

Esgotos, relatórios e arqueologia: etnografando processos de licenciamento ambiental para o saneamento básico

MARCUS ANTONIO SCHIFINO WITTMANN

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre,
Rio Grande do Sul, Brasil

DOI 10.11606/issn.2316-9133.v26i1p150-167

resumo O saneamento básico, direito universal previsto por lei, não é constituído apenas por canos, estações de tratamento, medidores, válvulas dentre outras partes materiais. Essa infraestrutura é também um terreno político, onde diferentes interesses, agentes, documentos, burocracias e saberes científicos estão emaranhados. O objetivo deste artigo é pensar a relação entre infraestrutura, no caso, o saneamento básico voltado para tratamento de esgoto, e o fazer científico. Analiso aqui processos referentes às pesquisas arqueológicas para o licenciamento ambiental desse tipo de empreendimento, mostrando como as diferentes esferas estatais, trâmites burocráticos, preocupações e interesses variados influenciam e são influenciados por esse jogo entre infraestrutura e ciência.

palavras-chave Infraestrutura; Relatórios; Burocracia; Licenciamento Ambiental; Arqueologia.

Sewers, reports, and archaeology: doing ethnography on environmental licensing processes for basic sanitation

abstract Basic sanitation, universal right provided by law, is not constituted only by pipes, treatment stations, meters, valves and other material parts. This infrastructure is also a political terrain where different interests, agents, documents, bureaucracies, and scientific knowledge are entangled. The objective of this article is to think the relation between infrastructure, in this case basic sanitation for sewage treatment, and the scientific practice. I will analyze process related to archaeological researches for the environmental licensing for this kind of enterprise, showing how the different state spheres, bureaucratic procedures, and various concerns and interests influence and are influenced by this game between infrastructure and science.

keywords Infrastructure; Reports; Bureaucracy; Environmental Licensing; Archaeology.

Broken hand on broken ploughs
Broken treaties, broken vows
Broken pipes, broken tools
People bending broken rules
 (Bob Dylan, *Everything is broken*)

Cotidianamente usamos e dependemos de diferentes infraestruturas em nossas vidas. Seja o abastecimento de água, eletricidade, esgoto, rede viária, dentre outros, esses sistemas tanto facilitam quanto causam dependência para certas atividades. Do mesmo modo, a ausência de tais infraestruturas também tem seus efeitos, sejam negativos – como falta de saneamento básico –, sejam de reestruturação da vida diária e de outras ações. Todavia, quando falamos dessas questões, não podemos deixar de apontar seu caráter político e econômico.

As infraestruturas não são apenas sistemas materiais – constituídos de canos, fios e medidores –, mas também redes que facilitam o fluxo e a troca de bens, de fluídos, de pessoas e de ideias. Redes estas que não iniciam nem terminam em estações de tratamento de efluentes ou em residências. Podemos seguir seu traçado por diversas tecnologias de governo – documentos e agentes burocráticos, programas estatais, mapas etc. –, as quais nos evidenciam um terreno político e moral que constitui e é constituído por essas infraestruturas (LARKIN, 2013; VON SCHNITZLER, 2013). Esse enredamento, nos termos de Latour (2011), nos mostra assim seus diferentes atores – sejam cientistas, burocratas ou cidadãos – e agências, perpassando por questões técnico-científicas, políticas, sociais e culturais.

De modo a exemplificar isso, seguindo o foco deste artigo, que são os processos de arqueologia no licenciamento ambiental para o saneamento básico, citamos a lei nº 11.445 de 2007, a qual estabelece as diretrizes nacionais para esta infraestrutura. Essa legislação entende como saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas. Tais serviços, tecnologias e instalações são entendidos como fundamentais, devendo ter seu acesso universalizado. Para isso foi criada a política federal de saneamento básico, a qual tem como alguns de seus objetivos¹: I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social; II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e

¹ Os numerais romanos listados a seguir fazem referência aos itens do Artigo 49 do capítulo IX da lei 11.445.

ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda; III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais; IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados; IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico; X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde; XI - incentivar a adoção de equipamentos sanitários que contribuam para a redução do consumo de água; XII - promover educação ambiental voltada para a economia de água pelos usuários.

A infraestrutura do saneamento básico atende assim não apenas grupos sociais específicos – principalmente aqueles caracterizados como de baixa renda e em situação de fragilidade –, sendo entendida tanto como um direito cidadão, quanto como progresso (op. cit.), mas abrange também questões e preocupações ambientais, tecnológicas e educacionais, não se limitando apenas às instalações de canos, bombas e estações de tratamento. Entendido como uma necessidade básica e universal, e dependendo do licenciamento ambiental para existir concretamente, o saneamento básico afeta, como previsto nessa lei, esse aparato. No capítulo VII, dos aspectos técnicos, lê-se no parágrafo primeiro do artigo 44 que “a autoridade ambiental competente estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento para as atividades” de implantação de unidades de tratamento de esgoto sanitário e de efluentes “em função do porte das unidades e dos impactos ambientais esperados”.

Como podemos notar, não são apenas fatores políticos, econômicos e morais que estão emaranhados nessas redes de infraestrutura. A lei supracitada evidencia como os interesses, preocupações políticas e sociais presentes em projetos de infraestrutura básica influenciam os estudos científicos necessários para a emissão de licenças ambientais para esse tipo de empreendimento. Nosso objetivo neste artigo é pensar e descrever, através de processos referentes à obras de saneamento básico, como questões científicas se apresentam, participam, são afetadas e causam efeitos nessas redes, inclusive borrando os limites entre os fatores políticos, econômicos e morais – apresentando-se indissociáveis um do outro no contexto do licenciamento ambiental.

Ao tratar etnograficamente desses projetos, relatórios e documentos que fazem parte do arcabouço material dos processos de licenciamento ambiental, procuramos abarcar o projeto político da análise das redes sociotécnicas (LATOURET, 2012, p. 369): não apenas mostrar e explorar a multiplicidade de mediadores, mas também explicar eles e seus efeitos – não falar de política,

mas falar politicamente. Tal objetivo se soma a um engajamento ético e epistemológico com os sujeitos da pesquisa, como propõe Riles, “dar uma resposta” (2006). Esse engajamento epistemológico abrange não apenas o estudo do campo dos processos de arqueologia no licenciamento ambiental, mas também a abertura de um diálogo com os diferentes atores que atuam nesse contexto. Tal abordagem etnográfica a partir dos documentos – artefatos do conhecimento e de práticas modernas (op. cit., p. 7) – abarca também um discurso sobre burocracia, estado, ciência e arqueologia, ao mesmo tempo em que, elevando a contribuição dos atores – burocratas e arqueólogos, por exemplo – ao status de conhecimento etnográfico, nos coloca em uma posição simétrica para falarmos menos “sobre” e mais “com” (FONSECA; SÁ, 2011, p. 10).

Apresentaremos na primeira parte considerações sobre o estudo antropológico da infraestrutura, dos aparatos estatais e dos documentos burocráticos, a fim de entendermos como essas questões estão ligadas ao fazer científico. Na segunda parte, descreveremos uma análise etnográfica de relatórios técnicos de arqueologia para o licenciamento ambiental que tratam de obras de saneamento básico no Rio Grande do Sul.

Burocracia, Estado e Documentos – A infraestrutura do saneamento básico

O sistema administrativo, no que concerne as atividades burocráticas, é muitas vezes entendido como realizador de questões “meramente técnicas”, como se o trabalho realizado fosse apenas preencher e assinar documentos seguindo preceitos, leis e normativas estanques. Do mesmo modo, quando pensamos na infraestrutura não notamos seu caráter político, vendo ela apenas como um conjunto de canos que devem ser instalados. Essas “questões meramente técnicas” possuem um poder, um poder de criar uma falsa simplicidade e desumanização dos problemas e trâmites da burocracia estatal. O “técnico” nesses casos invisibiliza outros fatores que são de suma importância para entendermos os mecanismos burocráticos, governamentais e também os de caráter científico na construção e afirmação do estado.

Falhas e problemas na infraestrutura podem ser usados como meios para colocar em prática e/ou manter certos projetos e legislações, como é o caso da lei supracitada sobre o saneamento básico, do mesmo modo que os procedimentos burocráticos podem ser flexibilizados ou dificultados dependendo de ações dos próprios agentes estatais. Para pensarmos a burocracia e a infraestrutura como cenários políticos e em toda sua pluralidade, devemos olhar para os mediadores e as mediações, para os agentes e documentos burocráticos como transformadores e com papéis ativos na construção das normas estatais, da própria burocracia e da infraestrutura.

Scott (1998) entende a infraestrutura como algo para melhorar e facilitar a

vida das pessoas, mas também como uma tecnologia de governo que se baseia em outros aparatos de legibilidade, padronização e simplificação dos espaços e da população. Pensando nos termos desse autor, notamos os efeitos e poderes do uso de mapas para “achatar” uma paisagem, transformando ela em algo passível de intervenção e administração, ainda mais se vemos isso no contexto do licenciamento ambiental. Talvez o documento gráfico mais importante para definição do local de construção de uma obra e para a emissão de sua licença de instalação é o mapa, o qual consegue comprovar características básicas do local, situação da vegetação, ocupação humana e atividades lá efetuadas. No caso da arqueologia, atualmente todo e qualquer empreendimento só inicia seus trâmites licencitários através de uma ficha de caracterização de atividade (FCA), na qual o empreendedor deve inserir as poligonais das áreas que serão impactadas e a localização georeferenciada de bens culturais arqueológicos e históricos acautelados em âmbito federal. Esses dados servem para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) alimentar um banco de dados sobre os empreendimentos em processo de licenciamento, os em operação e suas relações com o patrimônio.

Contudo, Scott apenas nos aponta para os instrumentos, o que fica de fora de sua análise são aqueles que os constroem, os executam e os botam em circulação. É para esses mediadores, os intermediários entre a burocracia estatal e a população em geral, que olham Lowenkron e Ferreira (2014), para etnografar documentos burocráticos através de dois tipos de análise: *ao longo* e *contra* a corrente. A primeira visa entender as intencionalidades declaradas nos documentos, as convenções que modelam o que pode e não pode ser declarado e registrado. Já a leitura da segunda proposta, procura salientar outras vozes e agências que podem estar invisibilizadas, subjugadas e subalternizadas entre os discursos, mapas, páginas e gráficos dos documentos. As autoras também nos indicam como pessoas, agências, vozes são reduzidas a escritos, os quais não conseguem transparecer as relações e negociações entre os atores envolvidos na produção dos documentos. Nesse duplo contexto, esses mediadores podem tanto ser cúmplices da afirmação e manutenção da lógica burocrática estatal, quanto agentes que inserem nesses documentos e nos trâmites burocráticos moralidades, preconceitos, ideologias e opiniões. Esses personagens não são apenas os burocratas que atuam em órgãos do governo, mas também, por exemplo, os arqueólogos que lidam com trâmites burocráticos em projetos de licenciamento ambiental e circulam por diferentes esferas, seja social, estatal ou científica. Gupta (2012) etnografa o dia a dia de burocratas, nos mostrando exatamente isso, como suas morais e posições hierárquicas, além das contingências inesperadas, atuam diretamente nas decisões tomadas e na produção de documentos. Uma etnografia de documentos significa entender a burocracia através de suas materialidades, de suas micropolíticas, de suas relações entre documentadores e documentados (LOWENKRON; FERREIRA, 2014).

No que tange à análise de documentos burocráticos, os escritos de Hull (2012) nos apresentam um modo diferente de encará-los. O autor explica que a antropologia durante muito tempo apenas olhava *através* dos documentos, procurando informações e dados, ou seja, possuía uma visão instrumental deles. O que Hull propõe é que olhemos *para* os documentos burocráticos, prestando atenção em sua constituição, nas mediações e mediadores que os perpassam, sua circulação e sua materialidade. Essa última nos abre um espaço analítico para entendermos a forma e a estética dos documentos: como mapas, gráficos, carimbos, formulários, assinaturas são utilizados e quais seus efeitos. No momento em que entendemos a estética dos documentos, esses se transformam em mediadores, pois criam efeitos que não são previsíveis e controláveis. A estética abre espaço para a contingência. A partir dessa análise, Hull argumenta que os documentos burocráticos também agem como constituidores de relações, hierarquias, obstáculos, facilidades, sujeitos, realidades, valores, categorias e entidades. Eles definem através tanto de seus textos quanto de suas características gráficas o que é, por exemplo, uma área de impacto, um patrimônio, uma estação de tratamento de esgoto, uma rodovia, dentre outros. Assim como define o que não é ou não se encaixa em certas categorias. Ao constituir uma presença, uma positividade, gera ao mesmo tempo seu antônimo, uma ausência, uma negatividade. Essa questão é interessante para o caso aqui estudado, pois o licenciamento ambiental é um campo de disputa e relações entre interesses e discursos de um projeto desenvolvimentista, empreendedor e estatal e discursos, práticas e argumentos científicos, os quais geralmente acabam sendo usados para justificar os primeiros (BRONZ, 2013).

Nesse jogo de constituições e mediações, tanto a ciência arqueológica – ou melhor, seus resultados – são pré-requisitos para a constituição da infraestrutura, quanto esta é essencial para a construção do conhecimento arqueológico. O projeto de engenharia acerca do saneamento básico é essencial para a pesquisa, análise, método, interpretação e tomada de decisões dentro do fazer arqueológico e do licenciamento ambiental. Se no dia a dia a infraestrutura nos é invisível – escondida embaixo das calçadas e dentro das paredes –, no que tange à manutenção governamental do estado e do fazer burocrático ela é tangível a cada passar de página, a cada reunião, a cada decisão tomada e também, por que não, a cada propaganda eleitoral, a cada pedido de voto, a cada projeto político. Os canos de esgoto não são assim meros cilindros ociosos para transportar fluídos, mas também agentes constituidores de projetos, relatórios, orçamentos, interesses e preocupações políticas e sociais (LARKIN, 2013). Infraestrutura é um mediador de projetos, de políticas e de conflitos que cercam preocupações cívicas, necessidades básicas, direitos e obrigações, é um terreno político de negociações e contestações (VON SCHNITZLER, 2013). São essas relações de poder, essas disputas discursivas, que podemos ver *nesses e através desses* documentos.

Etnografar uma infraestrutura, a construção de uma estrada, de um sistema de abastecimento de água ou de esgoto, nos leva para além do local de instalação, para além dos canos, do concreto e dos trabalhadores; nos leva para escritórios, para dentro dos trâmites de governança do estado (op. cit.). Nesses diferentes locais devemos nos atentar também para a circulação de documentos, os quais se constituem também nesse trânsito, no passar de setor em setor, de técnico em técnico, recebendo carimbos, assinaturas e análises. Levar a sério etnograficamente esses documentos burocráticos é também entender os seus arquivos, seus “aldeamentos”, ambos sempre em movimento, em mudança, em constante (re)negociação, com suas multiplicidades e agências próprias, tentando nos persuadir, conduzir nosso olhar, negando-se às vezes a falar (VIANNA, 2014).

Esgotos e Arqueologia – Etnografando relatórios técnicos

Este relato etnográfico parte de duas experiências distintas, de dois modos de ver e entender a relação entre licenciamento ambiental, infraestrutura e arqueologia. O esforço aqui feito será o de junção desses pontos de vista, tentando preencher as lacunas apresentadas por cada um, abrangendo, deste modo, suas potencialidades analíticas a fim de entendermos de modo mais amplo as redes que formam esses atores e documentos.

Durante alguns anos atuei em uma equipe de arqueologia que trabalhava mais especificamente em projetos para obras de saneamento básico, principalmente sistemas de esgoto sanitário. Ao longo desse período a interação entre interesses e preocupações políticas, demandas sociais e o fazer científico ficava mais latente para mim nas relações de sociabilidade criadas nos trabalhos de campos, seja com funcionários da empresa contratante ou com a população do município no qual seria construído o sistema de esgoto. As relações, digamos assim, mais empresariais, me fugiam do escopo, já que eu não fazia parte das reuniões e negociações entre os empreendedores e os coordenadores da equipe de arqueologia. Apenas algumas justificativas mais políticas, econômicas e de cunho de interesse social – problemas com o repasse da verba, questões de orçamento, projetos prioritários por necessidade da população, dentre outros –, chegavam até mim acerca da continuidade, aceleração ou paralisação de algum projeto. Lançamos mão aqui de termos como “técnico”, “social”, “político” e “econômico” para esses fatores, justificativas e argumentos, porque tanto aparecem como entidades discursivas nos documentos, quanto estão inseridos no vocabulário dos burocratas, técnicos, empreendedores e arqueólogos que atuam no contexto do licenciamento ambiental.

Este panorama transforma-se no momento em que, atuando como antropólogo, acesso o arquivo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) na Superintendência do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre,

para analisar os processos de arqueologia no licenciamento ambiental para obras de saneamento básico. Entro em contato então com documentos burocráticos, pareceres técnicos e versões finais de relatórios de atividades arqueológicas, os quais não tinha acesso completo quando atuava diretamente com esse tipo de trabalho. A análise desses documentos é o que será apresentado a partir de agora.

Atento aqui para dois pontos analíticos. O primeiro mais voltado para os trabalhos de Hull, pensando esses documentos burocráticos como artefatos gráficos, e tentando fazer leituras *contra* e *ao longo* da corrente, como proposto por Lowenkron e Ferreira; já o segundo focado em questões sobre aparatos de governabilidade e outros fatores, preocupações e interesses envolvidos na constituição desses processos, os quais não podem ser considerados meramente técnicos. No entanto, no contexto dessa pesquisa, essa etnografia não é apenas acerca da burocracia e do estado, mas é também uma etnografia da prática arqueológica. Essa, como conceituada por Edgeworth (2006), é a análise desde a escrita teórica sobre o passado, até todos os outros aspectos da construção do conhecimento arqueológico. Inclui-se assim: a escavação e descoberta de materiais; a interação com atores não humanos; a preservação do patrimônio; a interação com comunidades e outros grupos (op. cit., p. xii). Acrescento a esses itens, refletindo desde uma visão da prática arqueológica no licenciamento ambiental: os modos de prospecção; a análise de dados e objetos em laboratório; as diferentes interações e vocabulários utilizados por arqueólogos em contextos distintos; as ações de educação patrimonial; a construção de relatórios técnicos.

Com o intuito de definir um recorte apropriado para o universo de processos referentes a empreendimentos de infraestrutura no licenciamento ambiental, foi definido o período de 2014 até 2016, anos nos quais atuei mais diretamente ou tive mais contato profissional com esses trâmites. Totalizaram-se assim trinta e três processos diferentes, cada um desses abordando empreendimentos em municípios específicos do Rio Grande do Sul. Deste número total, em dezenove deles participei da equipe técnica de elaboração dos projetos e dos trabalhos de campos, os outros catorze são de autoria de outras equipes e empresas de arqueologia. Apenas como uma base de comparação, nesse mesmo período de tempo, foram protocolados no IPHAN-RS um total de 443 processos de arqueologia, abrangendo desde projetos acadêmicos, de hidrelétricas, complexos eólicos, de mineração, até ferrovias. Isto é, um pouco mais de sete por cento desses processos trata de empreendimentos voltados para o esgotamento sanitário. Apontamos também que muitos dos projetos de infraestrutura, geração de energia e rodovias foram financiados nesse período pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal.

O acesso aos processos já finalizados no IPHAN é permitido por lei

(8.159/1991), deste modo agendei junto ao setor de arquivo da Superintendência - RS alguns dias e turnos para análise dos documentos selecionados. A sala para a pesquisa é a mesma utilizada pelos técnicos do setor, os processos selecionados ficam em cima de uma pequena mesa para serem analisados. O único modo de registrar esses documentos é por meio de fotografia, pois não há disponibilidade de xerox ou scanner e os processos não podem sair das dependências do IPHAN². Após cada visita ao setor de arquivos desse instituto, deve-se preencher uma ficha com seus dados pessoais, o motivo da pesquisa, os processos solicitados e assinar comprometendo-se em mencionar os créditos dos documentos para a Superintendência - RS do IPHAN, a autoria dos mesmos quando necessário, e atestando de que o atendimento à solicitação segue os preceitos da lei supracitada, a qual dispõe sobre os arquivos públicos e privados e a obtenção dos mesmos para pesquisa ou análise. O IPHAN utiliza essas informações para abastecer um banco de dados estatísticos referente ao acesso a seus arquivos.

Os processos de arqueologia são divididos em volumes de, no máximo, duzentas páginas – esse limite é previsto pela portaria administrativa nº 05/2002³ –, contabilizando todos os documentos inseridos neles, inclusive o protocolo de fechamento e/ou abertura de processo, no caso de exceder do número máximo de páginas. Os projetos e relatórios de arqueologia devem ser entregues com suas folhas soltas, sendo elas posteriormente encadernadas conjuntamente a outros documentos relativos ao empreendimento nos volumes do processo. Essa encadernação às vezes gera problemas de visualização de certas partes do processo. Mapas, geralmente impressos em folhas A3 ou maiores, são dobrados para ficarem no tamanho padrão A4 dos outros documentos, sendo assim, em alguns casos a encadernação impossibilita a abertura dos mesmos sem rasgá-los. Em outros casos as páginas de algum projeto ou relatório não estão na ordem correta.

Cada volume recebe um encapamento com um papel mais rígido, no qual em sua frente cola-se uma etiqueta com o número do processo, a data e hora de abertura do mesmo, o interessado, a procedência e uma breve descrição do assunto. Há também um espaço reservado para informar as movimentações do processo, porém, em nenhum dos analisados essa seção estava preenchida. Cada volume de um mesmo processo é indicado por numerais romanos, geralmente escritos a lápis ou caneta no canto superior direito da capa. Os volumes do mesmo processo são reunidos por um elástico, em alguns casos um mais grosso com o logo do IPHAN, e em outros apenas um atilho. Dependendo do

² Embora também não haja cópia digital dos processos, já está em andamento um projeto com esse objetivo.

³ Esta portaria foi revogada em 25 de abril de 2016, embora não haja nova instrução a respeito dos trâmites que devem ser seguidos.

número de volumes os processos podem ser colocados dentro de caixas de arquivos individuais.

Cada página do processo recebe um carimbo do IPHAN-RS no qual o número da página é inserido manualmente com caneta azul por um dos técnicos do instituto. Deste modo, além da numeração de cada documento, há uma numeração de controle do IPHAN em cada processo, sendo esta que deve ser citada nos pareceres. A indicação manual desses números às vezes leva a equívocos, os quais, além de serem corrigidos, geram mais um documento avisando do erro e da correção. Um carimbo também é usado nas páginas em branco dos processos. Lê-se em tinta preta “IPHAN-RS: EM BRANCO” nos locais onde não há informações ou dados, ocupando assim um espaço que antes poderia abrir precedentes. Esses marcadores, assinalando que o olhar do técnico passou por lá, também aparecem em formato de assinaturas e rubricas dos arqueólogos. Em cada página dos projetos e relatórios de arqueologia, o arqueólogo coordenador deve rubricar cada página, incluindo os anexos e mapas, do mesmo modo que cada membro da equipe deve fazer o mesmo em cada folha do seu currículo lattes. Um carimbo ou uma rubrica preenche um espaço e comprova (ou pelo menos essa é a intenção) que os responsáveis, o arqueólogo coordenador e o empreendedor, estão cientes do que foi escrito e concordam com o mesmo.

Os processos são formados por diferentes documentos organizados em ordem cronológica acerca de um empreendimento específico – desde o ofício de pedido de entrada do processo no IPHAN até o parecer técnico final, por exemplo. Se falarmos de uma “vida social”, nos termos de Appadurai (2002), desses processos dentro do IPHAN eles possuiriam teoricamente esta ordem, embora algumas etapas sejam concomitantes: 1) ofício de abertura entregue pelo empreendedor à Superintendência do IPHAN; 2) projeto de pesquisa do arqueólogo acerca dos procedimentos a serem tomados em campo e na investigação; 3) emissão de um parecer interno do IPHAN sobre o projeto, assinado por um técnico para apreciação do superintendente; 4) emissão de um parecer do IPHAN, assinado pelo superintendente para o empreendedor e arqueólogo responsável; 5) despacho da Superintendência para o Centro Nacional de Arqueologia (CNA) requerendo emissão de portaria de pesquisa para o arqueólogo coordenador do projeto; 6) parecer do CNA deferindo ou não o pedido e a emissão da portaria; 7) relatório de diagnóstico arqueológico acerca da área do empreendimento, apresentando conclusões acerca de achados e/ou potencial arqueológico do local; 8) pareceres do IPHAN acerca do relatório até emissão da licença final no que concerne aos trabalhos arqueológicos. Esses seriam os trâmites normais para o licenciamento de um empreendimento, porém, o que essas etapas não mostram são as contingências, negociações, justificativas e argumentos que perpassam entre e nesses documentos. Contudo, a análise desses documentos nos atenta e abre nosso olhar para a constituição de mate-

rialidades que englobam fazeres e saberes burocráticos e técnico-científicos. Se a oralidade de uma reunião, negociação ou entrevista se perde nesse interim, recebemos outro tipo de registro.

Em diversos dos processos analisados podemos notar como questões e preocupações sociais, econômicas e políticas influenciam tanto o fazer científico quanto a análise burocrática dos projetos e relatórios. Entre os diferentes documentos nos processos, às vezes podemos encontrar uma carta do empreendedor pedindo “liberação com a urgência que esse empreendimento requer”⁴, mencionando o caráter referente à saúde pública que obras de saneamento básico trariam. Os argumentos sobre a importância desses empreendimentos para a população do município também aparecem nos textos dos arqueólogos, geralmente na conclusão dos relatórios de campo. Os técnicos do IPHAN e do CNA também lançam mão desse tipo de argumento nos pareceres técnicos para justificar certas demandas e argumentos, nos mostrando como o olhar (do) técnico é também subjetivo, político, social e científico. Podemos nos perguntar assim onde acabam as questões técnicas nesses processos e iniciam as ditas sociais, políticas e econômicas. Elas estão emaranhadas e perpassando esses documentos, não podendo ser separadas em fatores fechados e homogêneos.

Como já citado, o IPHAN-RS demanda que haja nos projetos de arqueologia uma declaração assinada de próprio punho de todos os membros da equipe e seus respectivos currículos lattes rubricados, todavia, em alguns casos analisados esses documentos não estavam presentes. O parecer relegou isso, deferindo o pedido para emissão de portaria junto ao CNA, para que o “processo de grande interesse público” não fosse parado ou atrasado devido a esse fato, podendo ser esses documentos enviados posteriormente em uma complementação. Em outros casos, o parecer do CNA para publicação da portaria de pesquisa, apontava que o projeto não abrangia certas demandas da portaria nº 07 de 1988, a qual legisla sobre os requisitos básicos para permissão de pesquisa arqueológica, contudo, isso era relegado pois “o empreendimento é de suma importância para a qualidade de vida das pessoas”.

Entretanto, em outros processos, mesmo sendo referentes à empreendimentos de saneamento básico, não há essas concessões devido ao caráter social e público da obra. O que nos demonstra que existe todo um processo de negociação e de relação entre as partes para que esses argumentos apareçam como justificáveis burocraticamente. Em um caso analisado também estava faltando as declarações da equipe de arqueologia assinadas e as rubricas no

⁴ Essa e as seguintes frases contidas entre aspas são retiradas diretamente dos processos analisados. Não referenciaremos cada caso, pois a intenção é entender os trâmites burocráticos de forma mais geral, e não os individualizar.

currículo Lattes. Todavia, o parecer do IPHAN-RS o indeferiu, requisitando essas complementações antes de emitir a licença. Esse caso foi assinado pela mesma técnica que deferiu os projetos anteriormente citados, porém, ocorreu antes destes. Em mais um exemplo, um projeto foi indeferido, pois a assinatura do endosso institucional⁵ era, segundo interpretação do técnico, escaneada ao invés do original. A arqueóloga coordenadora complementou o projeto com, além de trocas de e-mails com a instituição de endosso, um novo documento com uma assinatura mais definida. A parte gráfica do relatório arqueológico, uma simples assinatura – que em minha análise me parecia original e não escaneada – gerou um efeito de morosidade e adicionou mais documentos a um processo.

Por um lado, os argumentos expostos acima trabalharam para a liberação mais rápida ou sem maiores percalços do empreendimento. No entanto, em determinados casos essa urgência justificada por razões sociais e políticas pode gerar resultados contrários. Em alguns processos, a Superintendência do Rio Grande do Sul enviou despacho para o CNA publicar portarias permisivas com urgência, devido ao caráter social e público do empreendimento. A resposta do CNA, enviada por e-mail diretamente para o superintendente regional, e não através de parecer, era de que pedidos de urgência, sem a devida análise prévia dos projetos, causavam celeuma no processo, e não velocidade. Os projetos enviados possuíam problemas com a constituição da equipe, o IPHAN contestou que havia apenas um profissional com formação de arqueólogo – o coordenador do projeto –, enquanto o resto da equipe técnica, inclusive aqueles apontados como coordenadores dos trabalhos de campo, não se enquadrava nessa categoria. O pedido de agilidade no processo gerou mais trâmites e readequações aos projetos e, conseqüentemente, morosidade. A constituição da temporalidade dos processos de licenciamento ambiental é outro fato que pode ser visualizada nas páginas dos documentos aqui analisados.

Não são apenas as questões e preocupações sociais que aparecem nesses documentos, argumentos a cerca da economia e dos orçamentos das obras também estão presentes. Como citado anteriormente, muitos dos empreendimentos analisados fazem parte do PAC, sendo assim, possuíam um prazo máximo para receber suas licenças ambientais, as quais permitiriam o saque da verba destinada a eles. Esse contexto também gera pedidos de urgência para análise dos projetos, relatórios e emissão de portarias. Em alguns casos o IPHAN emitia a licença de operação do empreendimento apenas com um relatório prévio das atividades arqueológicas em campo, as quais atestavam o baixo potencial da área e que nenhum achado foi feito. Situações econômi-

⁵ Documentos referentes ao comprometimento de uma instituição em guardar os materiais arqueológicos provindo de uma escavação.

cas também são usadas como argumentos dos empreendedores e arqueólogos para justificar a demora para envio dos relatórios de campo e até para revogação de portarias de pesquisa já emitidas. Em alguns processos encontramos documentos do empreendedor requerendo prorrogação do prazo da portaria ou até mesmo sua anulação devido ao “atual momento recessivo”.

Há nesses processos espaço para encontrarmos também trocas de e-mails – seja entre a Superintendência e o empreendedor e/ou arqueólogo, entre a Superintendência e o CNA, e às vezes até entre arqueólogos e outras partes envolvidas a fim de comprovar algo referente ao andamento do processo –, atas de reuniões com o IPHAN e até folhas de rascunho (não numeradas) ou *post-it* com anotações dos técnicos analistas acerca de algum ponto do processo – quando essas não estão nos versos das folhas. Esses documentos, principalmente as trocas de e-mails e as anotações dos técnicos, nos apresentam um território mais informal de comunicação entre as partes e um pouco dos modos de análises desses processos. Contudo, são nas assinaturas e carimbos dos técnicos, coordenadores e superintendente do IPHAN que podemos visualizar relações sociais e de hierarquia nesses documentos.

A burocracia gera uma responsabilidade difusa, em parte desumanizando e despersonalizando seus atores e mediadores (HULL, 2012; LOWENKRON; FERREIRA, 2014). No caso dos processos aqui analisados, podemos notar isso na comparação entre os pareceres internos do IPHAN, os que são enviados aos empreendedores e arqueólogos e os despachados para o CNA. Eles possuem um modelo definido pela ordem de serviço 02 de setembro de 2016⁶ para cada caso específico, por tipo de empreendimento e etapa licenciatória, devendo o parecerista preencher certas lacunas e adicionar suas considerações. No primeiro caso, consta o carimbo – com nome e matrícula SIAPE⁷ – e assinatura de um dos arqueólogos do Instituto que analisou o projeto ou relatório e redigiu o parecer, e de um coordenador técnico, que além de assinar e carimbar escreve “de acordo”, pontuando ainda mais sua responsabilidade acerca do conteúdo do documento. Já o parecer enviado às partes interessadas, é apenas assinado pelo superintendente regional, com mínimas ou nenhuma modificação do parecer interno, demonstrando sua posição hierárquica tanto no Instituto quanto na relação entre as partes. Desse modo, nem a equipe de arqueologia nem o empreendedor ficam sabendo qual foi o técnico responsável pelo parecer. O despacho da Superintendência ao CNA, por sua parte, apresenta a assinatura dos três funcionários supracitados do IPHAN. O parecer para emissão de portaria de pesquisa do CNA vem assinado por um técnico e o coordenador do licenciamento ambiental no órgão.

⁶ Embora recente, esta ordem de serviço parece se basear em modelos já usados anteriormente, porém não institucionalizados.

⁷ Matrícula de identificação de todos os servidores federais ativos ou aposentados.

Ao mesmo tempo em que há presença de diferentes documentos, há também ausências – seja por extravio, não anexação ou realmente falta de documentação. Manipulei, por exemplo, um processo no qual havia a emissão de um parecer do CNA indeferindo um pedido de portaria de pesquisa para um projeto devido à falta de equipe técnica qualificada. O documento posterior a esse era outro parecer do CNA, assinado pelo mesmo técnico, datado em quase um ano depois, deferindo o projeto e a emissão de portaria, apenas solicitando que a equipe fosse aperfeiçoada. Essa lacuna entre esses dois documentos não é preenchida por nenhum tipo de materialidade nesse processo, não se tem um elo informando quais procedimentos e justificativas levaram a emissão do segundo parecer. Não sabemos também se foi o caso de extravio ou não anexação de documentos, já que não há nenhum tipo de aviso ou nota sobre isso. Algum tipo de negociação que não ficou registrada nos trâmites burocráticos também é plausível, mas seria apenas um palpite nesse contexto. Estas lacunas não são falhas ou pontos negativos desse tipo de abordagem metodológica, mas sim uma característica com a qual devemos aprender a trabalhar e analisar.

Considerações finais

Manejar e analisar esses processos é quase como completar um quebra-cabeças que está quase pronto, mas algumas peças não se encontram na caixa. Por possuir também uma visão de dentro desses projetos de arqueologia, sei que certas justificativas, argumentos, pedidos, ações, atividades e negociações não possuem uma manifestação material que fica guardada e/ou pertence a esses processos. Embora possamos ver materialmente e graficamente nesses processos o emaranhado entre trâmites burocráticos, questões políticas, econômicas, sociais e até morais que vazam para e por esses documentos, algumas delas só podem ser acessadas por uma etnografia metodologicamente diferente. Abordagens comparativas com outras burocracias e documentos estatais e entrevistas e observação participante com os arqueólogos do IPHAN podem ser caminhos profícuos para ampliarmos a rede aqui apresentada.

O olhar etnográfico para esses artefatos materiais, os documentos, do licenciamento ambiental referente a obras de saneamento básico, nos mostram suas potências para ampliarmos nossa análise e discurso acerca da burocracia, infraestrutura, estado e ciência. O saber e fazer arqueológico apresentado nesses processos não pode ser dissociado de questões burocráticas – preenchimento de fichas, confecção de relatórios, por exemplo –, nem de fatores políticos, econômicos e sociais – liberação de verba, pressões acerca da morosidade dos processos, etc. O inverso também é verdadeiro: estado e burocracia estão interligados a arqueologia. Há um emaranhado nesses documentos que, se por um lado é analiticamente mais propício dividi-lo em partes menores, por ou-

tro, não podemos deixar de o reagregar posteriormente.

Importante salientar também que os burocratas do IPHAN aos quais me refiro, são arqueólogos ocupando um cargo federal para, dentre outras funções, analisar o trabalho, projetos e relatórios de outros arqueólogos. As questões burocráticas nesse caso não se baseiam apenas na relação entre agentes burocratas e população, mas entre cientistas também. Os arqueólogos que atuam no licenciamento ambiental estão constantemente (re)negociando suas identidades, no sentido de trafegar em um campo multilocal, como pensado por George Marcus (1995). Arqueólogos estão constantemente movimentando-se entre diferentes contextos e situações, seja em campo, em escavações, em reuniões com empreendedores e/ou com o IPHAN, escrevendo relatórios, em contato com a população de certa região, etc. Os arqueólogos do IPHAN, deste modo, também fazem isso, oscilando, principalmente no que tange aos pareceres técnicos, entre arqueologia – apresentando argumentos científicos –, burocracia – com justificativas formais –, e uma moral cidadã – apresentando questões de cunho social. Essas pluralidades são materializadas em projetos, relatórios, pareceres técnicos, e-mails, atas de reunião, dentre outros documentos que constituem os processos de arqueologia no licenciamento ambiental para o saneamento básico. O arquivo do IPHAN é assim um campo profícuo para pensarmos tanto a burocracia estatal quanto o fazer científico, no que tange seus diferentes atores e agências.

Essas questões nos fazem pensar sobre a relação entre as pesquisas antropológicas e seu público, quando essas tem seu foco em grupos sociais em posições hierárquicas e de poder mais superiores. Esse seria o caso quando tratamos da análise dos processos de arqueologia no licenciamento ambiental pelo IPHAN, porém, como notamos, esses técnicos que lá atuam tem uma posição científica e acadêmica um tanto quanto simétrica em relação aos arqueólogos que produzem os documentos a serem analisados. Obviamente os técnicos e arqueólogos do IPHAN ocupam uma posição de tomada de decisões superior do que a dos arqueólogos contratados para prestarem serviços de licenciamento e talvez até dos empreendedores, mas muitas de suas justificativas e argumentos estão intrinsecamente relacionadas às negociações e tomadas de ações e decisões que partem desses. Não é uma questão de diminuir a importância dos técnicos e arqueólogos do IPHAN, criticá-los ou apontar “falhas” em suas análises, mas sim de mostrar que relações de poder são, acima de tudo, relações. É esse tipo de resposta, nos termo de Riles, que queremos apresentar aqui, podendo abrir o diálogo com esses atores através dos próprios documentos produzidos por eles.

Quando olhamos para a prática burocrática, os aparatos de governabilidade e suas relações com o fazer científico – seja ela materializada em documentos ou expressa em falas e práticas –, estamos construindo e afirmando um discurso não apenas sobre pessoas, mas também sobre o “estado em ação”, sobre

como essa entidade está constantemente se (re)construindo através de questões, interesses e preocupações políticas, burocráticas, legislativas, ambientais, históricas e relacionadas ao passado e à memória (CASTILHO et al, 2014, p. 22). Além disso, notamos o emaranhado entre ciência, legislação, burocracia e preocupações sociais e cidadãs que percorre a tomada de decisões acerca de empreendimentos de infraestrutura, os quais tem um grande apelo político e social. Falar de arqueologia no licenciamento ambiental não é apenas falar de ciência; falar de saneamento básico, não é só falar de canos; e falar de estado não é apenas falar de política. O estado é assim constantemente constituído e negociado em sua coerência por diferentes saberes, fazeres e agentes.

A partir desse exercício antropológico de etnografar processos referentes à prática arqueológica no licenciamento ambiental para obras de saneamento básico, notamos que não são apenas questões técnicas, como muitos defendem, mas sim uma rede indissociável de interesses políticos, econômicos, sociais, trâmites burocráticos, e fazeres e saberes científicos que perpassam os canos dos esgotos.

Referências Bibliográficas

- APPADURAI, Arjun. Introdução: mercadorias e a política de valor. In: APPADURAI, Arjun. *A Vida Social das Coisas: As Mercadorias sob uma Perspectiva Cultural*. Rio de Janeiro, Editora da UFF. 2010. pp. 15-88.
- BRONZ, Deborah. “O Estado não sou eu”. Estratégias empresariais no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos industriais. In: CAMPOS-Revista de Antropologia Social, v. 14, n. 1/2, 2013, p. 37-55.
- CASTILHO, Sérgio Ricardo Rodrigues; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; TEIXEIRA, Carla Costa. Etnografando burocratas, elites e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas. In: CASTILHO, Sérgio Ricardo Rodrigues; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; TEIXEIRA, Carla Costa. *Antropologia das práticas de poder: reflexões entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro, Contra Capa/FAPERJ, 2014, p. 7-31.
- EDGEWORTH, Matt. Preface. IN: EDGEWORTH, Matt (Org.). *Ethnographies of Archaeological Practice: cultural encounters, material transformation*. Oxford, Alta Mira Press, 2006c, p. xi-xvi.
- FONSECA, Cláudia; SÁ, Guilherme. Ciência, poder e ética: implicações e desdobramentos antropológicos. *Horizontes Antropológicos*, ano 17, n. 35, jan./jun. 2011, pp. 7-23.
- GUPTA, Akhil. *Red tape: Bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Durham, Duke University Press, 2012.
- HULL, Matthew. Documents and bureaucracy. In: *Annual Review of Anthropology*, n. 41, 2012, p. 251-267.

- LARKIN, Brian. The Politics and Poetics of Infrastructure. *Annual Review of Anthropology*, N. 42, 2013, p. 327-43.
- LATOUR, Bruno. *Reagregando o Social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede*. Salvador/Bauru, Edufba/Edusc, 2012.
- LOWENKRON, Laura, FERREIRA, Letícia. Anthropological perspectives on documents: Ethnographic dialogues on the trail of police papers. *Vibrant*, Vol. 11, No 2, 2014, p. 75-111.
- MARCUS, George. Ethnography in/on the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24, 1995, pp. 95-117.
- RILES, Annelise. Introduction: In response. In: RILES, Annelise. *Documents: artifacts of modern knowledge*. University of Michigan, 2006, pp. 1-38.
- SCOTT, James. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT, Yale University Press, 1998.
- VIANNA, Adriana. Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. In: CASTILHO, S; LIMA, A.C.S.; TEIXEIRA, C. (orgs). *Antropologia das práticas de poder: reflexões entre burocratas, elites e corporações*. RJ, Contra Capa/FAPERJ, 2014, p. 43-70.
- VON SCHNITZLER, Antina. Traveling technologies: Infrastructure, ethical regimes, and the materiality of politics in South Africa. *Cultural Anthropology*, Vol. 28, Issue 4, 2013, p. 670-693.

Legislação

BRASIL, Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2017.

BRASIL, Portaria nº 07, de 01 de dezembro de 1988. Dispõe sobre os procedimentos necessários para a pesquisa arqueológica em terreno nacional. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Portaria_Sphan_07_1988.pdf>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2017.

BRASIL, Portaria Normativa nº 05, de 19 de dezembro de 2002. Dispõe sobre os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo, no âmbito da Administração Pública Federal, para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/outros_normas/portaria-normativa-no-5-de-19-de-dezembro-de-2002.pdf>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2017.

BRASIL, Ordem de Serviço 02, de 09 de setembro de 2016. Institui os modelos de parecer, no âmbito do patrimônio arqueológico, para análise de FCA, projetos, programas e relatórios de pesquisa arqueológica relacionados à

Instrução Normativa Iphan nº 001/2015. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ordem_servico_02_09_2016_cna.pdf>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2017.

autor **Marcus Antonio Schfino Wittmann**

É mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pesquisador associado do Núcleo de Antropologia das Sociedades Indígenas e Tradicionais (NIT) e do Laboratório de Etnologia e Arqueologia (LAE) da mesma universidade.

Recebido em 03/04/2017
Aceito para publicação em 18/09/2017