que contempla várias etapas prévias ao projeto executivo de um grande empreendimento. A viabilidade técnica considera elementos como estrutura, instalações, informações ambientais, informações legais, entre outros. Já o estudo de viabilidade econômica procura analisar a aplicabilidade do negócio no sentido de se ter uma ideia do seu comportamento diante do mercado, reunindo informações obtidas em pesquisas de campo, coleta de dados e avaliações do futuro projeto, além do diagnóstico de problemas e definição das melhores soluções para o contratante, e analisando os impactos e benefícios sociais, econômicos e ambientais ao passo que determina a alternativa mais viável para a implantação do empreendimento.

reinterpretação da noção de *ethos* no quadro do conceito de *habitus*<sup>9</sup> (AMOSSY, 2005). “Como componente do *habitus*, o *ethos* designa em Bourdieu o conjunto de princípios interiorizados que guiam a conduta de forma inconsciente” (AMOSSY, 2005, p. 26). Molinié e Viala (1993), em um mesmo sentido, a partir do conceito de *habitus*, consideram que o *ethos* permite a adesão aos valores comungados por um grupo social dominante, que os faz passar por indiscutíveis.

O conjunto operativo dos empreendimentos conforma convicções que são interiorizadas em seus agentes administrativos e que afiguram efetivamente um *ethos* característico de um grupo, com seus traços de caráter e suas disposições estáveis (MAINGUENEAU, 2008), que elege processos próprios para cumprir as funções que lhe julgam acometidas. Afigura-se um *ethos* conformado a partir de funções lógicas estruturantes, que dão aos empreendimentos um valor imanente; assentado na fixação da infraestrutura de transportes enquanto expressão de um processo macroestrutural econômico, com o qual os Estados buscam alocar-se enquanto subsistema capitalista ao sistema mundial do capital; e, por fim, suportado por um engenho burocrático, enquanto racionalidade formal instrumental, que se configura numa espécie de poder que forma parte do poder do Estado.

Ocorre que, em face de toda uma conjuntura principiológica voltada aos povos indígenas, o *ethos* que conforma a atividade da infraestrutura requer ser contrabalanceado em suas categorias matriciais. Mas, como tem sido acomodado nos projetos de infraestrutura de transportes esse conjunto de princípios estabelecidos, desde Convenções e Declarações internacionais e salvaguardas legais do étnico, de forma a que o reconhecimento preconizado nos instrumentos jurídicos passasse a fazer parte das dinâmicas dos empreendimentos?

A resposta a essa questão requer trazer à tona uma consideração já debatida na seção anterior, a saber, o discurso ambiental e sua natureza econômica. Concluiu-se na análise precedente que o discurso ambiental elaborado tem natureza funcional direcionada para fatores de equilíbrio dentro da matriz do próprio sistema capitalista.

Sobre estes fatores de equilíbrio constatamos que eles são traçados e equipados a partir dos conceitos de uma economia de mercado. Nesse caso, tem-se que o pressuposto

---

<sup>9</sup> O *habitus* é uma subjetividade socializada (SETTON, 2002). Dessa forma, deve ser visto como um conjunto de esquemas de percepção, apropriação e ação que é experimentado e posto em prática, tendo em vista que as conjunturas de um campo o estimulam.

implícito é o da eficiência de recursos<sup>10</sup>, ou seja, como manter a otimização técnico-econômica e as demandas ambientais.

Nesse enquadramento, considera-se que as atividades econômicas nem sempre são eficientes. Em matéria ambiental essa ineficiência interfere na resiliência do meio ambiente, prejudicando sua capacidade de absorção de energia, resíduos e rejeitos produzidos (MUELLER, 2012). Os custos dessa degradação ambiental geram custos sociais, decorrendo o que se denomina dentro do ambiente econômico de externalidades, espécie de falha de mercado que alcança grande importância no estudo dos recursos naturais e na economia ambiental. Tais externalidades são tidas como efeitos colaterais de uma decisão sobre aqueles que não participam dela, ou ainda, são “falhas de mercado nas quais efeitos de determinada atividade atingem terceiros (externos) nela não envolvidos” (DERANI; AQUINO NETO, 2007, p.57).

As externalidades podem ser positivas ou negativas. As positivas são consideradas benéficas e se consubstanciam na atuação de um agente, externalizando benefícios para terceiros sem que esses paguem pelos benefícios recebidos. Já as externalidades negativas ocorrem quando as decisões de produção e de consumo afetam a disponibilidade dos serviços e reduzem o bem-estar ou a produção de outros.

Assim, se reconhece que o mercado pode não funcionar de modo eficiente, perfeito e ótimo, apresentando falhas (BAGNOLI, 2008). Nesse sentido, Hanley e Sapasch (1993), aludindo ao critério de Kaldor-Hicks<sup>11</sup>, apresentam considerações sobre a eficiência no mercado. Consoante o critério, a eficiência ocorre quando o agente econômico beneficiado é capaz de compensar o prejudicado, estabelecendo-se assim cálculo de custo-benefício para as externalidades negativas.

---

<sup>10</sup> Vilfredo Pareto (1848-1923) introduziu o conceito de eficiência dos recursos asseverando que os recursos de uma economia devem ser alocados de tal maneira que nenhuma reordenação diferente possa melhorar a situação de qualquer agente econômico sem piorar a situação de qualquer outra. A situação eficiente está, portanto, no fato de que ninguém conseguirá elevar seu bem-estar sem reduzir o de alguma outra pessoa. Tal situação foi denominada de “ótima de Pareto” (PINDYCK; RUBINFELD, 2010).

<sup>11</sup> O critério de Kaldor-Hicks, recebe esse nome em decorrência de seus elaboradores, também conhecido como eficiência potencial de Pareto – posto ser considerado uma instrumentalização do conceito original de Pareto. Destaca a importância da possibilidade de os ganhadores compensarem os perdedores em uma alocação de bens, ainda que efetivamente não venham a fazê-lo. O critério aumenta a utilidade prática ao conceito de eficiência de Pareto, viabilizando a sua aplicação ao caso concreto (HANLEY; SAPASCH, 1993).

Destes conceitos, no dizer de Padilha (2010), externalidades negativas devem ser internalizadas pelo empreendedor, ou seja, seu custo deve ser pago por quem as produz, como consequência do princípio do poluidor pagador. A esse respeito, Herman Benjamin (1993, p. 229) assim assevera:

[...] o objetivo maior do princípio do poluidor pagador é fazer com que os custos das medidas de proteção do meio ambiente – as externalidades ambientais – repercutam nos custos finais de produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora. Em outras palavras, busca-se fazer com que os agentes que originaram as externalidades assumam os custos impostos a outros agentes, produtores e/ou consumidores.

Estabelece-se então um instrumento econômico, aplicável à problemática ambiental, que exige do usuário dos recursos naturais que suporte o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização desses recursos, devendo, portanto, arcar com os custos das medidas preventivas e/ou compensatórias definidos pelo órgão licenciador competente, assegurando que o ambiente esteja num estado aceitável.

Por este enfoque, se depreende que a instituição de limites de controle vinculados à compensação se torna o elemento chave no fator de equilíbrio da problemática ambiental em seus variados aspectos: social, econômico e biótico. Essa elaboração dá-se em total consonância com as diretrizes do modelo econômico de mercado e a compensação é um recurso carro-chefe nas múltiplas negociações.

Faria (2008) esclarece que a compensação em termos ambientais comporta dois aspectos, sendo um mais amplo e o outro mais restrito. O primeiro significa uma forma de reparação que compreende a recuperação de um ambiente alterado por uma atividade ou empreendimento, sem prejuízo de outras medidas adotadas – de natureza pecuniária ou não. Contudo, ao se referir a “medidas compensatórias”, passa-se a conferir um sentido estrito à expressão. Nesse caso, está-se diante de medidas de cunho não necessariamente pecuniário; as medidas compensatórias, portanto, são aquelas destinadas a compensar impactos ambientais negativos, tomadas voluntariamente pelos responsáveis por esses impactos ou exigidas pelo órgão ambiental competente, e destinam-se a compensar impactos irreversíveis e inevitáveis, distinguindo-se das denominadas “medidas mitigadoras”, voltadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados.

Num enfoque finalístico, Maia (2018) localiza a compensação como sendo um instrumento que favorece a redução do ônus ao meio ambiente e à coletividade, adequando assim o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.

Em contornos ambientais, a discussão sobre a compensação é indissociável do processo de licenciamento ambiental<sup>12</sup> e é nesse último, enquanto espaço protocolar administrativo, em que são requeridos estudos, relatórios, planos mitigatórios e compensatórios com sua respectiva operacionalização. Nesse predicado, adicionalmente, ainda são firmados os termos e as composições a serem cumpridos pelo empreendedor de forma a obter a autorização para a obra.

Em contorno racional-legal tem-se que o firmado, na forma disposta em compromissos internacionais assumidos pelos países, tem seu ajuste no conceito do que se considera impacto ambiental e compensação. As definições voltadas quanto ao impacto ambiental, responsabilidades, empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental e seus critérios básicos são definidos no Brasil por órgão específico, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que quanto ao impacto e à sua extensão assevera:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais. (Resolução CONAMA n. 01/1996).

O órgão regulador é federal e suas resoluções têm aplicabilidade nacional. As interferências no meio ambiente são tomadas como resultado do sistema produtivo humano, que têm consequências na saúde, segurança, bem-estar da população, tanto entre os seres humanos quanto nos biomas. Os empreendimentos rodoviários, ferroviários e aquaviários, entendidos como o complexo das atividades que envolvem as ações de infraestrutura e

---

<sup>12</sup> Embora ambos os institutos sejam sustentados por leis distintas, a compensação no Brasil só pode ser viabilizada como consequência do licenciamento, principalmente se examinada à luz da manifestação do STF acerca do tema, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.378-6/DF, ocorrida em sessão de 9 de abril de 2008.

operação, representam um dos eixos do sistema produtivo e modificador do meio ambiente e, como tal, sujeita-se às regras do licenciamento ambiental<sup>13</sup>.

As atividades de transportes são submetidas ao adequado tratamento ambiental que, consoante termos do Relatório, operacionalmente, adquire contornos mitigatórios, corretivos ou compensatórios. Esses contornos seriam, então, a chave conciliatória do equilíbrio ambiental dentro da matriz do próprio sistema capitalista.

Mas o que este desfecho analítico, de natureza econômica, tem a contribuir com a questão que pretende esta seção responder? Tais quais as claves em uma partitura servem para indicar ao músico como ler o pentagrama, o matiz até aqui demonstrado reúne, sob a mesma designação, termos e possibilidades no que se refere ao *ethos* do reconhecimento aos povos indígenas na infraestrutura de transportes. O esclarecimento é vital, conforme em seguida será arrematado.

Em circunstâncias em que empreendimentos de transportes afetem povos indígenas, operacionalmente, as tratativas são discutidas e ponderadas na mesma substância interpretativa: são tidas como externalidades do empreendimento e, como tais, as diretivas estatais são no sentido de utilizar-se da semelhante arrumação racional-legal econômica de equilíbrio ao tratamento da matéria, a saber, a compensação.

Nesse escopo, o licenciamento ambiental insere-se como sendo o procedimento administrativo, regulado pelo composto de estudos ambientais e respectivo relatório, elaborado pelo empreendedor e submetido à aprovação do órgão licenciador competente, consoante Resolução CONAMA n. 237/1997 e Portaria Interministerial n. 419/2011. Destes estudos, verificada a presença de povos indígenas nas cercanias de onde se pretende realizar o empreendimento, é estabelecido o que no linguajar administrativo recebe o nome de “componente indígena”. São estudos, planos e programas específicos nos quais são propostos e firmados os termos compensatórios<sup>14</sup> com vistas à obtenção do licenciamento da obra, que no caso específico se dará mediante anuência da FUNAI.

---

<sup>13</sup> A Resolução CONAMA n. 01/1996, em seu art. 2º, estabelece um rol de atividades para as quais não há dúvidas que são modificadoras do meio ambiente, dentre estas as de infraestrutura de transportes. Estes projetos causam externalidades diversas, desde sua concepção, implantação e operacionalização.

<sup>14</sup> Sobre as tratativas da compensação estas serão examinadas em capítulo próprio, a partir da análise do conteúdo negocial ocorrido nos empreendimentos eleitos como um dos sistemas similares, enquanto variáveis de análise.

A questão indígena, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental que envolve obras de infraestrutura de transportes, tem assumido enormes proporções, sobretudo nos últimos anos<sup>15</sup>. É nesse mesmo ambiente administrativo que, no Brasil, se estendem os ajustes com os povos indígenas, guardando o mesmo critério compensatório dos componentes ambientais básicos.

Medidas compensatórias podem ser claras e objetivas quando se referem aos aspectos do meio biótico e do meio físico, o mesmo não ocorre quando se referem ao meio socioeconômico e, mais ainda, quando afetam coletivos de singularidades existenciais.

Partindo da consideração arrematada de que na atividade empreendedora de infraestrutura de transportes tem-se a compensação como variável de equilíbrio da equação desenvolvimento e reconhecimento jurídico-afirmativo dos povos indígenas.

Para arrematar essa compreensão realizamos coleta de dados sobre o tema com gestores públicos que atuam na operacionalização da infraestrutura de transportes em diferentes regiões do país. Os resultados indicaram que o componente indígena (estudos ambientais indígenas e respectivos planos compensatórios) visavam a obtenção da licença ambiental e o reconhecimento aos povos indígenas em seus direitos. Neste caso, sobressaiu uma relação técnico-normativa de adequação de meios aos fins. Cumpre-se o que está definido em normas para a obtenção do resultado final: a liberação do empreendimento.

No Estado brasileiro o “trato necessário” aos povos indígenas operacionalmente ganha contorno burocrático compensatório perfeitamente compatível com a matriz de equilíbrio econômico verificado, inclusive, na máxima adesão de assertividade dos gestores ao correlacionar os estudos indígenas à obtenção da licença ambiental. A esse respeito, Souza (2017, p. 84-85) destaca:

Ao empreendedor pode parecer atraente simplesmente “pagar” para que a licença seja emitida, não importando se de fato o recurso cumprirá sua finalidade ambiental, uma vez que se trata de um valor não considerável em relação ao custo total da obra e os custos de atrasos são mais onerosos. Aos órgãos envolvidos no processo de licenciamento, pode ser tratar de oportunidade de apropriação de recursos de outras fontes para cumprimento de suas demandas e execução de suas políticas, que pode ter por fundo, também, a ineficiência e/ou omissão do Estado no cumprimento de seus deveres.

---

<sup>15</sup> As rodovias BR-101/Santa Catarina e BR-163/Pará foram as primeiras experiências de estudos do componente indígena em rodovias federais, respectivamente, nos anos de 2002 e 2007.

Operacionalmente desvela um *ethos* de um reconhecimento aos direitos indígenas desatento ao que seria o mais profundo em uma relação: a categoria matricial do cuidado, no dizer de Boff (2005), capaz de inspirar um novo acordo entre os seres humanos e uma nova relação para com a natureza.

Nesses empreendimentos que afetam povos indígenas estabelece-se uma situação social em que as relações vão sendo impostas, estendidas e ajustadas. Haveria a possibilidade de que as pactuações compensatórias pudessem agregar componentes de identidade? Na seção seguinte itens executados no licenciamento ambiental foram observados e deste se buscou inferir essa possibilidade. O componente chave são os acordos firmados com o povo Mbyá-Guarani.

### **Os Mbyá-Guarani e o caso do licenciamento ambiental da duplicação da Rodovia BR 116: limites e possibilidades na reconhecimento identitária indígena.**

O espaço territorial Mbyá-Guarani compreende uma dilatada matriz de terras e águas que abrange as regiões dos atuais Estados nacionais da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Freitas (2004) destaca que essa extensa área conjuga o bioma Mata Atlântica, biorregião em cujos sistemas os Mbyá-Guarani buscam viver e reproduzir sua cultura, priorizando assim áreas e espaços que consideram mais condizentes com os elementos básicos necessários à sobrevivência consignados no direito de acesso à natureza.

Seu conceito de território está correlacionado a uma concepção de mundo que contempla contínuas relações de reciprocidade no compartilhar dos espaços que vão além dos limites das comunidades. Ladeira e Mata (2004, p. 8) acentuam que “as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e religiosas e as redes de parentescos implicam em permanente mobilidade, que garante aos Mbyá o domínio de uma ampla extensão geográfica”. Esse domínio é entendido como uma circunscrição de movimentação e não de divisão territorial e recebe o nome de *yvi rupa* (leito terrestre).

Atualmente, os Mbyá, diante da fragmentação desses espaços, aquiescem em serem localizados em áreas geográficas nomeadas como terras indígenas, objetivando à preservação e ao acesso a ambientes ideais para habitarem, consoante assevera Pissolato (2007). Se não o conseguem, buscam estabelecer-se nas adjacências dos lugares, hoje ocupados pelos

*jurua*<sup>16</sup>, mas que permanecem na memória Mbyá e são transmitidos através da história oral desse grupo aos seus descendentes, isto é, por meio de narrativas de uma espacialidade histórica situada no tempo e no espaço Mbyá, ocorridas com parentes próximos, se distinguindo, portanto, dos mitos.

A fragmentação espacial pela ação do jurua está sempre presente nas falas, nos atos, no posicionamento político dos Mbyá, motivo de inquietude e de remodelações sociais de um contato não desejado, mas que se tornaram necessárias com vistas à sobrevivência. Uma dessas adequações no que se refere ao exercício do direito à terra pelo povo Mbyá diz respeito à ocupação de espaços marginais, não reivindicados. É o caso dos acampamentos observados às margens de estradas.

É sobre essa singular circunstância social de ocupação paralela às margens da rodovia que, por ocasião da duplicação da rodovia BR 116, originou no licenciamento ambiental o componente indígena e, por sua consequência medida compensatória em face da determinação quanto à desocupação com vistas ao empreendimento.

Observamos que a construção do programa compensatório foi marcada por elemento de assertividade quanto à participação indígena. Cacique Santiago Franco (2020c) ratifica essa compreensão:

No EIA e RIMA não participamos. Nós fomos atrás de várias informações. Na construção do PBAi nós participamos. Tivemos várias reuniões ali no Passo Grande, no acampamento. O PBAi estava em construção. Muitas reuniões, conversa com o DNIT, com a FUNAI, com o MPF. Ali foi a construção. Recebemos cópia do PBA. Todos os caciques receberam. O que ficou aprovado. Mas não foi assim tranquilo, né. Existiam alguns pontos que o governo não aceitava, inclusive as compras dessa terra... Foi muito difícil porque, na época, o governo falava que não podia comprar essas terras, que para os indígenas a terra tinha era que ser demarcada. Mas como que dentro de um empreendimento iria demarcar uma terra? onde iria ser compensado e iria demarcar uma terra. Não existe... Então foi uma briga importante ali e a força dos guaranis foi importante, a articulação dos caciques foi muito importante. E não só dessa região, mas uma articulação do estado todo. Houve um engajamento de todos os caciques do Rio Grande do Sul nessa região aqui. (Santiago Franco, aldeia Ivy Poty, colaboração em 04/09/2020).

---

<sup>16</sup> *Jurua* é um modo pelo qual os Mbyá-Guarani se referem aos não indígenas e, historicamente, aos brancos e europeus.

O planejamento ambiental das medidas, consoante registro em atas, ocorreu em disposições de diálogo em que foram avocadas balizas normativas, como a Convenção n. 169 e, principalmente, em que foram situadas marcações cosmológicas e culturais realizadas pelos Mbyá-Guarani nas negociações estabelecidas, como se verifica, por exemplo, no registro a seguir, nos termos do qual se discute sobre a construção das novas moradias, bem como sobre o uso de alguns componentes para melhoria do solo.

Nauíra diz que deve ser decidido o material de construção e o formato das casas. Os Guarani já tinham dito que a forma vai ser conforme o modo deles. Também tem que ser definido ao que o juruá vai ter acesso, pois cada grupo que usa cada casa pode ter uma relação diferente com o juruá. Os Guarani já tinham dito que vão decidir isso depois. Também havia sido decidido que todas as casas de artesanato vão ser iguais. Os Guarani acharam pequena a casa (10X7) que já existe na Coxilha, bem como o terreno.

Sobre os materiais, os Guarani já haviam falado em casa tradicional, de madeira tratada e de alvenaria, se a madeira não for tratada. Alguns falaram em barro também. A maioria dos Guarani escolheu capim para o teto e alguns mencionaram troncos de pindó para as paredes das casas de passagem. ... “não queremos grande plantação para vender, não é o sistema guarani”. Se sobra, nós armazenamos. Para recuperar terra, sistema de adubos orgânicos, não esses tóxicos”. (BRASIL, 2010c).

A síntese dessas interações, com orientações do órgão interveniente indigenista, deu origem a subprogramas que tiveram como escopo operacionalizar e mitigar os impactos aos Mbyá-Guarani nas fases de instalação e operação do empreendimento.

Também observamos que nesses subprogramas foram consideradas situações de impacto para além do visível e imediato. Esse aspecto é importante, considerando o reconhecimento de que os efeitos de obras de infraestrutura de transporte se dilatam no tempo demandando inclusive ajustes e readequações ao longo de sua execução. Nesse sentido, foi instituído o subprograma de articulação de lideranças e organizações Mbyá-Guarani visando proporcionar condições para o acompanhamento indígena das ações relacionadas com o empreendimento. Este subprograma, a partir de uma estrutura criada para promover o acompanhamento de metas e atividades e para negociação geral de prazos e demandas, tornou-se ferramenta importante oportunizando o surgimento de novas Lideranças, com empoderamento e nível de articulação que ultrapassa os limites do conjunto de aldeias integrantes do Programa.

Em termos de impacto imediato quanto ao realojamento das famílias Mbyá nos acampamentos na beira da estrada, foi instituído o subprograma fundiário<sup>17</sup>, com o escopo de proporcionar condições para a continuidade do processo de reterritorialização Mbyá-Guarani na planície costeira interna da Laguna dos Patos e na encosta da Serra do Sudeste do Rio Grande do Sul. Resultante da ação, veio um outro subprograma, o de reestruturação dos núcleos habitacionais com vistas a proporcionar infraestrutura adequada às aldeias.

Foi estabelecido o subprograma de gestão territorial e ambiental, no sentido de proporcionar condições para o posicionamento das prioridades Mbyá-Guarani em face da ampliação da matriz de desenvolvimento econômico da região, associada ao empreendimento. Em decorrência dessa gestão territorial, fixou-se o subprograma de apoio às atividades produtivas com o escopo de proporcionar condições para o exercício da agricultura tradicional e a criação de animais nas terras Mbyá-Guarani na região afetada pelo empreendimento.

Como mitigação e compensação da interrupção imediata das práticas econômicas ao longo da rodovia, tendo em vista o início das obras o órgão executor, o DNIT, firmou compromisso em comprar uma quantidade de artesanato, doando o adquirido para fins educacionais e culturais. Foi firmado o subprograma de casas de artesanato e centros culturais objetivando proporcionar ambiências, edificações e infraestrutura adequadas, ao longo da BR-116 e nas aldeias. Esse subprograma sofreu recomposições em sua operacionalização e os próprios Mbyá-Guarani entenderam que essas edificações não se adequaram, de forma que foram acordados pontos de venda do artesanato em parcerias com restaurantes ao longo da rodovia e lojas em Porto Alegre.

Por fim, situou-se o subprograma de comunicação, cujo objetivo geral foi desenvolver processos de comunicação estratégicos a partir da situação contemporânea Mbyá-Guarani na região afetada pelo empreendimento. Nos termos descritos no PBAi, o subprograma visa:

[...] a conscientização sobre aspectos sociais, culturais, ambientais e históricos dos Mbyá-Guarani, atenuando o preconceito vivenciado cotidianamente pelo grupo, promovendo posturas de respeito, valorização e colaboração na garantia de seus direitos. Desta forma, objetiva-se também contribuir para a sustentabilidade Mbyá-Guarani, valorizando sua presença enquanto

---

<sup>17</sup> Decorrente do subprograma foram adquiridos 834 hectares de terra distribuídos entre sete aldeias: Yvyã Poty/Bonito, em Camaquã; Tenondé/Passo da Viturina em Camaquã; Guajaivi Poty Canguçu/Lourencinho; Tapé Porã/Petim Novo (Leonardo), em Guaíba; Mariana/Tekoa Mirim, em Mariana Pimentel; Figueira /Guapo'y, em Barra do Ribeiro - PBA BR 116; Aldeia Yvy Poty, em Barra do Ribeiro - PBA BR 116.

grupo ameríndio culturalmente diferenciado, produtor de artesanato tradicional à disposição para venda nas margens da rodovia. (BRASIL, 2010a).

Nesse espaço negocial observado, destacamos duas percepções. Uma diz respeito ao fato de que as medidas compensatórias transacionadas abrangeram dimensões socioculturais, ambientais e econômicas, similarmente à aplicação da metodologia adotada quanto às considerações de avaliação nos estudos de impacto ambiental quando consideram o exame biótico, físico e socioeconômico. Essa consideração de aplicação metodológica semelhante, específica aos povos indígenas, favorece uma verificação de impacto que abrange singularidades existenciais específicas. As consequências destrutivas de espécimes vegetais, por exemplo, podem refletir na subsistência física e social. A detonação de uma rocha, o desvio de um rio pode afetar uma questão de espiritualidade.

A outra compreensão diz respeito ao fato de que a modulação interativa foi marcada pelo esforço de respeito à distinta alteridade indígena. Eis aí a condição que verificamos ter sido a viga mestra na composição de medidas que trouxeram consigo todo um componente de fortalecimento da identidade Mbyá-Guarani. Os registros das atas das reuniões discutindo o PBAi dão conta da intensa interatividade e do modo como as intervenções direcionam o rumo das negociações. Essa circunstância também pudemos visualizar nas reuniões do comitê avaliativo quanto à execução do programa compensatório. Esses comitês são encontros realizados nas aldeias, com marcada presença das lideranças indígenas, da empresa executora do programa, órgãos intervenientes. O Cacique Maurício da Silva Gonçalves (2020) ratifica o método:

Cada mês a gente se reúne, o comitê gestor. Esse comitê estava previsto no PBAi. Acho que foi importante esse meio de acompanhar a execução do programa. Nas reuniões do comitê que a gente avalia, como estão o andamento do processo do programa, a gente acompanha tudo e a coordenadora, a Juliana, vem e fala como que as coisas estão, os investimentos. Agora está meio complicado, pois devido aos cortes de recursos acho que o próprio governo novo que entrou está diferente. Houve mudanças e tá prejudicando um pouco o programa. Ainda falta a construção de moradias, das 40 moradias divididas nas várias aldeias. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia Tekoa Ka'aguy Porã, colaboração em 04/09/2020).

Na duplicação da BR-116, constatamos uma modulação interativa ativa no espaço do licenciamento ambiental. Nessas ações, de acordo com documentos e declarações dos Mbyá-Guarani, ocorreu a participação indígena em termos negociais nas medidas da compensação e em seu programa de execução.

Ainda nesse sentido se tem que nas pesquisas sobre os Mbyá-Guarani é consenso que o coletivo tem marcações culturais peculiares observadas e especificadas na literatura através dos estudos da língua, da arte, da religião, das moradias, dos cultivos, da mobilidade, dentre outros aspectos. Essa composição é traduzida como elementos culturais. Entretanto, para os Mbyá-Guarani esses elementos ditos culturais não se restringem a traços de identificação, sendo na verdade funções existenciais:

Nhanderekó é como nós, Guarani-Mbyá, chamamos o que o juruá (não índio) chama de cultura. Mas Nhanderekó para nós é mais do que isso. É todo o nosso modo de ser, o nosso modo de viver, o jeito como nós educamos nossos filhos e nossas filhas, como enxergamos o mundo, como nos relacionamos com a nossa espiritualidade. É impossível para o juruá entender o que é o Nhanderekó, porque somente vivendo é que se compreende o que ele é. (NHANDEREKO: NOSSO MODO DE VIVER, 2015).

É dessa orientação que a ideia de propriedade cultural aqui se traduz como a manutenção do modo de ser Guarani, com a perpetuação de elementos que não se transacionam. Santiago Franco, cacique Mbyá-Guarani, tentou nos esclarecer sobre os meios que os mantém culturalmente distintos, apesar da diligente empresa de supressão da identidade indígena:

A gente tem praticamente a cultura Guarani-Mbyá intacta. A gente consegue preservar porque passamos o conhecimento Guarani-Mbyá, para os nossos filhos, para os nossos netos. Através disso é que a gente entende que nunca vai perder a cultura Mbyá-Guarani, mesmo vivendo muito perto do mundo do juruá. Tu estás vendo aqui, né? A minha aldeia é cercada pelas fazendas e pelos condomínios. A gente está bem no meio. Mesmo vivendo bem no meio, a gente consegue preservar quase cem por cento da cultura dos Mbyá.

Como te falei, a cultura e a religião Guarani é muito forte. E a gente entende que através da nossa religião e cultura é que a gente preserva a nossa cultura Guarani-Mbyá. Ali a gente consegue ter força. A gente sente a força do povo guarani através da religião. (Santiago Franco, aldeia Ivy Poty, colaboração realizada em 03/09/2020) (FRANCO, 2020c).

Essa marcação existencial explicitada por Santiago Franco, fez parte das tomadas de decisão quanto às medidas compensatórias e estiveram vinculadas ao modo de existir e subsistir. Um dos termos que tomamos como recorte para análise da observação pretendida é o que se refere ao aceite pelos Mbyá-Guarani das proposições do programa fundiário, posto que esse está envolto em conceitos de espacialidade e reterritorialização, bem como o fato de que desse programa resulta outras variáveis negociais, por exemplo, as condições das moradias e de uso do solo. O acordo fundiário incluiu a indenização na forma de terras em função de que os impactos da obra incidiriam nas áreas de ocupação Mbyá-Guarani.

Pois bem, por parte do órgão executor, o interesse pelo início das obras era latente e esse subprograma fundiário se constituía numa função determinante em virtude de que pelo menos quatro das aldeias estavam em faixa de domínio, às margens da rodovia. Trechos das obras não seriam iniciados sem o realocamento dos coletivos. Cacique Maurício Gonçalves (2020) arremata a composição dos interesses:

No início foi bem acelerado, a questão das aquisições da terra. O interesse do governo era tirar os Guaranis da beira da estrada. Para nós ter uma terra, um espaço que pudesse trazer tranquilidade para os Guaranis seria bom. As terras eram importantes, a aquisição das terras era importante, para que a gente se sinta mais protegido, mais tranquilidade, mais perspectivas de tranquilidade, de sobrevivência das famílias. Daí não teria mais preocupação em estar na beira da estrada. Essas terras trouxeram essa tranquilidade. De estar bem, fazer as plantações, ter as coisas que a gente sempre teve. Hoje as aldeias têm suas plantações, isso tem sido muito importante. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia Tekoa Ka'aguy Porã, colaboração em 04/09/2020).

Nesse contexto fundiário, os Mbyá-Guarani e a empresa executora do programa implementaram várias ações, por exemplo: as caracterizações das terras a serem adquiridas, a qualidade da terra, a fauna, a vegetação e os cursos d'água); valores considerados pelos Mbyá-Guarani como condição natural de exercerem o seu nhanderekó (modo de ser); negociações com proprietários; busca por pareceres jurídicos. Sucede que, anteriormente a todas essas tratativas, os Mbyá-Guarani fixaram uma importante marcação que daria efetividade ou não ao programa fundiário.

Os Mbyá-Guarani acorrem à sua cosmologia e decidem que ao final, mesmo com toda a avaliação negocial, bem como todas as ações empreendidas, a determinação quanto ao local exato que deveriam se estabelecer adviria de um componente espiritual: a revelação de Nhanderu. Nos termos explicados pelo cacique Artur Souza (2022b): “Quando uma pessoa guarani vai escolher uma terra, sempre guarani pensa com Nhanderu. Ele que escolher o lugar. Ele tem que mostrar lugar”.

Os Mbyá-Guarani asseveraram que não poderiam decidir sem a revelação. Precisaríamos dormir nas terras que estavam sendo negociadas e, dessa experiência, através dos sonhos tranquilos, teriam indicações de se aquele local era o revelado. Precisam acender tata (fogo), sentar-se ao redor deste, fazer uso do petyngua (cachimbo), acessórios espirituais utilizados em várias circunstâncias, dentre as quais as de busca aconselhamento em contextos de tomada de decisões ou ainda com vistas a previsões futuras. Precisavam amanhecer e, só então, decidir. No registro das atas, em termos juruá, essa divisa negocial estabelecida pelos

Mbyá-Guarani foi registrada como pernoites. Essa foi uma importante divisa negocial dos Mbyá-Guarani, em total consonância com seu sistema de referência.

Uma vez operacionalizado o programa fundiário outras variáveis de elementos identitários emergiram: as construções habitacionais e organização dos novos espaços, elemento cultural que revifica o costume arquitetônico dos Mbyá-Guarani, a definição dos materiais que seriam usados para a construção das habitações. Ainda que houvesse casas de alvenaria, deveriam haver também casas tradicionais, de modo que nos novos espaçamentos não poderiam deixar de ter a opy (casa de reza) ou um lugar definido para a roça. Essa reivindicação de composição organizativa do território guarda relação com o necessário reforço identitário do modo de ser Guarani. O registro em ata da definição expressa essa divisa:

Nauíra relata que os guarani já tinham decidido que querem ter uma plantação com essas espécies utilizadas (principalmente o capim) para construir a casa tradicional. (BRASIL, 2010c).

Uma outra divisa observada, indisponível de ser transacionada, diz respeito ao uso do solo e de suas propriedades. Quando discutido sobre ações de melhoramento do solo no subprograma de gestão territorial e ambiental, os Mbyá-Guarani efetuam a clara marcação de que a natureza de sua atividade produtiva é tradicional, inclusive quanto aos itens cultiváveis:

Nós temos nosso sistema de agricultura familiar. Cada família tem sua roça, produção para nós. Não é para vender. E é isso: cada família vai ter sua produção para o sustento. Vai ter trabalho de mutirão dos Guarani nessas áreas novas. E os Guarani pensam: é esse o sistema Guarani. [...] Não queremos grande plantação para vender, não é o sistema guarani. Se sobra, nós armazenamos. Para recuperar terra, sistema de adubos orgânicos, não esses tóxicos. (BRASIL, 2010c).

É inconteste a resistência do coletivo indígena e a criativa incorporação de condições que permitiram sua subsistência e sobrevivência. Tais condições geram um conjunto de interações de mecanismo moderadamente controlado, em que os Mbyá conseguiram impor limites ao tempo em que também a prática de tradições que são próprias do povo Mbyá-Guarani.

## **Conclusões**

Uma discursividade global identitária e ambiental reverberou no modo com o qual empreendimentos desenvolvimentistas vinham sendo operacionalizados. Uma interface social singular voltada aos povos indígenas foi associada à avaliação ambiental, sobressaindo um

discurso ambiental funcional direcionado para fatores de equilíbrio dentro da matriz intocável do próprio sistema capitalista, no qual as coletividades locais e povos indígenas, teriam um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e do desenvolvimento.

Temos que os moldes desse reconhecimento cumprem um propósito utilitário, incluído em termos funcionais uma modulação econômica e atado a uma condição assecuratória. Pode-se inferir nesse aspecto que a conjuntura do reconhecimento identitário, enquanto princípio, não desenfronhou as condições nas quais os povos indígenas foram acomodados ao longo da história. Entretanto, os povos indígenas vêm capturando muito bem os códigos de dominação e exploração históricos e ainda operantes, mesmo que reconfigurados por meio de novos contextos socioculturais e morais como o é a questão ambiental. Nas reflexões de Ailton Krenak (2015, p. 248):

[...] teve uma descoberta do Brasil pelos brancos em 1500, e depois uma descoberta do Brasil pelos índios na década de 1970 e 1980. A que está valendo é a última. Os índios descobriram que, apesar de eles serem simbolicamente os donos do Brasil, eles não têm lugar nenhum para viver nesse país. Terão que fazer esse lugar existir dia a dia. Não é uma conquista pronta e feita. Vão ter que fazer isso dia a dia, e fazer isso expressando sua visão do mundo, sua potência como seres humanos, sua pluralidade, sua vontade de viver.

É assim que, não obstante o ethos do reconhecimento indígena seja atrelado a um matiz compensatório, o licenciamento ambiental se afigura em possibilidades quanto espaço protocolar a uma reconhecimento identitária indígena.

A experiência da execução do Programa de Apoio às Comunidades Mbyá-guarani da BR-116/RS mostra que para além das medidas mitigadoras e compensatórias que respondem formalmente a um processo de licenciamento ambiental, existem grandes possibilidades de fortalecimento identitário indígena. A fronteira entre a existência ou não deste locus na reconhecimento identitária pode ser resumida em um conceito – alteridade – e na compreensão de que a dinâmica das comunidades tradicionais extrapola as possibilidades de modelagem de ações em metas e indicadores. As oportunidades surgem onde há disposição à escuta e à ação.

Sobre essas relações, se em um primeiro momento rejeitamos os moldes de um reconhecimento aos povos indígenas, cujo conteúdo se afigurou como sendo utilitário, assemelhando-os a ativos econômicos na proteção ambiental e, dessa forma, instituindo um relacionamento dentro de licenças administrativas ambientais, admitimos que esse espaço protocolar estabelecido por força normativa foi aproveitável no que diz respeito à mitigação da

assimetria de poder na execução do empreendimento observado e abriu espaços de negociações, ainda que marcadamente compensatórias.

Não poderia me descuidar nessa avaliação final quanto ao protagonismo dos Mbyá-Guarani, o componente-chave dessa relação. O povo indígena Mbyá, em seus referenciais próprios impingiram afirmações-chave quanto aos seus elementos culturais organizadores de sua estrutura social nas negociações. Acorreram à sua cosmologia, mas também operaram sua potencialidade agentiva em movimento associativo, participando ativamente do procedimento e acompanhamento nos encaminhamentos para que seus direitos não fossem mitigados.

## Referências Bibliográficas

AMOSSY, Ruth. Da noção retórica de ethos à análise do discurso. *Imagens de si no discurso: a construção do ethos*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 9-28.

ANDRADE, Lúcia; CASTRO, Eduardo Viveiros de. “Hidrelétricas do Xingu: o Estado contra as sociedades indígenas”. In: SANTOS, Leinarde; ANDRADE, Lúcia (Org.). *As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas*. São Paulo: Comissão Pró-índio de São Paulo, 1988

ÁVILA, Thiago. “A natureza dos povos indígenas e os povos indígenas e a natureza: novos paradigmas, desenvolvimento sustentável e a politização do bom selvagem”. In: BAINES, Stephen Gran (Org.). *Variações Interétnicas: etnicidade, conflito e transformações*. Brasília: Ibama; UnB/Ceppac; IEB, 2012.

BAGNOLI, Vicente. *Direito econômico*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BATALLA, Guillermo Bonfil. *México profundo: una civilización negada*. México: Debolsillo, 2006.

BELLIA, Vitor; BIDONE, Edison Dausacker. *Rodovias, recursos naturais e meio ambiente*. Rio de Janeiro: EDUFF, 1993.

BENJAMIN, Antônio Herman. *Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BOFF, Leonardo. “O cuidado essencial: princípio de um novo ethos”. *Inclusão Social*, Brasília, v. 1, n. 1, pp. 28-35, 2005

BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução Maria Corrêa. Campinas: Papyrus, 1996.

BRYSK, Alison. “Turning weakness into strength: the internationalization of Indian rights”. *Latin American Perspectives*, v. 23, n. 2, pp. 38-57, 1996.

CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

DERANI, Cristiane; AQUINO NETO, Daniel Antônio de. “Valoração Econômica dos Bens Ambientais”. *Hileia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, ano 5, n. 9, 2007.

FARIA, Ivan Dutra Faria. *Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos*. Coleção da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, n. 43, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudoslegislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-osfundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>. Acesso em: 06 dez. 2021.

FOSTER, Jonh Bellamy. *A ecologia de Marx: materialismo e natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FREITAS, Ana Elisa de Castro. “Tekoá Ka’aty: Grupo de Trabalho para identificação e delimitação de terra indígena Guarani Mato Preto”. Rio Grande do Sul. Relatório ambiental circunstanciado. Porto Alegre: FUNAI; UNESCO, 2004.

FREITAS, Ana Elisa de Castro. Territórios indígenas e desenvolvimento nacional: equação (im)possível? In: ANAIS DA VII REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, Porto Alegre: UFRGS, 2007.1 CD-ROM,

HANLEY, Nick; SPASH, Clive L. Cost and benefit analysis and the environment. Cheltenham: Edward Elgar, 1993.

KRENAK, Ailton. “Encontros”. (Org.) Sérgio Cohn. In: Série Encontros. 2. ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2015.

LADEIRA, Maria Inês; MATTÁ, Priscila (Org.). Terras Guarani no litoral: as matas que foram reveladas aos nossos antigos avós – Ka’agüy Oreramói Kuery Ojou Rive Vaekue Y. São Paulo: CTI, 2004.

MAIA, Júlio César. “A insegurança na operacionalização da compensação ambiental instituída pela Lei n. 9.985/2000”. In: FIGUEIREDO, Aline; SILVA, Marques dos Santos; MACEDO, Bruna Thalita; SILVA, Meire Cistina Cabral de Araújo (Org.). Gestão socioambiental em concessões de transportes rodoviário e ferroviário. Brasília: Verbena Editora, 2018.

MAINGUENEAU, Dominique. A propósito do ethos: Ethos discursivo. São Paulo: Contexto, 2008, pp. 11-29.

MESQUITA, Isabel. Fazer-se ouvir, fazer-se entender: atuação política interétnica da COICA nas negociações sobre o clima com a proposta de REDD + Indígena Amazônico. Interethnic@ - Revista de Estudos em Relações Interétnicas, v. 21, n. 1, jan./abr. 2018, p. 27-49.

MOLINIÉ, Georges; VIALA, Alain. Approches de la réception: sémiostylistique et sociopoétique de Le Clézio. Presses Universitaires de France, Perspectives littéraires, 1993.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. Economia Ambiental. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MUELLER, Charles C. Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente. Brasília: Ed. UnB, 2012.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. O nosso governo: os Ticuna e o regime tutelar. São Paulo: Marco Zero, 1988.

PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. Microeconomia. 7. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2010.

PISSOLATO, Elizabeth. A duração da pessoa: mobilidade, parentesco e xamanismo Mbyá (Guarani). São Paulo: Editora UNESP: ISA; Rio de Janeiro: NuTI, 2007.

RAMOS, Alcida Rita. “O índio hiper-real”. Revista brasileira de Ciências Sociais, n. 28, v. 10, jun., pp. 6-14, 1995.

RAMOS, Alcida Rita. Indigenism: ethnic politics in Brazil. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1998.

RODRIGUES, Simone Pinto; SILVA, Meire Cristina Cabral de Araújo. “Acesso à Justiça e Democracia no Brasil: conformações indígenas nos tribunais da República”. In: XAVIER, Lídia de Oliveira; AVILA, F. Dominguez (Org.). A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa. Vol.1. Curitiba, PR: CRV, 2016.pp. 169-186.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. “A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea”. Revista Brasileira de Educação, n. 20, 2002, p. 60-70. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782002000200005>. Acesso em: 05 dez. 2021

SOUZA, Martoncheles Borges. Compensação ambiental ou indenização por dano ambiental? Imprecisões no processo de licenciamento à luz da economia ambiental: um estudo sobre as interfaces entre terras indígenas e projetos de infraestrutura de transporte. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ULLOA, Astrid. La construcción del nativo ecológico. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004.

### **Referências documentais:**

Ambiental Componente Indígena Mbyá-Guarani: Programa de Apoio às Comunidades Indígenas. Equipe técnica: COSSIO, Rodrigo; GOBBI, Flavio; ZANIN, Nauíra. DNIT, 2010a.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Projeto básico aprovado pelo DNIT: relatório do Componente Ambiental. DNIT, 2010b.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Processo SEI n. 50600.007048/2006-51. Atas das reuniões de planejamento das medidas compensatórias, 10 e 11 de junho de 2010c

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. PBAi – Plano Básico Ambiental Componente Indígena Mbyá-Guarani: Programa de Apoio às Comunidades Indígenas. Equipe técnica: COSSIO, Rodrigo; GOBBI, Flavio; ZANIN, Nauíra. DNIT, 2010a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Consulta à base de dados de jurisprudência: Convenção n. 169, OIT. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 ago. 2021c.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 01, de 27 de março de 1996.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

GONÇALVES, Maurício da Silva. Entrevista I. Entrevista concedida a entrevistadora Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. Aldeia Tekoa Ka'aguy Porã, 04 de setembro de 2020.

GONÇALVES, Maurício da Silva. Entrevista II. Fala em vídeo institucional do Governo Federal, 2022.

NHANDEREKO: NOSSO MODO DE VIVER. “A Comissão Guarani Yvy Rupa”. Produção audiovisual. 2015. 5 min. Realização: Programa Aldeias. Produção: Grupo Audiovisual Tenonde Porã. Disponível em: <http://videos.yvyrupa.org.br/a-cgy/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SOUZA, Artur. Entrevista I. Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 05 de setembro de 2019a.

SOUZA, Artur. Entrevista II. Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 12 de janeiro de 2022a.

**Do reconhecimento jurídico-afirmativo à racionalidade compensatória do licenciamento ambiental: limites e possibilidades na reconhecimento identitária indígena.**

**Resumo:** A atividade empreendedora de infraestrutura de transportes, insere-se numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, cujo conteúdo quanto aos impactos ambientais é averiguado para além dos efeitos biofísicos. Aspectos como os impactos socioeconômicos e culturais são apurados e sopesados dentro de uma matriz de compensação, de forma que essas obras ficam sujeitas a licenciamentos administrativos ambientais. No Brasil, na circunstância de tais obras afetarem povos indígenas se estabelece um item específico no licenciamento voltado aos estudos e programa compensatório. As medidas mitigadoras e compensatórias passam pelo consentimento da coletividade indígena. Considerando a superação teórica e jurídica do princípio da tutela dos povos indígenas e seu reconhecimento enquanto organização política, a proposição central deste artigo é verificar, a partir de um estudo de caso, se as pactuações firmadas como compensação podem favorecer uma ação política-cultural identitária indígena. A investigação efetua-se desde uma perspectiva exploratória, de natureza qualitativa, a qual adota os procedimentos técnicos bibliográfico, documental e entrevista, fundamentada no exame de itens pactuados em licenciamento ambiental da duplicação da rodovia BR 116, no estado do Rio Grande do Sul, que afetou o povo indígena Mbyá-Guarani. A análise apura que esse espaço protocolar, estabelecido por força normativa, foi aproveitável no que diz respeito a um discurso identitário-reivindicatório de uma cidadania indígena com destaque reafirmativo de elementos socioculturais, enquanto povo originário, sobrevivente de uma diligente empresa de supressão de identidade e de diversidade.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento, Compensação Ambiental, Identidade Indígena, Mbyá-Guarani.

**From Affirmative Legal Recognition to Compensatory Rationality in Environmental Licensing: Exploring the Limits and Possibilities of Indigenous Identity Recognition**

**Abstract:** The entrepreneurial activity of transportation infrastructure is framed within the perspective of sustainable development, in which the assessment of environmental impacts goes beyond biophysical effects. Aspects such as socioeconomic and cultural impacts are examined and weighed within a compensation framework, subjecting these projects to administrative environmental licensing. In Brazil, when such projects affect indigenous peoples, a specific item is established in the licensing process focused on studies and compensatory programs. The mitigating and compensatory measures require the consent of the indigenous community. Considering the theoretical and legal advancement in the principle of indigenous peoples' protection and their recognition as political organizations, the central proposition of this article is to investigate, through a case study, whether the agreements reached as compensation can facilitate indigenous political-cultural identity actions. The investigation is conducted from an exploratory perspective, using qualitative research methods, including bibliographic, documentary analysis and interview. The study is grounded in the examination of items agreed upon in the environmental licensing of the duplication of the BR 116 highway in the state of Rio Grande do Sul, which affected the Mbyá-Guarani indigenous people. The analysis reveals that this procedural space, established by normative force, was exploitable in terms of an identity-claiming discourse of indigenous citizenship, affirming sociocultural elements as part of their original identity as a people who have survived a diligent effort to suppress their identity and diversity.

**Key words:** Development, Environmental Compensation, Indigenous Identity, Mbyá-Guarani.

**Del reconocimiento jurídico-afirmativo a la racionalidad compensatoria del licenciamiento ambiental: límites y posibilidades en el reconocimiento de la identidad indígena.**

**Resumen**

La actividad empresarial de infraestructura de transporte se inscribe en una perspectiva de desarrollo sostenible, cuyo contenido en cuanto a impactos ambientales se investiga más allá de los efectos biofísicos. Aspectos como los impactos socioeconómicos y culturales se determinan y ponderan dentro de una matriz de compensación, por

lo que estas obras están sujetas a licenciamiento ambiental administrativo. Estas obras están sujetas a licencia administrativa ambiental. En Brasil, en caso de que dichas obras afecten a pueblos indígenas, se establece un ítem específico en la licencia destinada a estudios y un programa compensatorio. Las medidas de mitigación y compensación requieren el consentimiento de la comunidad indígena. Considerando la superación teórica y jurídica del principio de tutela de los pueblos indígenas y su reconocimiento como organización política, la proposición central de este artículo es verificar, a partir de un estudio de caso, si los acuerdos firmados como compensación pueden favorecer una acción político-cultural identitaria indígena. La investigación se realiza desde una perspectiva exploratoria, de carácter cualitativo, que adopta procedimientos técnicos bibliográficos, documentales y entrevistas, a partir del examen de los puntos acordados en la licencia ambiental de la duplicación de la carretera BR 116, en el estado de Rio Grande do Sul, que afectó al pueblo indígena Mbyá-Guaraní. El análisis encuentra que este espacio protocolario, establecido por la fuerza normativa, fue aprovechable respecto de un discurso reivindicativo de una ciudadanía indígena con énfasis reafirmante en elementos socioculturales, como pueblo originario, sobrevivientes de una diligente empresa de supresión identitaria y de diversidad.

**Palabras-clave:** Desarrollo, Compensación Ambiental, Identidad Indígena, Mbyá-Guaraní