ARIELLA KREITLON CAROLINO

O lugar do social na avaliação de impacto ambiental:

regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planejamento regional

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Lourdes Zuquim

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail da autora: ariellakc@usp.br

Carolino, Ariella Kreitlon
C292L O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planejamento regional / Ariella Kreitlon Carolino. -- São Paulo, 2016.
280 p. : il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP.
Orientadora: Maria de Lourdes Zuquim

1.Impactos ambientais (Avaliação) 2.Licenciamento ambiental 3.Planejamento territorial regional 4.Justiça (Aspectos ambientais) 5.Impactos sociais (Avaliação) I.Título

CDU 504.064.3

Nome: CAROLINO, Ariella Kreitlon

Título: O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planejamento regional

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos familiares e amigos, pelo apoio e pela alegria nos momentos difíceis.

Às Promotoras Legais Populares, pela esperança renovada na transformação.

A Jonnas, companheiro de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação não teria sido possível sem o suporte de uma extensa rede de pessoas e instituições. Gostaria de tomar este espaço para agradecer-lhes as mais diversas formas de apoio durante a caminhada de aprendizado, tecendo algumas palavras sinceras de gratidão, ainda que muito mais breves do que desejaria o coração.

Tomando de empréstimo a metáfora do 'impacto social', que tanto foi abordado nesta pesquisa, arriscarei aqui fazer algumas alusões. De início, gostaria de agradecer àqueles que estiveram mais diretamente ligados à elaboração da dissertação e ao processo de aprendizado acadêmico, impactando nos resultados alcançados de modo mais visível.

À minha orientadora, Maria de Lourdes Zuquim (vulgo Lourdinha), agradeço pela confiança que me foi depositada tanto ao aceitar me orientar quanto no decorrer do mestrado. Agradeço ainda pela autonomia intelectual concedida no trabalho de pesquisa, pelas oportunidades de debate nas reuniões mensais e pela postura sempre militante.

Por extensão, agradeço ao seu grupo de orientandos que tanto estimulou as discussões no Napplac (Núcleo de Apoio à Pesquisa, Produção e Linguagem do Ambiente Construído), nestes três anos de caminhada, abrindo novos questionamentos e reflexões para o desenvolvimento da pesquisa. Agradeço também os momentos (fundamentais) de descontração, acolhimento e confraternização.

Agradeço ao corpo docente do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo pelas aulas estimulantes e pelo profundo aprendizado obtido em área diversa daquela na qual me graduei inicialmente. Agradeço, igualmente, todo o amparo do corpo de funcionários da faculdade, cujo trabalho diário é indispensável para a manutenção da atividade universitária e, por conseguinte, para a pesquisa acadêmica. Em especial, agradeço a Ronaldo (servidor do Napplac) por toda solicitude, indo além de suas obrigações corriqueiras.

Aos professores Paula Santoro e Omar Yazbek, agradeço pela leitura e recomendações na banca de qualificação. Suas contribuições foram importantíssimas para

reformular o percurso investigativo e expositivo desse trabalho, além de iluminar novas reflexões possíveis.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), agradeço pelo apoio financeiro e institucional concedido, que me possibilitou dar prosseguimento aos estudos sem sobressaltos, com dedicação exclusiva.

À Universidade de São Paulo, de modo mais geral, agradeço pela pujante vida estudantil, pela rica convivência acadêmica, pela infraestrutura disponibilizada e pelas oportunidades de conhecimento. Como aluna de outro estado da federação, fica aqui o meu desejo de que se torne uma universidade mais democrática, aberta e popular, tornando-se ainda mais diversificada no futuro.

Contudo, como a própria pesquisa procurou reiteradamente sinalizar, tão importantes quanto os impactos diretos são os impactos de natureza difusa, indireta, intangível. Assim, ainda que não guardem uma relação imediata de causa e efeito, seria impossível não dar relevância ao apoio fundamental e às contribuições tão variadas de uma multiplicidade de pessoas - familiares e amigos - ao desenvolvimento desta dissertação. Se é imprescindível o suporte acadêmico direto, não é menos indispensável à realização da pesquisa o amparo emocional que é cotidianamente fornecido por tais pessoas.

Descendo às estruturas fundantes da minha história, agradeço primeiro ao meu pai, à minha mãe, ao meu irmão e à minha irmã. Ao meu pai, pelos exemplos de disciplina, de prazer na leitura e de rigor no uso da língua portuguesa, sem nunca deixar de relativizar também as burocracias e vaidades do mundo acadêmico. À minha mãe, pelo exemplo de compaixão com o mundo ao redor, pelo apurado senso crítico, pela espírito versátil na condução da atividade de pesquisa, sempre pronta para adentrar novas fronteiras do conhecimento. Ao meu irmão mais velho, agradeço por abrir os caminhos para a possibilidade de estudar fora. Sem seu exemplo inicial, talvez não teria tido a coragem de sair de casa ou não teria despertado tão cedo para esse desejo, recortando e colando fotos da Unicamp em meu armário de pré-adolescente, típico de quem admira os passos precursores do primogênito. À minha irmã gêmea, agradeço pela companhia de uma vida inteira, pela sorte de ter nascido acoplada a outro ser humano, fazendo com que me sentisse mais forte para enfrentar os desafios de cada nova etapa da vida que se abria. De certo modo, partir

para a pós-graduação, em São Paulo, representou minha primeira incursão solitária em uma dessas etapas. Talvez, por isso, tenha sido tão difícil de início.

Gostaria de agradecer ainda à minha família estendida: Graham, Vó Weida, Paco 'Darín', Dona Lúcia, Seu Zé, Thaty, Rubão, Thay, Peu, Lucinha, André, Hélder e Maimbê (*in memoriam*). A convivência familar é peça-chave da minha alegria diária. Poder compartilhar momentos de aventura, descontração e afeto com vocês, mas também as lamentações quando necessário, foi o que me permitiu dosar os momentos de trabalho a sós.

Nessa trajetória de estudos e pesquisas, muitos foram os amigos e as amigas que preencheram o meu dia-a-dia com risadas, conversas despretensiosas, troca de experiências, comemorações, estímulos, incentivos e palavras carinhosas de apoio, tornando os dias mais prazerosos e leves. Aos amigos que ganhei em São Paulo, muito obrigada pela convivência deliciosa durante esses três anos: Caio, Riccardo, Yasmin, Aline, Iagê, Rachelle, Tatiana, Barison, Vívian, Elisa, Sílvio, Pauleo e Nina. Aos queridos amigos de Campinas, da época de graduação, tenho-os no meu coração: Aline, Carol, Lucas e Camilinha. Distantes fisicamente, mas sempre presentes em toda a minha vida, gostaria de agradecer a compreensão pelas eventuais ausências aos meus grandes amigos de colégio em Salvador: Camila, Amanda, Tamires, Victor, Gilvan, Luiza e Nanda, levo o carinho de vocês comigo para onde for. Agradeço ainda duas surpresas boas que a vida me deu na reta final desse mestrado: Cássio e Douglas, parece que vocês foram encomendados para me ajudar a terminar a empreitada com a cabeça sã e com muito senso de humor.

Ao Instituto Pólis, gostaria de agradecer a abertura de portas, dando-me a primeira oportunidade de trabalho na área. Sem dúvida alguma, tanto a escolha de fazer mestrado em Planejamento Urbano e Regional quanto o tema desta dissertação têm origem nas inquietações e questões levantadas durante as idas ao Litoral Norte, para realização do trabalho. Foram dois anos e meio de muito aprendizado. Agradeço, em especial, à companhia sempre agradável da minha equipe, as 'Moças da Institucionalidade'.

Às Promotoras Legais Populares da Zona Sul de São Paulo, muito obrigada por renovarem minhas esperanças na transformação. Agradeço, em especial, a Terezinha, Zulmira, Nadir, Cássia, Carla, Marina, Sara, Lia e Nália, por terem se jogado de cabeça nessa experiência comigo, compartilhando sonhos, lutas e alegrias.

Por fim, mas certamente não por último, gostaria de agradecer a Jonnas: amor de minha vida, companheiro de tantas aventuras, amigo de todas as horas. Sem você, esse percurso teria sido muito mais difícil. Não tenho palavras para lhe agradecer a paciência de santo nos momentos cruciais, as constantes palavras de admiração e estímulo nas fases de desânimo e angústia, a capacidade de abrir meu sorriso mesmo em períodos de tensão ou a companhia diária salpicada de mimo e zelo, fazendo-me sentir a pessoa mais feliz e sortuda do mundo. Obrigada por ter vindo para São Paulo. Esse mestrado é mérito seu também.

“O maior trem do mundo
leva minha terra
para a Alemanha
leva minha terra
para o Canadá
leva minha terra
para o Japão.

O maior trem do mundo
puxado por cinco locomotivas a óleo diesel
engatadas geminadas desembestadas
leva meu tempo, minha infância, minha vida
triturada em 163 vagões de minério e destruição.

O maior trem do mundo
transporta a coisa mínima do mundo,
meu coração itabirano.

Lá vai o trem maior do mundo
vai serpenteando vai sumindo
e um dia, eu sei, não voltará
pois nem terra nem coração existem mais.”
(Carlos Drummond de Andrade, 1984)

RESUMO

CAROLINO, A. K. **O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: *regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planejamento regional***. 2016. 280fls. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

A presente pesquisa tomou por objeto de estudo central a dimensão social (mais conhecida como 'componente antrópico' ou 'componentes do meio socioeconômico') consubstanciada na prática e no discurso de avaliação de impacto ambiental. Buscou-se analisar as ausências, lacunas, insuficiências, distorções e omissões ativas no trato dessa dimensão social, procurando compreendê-las como indícios da configuração momentânea das fronteiras do 'social' na regulação ambiental de projetos no Brasil, enquanto construção histórica atravessada por interesses conflitantes entre os envolvidos nas disputas por hegemonia do campo ambiental, sem perder de vista seu diálogo com outros campos do espaço social, como o político e o econômico. Através dessa chave interpretativa, foi possível retomar as origens e características históricas que conformaram os sentidos dominantes de termos como 'meio ambiente', 'impacto ambiental' e 'atingido' na regulação pública e na atividade de avaliação de impacto, subsumindo da equação os impactos e processos sociais relacionados à implantação de grandes projetos. A pesquisa argumenta, nesse sentido, que ao componente social tem sido atribuído um papel marginal, frágil e bastante delimitado espacial e temporalmente, corroborando com críticas históricas a este instrumento de planejamento. Diagnósticos empobrecidos, avaliações que escamoteiam a complexidade de impactos sociais cumulativos, indiretos e de segunda ordem (cujas marcas são o longo prazo, a fluidez das fronteiras espaciais, a imprevisibilidade, a intangibilidade e a dificuldade de valoração monetária) e medidas mitigadoras e compensatórias insuficientes são ilustrados empiricamente pela pesquisa, tomando o estudo de impacto ambiental de um projeto de anel rodoviário recente, situado no Litoral Norte do estado de São Paulo, como matéria-prima principal de análise. Aliado a uma metodologia investigativa, baseada no levantamento de documentos oficiais do processo licenciatório, a pesquisa procurou identificar os meandros, os mecanismos, as operações e os filtros que recolocam o 'social' como parte subordinada da avaliação de impacto ambiental, dando pouquíssimo relevo a questões fundamentais, como: fluxos migratórios, crescimento demográfico, demanda adicional sobre infraestrutura e serviços urbanos, transformações da paisagem e novas configurações urbanas, mudança de perfil sociocultural e econômico em nível regional, etc. Em paralelo, após extensa revisão bibliográfica nacional e internacional na área de avaliação de impacto social (que serviu de embasamento teórico-conceitual à pesquisa), procurou-se averiguar em que medida as novas formulações discursivas emergentes, tanto no campo ambiental quanto no subcampo profissional da avaliação de impacto, nos últimos trinta anos, têm encontrado ressonância na prática da avaliação de impacto ambiental de projetos, no país – i.e., como têm sido apropriadas por agentes reguladores e consultores técnicos responsáveis pelos EIAs. Por fim, a pesquisa buscou tecer reflexões sobre as potencialidades e limitações inerentes à avaliação de impacto ambiental como instrumento de planejamento regional, integrado, democrático, fundado em princípios de equidade ambiental e no reconhecimento das demandas de grupos sociais atingidos.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Impacto Ambiental. Avaliação de Impacto Social. Licenciamento Ambiental. Planejamento Territorial Regional. Justiça Ambiental.

ABSTRACT

CAROLINO, A. K. **The place of social concerns in environmental impact assessment: *public regulation in Brazil, theoretical advances and challenges for regional planning.*** 2016. 280fls. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

The social dimension embedded in the practice and discourse of environmental impact assessment (better known as 'anthropic component' or 'components of the socio-economic environment') was selected as this research's main object of study. The dissertation sought to analyze the multiple absences, gaps, weaknesses, distortions and active omissions of EIA regarding social issues, trying to comprehend these problems as an evidence of the temporary boundaries assumed by social concerns in Brazil's project-related environmental regulation and also as a historical construction resulting from the conflicts of interests between those involved in the disputes over hegemony in the environmental field as well as in other fields of social space, such as political and economic. Through this interpretative key, it was then possible to recover the origins and historical characteristics that shaped the dominant meanings of expressions such as 'environment', 'environmental impact' and 'affected peoples', now embodied in public regulation and impact assessment activity, which consistently subsumes social impacts and processes arising from the implementation of large scale projects. The research argues, therefore, that social concerns have been assigned only a marginal, fragile and limited role, supporting longtime criticism over this planning instrument. Impoverished diagnostics, assessments that conceal complex cumulative, indirect and second order social impacts (whose hallmarks can be better identified through its durability, spatial fluidity, unpredictability, intangibility and difficult monetary quantification) and poor mitigation and compensation measures are illustrated by empirical research, using mainly the environmental impact statement of a new highway project, located on the north coast of São Paulo's state, as analytical material. Combined with an investigative methodology, based on other official documents of the licensing process, the dissertation aims to identify the intricacies, mechanisms, operations and filters through which social concerns are granted a subordinate role in environmental impact assessment, undermining the appropriate consideration of key issues such as: migration, rapid population growth, additional demand on infrastructure and urban services, landscape transformations and new urban settings, profound socio-cultural and economic changes at the regional level etc. After an extensive national and international literature review on the field of social impact (which served as a theoretical and conceptual basis), the research also examined to what extent new emerging discoursive formulations, both in the environmental field and in the professional subfield of impact assessment, have found resonance in the practice of project-related environmental impact assessment in Brazil – i.e., how they have been appropriated by public regulators and private technical consultants responsible for EISs. Finally, the research sought to draw some reflections on the potentialities and limits of environmental impact assessment as a regional planning instrument from an integrating, democratic, environmental equity and affected social group's demands standpoint.

KEYWORDS: Environmental Impact Assessment. Social Impact Assessment. Environmental Licensing. Regional Territorial Planning. Environmental Justice.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Lista de Variáveis de Impacto Social Proposta em 1994 92

Figura 2: Moldura Integrada para a Avaliação de Impacto Ambiental e Social 94

Figura 3: Moldura Procedimental Original do ICGP (1994) e Moldura Consolidada por Arce-Gomez et al. (2015)..... 102

Figura 4: Valorização (*Enhancement*) como Camada Adicional na Avaliação de Impacto 108

Figura 5: Relevância da Avaliação de Impacto Social em Todas as Fases de um Projeto..... 112

Figura 6: Tipos de Participação Pública por Influência na Tomada de Decisão 114

Figura 7: Mapa de Áreas Protegidas no Litoral Norte do Estado de São Paulo..... 124

Figura 8: Mapa de Áreas Prioritárias para a Conservação com Sobreposição de Áreas de Influência Direta de Grandes Projetos Instalados e Previstos para o Litoral Norte..... 126

Figura 9: Redes de Interação entre os Projetos Colocalizados do Litoral Norte 137

Figura 10: Mapa de Localização do Complexo Rodoviário Nova Tamoios 140

Figura 11: Mapa de Localização do Projeto Revisado do *Contorno Sul* da Rodovia Nova Tamoios..... 144

Figura 12: Comparação entre Propostas de Traçado do *Contorno Sul* em seu Acesso Final ao Porto de São Sebastião..... 148

Figura 13: Sobreposição de Áreas de Influência Direta de Projetos em Relação ao Complexo de Bairros..... 207

Figura 14: Programas Socioambientais do Projeto *Contorno Sul* 225

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Princípios Fundamentais para o Desenvolvimento 88

Tabela 2: Princípios Específicos da Prática de Avaliação de Impacto Social 89

Tabela 3: Princípios Ambientais Internacionais Adaptados à AIS 90

Tabela 4: Categorias de Impactos Sociais 96

Tabela 5: Moldura Procedimental Consolidada para AIS 99

Tabela 6: População Residente e Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) em Municípios do Litoral Norte Paulista (1970, 1980, 1991, 2000, 2007, 2010) 128

Tabela 7: Relação dos 13 Projetos Colocalizados no Litoral Norte (com pedido de Licença Prévia junto aos órgãos ambientais, entre 2005 e 2012) 135

Tabela 8: Quadro-Síntese dos Quatro Projetos do Complexo Rodoviário Nova Tamoios 139

Tabela 9: Comparação de Informações entre Projeto Inicial e Projeto Revisado do *Contorno Sul* 143

Tabela 10: Comparação entre Número de Edificações Afetadas 147

Tabela 11: Síntese da Análise do Termo de Referência do *Contorno Sul* (emitido pela Cetesb em 20 de janeiro de 2010) 151

Tabela 12: Síntese da Avaliação de Impactos Potenciais sobre os Componentes do Meio Socioeconômico (EIA do projeto *Contorno Sul*) 188

Tabela 13: Proposição de Medidas para Impactos sobre os Componentes do Meio Socioeconômico (EIA do projeto *Contorno Sul*) 222

LISTA DE SIGLAS

AAE: Avaliação Ambiental Estratégica
ABAI: Associação Brasileira de Avaliação de Impacto
ADA: Área Diretamente Afetada
AEA: Avaliação de Equidade Ambiental
AI: Avaliação de Impacto
AIA: Avaliação de Impacto Ambiental
AID: Área de Influência Direta
AII: Área de Influência Indireta
AIS: Avaliação de Impacto Social
AS: Avaliação de Sustentabilidade
CETESB: Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA: Conselho Estadual do Meio Ambiente
DER: Departamento de Estradas de Rodagem
DERSA: Desenvolvimento Rodoviário S/A
EIA: Estudo de Impacto Ambiental
EIV: Estudo de Impacto de Vizinhança
IAIA: International Association for Impact Assessment
IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
JA: Justiça Ambiental
LI: Licença de Instalação
LN: Litoral Norte
LO: Licença de Operação
LP: Licença Prévia
MMA: Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
NEPA: National Environmental Policy Act
ONG: Organização Não Governamental
ONU: Organização das Nações Unidas
PNMA: Política Nacional de Meio Ambiente
PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PrNMA-92: Programa Nacional de Meio Ambiente
RIMA: Relatório de Impacto Ambiental
RMVale: Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte
SEMA: Secretaria Especial do Meio Ambiente
SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente
TR: Termo de Referência
USAID: Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
ZEE: Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 17

CAPÍTULO 1 – O LUGAR DO SOCIAL NA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL 23

1.1. A Dimensão do Componente Social em Estudos de Impacto Ambiental: *revisitando a problemática no Brasil* 24

1.2. A Subordinação do Social no Interior do Campo Ambiental: *implicações da regulação ambiental sobre a dimensão do componente social na AIA* 31

1.3. Contexto Internacional de Surgimento da Regulação Ambiental: *desdobramentos para a atividade de avaliação de impacto social* 34

1.4. Contexto Nacional de Surgimento da Regulação Ambiental: *desdobramentos para a atividade de avaliação de impacto social* 40

1.5. Desafios e Novas Tendências para a Possível Consolidação da Avaliação de Impacto Social no Brasil... 61

CAPÍTULO 2 – AVANÇOS TEÓRICOS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO SOCIAL NO CONTEXTO INTERNACIONAL 72

2.1. Origens da Avaliação de Impacto Social no Exterior 72

2.2. Os Meandros da Formação de um Subcampo Autônomo de AIS no Exterior 76

2.3. A Consolidação de um Corpus Teórico Próprio: *valores, princípios, conceitos e métodos de Avaliação de Impacto Social* 83

2.4. Consensos Emergentes na Avaliação de Impacto Social 103

2.5. Críticas ao Discurso Hegemônico no Interior do Subcampo da AIS 116

CAPÍTULO 3 – UMA INCURSÃO INVESTIGATIVA E ATUAL PELOS MEANDROS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROJETOS NO BRASIL: O CASO DO CONTORNO SUL DA RODOVIA NOVA TAMOIOS NO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO 121

3.1. Considerações Preliminares 121

3.2. Projeto de Infraestrutura e Contexto Territorial Selecionados para Análise da AIA 123

3.3. O *Contorno Sul* da Rodovia Nova Tamoios: *uma breve apresentação do projeto* 139

3.4. O Termo de Referência para Elaboração do EIA do *Contorno Sul*: *o início da regulação pública na avaliação de impacto ambiental de projetos* 149

3.5. O Diagnóstico do Meio Socioeconômico no EIA do *Contorno Sul: fragilidades, omissões e distorções* 160

3.6. A Avaliação de Impacto Ambiental do Projeto: *a subsunção dos impactos sociais* 178

3.7. A Proposição de Medidas Mitigadoras e Compensatórias: *a conformação dos sentidos de 'atingido' aos limites dos impactos sociais diretos e tangíveis* 218

3.8. Breves Considerações 234

CONSIDERAÇÕES FINAIS 243
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 266

INTRODUÇÃO

Uma boa introdução talvez seja composta, além de elementos teóricos e metodológicos, de uma 'introdução afetiva'[1], na medida em que ilumina o percurso que conduz o pesquisador ou a pesquisadora ao seu objeto de estudo acadêmico e aos contornos da problemática selecionada.

É difícil separar, por exemplo, as ideias originárias e as primeiras reflexões dessa pesquisa da experiência de trabalho que antecedeu a entrada no programa de pós-graduação. A oportunidade de trabalhar em um projeto do Instituto Pólis, durante dois anos e meio, para realização de diagnósticos sociais participativos em treze municípios do litoral paulista, certamente forneceu o substrato a partir do qual foram sendo erigidas as inquietações que nortearam a elaboração da dissertação. Entre idas e vindas ao litoral, em meio a entrevistas e oficinas públicas para levantamento de informações, com participação de gestores públicos e sociedade civil, seriam coletadas algumas narrativas recorrentes. Repetiam-se os relatos das transformações socioculturais, urbanas e econômicas recentes pelas quais passavam o Litoral Norte, ao mesmo tempo em que surgiam reclamações (da fragilidade) dos instrumentos de planejamento regional disponíveis. Entre as reclamações, alguns participantes chegariam a formular: afinal, qual dos instrumentos de planejamento daria conta das transformações e dos impactos sociais mais abrangentes sobre a região, decorrentes dos grandes empreendimentos previstos e em implantação? Reclamava-se das limitações das abordagens tradicionais de Avaliação de Impacto Ambiental, identificadas nos estudos de impacto ambiental de projetos isolados, incapazes de atentar para as mudanças que seriam sentidas de perto por aqueles que vivem no espaço atingido pelos empreendimentos.

Nas viagens para pesquisa de campo, olhando pela janela as paisagens da Serra do Mar entremeadas por rodovias modernas e assentamentos precários, como os 'bairros-cota' de Cubatão, não pude deixar de rememorar o pensamento de Florestan Fernandes sobre a condição brasileira e suas camadas de 'modernidade' sobre estruturas de 'atraso' (a também chamada 'modernização conservadora'). As experiências da Baixada Santista agora pareciam querer se replicar, seguindo a mesma lógica e em tempo real, no Litoral Norte do estado de São Paulo.

---

[1] Para tomar de empréstimo a expressão da antropóloga Alba Zaluar, inscrita em seu livro 'A Máquina e a Revolta' (1985).

Novas espacialidades, novas dinâmicas regionais, reordenamentos territoriais apoiados em institucionalidades induzidas pelo planejamento estatal, bem como conflitos entre projetos político-territoriais distintos, passaram a se tornar mais perceptíveis ao olhar à medida que se somavam os relatos das entrevistas, das oficinas e dos grupos focais utilizados no trabalho de elaboração dos diagnósticos municipais. Debruçando-me sobre a realidade complexa do Litoral Norte de São Paulo, novas indagações emergiriam: afinal, os ditos 'projetos de desenvolvimento' se convertiam, de fato, em benefícios para as suas populações hospedeiras? Qual seria o sentido desse 'desenvolvimento' ou a quem ele respondia prioritariamente? Quais formas específicas assumiria num país de capitalismo periférico? Polos de riqueza, de produção industrial e de grandes empreendimentos, como a Baixada Santista, indicavam antes um cenário de aguda desigualdade social, precariedade urbana e degradação ambiental. Partindo dessas inquietações e perguntas iniciais, tão amplas, tornava-se necessário enquadrar a problemática nos marcos de um projeto de pesquisa de mestrado.

Entre as várias indagações, inquietava-me progressivamente a questão da distribuição desigual dos custos e benefícios sociais dos grandes 'projetos de desenvolvimento'. Em uma etapa seguinte, no entanto, a indagação passaria a ser: qual o papel da regulação pública estatal na análise de viabilidade de tais projetos e, consequentemente, na ratificação dos vários impactos sociais verificados no território e na sua distribuição desigual? Crescimento demográfico e urbano acelerados, fluxos migratórios, espraiamento de assentamentos precários, déficits nos serviços públicos essenciais, precariedade e fragmentação urbanas, aumento das desigualdades sociais, da segregação socioespacial e dos índices de violência, transformações da paisagem, mudança de perfil sociocultural e econômico em nível regional, entre tantos outros processos, eram endereçados pela regulação pública ao antecipar os efeitos de grandes projetos? Como os atuais instrumentos de planejamento e gestão dos efeitos adversos de grandes projetos identificam, abordam, mitigam e compensam os impactos relacionados especificamente ao universo social? Ou avaliam e regulam essa dimensão social na análise de viabilidade de tais empreendimentos?

Já melhor munida de uma literatura crítica de apoio, foi-se delineando o objeto de estudo central da pesquisa: a dimensão social (mais conhecida como 'componente antrópico' ou 'componentes do meio socioeconômico') consubstanciada na prática e no discurso de avaliação de impacto ambiental de projetos. A premissa da argumentação, fundada nos indícios fornecidos

tanto pelas experiências de campo quanto pela revisão bibliográfica da área, era a de que o componente social da AIA se constituía como elemento marginal, frágil e bastante delimitado espacial e temporalmente, corroborando com críticas históricas à eficácia desse instrumento de planejamento. A problemática, portanto, consistia em analisar a forma de regulação dos impactos sociais via instrumento de AIA de projetos, buscando atentar para as ausências, lacunas, insuficiências, distorções e omissões ativas no trato da dimensão social, como indícios da configuração momentânea das fronteiras do 'social' na regulação ambiental de projetos no Brasil.

Tendo a premissa e a problemática em mente, o primeiro capítulo teve por objetivo investigar e averiguar o sentido da construção histórica responsável pela fragilidade e pela subordinação do componente social no interior da AIA, em relação aos componentes biótico e físico. Através da incursão em diferentes fontes bibliográficas, de variadas áreas, buscou-se sistematizar e qualificar o contexto histórico particular de surgimento e de consolidação das normas e instituições que regem a exigência do instrumento (junto com seu principal documento, o Estudo de Impacto Ambiental) no Brasil, principalmente, entre as décadas de 1970 e 1990. Para traçar esse panorama, a revisão bibliográfica teve que perpassar uma variedade de temas históricos, conjugando a influência de fatores tanto internos quanto externos, como: a Conferência de Estocolmo; o papel das agências multilaterais de financiamento; a formação dos movimentos ambientalistas brasileiros; a redemocratização e sua relação com os movimentos sociais; o surgimento de instituições e normas de controle, regulação e fiscalização ambiental; o caráter, o perfil e o discurso dos movimentos ambientalistas e seu diálogo com movimentos sociais tradicionais e com as agências técnicas de meio ambiente; o surgimento do socioambientalismo; a emergência do conceito de desenvolvimento sustentável; a elaboração da Constituição de 1988; os debates preparatórios para a Rio-92 etc. À luz desses elementos históricos, procurou-se desenvolver uma análise baseada na formação e na consolidação do campo ambiental brasileiro - desvelando suas lutas e tensões internas, o posicionamento de seus agentes no campo e a luta pela hegemonia na definição legítima de 'meio ambiente' -, de modo a embasar o argumento central da subordinação da dimensão social no discurso ambiental hegemônico (responsável, em última instância, pela formatação do conteúdo das normas ambientais que disciplinam a AIA e o EIA). Nos meandros da progressiva institucionalização das normas e instrumentos regulatórios do campo ambiental, foi possível ainda identificar a emergência paralela de abordagens variadas de avaliação de impacto ao longo do tempo, cada qual com diferentes aproximações em relação ao componente

social: desde a avaliação de impacto ambiental tradicional (AIA), passando pela ainda não regulamentada Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), até a recente abordagem da Avaliação de Sustentabilidade (AS). O primeiro capítulo apresenta essas novas tendências e sua inserção no contexto nacional, incluindo ainda, nesse rol, a abordagem inovadora da Avaliação de Equidade Ambiental (proposta como instrumento complementar democratizante da convencional AIA, que busca evidenciar as desigualdades e injustiças contidas na decisão locacional de grandes empreendimentos e na distribuição de seus custos e benefícios).

O segundo capítulo, por sua vez, retoma a ideia de campo ambiental e procura aprofundar essa perspectiva sociológica para analisar as disputas em torno da constituição de um subcampo profissional autônomo no exterior, interessado na institucionalização do instrumento e da prática de Avaliação de Impacto Social (AIS). Recuperando as origens sociais e as discussões teórico-metodológicas que ensejaram a conformação desse subcampo profissional, a argumentação empreendida buscou desvelar, tal qual no primeiro capítulo, as disputas e tensões que gravitaram ao redor da definição dos sentidos dominantes de 'meio ambiente' e de 'impacto ambiental', entre os agentes internacionais envolvidos no campo ambiental profissional da avaliação de impacto (sejam eles adeptos da tradicional AIA, da Avaliação Ambiental Estratégica ou da AIS). Ao formularem valores, princípios, conceitos e métodos próprios à AIS, seus defensores disputariam antes a expansão das fronteiras legítimas do social no interior conceito hegemônico de 'meio ambiente' - condição *sine qua non* para o reconhecimento da relevância e da validade científica da AIS enquanto disciplina e para a conquista de espaço da dimensão social nos processos de regulação ambiental. A incursão pela trajetória de autonomização da AIS, no cenário internacional, também possibilitou rastrear novas tendências, avanços teóricos e consensos emergentes na área (sem perder de vista as críticas que foram feitas ao discurso hegemônico erigido em torno da AIS).

Amparada pela narrativa histórica e sociológica delineada nos dois primeiros capítulos, a partir de revisão bibliográfica nacional e internacional, que serviria igualmente de suporte conceitual e metodológico para a pesquisa, foi possível adentrar no terceiro capítulo da dissertação. Se a premissa inicial já encontrava um lastro sólido na teoria, faltava agora ilustrar, empiricamente, como essa subordinação e fragilidade da dimensão social se reproduzia, ainda hoje, na aplicação concreta do instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental, confirmando críticas históricas. Para responder a essa demanda, foi então selecionado para análise um caso empírico nacional recente,

extraído da experiência no Litoral Norte do estado de São Paulo: o projeto de anel rodoviário *Contorno Sul* da rodovia Nova Tamoios. Por limitações de tempo e de escopo inerentes a um trabalho de mestrado, a pesquisa teve que se ater à fase de planejamento do projeto, isto é, aos trâmites necessários para obtenção da Licença Prévia junto ao órgão ambiental regulador[2]. A matéria-prima principal de análise foi o Estudo de Impacto Ambiental do projeto, embora a metodologia investigativa adotada tenha coletado, sistematizado e se apoiado em diversos documentos oficiais do processo licenciatório, como Termo de Referência, retificações e informações complementares da consultoria ambiental encarregada do EIA, atas de audiências públicas e pareceres do órgão ambiental estadual, além de notícias de jornal.

A partir da contextualização da região do Litoral Norte e da análise documental do projeto em tela, o terceiro capítulo procura identificar as mediações discursivas, os mecanismos sutis, as operações destaque/omissão e os filtros de seleção que recolocam o social como parte subordinada da avaliação de impacto ambiental. Diagnósticos empobrecidos, avaliações que escamoteiam a complexidade de impactos sociais cumulativos, indiretos e de segunda ordem - cujas marcas são o longo prazo, a fluidez das fronteiras espaciais, a imprevisibilidade, a intangibilidade e a dificuldade de valoração monetária - e medidas mitigadoras e compensatórias insuficientes são ilustrados pela pesquisa com maior profundidade. Em paralelo, buscou-se averiguar em que medida as novas formulações discursivas emergentes sobre a dimensão dos impactos sociais, esboçadas nos dois capítulos iniciais, têm encontrado ressonância na prática da avaliação de impacto ambiental de projetos, no país – i.e., como têm sido apropriadas por agentes reguladores e consultores técnicos responsáveis pelos EIAs.

Resgatando o fio condutor central da pesquisa e a argumentação desenvolvida em cada capítulo, o capítulo de considerações finais da dissertação tece reflexões sobre as potencialidades e os limites inerentes à avaliação de impacto ambiental como instrumento de planejamento ambiental, sob uma perspectiva regional, integradora, democrática, fundada em princípios de equidade ambiental e no reconhecimento das demandas de grupos sociais atingidos. Apesar do fraco diálogo entre a regulação ambiental de competência estadual e a regulação urbana de prerrogativa municipal, é incontestável o fato de que grandes projetos, sujeitos à AIA, produzem

[2] Não foi possível, portanto, realizar uma análise compreensiva de todas as etapas da AIA, sendo preciso excluir as fases de implantação e de operação do projeto.

reordenamentos espacias e induzem profundas e aceleradas transformações sociais, econômicas, ambientais e urbanas onde são instalados, demandando respostas compatíveis das políticas públicas locais e regionais, através dos instrumentos de planejamento e gestão disponíveis. Ainda que haja espaço para aperfeiçoar o tradicional instrumento de AIA, sua concretização não pode se esquivar, contudo, das estruturas objetivas de financiamento e contratação que fundamentam a produção dos EIAs tampouco das práticas institucionalizadas dos agentes responsáveis pela regulação ambiental, que findam por repor e ratificar a usual dicotomia ambiente/sociedade. Não se pode olvidar, outrossim, que qualquer abordagem sobre os instrumentos de avaliação de impacto ou de licenciamento ambiental perpassa necessariamente pela consideração mais ampla do sentido da regulação pública sobre as formas de apropriação, acesso e uso dos recursos ambientais. Reconhecendo as profundas assimetrias políticas, sociais, econômicas e informacionais que estruturam e caracterizam a sociedade brasileira, levando em conta a sua formação histórica avessa à efetiva democratização das políticas (inclusive ambientais) e sem perder de vista que os instrumentos de planejamento ambiental atuam como polos em torno dos quais gravitam interesses macroeconômicos maiores, que extrapolam projetos isolados, a disputa pelo aprimoramento da regulação dos impactos sociais de grandes projetos só pode ser realizada dentro uma acepção mais ampla. Na medida em que estabelecem diretrizes e critérios mínimos para a ação de empreendedores públicos e privados, regulando a aprovação de projetos, os instrumentos de planejamento ambiental, aqui abordados, dialogam intimamente com os interesses de forças econômicas e políticas nacionais e com projetos macroeconômicos de desenvolvimento em contenda[3]. De modo inverso, as possibilidades abertas para a transformação da AIA (e do licenciamento) também passam pelos cenários político-econômicos deflagrados em cada contexto.

Alguns sinais de transformação podem ser avistados no horizonte, apontando tanto para a relevância da problemática exposta quanto para a necessidade de novas agendas de pesquisa. Ao iniciar o mestrado, era possível discernir a abertura de um diálogo multissetorial focado na crítica ao modelo atual de licenciamento e de avaliação de impacto ambiental, aventando suas possibilidades de ‘simplicação’ e ‘modernização’. Entre os sintomas desses novos diálogos e discursos articulados, figurava a institucionalização da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI), em 2012, enquanto organização civil de âmbito nacional, multidisciplinar,

[3] Não custa lembrar, assim, que grandes empreendimentos têm sido historicamente justificados sobre o prisma do ‘desenvolvimento’, da geração de emprego e renda e da arrecadação de receitas fiscais.

constituída pelo setor público, por setores empresariais e acadêmicos, bem como por organizações da sociedade civil. Em seu sítio eletrônico, a nova associação destacava:

> Nos últimos anos, o governo federal e os governos estaduais implementaram significativas mudanças regulatórias e procedimentais no sistema de AIA e licenciamento ambiental. Associações não-governamentais têm cobrado, através de propostas documentadas à sociedade brasileira, a modernização e simplificação do sistema, considerado moroso e ineficaz. A imprensa tem se mostrado atenta aos conflitos oriundos do licenciamento de grandes projetos. São muitos os indícios de que a AIA e o licenciamento ambiental estão em estado de profundo questionamento e transformação[4].

Naquele momento de fundação da ABAI, as críticas endereçadas à 'morosidade' e à 'ineficácia' da AIA e do licenciamento mantinham relação estreita com o contexto político-econômico nacional de investimentos significativos em grandes projetos de infraestrutura (logística, de transportes, energética etc), para integração regional e para inserção competitiva do Brasil na economia mundial. A 'modernização', ou 'flexibilização' dos procedimentos para olhares mais críticos, colocava-se como imperativo para a aceleração dos trâmites burocráticos costumeiros da regulação ambiental de projetos, impulsionando a implantação de empreendimentos de infraestrutura sobretudo, tidos como estratégicos pelos programas do governo federal.

No decorrer da pesquisa (entre 2013 e 2016), entretanto, o país passaria por severas alterações na sua conjuntura política e econômica, influindo no ímpeto dos investimentos destinados aos empreendimentos de grande impacto. Nessa nova conjuntura, quais têm sido os desdobramentos das discussões em torno das mudanças regulatórias da AIA e do licenciamento? Que horizonte se coloca para a regulação dos impactos sociais? Novos desafios estão colocados, diferentes daqueles da conjuntura anterior? Essas e outras questões são o pano de fundo mais amplo da pesquisa em tela, que procurou indicar novos caminhos para a reflexão.

---

[4] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO. Disponível em: <http://www.avaliacao deimpacto.org.br/evento/ index.html>. Acesso em: 27 Jan. 2014.

CAPÍTULO 1 – O LUGAR DO SOCIAL NA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

1.1. A Dimensão do Componente Social em Estudos de Impacto Ambiental: *revisitando a problemática no Brasil*

A discussão sobre a forma de incorporação e sobre a importância relativa da dimensão social (mais conhecida como 'componente antrópico'), nos estudos de impacto ambiental, não é nova na produção técnica e acadêmica brasileira. Uma literatura rica sobre impactos sociais de grandes projetos já desponta a partir do final da década de 70 - impulsionada pela sequência de ações 'modernizantes' e 'desenvolvimentistas'[5] do regime autoritário -, concentrando-se, particularmente, na região da Amazônia e nos grandes empreendimentos hidrelétricos (MONOSOWSKI, 2002; AB'SABER; MÜLLER-PLANTENBERG, 2002; TEIXEIRA et al., 2002).

Quase sempre implantados em regiões periféricas do país, esses grandes projetos[6] passarão a implicar profundas transformações nos modos de vida das populações atingidas. Indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais e pequenos agricultores, por exemplo, serão alvos recorrentes do deslocamento compulsório, da desestruturação de suas atividades econômicas e da ruptura de suas teias de relações sociais. Além disso, o afluxo de novos contingentes de trabalhadores, em busca de emprego nas obras, pressionarão as já precárias redes de infraestrutura e de serviços urbanos dos territórios que abrigam esses grandes projetos (MONOSOWSKI, 2002; VAINER, 1996). Serão, então, contestadas as justificativas oficiais desses projetos estruturantes do regime militar, que se afirmavam enquanto alavancas difusoras de modernidade e progresso (VAINER, 1996), e a nascente literatura especializada sobre impactos buscará apontar para os inúmeros transtornos sociais e para a reprodução ampliada da desigualdade regional que se originam do reordenamento territorial imposto pelos grandes projetos.

O caso da implantação da usina hidrelétrica de Tucuruí (e, pouco tempo mais tarde, da usina de Balbina) pode ser considerado emblemático no que diz respeito à profundidade dos efeitos sociais negativos e à visibilidade adquirida no cenário nacional e internacional, tornando-se um

---

[5] Refere-se ao modo de desenvolvimento baseado no uso potencializado e indiscriminado dos recursos naturais para alcançar o crescimento econômico, a promoção da indústria e o lucro. O consumo ilimitado assume papel de destaque, e a natureza, papel secundário. As aspas são empregadas para não confundir com o mesmo conceito originado da CEPAL, que tem outra conotação (FONSECA; BURSZTYN, 2007).

[6] Por exemplo, a construção de rodovias e de ferrovias, os projetos de mineração e de exploração energética etc.

paradigma importante para o surgimento e para o tipo de enfoque inicial dos estudos e avaliações de impactos sociais feitos no Brasil. Tucuruí e Balbina representaram uma sequência de desastres ecológicos e sociais na região amazônica, fortemente contestados, que redundariam em altos custos de implantação, enormes alagamentos de área, perda de biodiversidade, benefícios energéticos duvidosos, desestruturação de redes sociais e de subsistência de grupos indígenas e de outras comunidades locais, maior emissão de gases de efeito estufa entre outros problemas (MONOSOWSKI, 2002).

A experiência de Tucuruí serviria para apontar a inadequação e a insuficiência dos estudos ambientais, os quais não correspondiam às necessidades reais de gestão ambiental do projeto. Por um lado, a seleção dos temas de avaliação ambiental (realizada como resposta à crescente pressão social sobre o governo militar, mas antes que houvesse a exigência legal do instrumento de AIA para o licenciamento de projetos) demonstraria uma predominância das ciências naturais em detrimento das ciências humanas. As recomendações originadas desses estudos, por conseguinte, não incluiriam a realização de pesquisas sobre temas econômicos ou sociais:

> Os impactos sociais de Tucuruí foram objeto de um tratamento à parte. A abordagem da Eletronorte limitou-se à remoção dos habitantes da área a ser inundada e aos efeitos sobre a população ribeirinha de jusante durante o período de enchimento do reservatório. As atividades de desapropriação de terras, compensação e reassentamento estavam a cargo da Divisão de Compras e Patrimônio Imobiliário. Uma das principais consequências dessa divisão de tarefas entre diferentes departamentos foi que as medidas de mitigação dos impactos sociais negligenciaram as complexas relações econômicas e culturais das populações ribeirinhas com seu meio ambiente (MONOSOWSKI, 2002, p. 129).

Essa percepção sobre a dimensão dos impactos sociais (e seu parco reconhecimento em paralelo, nos estudos ambientais) forneceria o substrato para a crítica à racionalidade tecnocrática reducionista, cuja ênfase recaía quase que exclusivamente em aspectos econômicos e técnicos, conduzida pelos agentes públicos e privados envolvidos na implantação dos grandes projetos:

> Um dos principais argumentos que apoiaram a decisão de construir Tucuruí foi o do custo relativamente baixo do quilowatt instalado (US$ 473,50 para a primeira fase, US$ 402, 30 para a segunda). No entanto, essas estimativas apenas consideraram os custos referentes à construção da obra e equipamentos da usina. Os estudos de viabilidade não envolveram uma estimativa dos custos socioeconômicos e ambientais da implantação de um megaprojeto na região (MONOSOWSKI, 2002, p. 126-127).

Assim como não consideravam os custos sociais embutidos na construção e operação dos projetos - desde a sua concepção, passando pelo diagnóstico da área -, também as medidas mitigadoras propostas não refletiam essa preocupação:

> Esse conjunto de atividades foi coordenado por uma Assessoria de Estudos Ambientais, criada com o objetivo de avaliar e promover ações para a atenuação dos impactos negativos sobre o meio natural causados pela construção e operação da barragem. Note-se que a gestão dos impactos sociais não se incluía entre as atribuições da equipe, revelando a adoção implícita de um quadro conceptual que dissociava a dinâmica do meio biogeofísico e os fatores socioeconômicos (MONOSOWSKI, 2002, p. 129).

Durante a década de 80, com a institucionalização da obrigatoriedade de estudos de impacto ambiental para obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, a problemática do reconhecimento insuficiente da dimensão social, na análise e na aprovação de intervenções, passaria a ser criticada também no plano conceitual. As frequentes ambiguidades na relação entre o 'social' e o 'ambiental', plasmadas na nova legislação ambiental, se tornariam objeto de crítica dos estudos emergentes sobre efeitos sociais de grandes projetos, os quais procurariam ainda ressaltar a fragilidade teórica e a instrumentalidade política do formato estabelecido para o então nascente EIA/RIMA[7].

Essa falta de precisão conceitual, na base legal do ambientalismo brasileiro – de forma alguma destituída de sentido político -, ora dilui a população no conjunto da 'vida em todas as suas formas', quando define o conceito de 'meio ambiente'; ora explicita sua particularidade ao tratar como poluição a degradação ambiental 'resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população'; para destituir a população, logo em seguida, de toda a sua especificidade quando conclui a lista de atividades poluidoras, abarcando aquelas que 'afetem desfavoravelmente a biota' (VAINER, 1996)[8]. A confusão permanece quando

---

[7] O trecho, a seguir, elucida bem a questão: "(...) enquanto a Lei n. 6.938 define meio ambiente como 'o conjunto das condições naturais que abrigam e regem a vida em todas as suas formas', a Resolução CONAMA n. 001/86, que determina a elaboração do RIMA para licenciamento de grandes projetos, exige um item referente ao 'meio socioeconômico'. Essa inversão, por meio da qual as populações humanas (o 'meio socioeconômico') atingidas pelos projetos de engenharia passaram a fazer parte do ambiente (Castro & Andrade, 1988, p. 8, in Vainer, 1989), afirma uma perspectiva que coloca o GPI (Grande Projeto de Investimento) como o sujeito de um processo no qual os habitantes da região envolvida são meros objetos passivos (...). Essa inversão injustificável (...) é a pedra angular da construção instrumental do RIMA" (TEIXEIRA et al., 2002, p. 176).

[8] "Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente; III - poluição, a

se avança para a análise da Resolução n. 001/86 do CONAMA, que se reporta à Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) supracitada (Lei 6.938/81), uma vez que nela o conceito de impacto ambiental se assemelha àquele de poluição da PNMA, mas difere dessa ao distinguir três componentes distintos do meio ambiente: o meio físico, o meio biológico e o meio socioeconômico (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 1986).

Dessa concepção imprecisa sobre o significado de meio ambiente e, por extensão, de sua relação com a população (ou o social), desdobram-se implicações analíticas e políticas profundas na prática. Apesar da incorporação formal do 'meio socioeconômico' na elaboração do diagnóstico ambiental que deve compor o EIA, a partir da resolução de 1986 do CONAMA, os estudos e relatórios de impacto ambiental de projetos padeceriam de uma constante visão estática e fragmentada em relação à complexidade das realidades sociais que procuravam retratar. Como fotografias, as realidades sociais passariam a ser descritas a partir de um enfoque reducionista, com contornos bem definidos e pouco processuais (quase imutáveis), sem dar conta da necessária temporalidade e espacialidade exigidas para a avaliação dos impactos sociais de seus projetos (TEIXEIRA et al., 2002). No limite, sequestrava-se o próprio caráter ontológico do componente social, qual seja, a sua historicidade ou capacidade de mudança ao longo do tempo. Sem referencial histórico, o social passaria a ser tratado a partir do mesmo procedimento metodológico empregado para os meios físico e biológico, naturalizando-o:

> Em praticamente todos os estudos e previsões de impactos, fundados nas metodologias de avaliação ambiental de grandes projetos, o impacto é concebido como a diferença entre o que vai ocorrer com a população local/regional no caso da implantação do grande projeto e o que ocorreria se tal implantação não se concretizasse. Ora, o exercício dessa comparação funda-se na idéia de que, no caso da não-implantação do projeto, o futuro seria apenas uma extrapolação do presente. Estamos diante da própria negação da história (...) (VAINER, 1996, p. 191).

Seguindo esse viés naturalizante, que retira o atributo histórico-político da equação, seria possível ainda destituir o social de suas contradições, conflitos e resistências sociais, concebendo-o como um todo harmonioso e/ou homogeneizando distintas realidades sociais (TEIXEIRA et al., 2002; VAINER, 1996). Sem captar diferenciações na formação histórica e cultural das populações

---

degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (...)" (BRASIL, 1981).

envolvidas, prosseguia-se com uma operação analítica que anulava as distinções intrarregionais e interregionais, de modo a não levar em consideração os agentes constitutivos de cada território tampouco as particularidades estruturais de cada região, tais como: a composição interna das classes sociais, o perfil demográfico, o tipo de ocupação econômica e as formas de produção, a organização social e cultural, os processos de dominação etc (TEIXEIRA et al., 2002). O resultado, irremediavelmente, seriam previsões de impacto subestimadas. Ao isolar e homogeneizar regiões, na prática, impossibilitava-se o conhecimento pleno da organização territorial subjacente (seus múltiplos processos socioeconômicos em curso, que se sobrepõem e entrecruzam, gerando efeitos sinérgicos e cumulativos). Impossibilitava-se a compreensão da complexa dinâmica regional, responsável por processos como concentração fundiária e de renda, fluxos migratórios, favelização e incremento da violência, e que, por sua vez, seriam influenciados e impactados pelos respectivos projetos que se procurava licenciar (AB'SABER, 2002; TEIXEIRA et al., 2002).

Monosowski (2002) traz um exemplo oportuno dessa limitação analítica dos estudos e relatórios de impacto ambiental ao abordar o caso da implantação da usina hidrelétrica de Tucuruí. Segundo a autora, os estudos realizados não teriam considerado os impactos do empreendimento sobre o contexto socioeconômico regional, desconsiderando os efeitos da construção da barragem sobre a paisagem regional, que sofreria profundas transformações a partir da abertura de estradas e da consequente penetração de um grande contingente populacional atraído pelas oportunidades de emprego: "Impactos sociais regionais, tais como os causados pela onda migratória atraída pelos empregos na obra e pela abertura de estradas vicinais, nunca foram objeto de ações por parte da empresa [Eletronorte]" (MONOSOWSKI, 2002, p. 133).

Além disso, passaria desapercebido o impacto da construção das estradas sobre as famílias reassentadas pelo projeto. Perdida a fonte de renda original dessas famílias - boa parte composta por ribeirinhos e pescadores artesanais que tiveram suas atividades econômicas prejudicadas após o enchimento do reservatório e que não encontrariam postos de trabalho no setor terciário dos municípios da área do empreendimento -, observar-se-ia uma disseminação da prostituição com o incremento da demanda provocada pela proximidade das estradas. Os papéis sociais de muitas famílias reassentadas seriam modificados a partir do momento em que a sua mão de obra masculina (não qualificada) não encontraria outro posto de trabalho. A base de sustento familiar passava a vir da atividade de prostituição de mulheres jovens (MONOSOWSKI, 2002).

A (des)consideração de todos esses aspectos sociais complexos e intrincados, que deveriam estar circunscritos pela tarefa de avaliação de impactos, revelaria outra fragilidade importante relacionada ao procedimento habitual de licenciamento por parte de órgãos ambientais reguladores, presente ainda nos dias atuais:

> (...) é impossível afirmar que uma dada intervenção será benéfica ou nociva sem referi-la ao conjunto das estratégias de desenvolvimento regional e nacional. A falta desse referencial na avaliação de um projeto isolado pode mascarar impactos cumulativos importantes. (...) Um paradoxo se apresenta, portanto, no caso da avaliação ambiental de projetos isolados. (...) se concluímos por uma avaliação positiva, isto não significa que o projeto é necessariamente adequado em relação à realidade global (MONOSOWSKI, 2002, p. 139).

A confusão conceitual no uso do termo 'meio ambiente' e no entendimento de sua relação com a 'população' ou o 'meio socioeconômico', registrada na legislação ambiental brasileira que dá suporte à atividade de avaliação de impacto, teria desdobramentos também na imprecisão verificada quanto à definição de categorias relacionais do EIA/RIMA. De novo, será a emergente literatura especializada na (crítica à) avaliação de impactos sociais de grandes projetos – inicialmente, de hidrelétricas da região amazônica – que irá desenvolver as primeiras reflexões sobre o emprego e o significado de categorias como 'área do empreendimento' e 'população atingida'. Constatar-se-á uma maleabilidade no uso dessas categorias, expressas na multiplicidade de nomenclaturas utilizadas em distintos RIMAs[9], apontando para uma fluidez de critérios definidores que irão incidir diretamente no escopo das medidas mitigadoras propostas (TEIXEIRA et al., 2002). Aliada à visão regionalmente fragmentada, mencionada acima, a imprecisão e o reducionismo das categorias relacionais dos RIMAs permitiriam subestimar os impactos sociais mais abrangentes dos projetos:

> Do ponto de vista analítico, delimitar com base em critérios confusos reduz a dimensão dos efeitos sociais dos empreendimentos, pois o que é considerado 'população atingida' é apenas a que está dentro da 'área', ou seja, dentro dos limites das águas. Mas os processos sociais que compõem a 'área' não se limitam a ela, são partes integrantes de processos sociais mais amplos (TEIXEIRA et al., 2002, p. 183).

---

[9] Segundo pesquisa realizada por Teixeira, Souza, Magrini e Rosa (2002), a comparação de sete diferentes RIMAs de projetos permitiu atestar uma variedade significativa de nomenclaturas empregadas para caracterizar 'área', abarcando múltiplos critérios (quase sempre imprecisos) de qualificação: área do empreendimento, área de influência (direta e indireta), área do aproveitamento, área diretamente afetada, área de inundação, área de interesse específico, área de estudo, área diretamente atingida, área de intervenção etc.

Destarte, as categorias empregadas não refletiriam a complexidade dos processos sociais plasmados no território e não dariam conta da dinâmica regional. Não escapariam à convencional dicotomização população/meio ambiente também, na medida em que manteriam a natureza dissociada de seus respectivos territórios, usos sociais e sentidos históricos que a constituem – isto é, além do social, a naturalização da própria natureza enquanto entidade à parte, destituída de referencial simbólico: "O meio ambiente de que se trata é o meio ambiente do projeto, do empreendimento. A população, suas formas de existência social e as formas vigentes de sua relação com seu meio ambiente vêem-se reduzidas a meio ambiente da obra" (VAINER, 1996, p. 190).

Todas as preocupações levantadas por esses autores parecem continuar ainda válidas e pertinentes, como se pretende argumentar nos próximos capítulos. A problemática do lugar do social na avaliação de impacto ambiental, ou do escopo do componente social no EIA/RIMA[10], vem sendo discutida a partir de uma rica literatura crítica sobre avaliação de impactos sociais desde o final da década de 70 e, com maior ênfase, durante a década de 80 (momento em que se consolidaria uma legislação ambiental específica sobre o tema). Essa literatura avançaria na qualificação do componente social presente nos EIA/RIMAs, contestando seu caráter apolítico, a-histórico, pontual, fragmentado, estático, homogeneizador e reducionista. Todos esses elementos serão tomados enquanto premissa central da presente pesquisa, analisados à luz de um caso empírico recente[11], com o intuito de demonstrar a relevância atual da problemática exposta. Em outras palavras, a análise do componente social do caso escolhido deve despertar: "(...) a atenção para o fato de que a abordagem social do RIMA não consegue alcançar a complexidade dos processos sociais e a dimensão social afetada pelos empreendimentos (...), e, como instrumento técnico, confina o lugar do social (...)"[12] (TEIXEIRA et al., 2002, p. 184).

---

[10] No Brasil, a AIA tem permanecido quase que restrita a instrumento principal do licenciamento ambiental, codificada por meio do estudo e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA). Por sua vez, a avaliação de impacto social (AIS) tem ficado confinada ao instrumento da AIA no país, através de seu componente social, diferentemente de outras jurisdições nacionais, nas quais logrou maior independência do contexto regulatório ambiental, como melhor abordado no segundo capítulo.

[11] O estudo e relatório de impacto ambiental do Contorno Sul da rodovia Nova Tamoios na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte do estado de São Paulo.

[12] Poder-se-ia complementar aqui: ao limite do próprio empreendimento.

1.2. A Subordinação do Social no Interior do Campo Ambiental: *implicações da regulação ambiental sobre a dimensão do componente social na AIA*

Este primeiro capítulo se propõe a desvelar o sentido da construção histórica responsável pela dimensão que foi atribuída ao componente social ou meio socioeconômico nos estudos de avaliação de impacto ambiental. Para tanto, faz-se necessário retroceder ao contexto histórico, político e institucional de surgimento da regulação normatizadora desse instrumento de planejamento ambiental no país, que mantém elos importantes, por sua vez, com o contexto internacional. Essa retrospectiva é valiosa ao trazer alguns elementos em cena que permitem explicar o conteúdo e o formato específicos pelos quais a AIA se apresenta hoje, no Brasil – sobretudo, no que diz respeito à importância do social no diagnóstico ambiental, na previsão de impactos e na proposição de medidas mitigadoras dos EIA/RIMAs.

Como se pretende argumentar mais à frente, o primeiro ponto fundamental a ser considerado, na composição desse mosaico histórico, é que a prática de avaliação prévia de impactos sociais de obras e atividades nasce no seio das lutas que constituiriam e consolidariam o campo *ambiental*[13], ou seja, a partir de suas regras e bandeiras, de sua lógica e hierarquia de legitimidades, de seus discursos e agentes, de sua composição de forças internas ao campo (entre subordinados e hegemônicos), com capitais e lucros simbólicos muito particulares (BOURDIEU, 2005; FONSECA; BURSZTYN, 2007).

Essa primeira aproximação da problemática permite dar sentido à crítica recorrente expressa por aqueles que lutam pela efetiva incorporação do social nos processos de avaliação de impacto e licenciamento ambiental:

> (...) apesar do que está expresso na Constituição, bem como em diversos instrumentos internacionais sobre direitos humanos, os agentes públicos teimam em tratar o meio ambiente como um conjunto de recursos naturais dissociado das pessoas que nele vivem. (...) No licenciamento ambiental, os estudos de impacto ambiental raramente analisam grupos socioculturais diferenciados presentes nas áreas de abrangência afetadas pelos empreendimentos. Mesmo aqueles que

[13] A noção de 'campo' é utilizada no sentido de espaço social, no qual pessoas, grupos e instituições se definem pelas relações de concorrência e de poder que estabelecem entre si (BOURDIEU, 1982 apud LOUREIRO; PACHECO, 1995). Essa chave analítica do 'campo ambiental' permite compreender a dinâmica das lutas e dos conflitos não apenas do espaço governamental, mas também em sua relação com os espaços formados pelos movimentos ambientalistas, pelos partidos políticos, pela mídia, pela academia, pelo setor empresarial, entre outros, compondo uma totalidade estruturada com *habitus* (estruturas internalizadas), signos, valores e capitais particulares. Torna-se possível ainda, através desta chave, compreender as diferentes configurações históricas de alianças, lutas e posições entre os variados subcampos ambientais (entre agências ambientais reguladoras, entre agências e organizações ambientalistas, entre disciplinas universitárias que lutam para impor seu enfoque da temática etc).

> admitem a presença desses grupos não apresentam diagnósticos suficientes da organização sociocultural e dos impactos dos empreendimentos sobre os territórios e populações atingidas (CASTILHO, 2005, p. 17-18).

Abordar a questão dos impactos sociais embutidos em projetos – e seu pouco reconhecimento na esfera da regulação e responsabilização – remete necessariamente à constituição histórica da regulação ambiental, na medida em que a consideração obrigatória do componente social vem a se desenvolver a partir desse campo.

Premido pela conjuntura internacional e depois nacional, o campo ambiental brasileiro se consolidaria gradualmente: da exigência de estudos ambientais para financiar projetos estruturantes, por parte do Banco Mundial, após a Conferência sobre Meio Ambiente de Estocolmo (1972), somada à crescente pressão de grupos ambientalistas internos e de grupos sociais afetados pelos efeitos nefastos de grandes projetos 'desenvolvimentistas' do regime autoritário, serão estruturados órgãos de deliberação, coordenação e fiscalização ambiental, legislações de proteção ambiental nos três níveis de governo, empresas de consultoria para produção de EIA/RIMAs, além de conselhos de meio ambiente, como o CONAMA (FONSECA; BURSZTYN, 2007). Por outro lado, os agentes envolvidos nessa constituição incipiente do campo ambiental brasileiro, que viriam a definir as normas vigentes para o instrumento de estudo de impacto ambiental, portariam uma concepção ainda restrita de meio ambiente e de forte cunho conservacionista[14].

O baixo desenvolvimento histórico da regulação do componente social, face aos componentes biótico e físico, parece ter resultado de um relativo vácuo político em sua defesa, no campo ambiental, na medida em que seus agentes dominantes partilhavam de uma representação limitada e dicotômica sobre o meio ambiente, excluindo-lhe o social. Desinteressante para empreendedores públicos e privados, sem conseguir angariar defensores no seio dos movimentos sociais tradicionais ou dos grupos ambientalistas conservacionistas, até meados da década de 80,

---

[14] A abordagem de Carlos Vainer (1996) fornece pistas preciosas para o argumento que se deseja expor aqui ao desvelar os sentidos simbólicos (em disputa) por trás da ideia (aparentemente natural) de meio ambiente: "(...) partir do entendimento de que **população e meio ambiente**, longe de constituírem realidades empíricas em si (...), são **construções sociais, representações acionadas em um campo de forças** no qual interagem diferentes grupos sociais (cf. Bourdieu, 1984). Neste linha de reflexão, a questão ambiental deixa de ser vista como produto de uma relação entre o Homem – categoria genérica que remete à noção estritamente biológica de espécie – e a Natureza – categoria que, nada naturalmente, resulta de um complexo processo de elaboração -, para se situar no **campo das relações que diferentes grupos entretecem no espaço social,** bem como das diferentes estratégias que se elaboram com vistas ao embate pela apropriação, controle e uso de recursos naturais" (VAINER, 1996, p. 184) [**grifos nossos**].

e antes que houvesse efetivo envolvimento de cientistas sociais no diálogo com a área ambiental, o componente social teria o seu papel atrofiado no desenvolvimento inicial da regulação ambiental.

Essas características históricas trazem implicações importantes em, pelo menos, duas dimensões. A primeira delas diz respeito ao modo de regulação, à importância relativa e ao escopo atribuído ao chamado 'componente antrópico' nos estudos de impacto ambiental. Custos sociais de projetos passam a ser negligenciados ou subestimados nos EIAs, engendrando uma dinâmica de baixa responsabilização por impactos sociais gerados e, por conseguinte, de externalização/ socialização destes custos de forma injusta. A segunda dimensão, por sua vez, mantém ligação com a primeira e se expressa por meio da constituição de um campo disciplinar frágil sobre avaliação de impactos sociais no país.

Deve-se registrar, contudo, que essa última dimensão não é exclusiva apenas do Brasil. Se, por um lado, o estudo de impacto ambiental passaria a ser um instrumento conhecido em todo o mundo, difundido desde o final da década de 60, alavancando o surgimento de uma verdadeira 'comunidade do EIA' (AB'SABER; MÜLLER-PLANTENBERG, 2002), por outro lado, na grande maioria dos países, a avaliação de impacto social não deslancharia com a mesma intensidade e nem se institucionalizaria do mesmo modo que a avaliação de impacto ambiental. Sua disseminação teria sido muito mais fraca e descontínua. De fato, haveria um *boom* desses estudos nos Estados Unidos (*locus* de seu surgimento), durante a década de 70, impulsionado pela lei federal conhecida como National Environmental Policy Act (NEPA/1969), sofrendo um declínio generalizado a partir da década de 80. Muitos ativistas da avaliação de impacto social passariam a denunciar o desnível existente entre os dois tipos de avaliação de impacto, defendendo mais atenção, recursos e pesquisas para o seu campo (BARROW, 1997). No Brasil, de forma semelhante, não seria forjado um campo disciplinar forte e relativamente autônomo da avaliação de impacto social de projetos. Países como Nova Zelândia, Austrália, Canadá e Estados Unidos são algumas das exceções à regra. E, no Brasil, à parte uma literatura crítica sobre o tema, a avaliação institucionalizada de impacto social de projetos teria que se conformar dentro dos limites colocados ao componente social, enquanto parte subordinada dos estudos de impacto ambiental. Como bem sintetiza Barrow (1997), referindo-se à realidade da avaliação de impacto social no plano internacional:

> How closely environmental and social impact assessment are integrated generally depends partly on a country's or agency's definition of environment. (…) Usually social impact assessment is a modest component of a wider environmental impact

> assessment (…). There have been occasions where an environmental impact assessment team carried out a social impact assessment without adequate social science input; there are frequent cautions in the literature that social impact assessment should be conducted by competent, professional social scientists (BARROW, 1997, p. 233).

1.3. Contexto Internacional de Surgimento da Regulação Ambiental: *desdobramentos para a atividade de avaliação de impacto social*

Se a avaliação de impacto social de projetos, enquanto exigência legal, nasce no bojo da pressão internacional pela regulação ambiental e pela implementação dos estudos prévios de impacto ambiental, é verdade também que esse processo só adquire legitimidade a partir da crescente preocupação pública com o quadro de acelerada degradação ambiental provocada pela intensificação dos ciclos técnico-científicos, pela generalização do mercado em escalas territoriais mais amplas e pela consequente pressão sobre os recursos naturais (FONSECA; BURSZTYN, 2007). A 'questão ambiental' ou a 'crise ecológica' ganharia maior relevo na agenda política internacional, sobretudo, a partir da década de 70. Essa década passaria a configurar um marco histórico de inflexão rumo ao "despertar da consciência ecológica no mundo" (VIOLA, 1987, p. 02), sendo testemunha da proliferação de movimentos sociais ecologistas (primeiramente, nos países de industrialização avançada) e do surgimento do paradigma da ecologia política, que advogava a necessidade de impor controles globais à exploração dos recursos, como um reconhecimento da situação de "escassez ecológica" (VIOLA, 1987, p. 07). A problemática do meio ambiente também viria à tona e se consolidaria como "fenômeno politicamente significativo" (HOGAN; VIEIRA, 1995, p. 07) a partir dos preparativos para a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, espalhando-se progressivamente para outros países desde então.

A Conferência de Estocolmo se transformaria em um marco político internacional relevante, na medida em que significaria uma abertura inicial ao debate ideológico sobre a 'crise ambiental', tecendo as primeiras conexões entre a crise declarada e o modelo industrialista desigual de produção e consumo (NEDER, 2002). Ainda que uma série de outros encontros internacionais fragmentados já tivessem acontecido antes, a Conferência de 72 seria pioneira ao aglutinar diversos Estados-nações para tratar do tema a partir de um enfoque mais integrado, em contraposição a eventos anteriores, que versavam ora sobre a proteção de espécies, ora sobre a conservação das florestas, por exemplo:

> Dessa forma, Estocolmo inaugurou um marco conceitual sobre meio ambiente: das metas limitadas de proteção da natureza, conservação de recursos naturais e controle de poluição (...) antecipou timidamente os elementos de uma visão mais abrangente sobre a má utilização da biosfera pelos modelos de desenvolvimento e industrialização. Esses elementos viriam a ser o centro das disputas na Conferência do Rio de Janeiro vinte anos depois (NEDER, 2002, p. 33).

Essa nova concepção de meio ambiente enquanto uma totalidade - e não como um conjunto de recursos naturais fragmentados e independentes -, assim como o pensamento interdisciplinar que buscou integrar o social na consideração do ambiental, assumiriam uma posição hegemônica gradual no interior do campo ambiental (principalmente, no nível do discurso político de seus agentes), influenciando o modelo organizacional dos órgãos encarregados da temática ambiental no Brasil (por exemplo, a composição do próprio SISNAMA e do IBAMA), bem como a formulação das legislações ambientais.

No plano internacional, é importante frisar que a Conferência de Estocolmo favoreceria a disseminação da legitimidade política da questão ambiental, ainda incipiente na década de 60, para um novo patamar: dos Estados Unidos, seu reconhecimento se alastraria para o Canadá, para os países da Europa ocidental, depois para o Japão, a Nova Zelândia e a Austrália, atingindo os países da América Latina, da Europa oriental, o sul e o leste da Ásia em seguida (VIOLA, 1996). Essa politização crescente do meio ambiente, que ganha visibilidade pública internacional, daria suporte à atuação dos grupos ecologistas e ambientalistas já existentes, que aumentarão a pressão social sobre seus governos nacionais, para reivindicar avanços institucionais e de controle sobre a matéria. Ao mesmo tempo, serão constituídos grupos e instituições científicas de pesquisa na área, que passarão a dialogar com as organizações ambientalistas e com as organizações governamentais nacionais e internacionais. Surgirão novas agências estatais encarregadas da proteção ao meio ambiente e serão ratificados novos programas e tratados internacionais relacionados à problemática, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em 1972, a Convenção de Viena (1985), o Protocolo de Montreal (1987) e a Convenção do Rio sobre Biodiversidade e Mudança Climática (1992) (VIOLA, 1996). Os valores, o léxico e as propostas ambientalistas serão gradualmente incorporados (decerto, com resistências e com algumas distorções) pelas estruturas governamentais, pela comunidade científica, pelas organizações da sociedade civil, pelos meios de comunicação, entre outros setores, conquistando maior penetração e legitimidade política nos diversos campos sociais, como o político-partidário, o econômico, o

comunicacional, o científico, da moral e da ética etc (FONSECA; BURSZTYN, 2007). Ao adentrar a década de 90, o ambientalismo já lograra alcançar uma dinâmica complexa, multissetorial e capilarizada (VIOLA, 1996).

A rápida intensificação do processo de globalização, entre os anos de 1970 e 1990, trará à tona a gravidade do aprofundamento de problemas ambientais de ordem mundial. Aquecimento global, desertificação, destruição da camada de ozônio, poluição do ar e das águas, risco de acidentes nucleares demonstrariam a urgência de assumir uma mudança de abordagem em relação à 'crise ambiental', em benefício de uma compreensão mais profunda sobre o modelo de desenvolvimento dominante nas sociedades modernas industriais (HOGAN; VIEIRA, 1995; VIOLA; LEIS, 1995; FERREIRA; VIOLA, 1996). Esse deslocamento de eixo na abordagem, provocado pela aceleração dos processos de degradação ambiental, repercutirá no posicionamento geral das relações de forças no interior do campo ambiental, enfraquecendo as visões conservacionistas e tecnocráticas do movimento ambientalista (HOGAN; VIEIRA, 1995; LOUREIRO; PACHECO, 1995).

A partir de meados da década de 80, essa inclinação político-teórica será revigorada em torno dos debates sobre o conceito emergente de desenvolvimento sustentável. Elaborado pelo Worldwatch Institute inicialmente, no início dos anos 80, tal conceito se firmará definitivamente, no horizonte da discussão ambiental, a partir de sua introdução no Relatório Nosso Futuro Comum, produzido pela Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1987. Com a chamada para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (conhecida como Rio-92), em 1989, o conceito de desenvolvimento sustentável passaria a ser tanto referência central nos debates políticos, acadêmicos e culturais, funcionando como balizador das diversas posições em cena, quanto um "campo de batalha simbólico para o significado desse ideal normativo" (FERREIRA; VIOLA, 1996, p. 09).

Com a entrada dos anos 90, já é possível identificar a delimitação de contornos claros de um campo ambiental institucionalizado e relativamente autônomo (LOUREIRO; PACHECO, 1995), transversal e multissetorial (VIOLA, 1996), com estrutura, regras de funcionamento, instituições, pautas, chancelas e valores particulares[15]. O próprio conceito de desenvolvimento sustentável viria

[15] É indicativo da consolidação de um campo ambiental relativamente autônomo, por exemplo, a constituição de um mercado 'verde' consumidor com demandas próprias, a criação de institutos e redes responsáveis pelos mecanismos de certificação dos processos produtivos tidos como sustentáveis (VIOLA, 1996) - a série ISO 14000 pode ser considerada um tipo de chancela desse novo campo, ao selecionar o que é legítimo e o que não é –, o surgimento de

a contribuir com a transversalidade crescente da temática ambiental, por ser uma noção mais sofisticada e integrativa que a de gestão ambiental (NEDER, 2002), impulsionando a abertura de novas frentes de diálogo do campo ambiental com outros campos do espaço social. Em suma, a questão ambiental e o ambientalismo lograriam alcançar, em menos de três décadas, um relativo consenso e uma legitimação simbólica capazes de torná-los parte das normas sociais dominantes da sociedade moderna. Como exemplificam Fonseca e Bursztyn (2007), o apoio discursivo e a prática de ações consideradas ambientalmente corretas passariam a ser fontes geradoras de capital e lucro simbólicos, que, por sua vez, influenciariam a dinâmica de outros campos do espaço social (como o econômico e o político).

Nesses vinte anos que separam a Conferência de Estocolmo (1972) da Conferência do Rio de Janeiro (1992), nos quais se assistiria à consolidação do campo ambiental em âmbito internacional, seriam erigidas as primeiras exigências legais de estudos de impacto ambiental, inclusive, no Brasil. Até o final da década de 60, não existia nada muito parecido com a avaliação ou o estudo prévio de impacto ambiental, apenas algumas iniciativas de avaliação de projetos de desenvolvimento, mas sempre *a posteriori* ou durante a implantação do projeto sob análise. Com a promulgação da legislação seminal estadunidense (NEPA), em 1969, entrada em vigor em primeiro de janeiro de 1970, é que surgiria o primeiro esboço de um estudo prévio sistemático de avaliação de impacto ambiental, enquanto pré-requisito para a aprovação de projetos com potencial significativo de impacto (BARROW, 1997). Essa legislação se tornaria possível com o avanço dos meios de comunicação, com o ativismo dos movimentos ambientalistas e com a crescente preocupação da opinião pública com o meio ambiente, sendo também impulsionada pelo desenvolvimento das teorias de planejamento e das técnicas de avaliação. Após a Conferência de Estocolmo, particularmente, esse instrumento de planejamento ambiental ganharia novo fôlego e se disseminaria para os países europeus, além do Canadá, Japão, Nova Zelândia, Austrália, União Soviética e alguns países latino-americanos e asiáticos, como Colômbia, México, Filipinas e Malásia (BARROW, 1997). A partir desse momento, poderá ser identificada uma miríade de estudos internacionais sobre a teoria e a prática de avaliação de impacto ambiental, seja de cunho analítico e comparativo, seja de caráter propositivo.

---

um setor empresarial crescentemente preocupado em aderir ao discurso da responsabilidade socioambiental empresarial (KREITLON, 2008), além dos setores governamentais e civis já mencionados acima.

Contribuiria para a alavancagem desse movimento ascendente da avaliação de impacto ambiental, já no início da década de 1970, as exigências de estudos prévios de impacto ambiental demandadas pelo Banco Mundial para aprovação de financiamento de grandes projetos de desenvolvimento (ainda que a obrigatoriedade desses estudos para todos os tipos de projetos com potencial significativo de impacto só tenha sido estabelecida em 1989), o que traria repercussões visíveis sobre a política interna brasileira do período e, particularmente, sobre a estruturação inicial de uma política ambiental brasileira (BARROW, 1997; JACOBI, 2003; NEDER, 2002; VIOLA, 1987). Pressionado por grupos civis e ambientalistas internos, o governo estadunidense também exigirá de sua Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) a mesma postura adotada pelo Banco Mundial, para liberação de crédito no âmbito de seus projetos internacionais. Por sua vez, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), estruturado após a Conferência de Estocolmo, estabelecerá uma Divisão Interna de Avaliação Ambiental em 1978, a partir da qual apoiará a publicação (no começo dos anos 80) de um manual com linhas gerais para aplicação da avaliação de impacto ambiental nos países em desenvolvimento (BARROW, 1997).

Entretanto, apesar de alguns esforços[16], seria conquistada apenas uma fraca incorporação da avaliação de impacto social nas exigências de estudos de impacto ambiental. Segundo Barrow (1997), ainda que a lei federal estadunidense de 1970 e o seu vizinho canadense de 1973, conhecido como Environmental Assessment Review Process, ajudassem a impulsionar o desenvolvimento e a aplicação da avaliação de impacto social, devido à sua exigência na análise de projetos, e mesmo que houvesse algum tipo de exigência do gênero por parte de projetos financiados pelo Banco Mundial e pela USAID ao final da década de 70, a dimensão social permaneceria como elemento subordinado e pontual desses estudos, em parte porque:

> (…) environmental impact assessment grew up in an era dominated by a ‘technocratic perspective on problem solving’ and with an emphasis on biophysical impacts. This may help explain why socio-economic impacts and social impact assessment have received less support (although (…) activities very similar to social impact assessments pre-date environmental impact assessment) (BARROW, 1997, p. 167).

[16] “*Caldwell (1989), author of the original draft of National Environmental Policy Act, argued for better incorporation of social impacts into environmental impact assessment procedures (...)*” (BARROW, 1997, p. 169).

De fato, historiadores e cientistas sociais já se debruçavam sobre a questão dos impactos sociais muito antes do surgimento da avaliação de impacto ambiental[17], em virtude das rápidas transformações verificadas após a Revolução Industrial na Europa (BARROW, 1997). Contudo, como assinala Neder (2002), o tratamento tecnocrático dispensado às ciências naturais, exatas e tecnológicas fazia crer que fossem parte do mundo não-humano, como se pudessem ser dissociadas da produção humana e de seus condicionantes sociais, políticos, culturais e econômicos, por oposição às ciências humanas (consideradas demasiadamente frágeis, subjetivas e imprecisas). Tal concepção tecnocrática e reducionista, que traria rebatimentos diretos sobre o conteúdo e o formato da AIA – enxugando-lhe os atributos culturais, históricos e políticos do meio ambiente -, podia ser percebida nos meandros do discurso da burocracia estatal do regime militar, no Brasil, quando ainda se estruturava o campo ambiental internamente. Em suma, tanto no plano internacional quanto no plano nacional, resguardadas as devidas nuances, prevaleceria uma perspectiva enviesada (aqui, chamada de tecnocrática e reducionista) da problemática ambiental.

Outro ponto em comum, entre a experiência internacional e a nacional, diz respeito à vinculação original existente entre o desenvolvimento da avaliação de impacto social e as consequências de grandes projetos de exploração de recursos naturais (como gás, petróleo, água e minerais) sobre populações tradicionais:

> Burdge (1994a: 4) suggested that the first use of the term social impact assessment was in 1973 in connection with assessments of the impact of the Trans-Alaska Pipeline on the Inuit people (…). It took time to develop social impact assessment, and in general it has remained underfunded and neglected compared with environmental impact assessment (…). Large projects like the Alaska oil and gas pipelines and various disasters or near-disasters around the world were by the late 1970s prompting demand for social impact assessment (BARROW, 1997, p. 228-229).

Deve-se ressaltar, entretanto, a diferença temporal que separa a experiência nacional da internacional - sobretudo a estadunidense e a canadense, que seriam pioneiras nesse campo. Ademais, no Brasil, uma atenção especial recairia sobre os impactos sociais gerados pela implantação de grandes hidrelétricas na região amazônica, integrados àqueles que se desdobrariam a partir da abertura de estradas de acesso e da instalação de projetos de mineração, vindo a cumprir

[17] É importante relembrar que, antes da década de 70, a abordagem teria sido sempre retrospectiva e não de previsão e controle de impactos propriamente (o que configura o campo da avaliação).

o mesmo papel internacional de catalisador da pressão social em prol da institucionalização dos estudos de impacto ambiental e, especificamente, da defesa da avaliação de impacto social - ou melhor, do alargamento das fronteiras de estudo pertinentes ao EIA.

1.4. Contexto Nacional de Surgimento da Regulação Ambiental: *desdobramentos para a atividade de avaliação de impacto social*

Tal qual no nível internacional, a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente traria desdobramentos importantes para a estruturação da política ambiental brasileira, sendo considerada um dos grandes marcos da história do ambientalismo e um ponto de inflexão fundamental para a análise do posicionamento do governo brasileiro em relação à problemática ambiental (FERREIRA, 1996; SANTILLI, 2005). Não obstante as influências do debate internacional sobre a política interna, a Conferência evidenciaria uma clivagem entre as posições de países de industrialização avançada (à época, abarcados pela nomenclatura de Primeiro Mundo) e aquelas de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (denominados de Terceiro Mundo). Estes últimos, capitaneados pela delegação do Brasil, denunciariam e rechaçariam o viés 'imperialista' e estratégico dos temas selecionados para debate durante a Conferência: aspectos técnicos da contaminação ambiental e, sobretudo, a ênfase na relação entre crescimento populacional e esgotamento dos recursos naturais seriam a pedra angular das discussões e posições defendidas pelo Primeiro Mundo (FERREIRA, 1996; JACOBI, 2003; VIOLA, 1987). Argumentava-se que a preocupação política com as restrições ambientais, no fundo, serviriam para entravar o desenvolvimento de países do Terceiro Mundo - posição que seria acolhida nos documentos finais da Conferência, cujos princípios dariam relevo às desigualdades existentes entre as nações[18].

---

[18] Alguns princípios da declaração final da Conferência podem ser destacados aqui: Princípio 11: "As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as conseqüências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional". Princípio 17: "Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente". Princípio 21: "Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou

Destarte, os elementos estruturantes da política externa brasileira sairiam fortalecidos da Conferência de Estocolmo, contribuindo para delinear o caráter particular das políticas ambientais internas, mesmo sob a influência e pressão internacionais. No transcorrer da década de 70, sob o controle da burocracia tecnocrática e militar, as políticas ambientais seriam formuladas de modo a não entrar em confronto aberto com as políticas de crescimento econômico acelerado em curso e com a soberania e a segurança nacionais (FERREIRA, 1996). Vale destacar a particularidade do contexto nacional nesse período - arrebatado pela euforia do chamado 'milagre econômico' -, ao ser tomado pelas discussões ambientais de âmbito internacional:

> (...) as restrições ambientais eram conflitantes com as estratégias de desenvolvimento apoiadas justamente na implantação de indústrias poluentes como a petroquímica e a instalação de grandes projetos energéticos-minerais. É importante ressaltar que a postura brasileira coincide com o período de auge de crescimento econômico do país, atingindo 10% ao ano (JACOBI, 2003, p. 03).

O modelo de desenvolvimento brasileiro, qualificado por muitos autores como um 'desenvolvimentismo predatório' (FERREIRA, 1999; FONSECA; BURSZTYN, 2007; JACOBI, 2003; NEDER, 1995; VIOLA, 1996), sustentava-se na utilização intensiva dos recursos naturais, no funcionamento de um sistema industrial altamente poluente – que passaria a comportar, inclusive, as indústrias poluentes dos países de industrialização avançada a partir do avanço dos constrangimentos legais à ação ambientalmente predatória nesses países - e na superexploração da mão de obra barata e desqualificada (VIOLA, 1996). Todo esse quadro nacional, que compõe o pano de fundo para a compreensão da recepção muito peculiar dos debates ambientais fomentados por Estocolmo, em 1972, serve também para apontar que a ausência de normas e de instituições propriamente ditas de regulação, controle e fiscalização da política ambiental foram fundamentais para garantir ao país um papel (ainda que dependente) na economia capitalista internacional, aumentando seu poder de barganha ou sua vantagem comparativa naquele momento (FERREIRA, 1996). Nesse sentido, é importante ressaltar que a entrada em cena da avaliação de impacto

---

de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional". Princípio 23: "Sem prejuízo dos critérios de consenso da comunidade internacional e das normas que deverão ser definidas em nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores prevalecentes em cada país e a aplicabilidade de normas que, embora válidas para os países mais avançados, possam ser inadequadas e de alto custo social para países em desenvolvimento" (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA, s.d., p. 04-06). Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/ agenda21/_arquivos/estocolmo. doc>. Acesso em: 06 Ago. 2014.

ambiental, no início da década de 1970, significaria um primeiro constrangimento à ação 'desenvolvimentista' do governo militar brasileiro, até então, levada a cabo sem muitos obstáculos:

> No Brasil, foram realizados, desde o início dos anos 70, pesquisas e estudos ecológicos concernentes ao impacto ambiental de grandes projetos, como resultado, inclusive, de pressão internacional. Muitas vezes, cientistas brasileiros, organizações externas de ajuda ao desenvolvimento e organizações de proteção ambiental levantavam grandes dúvidas quanto ao impacto ambiental de projetos e manifestavam claramente suas preocupações. Dessa forma, o Banco Mundial passou, em 1972, a exigir, pela primeira vez, um EIA como exigência para liberação de créditos. Mais tarde, o EIA passou a ser exigido pelas autoridades do meio ambiente, em alguns poucos estados do Brasil, para grandes projetos (SOBRAL; CHARLES, 2002, p. 89-90).

Esse cerceamento inicial, coadunado com a necessidade de imprimir uma imagem mais positiva do país no cenário internacional pós-Estocolmo, impulsionaria a criação (quase emergencial) da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, sob a coordenação do Ministério do Interior, e das primeiras agências estaduais de meio ambiente (FERREIRA, 1996; JACOBI, 2003; VIOLA, 1987). Insulada, entretanto, a nova SEMA encontraria dificuldades para incidir no rumo das políticas macroeconômicas do país, cabendo-lhe um papel subordinado e compartimentalizado no interior da estrutura estatal.

Não obstante a estruturação incipiente de uma regulação ambiental relativamente autônoma no país, inédita até então, durante o período do governo autoritário, não haveria espaço para o debate democrático tampouco para a contestação da avaliação de impacto ambiental realizada para as obras e projetos de interesse do governo. Em outras palavras, durante os anos 70, seriam erguidos inúmeros grandes projetos sem que houvesse qualquer procedimento institucionalizado que exigisse legalmente a avaliação de impacto ambiental e, mesmo quando estudos foram realizados (quase sempre durante a fase de implantação), não existiriam mecanismos de consulta pública prévia (SANTILLI, 2005).

Esse quadro desfavorável à mobilização política de grupos ambientalistas e civis, de movimentos sociais e daqueles impactados pelos projetos 'desenvolvimentistas' seria gradualmente revertido na virada dos anos 70 aos anos 80. Com a decadência do 'milagre econômico' e o enfraquecimento paulatino das bases de sustentação do regime militar, tem início um processo profícuo de liberalização política que trará à tona as diversas lutas pela expansão das fronteiras dos direitos, reivindicada pelos 'novos movimentos sociais' (COSTA; ALONSO; TOMIOKA, 1999).

Ao fim e ao cabo de quatro décadas de acelerado crescimento econômico, baseado na concentração da renda, na expansão do industrialismo por meio do deslocamento de grandes contingentes da população rural para as zonas urbanas, no alastramento da pobreza e no aprofundamento da desigualdade social, ficaria evidenciado o impacto dramático do modelo 'desenvolvimentista' implantado, sobretudo, sob a égide do governo militar (NEDER, 1995). A experiência emblemática do complexo industrial de Cubatão passaria a ser referência no vocábulo político, sintetizando bem os componentes da degradação social e ambiental, seja pelo cenário de miséria e precariedade das condições de vida, seja pelo visível descolamento entre o mote do suposto 'progresso' e a qualidade de vida real da população local, seja pelo índice alarmante de poluição gerado pelas indústrias (FERREIRA, 1999; NEDER, 1995; VIOLA, 1987).

Em paralelo à intensa degradação socioambiental vista nas zonas metropolitanas e industriais, sobressaíam-se os impactos socioambientais profundos decorrentes da implantação de grandes projetos de infraestrutura, de mineração ou de energia em regiões pouco adensadas do país, como na Amazônia (NEDER, 1995; TEIXEIRA et al., 2002). Os impactos sociais e ecológicos desses grandes projetos ganhariam a atenção da imprensa nacional e internacional (como no caso da usina hidrelétrica de Tucuruí), angariando uma forte e crescente resistência social à sua implantação durante os anos 80.

No caso paradigmático da construção de hidrelétricas, emerge a necessidade de planejar a intervenção ambiental, de forma a atenuar os resultados desastrosos já verificados em outras experiências, melhorar a imagem pública da Eletrobrás e do governo militar frente à opinião pública interna e externa e cumprir com o requisitos dos organismos financiadores internacionais. Dessa necessidade imposta pela conjuntura, surgiriam os primeiros estudos sobre os efeitos ambientais de projetos hidrelétricos no Brasil (TEIXEIRA et al., 2002).

Toda essa politização da degradação socioambiental originada do modelo 'desenvolvimentista' predatório será beneficiada pelo enfraquecimento do regime militar, através do impulso à proliferação e ao fortalecimento das organizações da sociedade civil, entre as quais, os movimentos ambientalistas brasileiros – a princípio, de cunho majoritariamente conservacionista e com uma dinâmica bissetorial (JACOBI, 2003; VIOLA, 1987; VIOLA; NICKEL, 1994). Este ponto é particularmente importante para a argumentação exposta anteriormente, qual seja: a de que os agentes envolvidos na constituição inicial do campo ambiental brasileiro, que viriam a definir as normas e o conteúdo para o instrumento de estudo de impacto

ambiental, portariam uma concepção restrita de meio ambiente, alijada das considerações sociais mais complexas.

Segundo Ferreira (1996), a herança política e cultural do país, herdada pelo ambientalismo na virada para os anos 80, teria dificultado a sua atuação política. Problemas como pobreza, condições precárias de vida, aumento da desigualdade social e discriminação, atrelados à crença enraizada no mito 'desenvolvimentista', gerariam entraves no diálogo entre os grupos ambientalistas de viés conservacionista e a opinião pública. Os debates políticos ficariam assim circunscritos a uma falsa polêmica na primeira metade da década de 80, sem conseguir avançar nos múltiplos nexos entre a qualidade ambiental e o bem-estar social. Os movimentos sociais tradicionais, por sua vez, dariam maior peso àquelas reivindicações de forte conteúdo social, endereçando críticas contundentes às políticas sociais do regime militar e pressionando pelas liberdades democráticas, mas sem se aprofundar nas relações possíveis entre injustiça social e exploração de recursos naturais ou entre degradação social e degradação ambiental (FERREIRA, 1999; VIOLA; NICKEL, 1994):

> Os setores populares do Sul (movimento sindical, movimentos populares urbanos e rurais) mantêm-se distantes do discurso ecologista, apesar de que alguns dos objetivos mais importantes destes movimentos são profundamente ecologistas (luta por condições de trabalho, saneamento básico, melhoria dos serviços de saúde pública, propriedade da terra para quem a trabalha) (VIOLA, 1987, p. 05).

Durante a década de 80, uma tendência do ambientalismo (de tradição socialista e anarquista) procurará aproximar os dois lados da equação, fazendo uma interlocução proveitosa com movimentos sociais tradicionais. Entretanto, como assinala Ferreira (1996), outra tendência do ambientalismo optará por manter um diálogo mais próximo com o Estado, partindo, de antemão, da premissa de uma baixa incorporação possível das pautas ambientalistas no seio dos movimentos sociais, tidos como refratários a outras questões que não aquelas vinculadas estreitamente à esfera do trabalho e da produção.

Para além da herança política, econômica e cultural que condicionaria a atuação dos grupos ambientalistas no início da década de 80, bem como sua interlocução com a opinião pública e com os movimentos sociais tradicionais, há que se atentar também para a natureza organizativa dos grupos ambientalistas daquele período. Se, por um lado, é verdade que as bandeiras dos ambientalistas ganhavam uma progressiva legitimidade na agenda pública nacional, através da

visibilidade de casos alarmantes - como o polo industrial de Cubatão e a construção de grandes hidrelétricas e rodovias na Amazônia -, por outro lado, é inegável que a sua origem, composição e dinâmica de funcionamento estabeleceriam barreiras à apropriação de seu discurso por outros setores da sociedade (JACOBI, 2003).

Apesar dos primeiros antecedentes do ambientalismo brasileiro remontarem a 1958, com a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (VIOLA; LEIS, 1995), é possível afirmar que a sua entrada definitiva no espaço público ocorre a partir de meados da década de 70, alcançando maior expressão devido tanto a fatores exógenos quanto endógenos, como a Conferência de Estocolmo, o enfraquecimento do mito 'desenvolvimentista' pela profundidade da degradação ambiental atingida, a gradual liberalização política, uma aceitação mais difusa das pautas ambientais, principalmente, entre as classes médias urbanas, entre outros fatores (JACOBI, 2003). Deste período até meados da década de 90, podem ser identificadas duas fases fundamentais na constituição do ambientalismo brasileiro, que dialogam intimamente com a consolidação gradual do campo ambiental e sua regulação pública no Brasil. O primeiro momento seria de caráter formativo (1971 a 1986) e voltado à conscientização pública da degradação ambiental; o segundo, mais recente (1987-1993), procuraria vincular as demandas por preservação ambiental com as demandas por desenvolvimento econômico e social, sendo mais abertamente político (JACOBI, 2003; VIOLA, 1987; VIOLA; NICKEL, 1994; VIOLA; LEIS, 1995).

O cerne do discurso do ambientalismo, em sua fase formativa, recairá sobre a defesa da preservação dos ecossistemas, tendo a denúncia como seu principal método de atuação. Serão estruturadas campanhas nacionais de conscientização contra o desmatamento na Amazônia (1978), contra a inundação de Sete Quedas no Rio Paraná (1979-1983) e contra a construção de usinas nucleares (1977-1985), por exemplo[19] (JACOBI, 2003). Contudo, o distanciamento e a omissão em relação a temas candentes, como justiça e equidade sociais, bem como a falta de sensibilidade política para adaptar ao contexto nacional questões ambientais formuladas pelos movimentos ambientalistas de países de industrialização avançada, colocariam o ambientalismo brasileiro em situação de relativo isolamento:

[19] Todo esse cenário de mobilização política, que serve como marco da ação ambientalista no Brasil, serve também como pano de fundo para compreender as inúmeras pressões sociais sobre os últimos anos do governo militar, período de formulação da própria Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA, 1981), que estabelece o instrumento de estudo de impacto ambiental pela primeira vez.

> Durante o período formativo do ambientalismo no Brasil, as ideias e programas de ambientalistas americanos e europeus tiveram considerável influência. A retórica e ideias do Norte foram frequentemente adotadas, mas não adaptadas – isto é, aceitas com insuficiente atenção à necessidade de modificá-las para adequarem-se ao contexto brasileiro. (...) ilustração disto foi a insuficiente atenção à necessidade, no Brasil, de ligar questões ambientais com as de equidade social. Durante o período formativo, uma estreita definição da problemática ambiental predominou entre os brasileiros (...) (VIOLA; NICKEL, 1994, p. 175).

Assim formulada, essa delimitação da problemática ambiental, de forte influência norte-americana e europeia, seria recepcionada pelas associações ambientalistas brasileiras de modo acrítico e descolado da especificidade da realidade nacional[20] (VIOLA; LEIS, 1995). A defesa intransigente do meio ambiente prevaleceria até a metade dos anos 80 e afastaria os grupos ambientalistas do diálogo com outros movimentos sociais - que poderiam vir a contribuir com uma compreensão mais profunda e política da problemática ambiental[21] e com uma maior aderência ou penetração social do discurso ambientalista -, à exceção de algumas tendências internas do ambientalismo (FERREIRA, 1996; JACOBI, 2003). A postura conservacionista dos primeiros movimentos ambientalistas brasileiros pode ser particularmente percebida no tocante à concepção de áreas naturais protegidas, sobretudo as de uso mais restrito. O mito moderno do paraíso desabitado ou da natureza intocada, subjacente à defesa de uma política de demarcação de áreas naturais protegidas - como contraponto à crescente expansão da civilização urbano-industrial -, teria sido transposto dos Estados Unidos, sem adaptações ou reformulações, para países em desenvolvimento, como o Brasil, onde a situação sociocultural era radicalmente distinta e onde essas áreas naturais abrigavam uma variedade de populações tradicionais diretamente dependentes do uso de recursos naturais para sua reprodução social (DIEGUES, 1996).

Apesar da pouca interlocução com os movimentos sociais, com os setores populares e com as populações tradicionais afetadas pela criação de parques e estações ecológicas, durante seu período formativo, é relevante destacar que esses movimentos ambientalistas conservacionistas conseguiriam influenciar, por muito tempo e de modo contundente, uma variedade de instituições

---

[20] Por exemplo, a defesa do saneamento básico não entraria no rol das preocupações centrais do ambientalismo brasileiro, ainda que despontasse como um problema crítico no país e compusesse o quadro de medidas urgentes para alcançar a almejada qualidade ambiental. O tema da importação de ideias estrangeiras descoladas da realidade nacional não é novo. Um ótimo ensaio sobre o assunto pode ser encontrado no ilustre texto de Schwarz (2000), intitulado ‘As Ideias Fora do Lugar’.

[21] Nesse período formativo, os desequilíbrios ecológicos tendem a ser dissociados das questões estruturantes do poder e da propriedade e há uma recusa das organizações ambientalistas em se considerarem abertamente políticas (VIOLA, 1987).

encarregadas das políticas ambientais (DIEGUES, 1996). Com efeito, no primeiro momento, o ambientalismo se estruturaria a partir de uma dinâmica bissetorial, composta por associações ambientalistas e por agências estatais de meio ambiente, mantendo entre si relações ora de cooperação, ora de conflito. De fato, uma parcela dos técnicos e dirigentes das agências estatais de meio ambiente também atuava como ativista de entidades ambientalistas, o que fortaleceria os vínculos políticos entre as duas esferas e seria responsável, indiretamente, pela influência dessas associações sobre a formulação e implementação das políticas ambientais. Em sentido inverso, as mobilizações e campanhas de denúncia das entidades reforçariam o papel das agências de meio ambiente na estrutura estatal, as quais ainda figuravam numa posição bastante periférica e subordinada (JACOBI, 2003; VIOLA; LEIS, 1995). Vale ressaltar também que os agentes que participavam tanto das entidades quanto das agências estatais pertenciam praticamente ao mesmo universo social (ambos oriundos das classes médias urbanas e intelectualizadas, em sua maioria, do Sul e Sudeste do país, com formação universitária em ciências naturais e com renda superior à média nacional), partilhando de códigos, valores e concepções comuns (JACOBI, 2003; VIOLA, 1987; VIOLA; LEIS, 1995). O foco desses agentes residirá em dois eixos principais, que assim delimitarão o campo da problemática ambiental (e sua consequente regulação) no período exposto: o controle da poluição agrária e urbano-industrial e a preservação de fragmentos de ecossistemas naturais.

É no campo dessas influências recíprocas da dinâmica bissetorial do ambientalismo brasileiro que será editada a Lei n. 6.938 em 1981. Pela primeira vez na história do país, seriam estabelecidos os princípios e objetivos abrangentes de uma Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Ao instituir formalmente o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a lei federal inovava ao tratar o meio ambiente como um conjunto articulado e sistêmico, em vez de uma miríade de instrumentos jurídicos destinados a regular, cada qual, um recurso natural específico. Até aquele momento, as leis insistiam em tratar os bens ambientais de forma fragmentada (SANTILLI, 2005), o que pode ser atestado pela multiplicidade de Códigos editados durante as décadas de 1930 e 1960, conhecida como a primeira fase da regulação pública ambiental no Brasil[22] (NEDER, 2002; SANTILLI, 2005). Prevalecia, ademais, uma visão utilitarista dos

[22] Destacam-se, nesse sentido, o Código de Águas (1934), o Código Florestal (1934), o Código da Mineração (1940), o Código de Pesca (1938/1967/1977) e o Estatuto da Terra (1964).

recursos naturais enquanto fonte de exploração econômica e possibilidade de ocupação geopolítica do território:

> É interessante notar que os atos legislativos editados durante esse período traduzem uma visão fragmentada e utilitarista dos recursos naturais: o Código de Águas dá grande ênfase ao aproveitamento de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, e o Código Florestal é essencialmente voltado para a regulamentação da exploração florestal. A concepção de bem ambiental, a ser protegido, ainda começa a se estruturar (SANTILLI, 2005, p. 27).

Outra característica marcante dessa primeira fase – e em relação à qual a PNMA significaria uma renovação - era a estrutura centralizadora da regulação pública, concentrada basicamente na instância federal, cujo controle sobre o uso dos recursos naturais e sobre a ocupação do território se destinava a disciplinar os interesses regionalistas e locais, regulamentando o licenciamento das atividades extrativas, ao mesmo tempo em que definia algumas áreas de preservação permanente (como *locus* de uma suposta natureza intocada) (NEDER, 2002).

Se a PNMA avançava em comparação às regulações ambientais anteriores, esparsas e de viés fortemente utilitarista, por outro lado, mantinha engendrada uma lógica interna de veia conservacionista ao não levar em consideração uma visão mais abrangente de meio ambiente. Destarte, resguardava-se uma concepção de bem ambiental *stricto sensu*, que abarcava apenas a proteção dos recursos naturais em detrimento das populações que lhe eram dependentes e que se estabeleciam em seus territórios. Essa concepção só viria a perder força muito gradualmente, a partir do rearranjo de posições entre os agentes internos ao campo ambiental, entre meados da década de 80 e o início dos anos 90, quando então se assistiria ao ganho de legitimidade da posição socioambientalista por uma composição de fatores históricos (JACOBI, 2003; NEDER, 2002; SANTILLI, 2005).

A PNMA não conseguirá, outrossim, escapar à setorialização da regulação ambiental em relação às outras instâncias estatais de decisão macroeconômica e política, mantendo-se relativamente isolada e sem lograr um diálogo efetivo capaz de enfrentar os problemas de fundo da crise socioambiental (NEDER, 2002). Assim como na década de 70[23], as políticas ambientais

[23] Entre 1972 e 1982, seria desenvolvido um grande aparato legal-normativo federal, para suprir a demanda de implementação da política ambiental, embora poucos estados e municípios pudessem colocá-lo em prática: "Nos anos 70, abre-se a segunda fase que junta as práticas de regulamentação do primeiro período com a política de controle da poluição ambiental gerada pela industrialização metropolitana. De 1970 até fins da década de 1980, a regulamentação pública neste campo estabeleceu disciplinamentos, proibições, normas e padrões de poluição permitida, criando órgãos estaduais para fiscalizar e monitorar as atividades dos agentes poluidores, vinculando de alguma forma o ambiental às ações desenvolvimentistas" (NEDER, 1996, p. 220).

da primeira metade dos anos 80, sobretudo, permanecerão no terreno do controle da poluição industrial e da criação de áreas de proteção ambiental, dando grande ênfase à repressão de práticas lesivas ao meio ambiente – papel que seria reforçado com a edição da PNMA em 1981 (NEDER, 2002; SANTILLI, 2005). O ambientalismo oficial e conservacionista, representado por um setor do Estado brasileiro, passaria a regular (de forma reativa[24]) por meio de leis e decretos ambientais, abrangendo outras esferas da vida social e econômica do país[25] (NEDER, 2002; SANTILLI, 2005).

No bojo das sucessivas edições de legislações de controle da poluição industrial, é que despontaria timidamente o instrumento de estudo de impacto ambiental, introduzido assim no ordenamento jurídico brasileiro, através da Lei n. 6.803/1980. Essa lei específica dispunha sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, sob forte inspiração da legislação norte-americana de 1969 (NEPA) e sob o impacto da experiência de Cubatão. No seu artigo 10, o EIA passava a ser exigido para a aprovação de delimitação e autorização de implantação de zonas de uso estritamente industrial, que deveria ser dada exclusivamente pela União (MILARÉ, 2002). Nesse primeiro dispositivo, entretanto, o escopo da obrigatoriedade legal do EIA era ainda muito reduzido (para zonas industriais apenas) e não previa qualquer participação ou envolvimento popular.

Com a edição da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, o EIA ascenderia à categoria de instrumento de planejamento e controle ambiental da PNMA, assumindo nova função e abrangência. Sua obrigatoriedade representaria um marco importante na trajetória do ambientalismo brasileiro, tendo em vista que a aprovação de obras e atividades, até então, residia quase que exclusivamente em critérios de natureza econômico-financeira, técnica e jurídica (MILARÉ, 2002; SANTILLI, 2005). Vale ressaltar que a experiência do setor elétrico com os estudos de impacto ambiental – quando ainda não eram obrigatórios, mas já se impunham como uma necessidade frente à pressão social em torno dos impactos de grandes projetos hidrelétricos, como Tucuruí - também confluiria para a decisão do governo federal de instituir procedimentos formais para a aplicação do instrumento em pleno apagar das luzes do regime militar (MONOSOWSKI, 2002).

---

[24] No tocante ao controle da poluição industrial, por exemplo, a ênfase recairia no meio técnico adotado e nos efeitos ambientais de curtíssimo prazo. Os efeitos de longo prazo seriam negligenciados sistematicamente (NEDER, 2002).

[25] São exemplos de legislações do período: a definição de zoneamento industrial em áreas críticas de poluição (Lei 6.803/80); a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental (Lei 6.902/81); a regulação do uso de agrotóxicos (Lei 7.802/89); a proibição da pesca em períodos de reprodução (Lei 7.679/88) etc.

É importante notar que o novo enfoque da PNMA implicaria uma inflexão significativa nas relações entre empreendedores privados e públicos e os efeitos originados dos impactos ambientais de seus respectivos projetos. Antes da Lei 6.938, as atividades desses empreendedores não estavam sujeitas a penalidades disciplinares ou compensatórias, legalmente previstas, caso implicassem alguma forma de degradação ambiental ou não seguissem medidas de preservação ambiental. Com a PNMA – e, principalmente, depois da edição da Resolução n. 001/1986 do CONAMA -, o Estado brasileiro passaria a ser responsabilizado pelos danos ambientais de suas atividades, sendo o estudo de avaliação de impacto ambiental o instrumento potencial deste controle (NEDER, 2002).

Todavia, a Política Nacional de Meio Ambiente não avançaria na delimitação de um conteúdo mínimo para o EIA tampouco na definição do momento oportuno de sua aplicação. De fato, nesse último quesito, seria o Decreto 88.351 de 1983[26] quem regulamentaria a PNMA, estabelecendo a vinculação dos estudos de impacto ambiental aos sistemas de licenciamento, mas ainda delegando à figura do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) a atribuição de fixar os critérios básicos segundo os quais seriam exigidos o EIA para fins de licenciamento (MILARÉ, 2002).

Editada em 1981 e instaurada entre 1982/84, a PNMA só viria a ser implementada, com efeito, após a promulgação da Constituição de 1988 – período que também inaugura a terceira fase da regulação pública ambiental no Brasil:

> Foi somente no bojo das reformas do regime autoritário e após a nova Carta Magna que a Política Nacional do Meio Ambiente começou a sair do papel. (...) A PNMA veio a constituir um Sistema Nacional de Meio Ambiente, mas sua regulamentação, porém, só se deu após a nova Constituição brasileira (...). O atraso na implementação da PNMA é explicado em grande parte pela natureza do regime político. No cálculo de governos militares, qualquer conservacionismo era uma ameaça às elevadas taxas de expansão da economia, aos gastos públicos em políticas desenvolvimentistas. (...) Não havia espaço para criar órgãos desnecessários como eram reclamados pelos conservacionistas (NEDER, 2002, p. 50-51).

No transcorrer dos anos de 1981 a 1986, que separam a edição da PNMA da Resolução n. 001 do CONAMA (marco da legislação disciplinadora do EIA), uma nova conjuntura fomentará a reformulação gradual do movimento ambientalista brasileiro, influenciando a disposição interna

[26] Esse decreto seria substituído, depois, pelo Decreto n. 99.274 de 1990.

dos agentes e a correlação de forças do campo ambiental no país - que já se institucionalizava progressivamente, alcançando maior legitimidade e autonomia[27]. Esse período, que pode ser chamado de transição, presenciaria uma politização mais explícita do movimento ambientalista, cuja atuação sairia do plano exclusivo da denúncia para adquirir um envolvimento maior com o campo político-partidário. O processo gradual de redemocratização do país contribuiria para estimular uma dinâmica mais propositiva por parte do movimento e para questionar internamente suas relações com partidos políticos e outros movimentos sociais, inclusive, quanto à possibilidade de fundar um Partido Verde no Brasil (VIOLA, 1987). Em meio à crise socioambiental da década de 80, que atingiria níveis alarmantes de pauperização, já não se podia também ignorar as conexões entre os problemas ambientais e as estruturas de poder e de propriedade. Além da mudança qualitativa no discurso, há uma expansão quantitativa do movimento ambientalista: multiplicam-se entidades nas cidades médias do Sul e Sudeste, cresce o número de ativistas, o movimento alcança maior penetração junto aos movimentos estudantis, às associações de moradores, a alguns sindicatos operários, ao movimento dos sem-terra e ao movimento dos atingidos por barragens. A essa altura, existia uma percepção mais nítida dos limites à ação ambientalista no país: era preciso aprimorar os instrumentos legais de planejamento e gestão ambiental disponíveis e conquistar uma maior influência do discurso ambientalista na sociedade brasileira (JACOBI, 2003).

Com esse intuito, a partir de meados da década de 80, começaria a se estruturar um outro tipo de ambientalismo, que procuraria dialogar com as questões sociais, ampliar as parcerias com os movimentos sociais e criticar o modelo de desenvolvimento econômico excludente e predatório (DIEGUES, 1996; JACOBI, 2003). A própria plataforma política do ambientalismo nacional traria embutidos alguns dos temas essenciais aos movimentos sociais tradicionais, como a luta pela função social e ecológica da propriedade, pela justiça social, pela democracia participativa, pela reforma agrária ecológica e pela descentralização das fontes energéticas, sendo contra a construção de grandes hidrelétricas (VIOLA, 1987).

Se, por um lado, com a criação do CONAMA – cujas atividades se iniciariam (de forma muito restrita) a partir da regulamentação dada pelo Decreto n. 88.351/1983 -, haveria certa inclusão das populações na preocupação ambiental, passando a empregar o termo ‘social’ na linguagem do EIA/RIMA (TEIXEIRA et al., 2002), por outro lado, parecia faltar o respaldo de

[27] Proliferam-se, nesse período, legislações de meio ambiente nos níveis federal, estadual e municipal. Também são criados inúmeros conselhos de meio ambiente (federal e estaduais).

uma concepção propriamente socioambiental em janeiro de 1986, quando seria editada a Resolução n. 001 deste conselho. Ao estabelecer os critérios e as diretrizes básicas para a elaboração do EIA/RIMA, o CONAMA se veria imerso em um contexto político e cultural de considerável ganho de legitimidade da pauta ambiental, que remontava à Conferência de Estocolmo e seus desdobramentos internos, mas não contaria ainda com a solidez do discurso socioambiental no país. Os elementos da consolidação desse discurso apareceriam nos anos seguintes, por uma outra série de fatores internos e externos. Em 1986, o socioambientalismo daria apenas indícios de seu surgimento, florescendo das articulações estratégicas formadas, no período de transição, entre o ambientalismo e outros movimentos sociais.

Talvez por essa razão e pela rejeição inicial recíproca entre os discursos ambientalista e social, os nexos entre (in)justiça social e degradação ambiental não tenham ficado plenamente entranhados nos textos da Política Nacional de Meio Ambiente (de viés conservacionista) e da Resolução n. 001 do CONAMA, dando pouco destaque aos impactos sociais de grandes projetos e aos processos políticos mais complexos plasmados em seus territórios. Permanecendo em um relativo vácuo político – isto é, sem contar com o respaldo inicial do ambientalismo bissetorial conservacionista ou mesmo dos movimentos sociais tradicionais, que ainda não haviam se apropriado da temática da regulação ambiental em sua agenda política -, caberia ao componente social um destaque muito pontual e frágil nos estudos de impacto ambiental[28].

---

[28] É interessante notar que, a partir de meados da década de 80, talvez pelo impulso dado pelas novas regulações ambientais, a questão dos impactos socioambientais de projetos de desenvolvimento emerge como um tema candente na área das ciências humanas da academia brasileira. Em 1986, no mesmo ano em que se publica a resolução disciplinadora do CONAMA sobre os critérios e as diretrizes básicas para elaboração do EIA, é estruturado também o primeiro Grupo de Trabalho da Anpocs sobre Ecologia e Sociedade "(...) quando a problemática ambiental ainda era tratada de forma incipiente nas ciências sociais brasileiras e reunia apenas um pequeno grupo de intelectuais. Desde então, a questão ambiental adquiriu relevância significativa na comunidade científica mundial e isto se refletiu na comunidade científica local" (FERREIRA; VIOLA, 1996, p. 08). Ora, é de se esperar que, enquanto isso, os estudos de impacto ambiental tenham sido conduzidos por outros campos e olhares disciplinares que não os das ciências sociais, conferindo provavelmente um peso menor à abordagem do social na prática de avaliação de impacto.

Vieira (1995) realizou um esforço de mapeamento e sistematização dos principais temas abordados nas ciências sociais e áreas afins, entre 1980 e 1990, entre as que versavam sobre as relações entre meio ambiente e sociedade. Houve uma preponderância sensível da temática de avaliação de impactos socioambientais de políticas, planos, programas e projetos, bem como sua relação com a dinâmica de desenvolvimento socioeconômico. As pesquisas enfatizavam a análise dos custos socioambientais envolvidos no processo de acumulação capitalista, sendo a região amazônica a mais pesquisada. Segundo o autor, à época, era fundamental estudar formas alternativas de regulação político-institucional e aprofundar a pesquisa socioambiental de ponta, baseada na consideração dos custos socioambientais de longo prazo originados da atividade de 'modernização' socioeconômica. Era preciso transcender a ideologia conservacionista e a postura *ex post* das medidas paliativas de controle da poluição e de criação de áreas de preservação permanente, para então assumir uma postura *ex ante* de criação de um novo estilo de desenvolvimento.

A segunda fase do movimento ambientalista brasileiro, que se inicia por volta de 1987, representaria essa inflexão rumo ao socioambientalismo, estreitando o hiato entre o ambiental e o social (FERREIRA, 1996; VIOLA; NICKEL, 1994). Contribuirá para essa mudança de orientação a publicação de um relatório seminal das Nações Unidas naquele mesmo ano, intitulado 'Nosso Futuro Comum', que lançaria as bases conceituais para que o tema do desenvolvimento socioeconômico, rejeitado pelos ambientalistas até o início da década de 80, fosse incorporado de vez ao discurso ambiental (JACOBI, 2003). Amplamente disseminada pelo documento internacional, a noção de 'desenvolvimento sustentável' se tornaria cara aos grupos ambientalistas e serviria de referência nos debates sobre as possibilidades de saída da crise socioambiental (VIOLA; NICKEL, 1994). Ao advogar um modelo de desenvolvimento que levasse em consideração o tripé proteção ambiental/crescimento econômico/equidade social, a ideia de desenvolvimento sustentável abriria a possibilidade de incorporar o componente social (ou a sustentabilidade social), com maior ênfase, nas considerações sobre o meio ambiente.

Em nível nacional, o novo paradigma coincidiria com a conjuntura de diálogo entre ambientalistas e movimentos sociais e daria suporte às lutas do movimento de seringueiros pelas reservas extrativistas, dos povos indígenas pela demarcação de suas terras, do movimento dos atingidos por barragens contra os impactos das grandes hidrelétricas – que tinham na conservação da floresta amazônica o seu substrato comum com o ambientalismo -, forjando a identidade e a representatividade do socioambientalismo no interior do campo ambiental brasileiro (DIEGUES, 1996; SANTILLI, 2005; VIOLA; NICKEL, 1994). Os seringueiros, em especial, sob a figura do líder Chico Mendes, ganhariam visibilidade internacional e nacional, na medida em que seus modos de vida tradicionais (de baixo impacto) se tornariam um exemplo concreto do novo paradigma de desenvolvimento sustentável almejado, explicitando os elos fundamentais entre as questões ambientais e sociais[29] (JACOBI, 2003; SANTILLI, 2005; VIOLA; LEIS, 1995). Com efeito:

> O socioambientalismo passou a representar uma alternativa ao conservacionismo/ preservacionismo ou movimento ambientalista tradicional, mais distante dos

[29] Outro marco da história do socioambientalismo foram as lutas contrárias à construção de grandes barragens, que forjariam alianças entre ambientalistas e populações indígenas (no caso da construção da primeira barragem do Complexo Hidrelétrico do Xingu, chamada de Kararaô e depois rebatizada de Belo Monte) ou entre ambientalistas e o movimento social dos atingidos por barragens (MAB). Procurava-se questionar os impactos sociais e ambientais provocados por grandes hidrelétricas e postulava-se a necessidade de buscar alternativas à política energética do país (SANTILLI, 2005).

> movimentos sociais e das lutas políticas por justiça social e cético quanto à possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade (SANTILLI, 2005, p. 40).

A própria expressão ‘socioambientalismo' buscava explicitar a ausência de contradição entre ‘meio natural’ e ‘meio social’, ao mesmo tempo em que o conceito emergente de desenvolvimento sustentável procurava reforçar a insuficiência de uma abordagem de sustentabilidade que apenas levasse em conta as espécies, os ecossistemas e os processos biológicos. Biodiversidade e sociodiversidade passavam a ser entendidas como conceitos interligados e interdependentes, ambas cruciais para a sustentabilidade pretendida. No âmbito das políticas ambientais, particularmente, a orientação socioambiental seria responsável por difundir novos valores e preceitos, como a valorização da diversidade cultural, o envolvimento direto das comunidades locais em questões que envolvam os seus territórios, a consolidação do processo democrático com ampla participação social na gestão ambiental, partindo do princípio de que a sustentabilidade, em um país tão desigual como o Brasil, não deveria ser apenas ambiental, mas deveria levar em consideração a repartição socialmente justa dos benefícios advindos da exploração dos recursos naturais (SANTILLI, 2005).

Todos esses marcos históricos de lutas e pressões socioambientais, aliados à maior receptividade da temática ambiental na esfera política, durante o processo gradual de redemocratização, comporiam a moldura a partir da qual seria redigida e aprovada a Constituição de 1988 (JACOBI, 2003; SANTILLI, 2005). Em paralelo, parte do ambientalismo tradicional optaria pela via institucional, viabilizando a composição de uma Frente Parlamentar Verde na Assembleia Constituinte, que desempenharia um papel relevante nas deliberações políticas e na articulação de diferentes setores do ambientalismo, desembocando na aprovação de um capítulo específico sobre meio ambiente pela primeira vez na história constitucional brasileira[30] (JACOBI, 2003; SANTILLI, 2005; VIOLA; LEIS, 1995). A Constituição de 1988 viria no mesmo sentido da corrente internacional que propugnava a expansão das fronteiras dos direitos humanos tradicionais (consagrados na Declaração de 1948), advogando o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”[31] (artigo 225,

[30] Artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

[31] O ‘direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado’ torna-se um direito humano fundamental, considerado de terceira geração e reconhecido por convenções e documentos internacionais posteriores (como a Declaração do Rio de 1992 e o Protocolo de São Salvador de 1999).

caput). É interessante notar que o novo texto constitucional já incorpora alguns preceitos do desenvolvimento sustentável divulgados pelo Relatório 'Nosso Futuro Comum', como o direito intergeneracional, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente "para as presentes e futuras gerações" (artigo 225, caput). Inferia-se que o Estado deveria partir de um planejamento cauteloso, tendo a obrigação de realizar uma avaliação cuidadosa dos potenciais danos e benefícios originados de suas atividades, levando em conta os efeitos sobre as futuras gerações. O estudo prévio de impacto ambiental, enquanto instrumento desse planejamento, cuja finalidade máxima seria prever e prevenir potenciais danos sobre o meio ambiente, teria sua importância reforçada e consolidada pela Constituição de 1988. Ademais, o princípio da obrigatoriedade do EIA, para instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, passaria a ser acompanhado pelo princípio da publicidade dos resultados da avaliação de impacto ambiental, coadunando-se com os preceitos defendidos pelo socioambientalismo (MILARÉ, 2002; SANTILLI, 2005).

Segundo Santilli (2005), a Constituição passaria a dar sólido arcabouço jurídico à orientação socioambientalista - ou melhor, esta orientação é quem garantiria a própria unidade axiológica-normativa do novo texto constitucional, avançando rumo a uma concepção unitária de meio ambiente que trataria os bens naturais e os bens culturais como duas facetas indissociáveis. Em outras palavras, sob a égide da síntese socioambiental, a nova Constituição pôde estabelecer os nexos fundamentais entre as temáticas de meio ambiente e cultura, de biodiversidade (meio ambiente natural) e sociodiversidade (meio ambiente cultural), assegurando a proteção integrada de ambas[32]. Dentro dessa perspectiva, por exemplo, a proteção legal ao patrimônio ambiental passava a abranger tanto o patrimônio natural quanto o patrimônio cultural[33] (SANTILLI, 2005; VIOLA; NICKEL, 1994).

---

[32] O entendimento subjacente aqui é o de que os conhecimentos e modos de vida tradicionais da sociodiversidade protegeriam a biodiversidade, pois dela dependeriam para a sua reprodução social. A biodiversidade, por sua vez, não deveria ser protegida apenas por seu valor natural, mas também por ser referência cultural importante para a memória, para as relações de parentesco e de pertencimento, para as atividades e crenças de grupos sociais (SANTILLI, 2005). Dito de outra forma, não existiria uma compreensão de meio ambiente fora de um referencial cultural específico (objeto de disputa política entre grupos sociais diversos) - uma perspectiva que a síntese socioambiental contribuiria para desvelar.

[33] O artigo 216 da Constituição é quem estabelece o conceito abrangente de patrimônio cultural, incluindo: I) as formas de expressão; II) os modos de criar, fazer e viver; III) as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV) as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V) os conjuntos

Não obstante os avanços consagrados na Constituição de 1988, não haveria uma reformulação concomitante da Lei 6.938/81, na direção de uma atualização conceitual que entrasse em consonância com o novo ordenamento jurídico. O artigo 3º da PNMA, que fixa a definição de meio ambiente, continuaria a se referir basicamente ao meio ambiente natural: isto é, "(...) o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, a permitir, abrigar e reger a vida em todas as suas formas" (BRASIL, 1981). No lugar de uma concepção mais holística, a definição de meio ambiente presente na PNMA continuaria a obedecer o entendimento restrito do texto constitucional de 1967 (SANTILLI, 2005). Da mesma maneira, não haveria maiores avanços na discussão sobre o conteúdo que deveriam ter os estudos de impacto ambiental, para que viessem a incorporar efetivamente uma visão mais abrangente de meio ambiente, levando em conta o meio socioeconômico com profundidade semelhante àquela do meio biofísico.

Os últimos anos da década de 80 assistiriam ao fortalecimento progressivo tanto do ambientalismo quanto do socioambientalismo no Brasil, ambos impulsionados pela decisão do governo brasileiro de sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992, e pela visibilidade internacional alcançada devido à intensidade dos desmatamentos e queimadas na Amazônia. Como resposta à crescente pressão social contra os impactos da construção de rodovias, o desastre da hidrelétrica de Balbina, as mudanças climáticas decorrentes das queimadas, entre outros problemas, o governo brasileiro criará o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em janeiro de 1989 – apenas um mês após o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes (SANTILLI, 2005; VIOLA, 1996). Nascida da fusão entre a antiga Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e os diversos órgãos ambientais encarregados da pesca, da borracha e das florestas, a reestruturação organizacional da qual resultaria o IBAMA traria embutida também uma reforma conceitual da problemática ambiental, reforçando o viés de proteção ambiental integrada dos recursos naturais (já previsto antes na Lei 6.938/81).

Aliada ao novo contexto institucional da política ambiental brasileira e às mobilizações políticas crescentes, a preparação para a Rio-92 significaria um ponto de inflexão fundamental

---

urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

tanto no que se refere à entrada definitiva da questão ambiental na agenda pública nacional quanto no tocante à multiplicação das organizações ambientalistas e socioambientalistas pelo país. Como destacam diversos autores (COSTA et al., 1999; FONSECA; BURSZTYN, 2007; JACOBI, 2003; NEDER, 2002; SANTILLI, 2005; VIOLA; LEIS, 1995; VIOLA; NICKEL, 1994), a Conferência do Rio se tornaria outro grande marco na história do ambientalismo. Do ponto de vista ideológico, o discurso ambientalista conseguiria obter maior enraizamento nas políticas públicas e no planejamento do desenvolvimento nacional. Por outro lado, já não era possível definir de forma restrita a problemática ambiental, como predominava entre os conservacionistas do ambientalismo. Era preciso tecer as ligações entre meio ambiente e desenvolvimento – como o próprio nome da Conferência buscava apontar e como já indicava o conceito de desenvolvimento sustentável-, em favor de um novo modelo de desenvolvimento que internalizasse a proteção ambiental e a equidade social. Criado em 1990, o Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento contribuiria para reforçar essa convergência de enfoques e a articulação política entre movimentos sociais, ambientalistas e socioambientalistas, abrindo os debates preparatórios da sociedade civil para a Eco-92 sob forte influência da perspectiva socioambientalista.

Do ponto de vista organizativo, por sua vez, os preparativos para a Conferência do Rio acelerariam a capilarização e a consolidação do ambientalismo pelo país, angariando adeptos jovens e alavancando a proliferação de novas organizações para além do circuito Sul-Sudeste. Na nova fase que se abre a partir dos anos 90, o ambientalismo já se configura como um sistema complexo e multissetorial, com penetração em outros tipos de estruturas organizacionais, como instituições de pesquisa e grupos científicos, movimentos socioambientais, setores do empresariado, para além dos tradicionais agentes inseridos nas agências estatais de meio ambiente e nas associações ambientalistas, o que viria a romper com o relativo isolamento político e ideológico da fase bissetorial anterior (JACOBI, 2003; VIOLA; NICKEL, 1994). Esse novo ambientalismo redefiniria a problemática ambiental dentro do marco conceitual mais amplo e polissêmico do desenvolvimento sustentável (VIOLA; LEIS, 1995).

Para a teoria e prática da avaliação de impacto ambiental, particularmente, a declaração final da Conferência do Rio serviria para reforçar alguns posicionamentos já consagrados na nova Constituição de 1988, como o princípio da precaução, o princípio do desenvolvimento sustentável (cuja pedra angular é a ideia de um direito intergeneracional), o princípio da participação social na

gestão ambiental e do acesso à informação ambiental, bem como o princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal na defesa do meio ambiente (SANTILLI, 2005). Outro príncipio importante da Conferência, que encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro e que dialoga intimamente com a temática de avaliação de impacto, seria o princípio do poluidor-pagador. Através dele, procurava-se internalizar eventuais custos ambientais (externalidade negativas) decorrentes da ação poluidora de terceiros sobre o meio ambiente de uso comum, corrigindo ou atenuando a tendência à socialização das perdas ambientais com a coletividade devido à atividade do poluidor[34].

Ainda que não tenha sido tão debatido e aperfeiçoado durante a Rio-92, parece consensual que a Conferência consolidaria e disseminaria internacionalmente o instrumento de estudo de impacto ambiental enquanto ferramenta útil para processos decisórios, apontando sua utilidade instrumental na busca do ideal de desenvolvimento sustentável, na medida em que daria aplicabilidade ao princípio da precaução e forneceria o elo importante entre a teoria da gestão ambiental e as práticas reais de desenvolvimento. Por essa razão, haveria um incremento significativo na adesão internacional ao instrumento, após 1992, tanto por parte de governos nacionais quanto por parte de organizações multilaterais ou instituições financeiras (AB'SABER, 2002; BARROW, 1997; SÁNCHEZ; CROAL, 2012). Para além do seu maior reconhecimento público, o estudo de impacto ambiental viria a se beneficiar – no plano do discurso – da abordagem mais multidisciplinar e complexa da Rio-92, trazida pelo conceito de desenvolvimento sustentável e seu tripé indissociável (social, ambiental e econômico). Defendia-se que a avaliação de impacto ambiental deveria ser capaz de traduzir a síntese da noção de desenvolvimento sustentável, caso quisesse se tornar um procedimento formal mais avançado (BARROW, 1997; SÁNCHEZ; CROAL, 2012).

Em paralelo à discussão sobre a reiterada importância da AIA de projetos, emergiria uma outra proposta de instrumento de planejamento ambiental por ocasião da Conferência do Rio, designada como Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que se propunha a realizar a conexão entre a avaliação de impacto e as decisões de longo prazo sobre as estratégias de desenvolvimento. Dito de outra maneira, ao contrário da tradicional AIA, a AAE tinha por objetivo auxiliar a decisão

[34] Esse princípio é particularmente importante para as discussões posteriores, originadas a partir do campo específico da avaliação de impacto social de alguns países industrializados, que formularão o princípio equivalente de poluidor social-pagador, para frisar o aspecto social frequentemente negligenciado na prática de avaliação de impacto ambiental (BARROW, 1997).

prévia sobre *políticas, planos e programas*, para que estes levassem em consideração valores ambientais e o ideal de sustentabilidade (BARROW, 1997; PARTIDÁRIO, 2007). A princípio, tal qual o discurso mais integrado da sustentabilidade que passaria a ser defendido para a tradicional AIA, entendia-se que a AAE deveria abarcar considerações de ordem física, ecológica, social, cultural e econômica nos processos de planejamento, formulação e decisão de políticas, planos e programas[35]. Em muitos casos, inclusive, a AAE seria defendida como ferramenta para a escolha antecipada das melhores opções disponíveis de projetos, antes que o projeto final selecionado fosse submetido à AIA, cujo objetivo se voltaria mais à questão locacional (PARTIDÁRIO, 2007).

Segundo Neder (1996, 2002), a partir da promulgação da Constituição de 1988, teria início a terceira fase da regulação pública ambiental brasileira. Com a institucionalização gradual do campo ambiental no transcorrer da década de 80 e na virada dos anos 90 - que testemunhariam a emergência de uma miríade de legislações, instituições, normas e certificações próprias -, haveria uma reformulação dos problemas políticos originalmente identificados pelo campo: já não se tratava de criar novos órgãos de controle e fiscalização tampouco de editar mais leis repressivas; era preciso aprimorar a articulação intersetorial da questão ambiental com outros setores governamentais estratégicos, para que adquirisse um caráter transversal às diversas políticas públicas. Entretanto, esse novo ímpeto regulatório permaneceria preso às amarras das regulamentações conservacionistas antigas, de caráter *ex post*, delineando assim um marco legal de feições híbridas:

> Na terceira fase, ora em processo, as regulamentações públicas anteriores continuam em vigor e, por um processo de justaposição conflituosa de ‘camadas’, foi definida uma Política Nacional de Meio Ambiente (...). De caráter híbrido, ela soma: a) características conservacionistas (...); b) com traços da política de controle da poluição e de zoneamento industrial, cuja (in)eficiência motivou o surgimento do movimento ambientalista urbano no país em meados dos anos 70; e c) abre ainda dispositivos para regular as decisões macroeconômicas a partir da taxação e do fomento técnico-científico e financeiro (NEDER, 1996, p. 220).

[35] Apesar da presente pesquisa se debruçar sobre os impactos de grandes *projetos* - sem adentrar, portanto, na seara da avaliação ambiental estratégica de *políticas, planos e programas* (PPPs) -, a problemática do escopo e da importância que são atribuídos à dimensão social na prática de avaliação de impacto permanece tanto para a AIA quanto para a AAE. De fato, no contexto internacional, será erguido um subcampo à parte da Avaliação de Impacto Social (AIS), que se outorga o desafio de abordar o social tanto para projetos quanto para PPPs. No Brasil, no entanto, não parece haver ainda indícios de autonomia da AIS em relação à AIA ou à AAE. O tema é melhor tratado no segundo capítulo dessa dissertação.

Esse marco regulatório ambiental de feições híbridas seria acompanhado e influenciado, sem dúvida, pelas disputas no interior do campo ambiental. Passado o breve período preparatório para a Rio-92, quando então ganharia maior relevância a posição socioambientalista, voltaria a se instaurar as clivagens no interior do campo, na luta pela definição do significado do ideal normativo de sustentabilidade. Duas posições principais se apresentam na arena política: a abordagem de sustentabilidade que procurava privilegiar temas como aquecimento global, perda de biodiversidade, conservação de florestas e, em certos momentos, o controle da natalidade; e uma segunda abordagem que procurava pôr em relevo as vinculações entre degradação ambiental, injustiça social e o modelo hegemônico de produção e consumo (NEDER, 2002).

A despeito dos avanços verificados na formulação de algumas legislações ambientais com teor socioambientalista, nos anos 90 e a partir de 2000[36], de um modo geral, verificar-se-ia um retorno à agenda conservacionista no âmbito dos programas de meio ambiente do governo executivo federal, sobretudo, entre 1994 e 1998 (NEDER, 2002). Durante esse período, a vertente conservacionista do ambientalismo seria fortalecida e reunificada em torno das ações do Ministério de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, procurando responder aos compromissos assumidos durante a Rio-92, particularmente, no que se refere à Convenção sobre Diversidade Biológica. Como destaca Neder (1996), no espectro de temas que comporão o então Programa Nacional de Meio Ambiente (PrNMA-92), seria possível identificar um macroeixo de atividades, pesquisas e trabalhos que orbitavam em torno da problemática da diversidade biológica, o que contrastava nitidamente com os esforços empreendidos na década anterior (1984-94). Esse ambientalismo oficial (i.e., governamental), de viés majoritariamente conservacionista, se afastaria dos breves programas e projetos antecedentes, que buscavam articular a questão ambiental a temas como saneamento, habitação e infraestrutura urbana. Aliada à crise do Estado

[36] Santilli (2005) ressalta a novidade positiva representada pela promulgação da Lei n. 9.433/1997 e da Lei n. 9.985/2000, que instituiriam o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza respectivamente. Ambas as leis federais se tornariam marcos legais importantes ao romperem com a orientação exclusivamente repressiva, predominante na regulação ambiental pública até então, de natureza fortemente conservacionista. As duas legislações passariam a prever mecanismos e instrumentos de gestão compartilhada dos bens socioambientais, envolvendo as populações e organizações da sociedade civil interessadas, além de determinar a publicidade das informações ambientais relacionadas às matérias.

É importante frisar, contudo, que essa tendência não se limita ao campo das políticas ambientais, mas se insere na luta mais ampla pela expansão dos direitos de cidadania – entre os quais, a participação na formulação e no controle social das políticas públicas –, desencadeada a partir do processo gradual de redemocratização do país. Não à toa, verifica-se uma explosão de conselhos nacionais, estaduais e municipais das mais diversas áreas de políticas públicas em todo o país, durante as décadas de 1990 e 2000.

desenvolvimentista do período, que viria a enfraquecer os órgãos públicos relacionados às políticas sociais, urbanas e de geração de emprego e renda, a retomada da agenda conservacionista instauraria uma crise na regulação pública ambiental voltada ao meio urbano e regional. Com efeito, até o final dos anos 90, por meio de uma aliança entre os segmentos científicos e técnicos conservacionistas tradicionais, a implementação do PrNMA passaria à margem de um entendimento mais holístico da sustentabilidade e não endereçaria propostas concretas aos problemas de desigualdade social do país. A regulação pública conservacionista tenderá a se debruçar sobre a contenção de processos predatórios de interesses econômicos mais imediatamente identificados com a exploração intensa dos recursos naturais - como desmatamentos, invasões de terras indígenas e depleção de patrimônio natural ou histórico -, mas sem conseguir alcançar uma vinculação efetiva entre a gestão ambiental e as decisões-chave em matéria de desenvolvimento (COSTA, 2005; NEDER, 1996). Isto é, permanecerão quase que à margem da regulação ambiental as políticas industriais, sociais, urbanas e regionais, enquanto que um dos instrumentos potenciais dessa vinculação, a avaliação de impacto, será pouco reformulado da década de 90 em diante.

1.5. Desafios e Novas Tendências para a Possível Consolidação da Avaliação de Impacto Social no Brasil

Como visto, a década de 80 engendraria um processo paradoxal para o campo ambiental: *pari passu* com a expansão e consolidação do arcabouço jurídico-institucional da temática ambiental, se desdobrariam a crise fiscal e a desestruturação do Estado desenvolvimentista. A desejada proliferação de órgãos, departamentos, conselhos e legislações viria acompanhada do atrofiamento das demais políticas públicas, afetando o grau de efetividade das políticas ambientais (LOUREIRO; PACHECO, 1995). Por outro lado, era inegável que a pauta ambiental havia adquirido surpreendente porosidade junto à opinião pública difusa, reforçada pelo papel dos meios de comunicação, pela atuação crescente do movimento ambientalista e por acontecimentos políticos nacionais e internacionais, mencionados acima. Todos esses elementos comporiam o pano de fundo para entender tanto a edificação gradual de constrangimentos legais à ação ambientalmente deletéria quanto o deslocamento do eixo de legitimidade do discurso desenvolvimentista para aquele da sustentabilidade. Eventos de grande degradação socioambiental certamente acelerariam a passagem para o novo paradigma discursivo, enraizando novos valores sociais dominantes (ainda que contraditórios com a prática dominante) fundados na perspectiva ambiental (COSTA et al., 1999; FONSECA; BURSZTYN, 2007), o que pode ser atestado pelo

surgimento de um "(...) conjunto de condicionantes sociopolíticos que tornam imperativo o recurso à semântica da sustentabilidade, vedando as possibilidades de reconhecimento público e validação política para posições ambientalmente descuradas" (COSTA et al., 1999, p. 164). Do ponto de vista da implantação de grandes projetos de infraestrutura, ou de 'desenvolvimento', por exemplo, torna-se indispensável que empreendedores públicos e privados aportem justificativas plausíveis para seus projetos e demonstrem ser ambientalmente sensíveis em sua atuação (COSTA, 2005; COSTA et al., 1999).

Todavia, o novo paradigma rapidamente se transformaria em palco de disputas internas entre os diversos grupos concorrentes do campo ambiental, em confronto também com outros campos do espaço social, na busca pela definição legítima de sustentabilidade[37]. Destarte, ainda que tenha angariado consideráveis adeptos e conquistado influência na virada para os anos 90 (tendo a Constituição de 1988 como um dos seus principais trunfos), não parece claro que o setor representativo do socioambientalismo tenha logrado estabelecer o domínio de seu viés holístico na conformação do principal arcabouço jurídico da regulação ambiental brasileira. E isto, sem dúvida, valeria para o instrumento de avaliação de impacto ambiental, que não teria sua legislação disciplinadora atualizada[38], prejudicando o fortalecimento do componente social.

---

[37] Como assinalam Fonseca e Bursztyn (2007), a mudança ou a construção de novas verdades universais (como a ideia de meio ambiente e de desenvolvimento sustentável) teria por pressuposto a alteração na disposição dos agentes e grupos no interior do campo ambiental, bem como a consequente redistribuição de capital entre eles, tornando algumas concepções dominantes e outras subordinadas. Essa análise pode ser útil para compreender o jogo de forças políticas desenrolado historicamente entre conservacionistas e socioambientalistas, por exemplo, na busca de reconhecimento e legitimação no campo. Dito de outra forma: "Meio ambiente, 'desenvolvimento sustentável', ecologia e outros conceitos afins carregam as marcas e sentidos de suas construções históricas, a partir da luta por suas definições dentro e fora do campo ambiental. Por isso, o resgate da gênese de um campo social (...) contribui para a compreensão das relações e dos interesses que permeiam o campo" (COSTA, 2005, p. 166).

[38] Haveria pouca atualização significativa no âmbito da legislação relacionada à avaliação de impacto ambiental, após a resolução 001 do CONAMA em 1986. Os desdobramentos mais recentes da legislação tem se debruçado sobre a questão das audiências públicas e sobre os critérios e a cooperação entre os entes federativos em matéria de competência comum relacionada ao licenciamento ambiental.

Em 1987, amparado na resolução n. 001/86 do CONAMA, seria editada a resolução n. 009/87 pelo mesmo órgão, dispondo sobre a forma de realização das audiências públicas no licenciamento ambiental. Esta resolução, no entanto, esteve em processo de revisão pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, sob o processo de n° 02000.000631/2001-43. Com o intuito de revogar a resolução 009/87, o processo de revisão tratava (mais pormenorizadamente) da convocação e realização das audiências públicas, partindo de proposta elaborada pelo Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (DLAA/SMCQ/MMA), com o auxílio do IBAMA, tendo sido amplamente debatida na Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental do CONAMA, entre 2002 e 2009. Na nova proposta, sugeria-se a regulamentação e padronização dos procedimentos relativos à realização das audiências públicas entre os órgãos licenciadores do SISNAMA e o aperfeiçoamento dos processos de participação social no licenciamento ambiental. A redação propunha esclarecer melhor o papel das audiências públicas, os meios de divulgação das mesmas, os agentes públicos e privados imbuídos da capacidade de solicitá-las ao órgão licenciador competente, os critérios de local e horário para sua realização (em questão de acessibilidade), a organização e o modo

A entrada dos anos 2000 presenciaria algumas novas tendências na área de avaliação de impacto, ainda que não oficiais (i.e., governamentais). Após a consolidação dos estudos que apontavam as limitações da AIA como instrumento de planejamento e gestão ambiental[39], durante a década de 90, viria a expansão da prática de Avaliação Ambiental Estratégica ao redor do mundo, na década seguinte. Não obstante a observação de sua expansão, a AAE tem sido regulada por lei apenas em alguns poucos países – como Estados Unidos, Holanda, Nova Zelândia e Austrália – e sido objeto de diretrizes elaboradas pelo Banco Mundial, pela Comunidade Europeia e pelo Reino Unido. No Brasil, em particular, embora considerado por muitos como um avanço potencial para a política ambiental do país, não seria redigida uma regulamentação nacional específica para o uso deste instrumento. A iniciativa mais próxima, nesse sentido, teria sido um projeto de lei (PL n. 2072/2003), apresentado pelo deputado federal Fernando Gabeira e submetido à discussão das comissões permanentes da Câmara a partir de 2003, até seu arquivamento final em 2011. No

---

de funcionamento da audiência pública, seus desdobramentos administrativos posteriores, bem como a possibilidade de convocação de reuniões públicas pelo órgão licenciador responsável em outros momentos, para além das audiências estipuladas em lei (assunto que geraria inúmeras divergências e controvérsias entre as entidades representantes do CONAMA). Entre 2009 e 2014, entretanto, quase não haveria novos desdobramentos em relação à matéria, apesar de 2009 ter sido marcado pela realização de um evento técnico com o intuito de fornecer subsídios para a proposta final de redação da nova resolução. O período de arrefecimento das discussões parece coincidir com a mudança de gestão do Ministério do Meio Ambiente, tendo à frente a nova Ministra Izabella Teixeira. Desde de 2014, a despeito de cobranças pela continuidade das discussões por membros de entidades ambientalistas do CONAMA, a pauta da nova resolução, substitutiva da resolução n. 009/1987, foi arquivada por entenderem que o texto em discussão tornara-se obsoleto. Para conhecimento integral dos trâmites do processo n. 02000.000631/2001-43 entre 2002 e 2014, vide: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processo.cfm?processo=02000.000631/2001-43>. Acesso em: 13 Ago. 2015.

Já em 1997, por sua vez, seria editada a resolução n. 237/97 do CONAMA, referente à revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Nela, procura-se regulamentar alguns dos aspectos do sistema de licenciamento previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, afinando-o ao objetivo do desenvolvimento sustentável, assim como se procura definir critérios mais claros de atribuição de competência entre os entes federativos, para atuação conjunta e harmoniosa dos órgãos do SISNAMA no licenciamento. A resolução também identifica os empreendimentos e as atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, em seu anexo, sem prejuízo da complementação e do detalhamento do órgão ambiental competente, ao qual caberá ainda a definição do tipo de estudo ambiental pertinente ao processo de licenciamento, uma vez verificado que o empreendimento ou a atividade não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente (Parágrafo único, Artigo 3º) – o que, nesse caso, demandaria um EIA/RIMA.

Por fim, em 2011, seria promulgada a Lei Complementar n. 140, estabelecendo normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas originadas do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição, alterando assim a Lei nº 6.938 de 1981 e regulamentando aspectos novos, não previstos na resolução do CONAMA n. 237/97.

[39] Entre as limitações da AIA, destacavam-se: o foco reduzido em projetos, sem incluir o nível ascendente de políticas, planos e programas; a sua natureza reativa (uma vez que a decisão estratégica sobre o tipo de empreendimento a ser implantado não é objeto da AIA); a sua incapacidade de lidar com os impactos cumulativos, sinérgicos, indiretos e induzidos dispostos sobre uma mesma base territorial; e a sua frequente constrição por questões financeiras e de tempo (ALSHUWAIKHAT, 2005).

âmbito do Executivo, por sua vez, podem ser localizadas algumas discussões pontuais e experiências dispersas (sobretudo, junto ao Ibama e associadas ao planejamento estratégico da exploração do Pré-sal), mas sem o auxílio de documentos técnicos oficiais com diretrizes e procedimentos. Outro revés da aplicação não regulamentada da AAE, no país, tem sido a disseminação de uma noção equivocada sobre a matéria. Casos como o Rodoanel de São Paulo e o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira já são exemplos de aplicação distorcida do instrumento, confundindo-o com a AIA de projetos - o que implica não deliberar sobre as questões estratégicas de fundo, como as razões que levaram a optar por esses tipos de empreendimento em primeiro lugar (ALSHUWAIKHAT, 2005; PELLIN et al., 2011; SOUZA, 2007).

É importante ressaltar que, nos países em desenvolvimento, como o Brasil, as discussões sobre AAE são recentes e tem sido marcadas pela influência material e simbólica de países desenvolvidos e de agências multilaterais[40]. Instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tem estimulado a adoção da AAE de forma semelhante à verificada na década de 70, para a AIA, através de seu requisito para aprovação de financiamento de planos e programas ou por meio de atividades de capacitação e assistência técnica. Via de regra, tais atividades tem sido acompanhadas de diretrizes e modelos padronizados para implementação do instrumento, importados de fora[41] e sem a consideração de especificidades políticas e institucionais locais (PELLIN et al., 2011).

A despeito das ingerências políticas de instituições externas, a AAE tem continuado no centro dos debates nacionais atinentes à área de avaliação de impacto e, do ponto de vista de sua interface com os aspectos sociais da problemática ambiental, tem sido proposta por alguns como

---

[40] Como exemplo da influência que essas agências multilaterais tem buscado exercer sobre o tema, é digno de nota o lançamento de um relatório pelo Banco Mundial, em 2008, propondo uma reforma no sistema de licenciamento ambiental do Brasil, praticamente substituindo a AIA de projetos pela AAE. A AIA, segundo a proposta, teria seu objetivo restringido à estipulação de medidas mitigadoras na etapa de licença de instalação, mas sem aferir a viabilidade ambiental dos projetos. A análise de viabilidade seria realizada de forma conjunta, para um grupo maior de projetos, na etapa de AAE. Naquela ocasião, o Ministério do Meio Ambiente endereçaria críticas severas ao documento, qualificando-o de tendencioso, parcial e portador de uma concepção reducionista quanto ao problema do licenciamento (tido como moroso e custoso). O relatório seria ainda alvo de crítica e denúncia por parte de pesquisadores, acusado de fomentar o desmonte das regulamentações ambientais brasileiras, submetendo-as aos interesses dos investidores (PELLIN et al., 2011).

[41] Costa (2005) alerta ainda para a constituição de um léxico global padronizado, imposto pelos requisitos da ordem financeira internacional, aos quais os países devem aderir se quiserem obter financiamento para suas atividades. Fazem parte deste léxico comum termos como: multiculturalismo, etnicidade, excluídos, participação, planejamento estratégico, negociação e mediação de conflitos e, claro, avaliação ambiental estratégica.

um subsídio importante para o planejamento urbano ambiental, através do estudo da vulnerabilidade à ocupação urbana, o que evitaria também uma maior degradação ambiental no meio urbano. Serviria ainda como ferramenta em audiências públicas, empregada para defender ou rejeitar propostas de Planos Diretores municipais - algo que sanaria a distância usual verificada entre a regulação urbanística municipal e a regulação ambiental estadual (SOUZA, 2007).

Entretanto, no plano internacional, ainda na década de 90, surgiriam debates sobre a necessidade de melhor inclusão de questões socioeconômicas na AAE, dotando-a de uma abordagem integrada[42]. Essa perspectiva, no entanto, encontraria resistências fundadas na percepção de que uma abordagem integrada promoveria modelos de desenvolvimento baseados, sobretudo, no alcance de metas econômicas. Por essa razão, seria mais atraente e estimulada por governos e agências multilaterais, o que configuraria uma apropriação indevida do instrumento ao 'esverdear' objetivos econômicos tradicionais (PELLIN et al., 2011). Em certa medida, como resposta às resistências encontradas e amparada no esgotamento da visão dominante conhecida como Triple Bottom Line (que se assentava em uma relação linear entre aspectos ecológicos, sociais e econômicos), no início dos anos 2000, multiplicariam-se os estudos difusores de uma nova abordagem, chamada Avaliação de Sustentabilidade (AS). A AS procurava diferenciar-se pela proposta de integração interdisciplinar do conhecimento, entretecendo os nexos entre as diversas dimensões da sustentabilidade, e se propunha a ser "(...) um processo para determinar se uma proposta particular, projeto, programa, plano ou política é ou não sustentável" (POPE et al., 2004 apud VIEGAS; SILVA, 2012, p. 03). Além disso, se propunha a estabelecer critérios e metas concretas para pavimentar o caminho em direção a um ideal de sustentabilidade tangível e preestabelecido, que pudesse ser acompanhado e monitorado por meio de indicadores de sustentabilidade[43] – inclusive, defendia-se que um dos pontos fortes da nova abordagem seria o seu uso de métricas (escalas, índices e indicadores) tanto qualitativas quanto quantitativas, empregadas também como ferramentas de comunicação e prática pedagógica (SILVA et al., 2012;

[42] Não parece fortuito que a Avaliação de Impacto Social tenha se erguido como subcampo à parte da AI, no contexto internacional, tida por seus pares como uma área distinta e não englobada pela AAE necessariamente. Esse tema é melhor abordado no segundo capítulo desta dissertação.

[43] De acordo com Silva et al. (2012), em primeiro lugar, se estabeleceriam os objetivos considerados sustentáveis (segundo o contexto particular, contando com o conhecimento local e a participação pública), para então serem definidas as metas e, por fim, os indicadores de sustentabilidade.

VIEGAS; SILVA, 2012). Sua diversidade de metodologias, modelos e escopos faria, no entanto, que fosse confundida frequentemente com outras formas de avaliação de impacto.

Do ponto de vista da incorporação dos aspectos sociais, por sua vez, parece possível afirmar que a AS avança em relação à AAE - ao menos discursivamente - em dois sentidos. O primeiro diz respeito à questão da participação pública e da aprendizagem como elementos indissociáveis da construção do processo de AS. Fundada na compreensão de que o ideal de sustentabilidade não pode se esquivar de sua intencionalidade – afinal, para quem e por quem devem ser conduzidos os processos em busca de sustentabilidade? -, a AS pressupõe o amplo envolvimento público e a coprodução de conhecimento[44], o que implica colocar em xeque a cultura tecnocrática dominante. O segundo sentido se refere ao tratamento dispensado ao tema da equidade pela AS, que tem procurado lançar luz sobre as implicações éticas embutidas na (não) avaliação da distribuição desigual de impactos sociais e ambientais entre grupos sociais e indivíduos (ou mesmo entre gerações presentes e futuras):

> As questões de equidade relacionadas à AS são também entendidas como de justiça ambiental, mas ainda não estão devidamente desenvolvidas nas avaliações de impacto. Segundo Walker (2010), é necessário melhorar o tratamento de escopo e de impactos cumulativos para ingressar nos aspectos de equidade. As duas maiores correntes sobre justiça ambiental estão relacionadas à justiça nos processos de tomada de decisão e à justiça na distribuição dos custos e benefícios ambientais inerentes à execução de projetos, planos ou políticas que impliquem impactos ambientais (VIEGAS; SILVA, 2012, p. 04).

Aliadas à consideração da equidade, é possível que iniciativas incipientes de aplicação da Avaliação de Sustentabilidade no planejamento territorial, no Brasil, venham a dar alguma forma de impulso ao fortalecimento da dimensão social nas avaliações de impacto – inclusive, na AIA. Nesse sentido, vale destacar a iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através de sua Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, que passaria a elaborar estudos e incentivar a adoção governamental do método integrado de AS a partir de 2008, para avaliar os impactos territoriais de sua carteira de investimentos[45] e as consequências de tais

---

[44] Por exemplo, a própria construção coletiva dos indicadores de sustentabilidade usados para acompanhamento das metas estipuladas.

[45] Esses estudos foram publicados e podem ser encontrados em: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume VII - Avaliação de Sustentabilidade da Carteira de Investimentos**. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/7Modulo_PPA7.pdf>. Acesso em: 30 Jul. 2015.

investimentos sobre o ideal de sustentabilidade pretendido (PELLIN et al., 2011). Esse viés de utilização da AS tem encontrado eco na área acadêmica de planejamento urbano e regional, também, por meio de pesquisas recentes voltadas a aferir a sustentabilidade de planos, programas e projetos com uso de indicadores multicriteriais[46].

Não obstante as potencialidades que podem ser derivadas de abordagens como a AAE ou a AS, para a efetiva incorporação da dimensão social na atividade de avaliação de impacto, parece possível afirmar que a teoria e as lutas em prol da Justiça Ambiental tenham sido aquelas mais capazes de trazer à tona e desvelar as fragilidades do componente social na tradicional AIA – de certo modo, resgatando a tradição crítica dos estudos realizados na virada dos anos 80 aos 90 e dando-lhes força e alicerce teórico. Tributário das alianças políticas que definiriam o socioambientalismo, o movimento brasileiro por Justiça Ambiental[47] recuperaria a perspectiva preocupada em apontar a imbricação entre ambiente e sociedade, avançando em relação às suas implicações (políticas e éticas) para um ordenamento territorial desigual:

> (...) é para as regiões pobres que se têm dirigido os empreendimentos econômicos mais danosos em termos ambientais. Do mesmo modo, é nas áreas de maior privação socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais e étnicos sem acesso às esferas decisórias do Estado e do mercado que se concentram a falta de investimento em infra-estrutura de saneamento, (...) a moradia de risco, (...) entre outros fatores (...). Para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, tem sido consagrado o termo injustiça ambiental. Como contraponto, cunhou-se a noção de justiça ambiental para denominar um quadro de vida futuro no qual essa dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada. Essa noção tem sido utilizada, sobretudo, para constituir uma nova perspectiva a integrar as lutas ambientais e sociais (ACSELRAD et al., 2009, p. 08-09).

---

[46] Vide o Caderno de Resumos, por exemplo, do último Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, realizado em Belo Horizonte, entre 18 e 22 de maio de 2015: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Programa e Caderno de Resumos. In: **XVI ENANPUR - Desenvolvimento, Planejamento e Insurgências: alternativas contemporâneas no espaço urbano e regional**, 2015, Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.xvienanpur.com.br/geral/arquivos/Caderno-de-Resumos-XVI-Enanpur.pdf>. Acesso em: 01 Ago. 2015.

[47] É importante destacar que a Rede Brasileira de Justiça Ambiental se oficializa em 2001, praticamente dez anos após a aprovação dos "17 Princípios da Justiça Ambiental" na I Cúpula Nacional de Lideranças Ambientalistas de Povos de Cor, nos Estados Unidos, em 1991. Ou seja, contemporâneo tanto das alianças políticas que resultariam na conformação do socioambientalismo brasileiro (depois base para a configuração do movimento brasileiro de Justiça Ambiental) quanto dos debates sobre sustentabilidade, o movimento estadunidense de justiça ambiental começaria a se estruturar ainda na década de 1980. Em busca de maior equidade na distribuição socioespacial dos impactos ambientais, o movimento procuraria deslocar o eixo central das atividades dos ambientalistas naquele país, a fim de redesenhar a política ambiental dos Estados Unidos (ACSELRAD et al., 2009).

O termo ‘justiça ambiental’, ao explicitar os elos entre a questão ambiental e a questão social, também se colocaria em posição diametralmente oposta ao pensamento ecológico dominante, segundo o qual a chamada crise ambiental seria um fenômeno global, generalizado e transversal, sem distinção de classe, nacionalidade, gênero ou raça – isto é, democrático por natureza, na medida em que tanto a responsabilidade pelos processos de degradação ambiental quanto o receptor dos riscos e impactos ambientais gerados recairiam na figura abstrata e indistinta da humanidade. Por naturalizar ainda os processos sociopolíticos subjacentes que condicionam o acesso, o uso e a apropriação dos recursos ambientais, o pensamento ecológico dominante enquadraria o debate no terreno da técnica, eximindo-se de abordar questões de fundo sobre as características e as finalidades políticas do modelo de desenvolvimento atual.

Denunciando essa representação dominante que se esquiva de considerações sociológicas, a ideia de justiça ambiental se ancora na compreensão de que riscos e impactos ambientais, ao contrário, são socialmente induzidos e desigualmente distribuídos entre os grupos sociais, sendo tarefa do pensamento crítico elucidar as formas como tais processos de desigualdade e exclusão operam e quais os mecanismos e as mediações sociais que os sustentam. Ademais, é fundamental estimular o debate público sobre os modos de distribuição (concentrada) e repartição social (desigual) dos custos e benefícios originados dos projetos de desenvolvimento e da apropriação dos recursos ambientais. Como o movimento por Justiça Ambiental procura demonstrar, o meio ambiente é também espaço, por excelência, de disputa de poder e de luta social pela definição dos modos de apropriação da natureza, no qual se confrontam a lógica utilitarista do Mercado e a defesa da justiça ambiental[48] em última instância (ACSELRAD et al., 2009).

Acselrad et al. (2009) identificam dois tipos principais de desigualdade ambiental: a primeira pode ser descrita como uma proteção ambiental desigual, fundada na aplicação diferenciada da própria legislação ambiental, ao passo que a segunda forma se caracteriza pelo acesso desigual aos recursos ambientais, tanto na esfera da produção quanto na esfera do consumo, através da concentração desproporcional de bens. No âmbito da produção, em específico, a eliminação gradual de formas não capitalistas de produção (como o uso dos recursos ambientais

[48] A noção de justiça ambiental pressupõe a efetivação do direito de terceira geração instituído na Constituição de 1988, ou seja, o direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, bem de uso comum para as presentes e futuras gerações. O meio ambiente deve ainda ser entendido em sua totalidade, o que inclui suas dimensões ecológicas, físicas, sociais, políticas, culturais, econômicas e estéticas.

por populações tradicionais para sua reprodução social), em virtude da instalação de grandes projetos de desenvolvimento ou de atividades produtivas privadas, configurariam processos insidiosos de despossessão dos recursos ambientais.

Sob a ótica da reformulação do conteúdo da tradicional AIA, a Justiça Ambiental se apresenta como uma tendência promissora, trazendo iniciativas que implicam mudanças paradigmáticas profundas do ponto de vista da dimensão social, que poderiam vir a ser acatadas por uma eventual atualização da legislação disciplinadora da AIA no Brasil. Entre as estratégias declaradas do movimento por Justiça Ambiental, por exemplo, figura a produção de conhecimento próprio com a finalidade de se contrapor ao discurso técnico-científico hegemônico que fundamenta as políticas ambientais. Para tanto, inspirado em iniciativas semelhantes desenvolvidas pelo movimento estadunidense[49], sugere-se a adoção de uma abordagem de Avaliação de Equidade Ambiental (AEA), de modo a construir alternativas analíticas distintas da convencional AIA, cujo enfoque se aproximaria mais da lógica socialmente homogênea do pensamento ecológico dominante. Como instrumento complementar aos métodos tradicionalmente empregados para avaliação de projetos, transcritos nos EIA/RIMAs, as metodologias da AEA buscam o envolvimento direto e informado dos afetados, captando sua percepção do próprio ambiente de vida, a fim de compor um conhecimento mais democrático e menos discriminatório na avaliação de impacto ambiental – procedimento sem o qual sai prejudicado o tratamento satisfatório das injustiças ambientais contidas em uma dada intervenção:

> Quando da discussão de impactos de empreendimento, igualmente se procura construir um quadro abrangente, incorporando questões de participação pública, institucional e política e incluindo a consideração das dimensões sociais, culturais, econômicas e institucionais vivenciadas pelos grupos atingidos, assim como os efeitos dos empreendimentos nos modos de subjetivação e na saúde física e mental de indivíduos e grupos. A produção de conhecimento para a chamada Avaliação de Equidade Ambiental busca evidenciar os efeitos socioambientais desiguais de qualquer atividade pública ou privada que altere de maneira indesejada a maneira como as pessoas moram, trabalham, relacionam-se umas com as outras, elaboram sua expressão coletiva e seus modos próprios de subjetivação (ACSELRAD et al., 2009, p. 31-32).

[49] "A partir de 1987, as organizações de base começaram a discutir mais intensamente as ligações entre raça, pobreza e poluição, e os pesquisadores expandiram seus estudos sobre as ligações entre problemas ambientais e desigualdade social, procurando elaborar os instrumentos de uma "avaliação de equidade ambiental" que introduzisse variáveis sociais nos tradicionais estudos de avaliação de impacto. Nesse novo tipo de avaliação, a pesquisa participativa envolveria, como co-produtores de conhecimento, os próprios grupos sociais ambientalmente desfavorecidos, viabilizando uma integração analítica apropriada entre os processos biofísicos e sociais" (ACSELRAD et al., 2009, p. 22).

Aliado ao envolvimento pleno dos afetados, a Justiça ambiental pressupõe a participação e o tratamento justo dos diversos grupos e organizações sociais nas decisões que concernem o acesso, a ocupação e o uso dos recursos ambientais, o que implica uma nova forma de pensar, inclusive, os processos decisórios referentes à localização de empreendimentos e o formato das audiências públicas estabelecidas em lei[50]. A perspectiva teórica trazida pela Justiça Ambiental e por sua Avaliação de Equidade Ambiental parece fornecer, nesse sentido, uma chave analítica mais abertamente política para a compreensão dos processos sociais que permeiam o planejamento urbano, regional e ambiental – ao passo que a Avaliação de Sustentabilidade não adere a tal posicionamento de forma explícita, sendo mais reticente e, portanto, mais aberta a interpretações e usos múltiplos (como a própria ideia polissêmica de 'sustentabilidade' que lhe dá suporte e nomenclatura).

Como a Justiça Ambiental procura apontar, a problemática não se encerra na sustentabilidade do meio ambiente *per se*, confinada a aspectos técnicos, mas engendra o debate público sobre as formas sociais dominantes de apropriação, uso e ocupação dos recursos ambientais que compõem esse meio ambiente (ACSELRAD et al., 2009). Por essa razão, a Justiça Ambiental carrega um potencial teórico e um viés de análise extremamente enriquecedores do ponto de vista do fortalecimento de uma avaliação de impacto social na regulação de grandes projetos. É possível identificar quatro virtudes principais na aplicação dessa perspectiva junto à avaliação de impacto: a primeira delas deriva da explicitação das relações de poder comumente ocultadas pelo discurso ambiental conservador, desvelando as assimetrias políticas, sociais, econômicas e informacionais que perpassam as sociedades humanas e o modo como essas assimetrias condicionam diferentes relações entre os grupos sociais e o acesso aos recursos ambientais. A segunda virtude deste marco conceitual consiste em escapar às análises preservacionistas ou conservacionistas, aproximando as lutas populares por direitos sociais das

[50] Convergente com esse propósito, os difusores do movimento brasileiro de Justiça Ambiental tem procurado influenciar a mudança de mentalidade dos agentes públicos encarregados da política ambiental, por meio de atividades junto ao Ministério do Meio Ambiente, por exemplo. Uma das iniciativas consistiu em apontar os problemas costumeiramente identificados na realização de audiências públicas, previstas em lei, para o licenciamento de grandes empreendimentos, levantando as principais distorções e limitações dessas audiências do ponto de vista da concretização de seu objetivo democratizante e relacionando-as com as deficiências no modelo atual de AIA (MELLO et al., s.d.). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/1_painel_audincias_pblicas__rj_fase__ceclia_mello_conama_46.pdf >. Acesso em: 29 Jun. 2015.

lutas por sustentabilidade ambiental. Em outras palavras, as dimensões social e biofísica são indissociáveis na conformação do desenvolvimento sustentável, e a questão ambiental não pode ser resolvida separada da questão social[51]. A terceira vantagem da abordagem da Justiça Ambiental se refere à possibilidade de trazer o debate ambiental para o terreno da justiça, tornando a equidade um imperativo e discutindo a reformulação de mecanismos de responsabilização diferenciada e de dispositivos de controle social democrático sobre a regulação e as políticas ambientais. Por fim, a quarta virtude dessa chave analítica pode ser encontrada no enfoque territorial conferido à problemática do meio ambiente, na medida em que identifica os sujeitos reais e as teias de relações sociais plasmadas na área afetada pelo(s) empreendimento(s), esquivando-se de limitar a existência e o cotidiano das práticas coletivas desses sujeitos à área da intervenção. Ao fazer isso, por exemplo, a Avaliação de Equidade Ambiental confere concretude e singularidade a cada contexto social analisado, tecendo as múltiplas conexões entre classe, raça, gênero, trabalho, vizinhança, moradia, cultura (etc), que caracterizam de modo complexo os grupos afetados e sua relação com os recursos ambientais.

---

[51] Essa posição teórica também diverge radicalmente da tendência neoliberal de fragmentação e isolamento das lutas, recuperando a tradição do socioambientalismo de meados da década de 80.

Por escapar do campo estritamente acadêmico e jurídico e se propor a ser uma bandeira tanto de reflexão quanto de mobilização e luta, a Justiça Ambiental tem possibilitado, mais recentemente, a ligação da pauta ambiental com os movimentos de moradia, através do eixo temático ‘ambiente urbano’. Esse eixo buscaria demonstrar a injustiça ambiental e os riscos desproporcionais que recairiam nos grupos sociais mais pobres e vulneráveis do meio urbano.

No campo acadêmico, essa temática tem sido desenvolvida na última década, mais amiúde, por meio da articulação entre condições ambientais adversas e condições sociais precárias nas cidades, num fenômeno de superposição espacial e cumulativa – expresso pelo conceito sociológico de hiperperiferia (ACSELRAD et al., 2009). É importante destacar, igualmente, os estudos da última década que tratam dos assentamentos precários em áreas de preservação permanente (APPs), no meio urbano, a partir de um enfoque da ecologia política da urbanização.

Para Acselrad et al. (2009), os indicadores de injustiça ambiental, que permitiriam avançar as pesquisas com esse viés teórico, seriam ainda incipientes no Brasil e concentrar-se-iam em soterramentos, desmoronamentos e acesso a saneamento básico. Faltaria desenvolver, por exemplo, indicadores que mapeassem a injustiça na localização de grandes empreendimentos regionais, como rodovias, hidrovias, grandes barragens, projetos mineradores etc.

CAPÍTULO 2 – AVANÇOS TEÓRICOS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO SOCIAL NO CONTEXTO INTERNACIONAL

2.1. Origens da Avaliação de Impacto Social no Exterior

Como já descrito no capítulo anterior, existem vastas similitudes históricas e institucionais entre o Brasil e alguns países de industrialização avançada, como os Estados Unidos, no que se refere à imbricação profunda entre o surgimento da avaliação de impacto social e o desenvolvimento da regulação ambiental de projetos, codificada por meio da AIA, em especial. Nesse aspecto, o frágil papel desempenhado pela AIS não é exclusividade do contexto brasileiro:

> Although we have witnessed the proliferation of EIA regulation across many jurisdictions, SIAs have not achieved the same recognition globally (Pope et al., 2013). This can be attributed to the position of SIA as subordinate to EIA as well as the continuous struggle of making SIAs relevant to decision makers (…) (ARCE-GOMEZ et al., 2015, p. 93).

Nascida originalmente da edição da National Environmental Policy Act (NEPA), legislação estadunidense que a formalizou e instituiu seu vínculo com a aprovação de projetos (ESTEVES et al., 2012), a AIS contemporânea veria seu destino traçado pela disputa contínua de espaço com os outros subcampos disciplinares que constituem a AIA tradicional, voltadas ao meio biofísico, esforçando-se para ampliar as fronteiras da concepção dominante de 'meio ambiente'. Essa disputa, resultante da amarra histórica entre AIS e AIA, encontraria ressonância em outros continentes, ao ver progressivamente disseminado o modelo de regulação ambiental estadunidense. Ao mesmo tempo que a NEPA permitiria a emergência da AIS como campo de prática mais sistematizado[52], a legislação colocaria grande ênfase na identificação e na previsão de impactos sobre a vida silvestre, os habitats e os ecossistemas (FINSTERBUSCH, 1995; JACQUET, 2014).

Malgrado a condição subordinada do componente social, antes da promulgação da NEPA, os custos socioambientais de projetos não costumavam entrar na equação de viabilidade que deveria nortear os processos de planejamento e de decisão do governo norte-americano (TAKYI, 2012). Com a nova legislação, aliada aos fenômenos políticos desencadeados a partir da

[52] Em suas seções 101 e 102, previa-se que os impactos sociais fossem estimados para grandes intervenções federais que afetassem significativamente a qualidade do meio ambiente humano, o que deveria vir registrado na forma de um EIA. Antes disso, eram raros os casos de pesquisa, em ciências sociais, que procuravam sistematicamente descrever os prováveis resultados de intervenções planejadas (FINSTERBUSCH, 1995).

Conferência de Estocolmo – que pressionariam bancos multilateriais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a elaborar e incorporar diretrizes e regulamentos de AIS em suas condutas, como requisitos para financiamento de projetos –, o que se presenciou foi a disseminação de uma indústria da AIS por todos os Estados Unidos, ao longo da década de 70. Contrastando com o vasto número de AIAs e AISs produzido nesse período, a década de 1980 testemunharia um declínio sensível na prática de AIS, naquele país, tanto em termos de recursos humanos quanto em recursos financeiros para pesquisa, vindo a enfraquecer significativamente as estruturas de consultoria montadas anteriormente. Tal processo esteve vinculado, em grande medida, à célere redução na quantidade de projetos de infraestrutura sob responsabilidade do governo federal estadunidense[53] (FINSTERBUSCH, 1995).

Não obstante o declínio verificado nos EUA, houve uma expansão progressiva da prática de AIS em países da Europa ocidental, no Canadá, na Austrália e na Nova Zelândia. Muitos profissionais da área passariam a advogar a sua importância junto a processos decisórios, debruçando-se sobre a elaboração de livros didáticos, artigos com revisão bibliográfica, indicações de melhores práticas e manuais de procedimento. Esse ímpeto para desenvolver a disciplina ganharia maior força com os debates e a realização da Conferência Rio-92, alçando a AIS à condição de legítima ferramenta de planejamento voltada a processos de decisão (FINSTERBUSCH, 1995; VANCLAY, 2004). Como discutido anteriormente, ao consolidar o conceito de desenvolvimento sustentável e imprimir uma concepção mais abrangente de 'meio ambiente', integrando o meio social como parte inextrincável dessa concepção, a Rio-92 contribuiria para avançar na formulação e na consolidação da AIS. Com efeito, se a avaliação de impacto for entendida simplesmente como o processo de identificação das futuras consequências

[53] Vale a pena ressaltar que tal período corresponde com a ascensão do neoliberalismo, que propugnava o enxugamento dos investimentos em infraestrutura e a contenção de gastos nas agências reguladoras. Traçando um paralelo com o Brasil, já delineado no primeiro capítulo, vale lembrar que todo o quadro normativo da atual Política Nacional de Meio Ambiente – que institucionaliza o instrumento de AIA - foi erigido e consolidado no período de descenso do Estado desenvolvimentista. Nesse sentido, a discussão sobre a forma de regulação de impactos sociais de grandes projetos regionais - como a efetividade dos mecanismos existentes de identificação, gestão e monitoramento desses impactos – ganha novos contornos com o desenrolar da conjuntura. Com a mudança de contexto político e econômico do país, na última década, quando se presenciou maior investimento público e privado em projetos de infraestrutura energética, logística e de transportes, passa a ser fundamental averiguar em que medida tais projetos não aprofundarão impactos e desigualdades sociais, espaciais e econômicas já cunhadas nos territórios onde se localizarão.

de uma ação planejada[54] (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT apud VANCLAY, 2004), restaria à AIA apenas definir o entendimento do termo 'ambiental' sobre o qual se assenta. Justamente a disputa por essa compreensão seria a pedra de toque das discussões em torno da promulgação ou revisão de legislações nacionais de variadas jurisdições ao redor do mundo. Essa compreensão de 'meio ambiente' sofrerá variações de país para país, tendo alguns uma perspectiva mais abrangente e outros, mais restritiva[55] (VANCLAY, 2004), ainda que a concepção dominante do campo da AI esteja inclinada para a abordagem integrada (isto é, impactos ambientais devem incluir considerações biogeofísicas, socioeconômicas e culturais).

O importante, entretanto, é notar que essas variações conceituais também parecem influenciar a composição de um espectro de posições em relação à consolidação disciplinar da AIS, no plano internacional: à medida que o componente social ganha maior legitimidade e reconhecimento, a prática de AIS se capilariza para outros domínios, superando o mero vínculo de subordinação à AIA, como parte frágil no interior de um estudo de impacto ambiental. Segundo Vanclay (2003; 2004) e Esteves et al. (2012), a AIS pode ser compreendida a partir de três níveis distintos, a depender da jurisdição: 1) como técnica ou método no interior e subordinado à AIA (a previsão de impactos sociais para elaboração de um EIA); 2) como uma metodologia igual em importância, comparável e compatível com a AIA (o processo de gestão das questões sociais de uma intervenção planejada); 3) como um campo próprio de pesquisa e prática, um paradigma ou subdisciplina das ciências sociais aplicadas, com valores e princípios próprios. Esse espectro de posições revela uma tentativa progressiva de institucionalização da AIS como subcampo relativamente autônomo da AI, cujo desenvolvimento – longe de ser linear, universal e contínuo – encontra diferentes realidades e respostas em cada país. De todo modo, passaria a existir (mais ainda depois da Conferência Rio-92) uma clara percepção sobre a especificidade *sui generis* do componente social na AIA ou da AIS como disciplina:

---

[54] A AI é empregada como termo genérico para designar tanto uma abordagem integrada quanto um somatório de todas as formas existentes de AI, como a tradicional AIA, a AIS, a avaliação de impacto na saúde, a avaliação ambiental estratégica, que são as mais conhecidas, etc.

[55] Segundo Jacquet (2014), haveria ainda considerável ambiguidade conceitual em muitas legislações nacionais - como a própria NEPA estadunidense, que não define adequadamente o meio social (humano ou antrópico), interferindo na definição do escopo dos impactos sociais sob análise. Essa mesma argumentação foi esboçada no primeiro capítulo, em relação ao histórico da legislação brasileira de AIA, destacando as observações de Vainer (1996) a esse respeito.

> SIA arose in the 1970s alongside environmental impact assessment (EIA) and originally attempted to emulate EIA as much as possible. Often SIA was done as part of EIA, usually badly. Over time, however, the practice of SIA has diverged from EIA because of the growing realization that social issues fundamentally differ from biophysical issues; that the primary task of SIA should be to improve the management of social issues (rather than to only influence go/no go decisions) (VANCLAY et al., 2015, p. iv).

Como se verá a seguir, esse movimento desembocará na construção de um conjunto de valores, princípios, conceitos e metodologias próprias do subcampo, nos últimos vinte anos, em uma tentativa de diferenciação e autonomização em relação à AIA. Se, por um lado, isso virá a contribuir com o estabelecimento mais firme da AIS em alguns países (em geral, de industrialização avançada), bem como no seio da IAIA, em muitos outros países (como o Brasil), os avanços teóricos e metodológicos recentes não viriam acompanhados da atualização da legislação ambiental pertinente e nem encontrariam a devida ressonância na prática profissional de consultorias e agências reguladoras[56], como se pretende argumentar nos capítulos seguintes. Destarte, é interessante pensar a AIS como um subcampo disciplinar em construção, composto por um espectro variado de posições entre países: desde aqueles que estabelecem uma vinculação completa à AIA (onde a AIS figura como parte menor do EIA)[57], passando por aqueles que desenvolveram uma legislação específica para normatizar a AIS, até aqueles que fogem da exclusividade da regulação ambiental para aprovação de projetos, incorporando a AIS no domínio das políticas, planos e programas (ARCE-GOMEZ et al., 2015).

Atualmente, a avaliação de impacto social é amplamente praticada ao redor do mundo, porém atrelada ao primeiro nível descrito acima: enquanto estudo de previsão de impacto

---

[56] No Brasil, em particular, não é possível ainda identificar um subcampo autônomo de AIS, mas apenas uma miríade de campos disciplinares que abordam, cada qual sob uma perspectiva e sem reivindicar para si um único *corpus* teórico-metodológico, os assuntos comumente engendrados no campo de AIS, no exterior. Não há uma única identidade profissional e nem uma sistematização de conceitos, valores, métodos, princípios e diretrizes. No entanto, tem surgido uma movimentação interessante em torno do assunto, desde a fundação da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI) em 2012. Do primeiro para o segundo congresso da instituição (2012 para 2014), já foi possível verificar o surgimento de sessões temáticas especificamente sobre impactos sociais.

[57] Caso do Brasil, onde não existe uma legislação ou regulamentação nacional específica sobre princípios, conceitos e diretrizes de implementação da AIS. A legislação ambiental se restringe à normatização da AIA, dentro da qual é descrito o conteúdo do meio socioeconômico. As agências reguladoras estaduais de meio ambiente, por sua vez, podem produzir e publicar materais de orientação, como o fez a Cetesb em 2014, sob o título de *Manual para Elaboração de Estudos para o Licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental*. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/dd/Manual-DD-217-14.pdf>. Acesso em: 16 Jun. 2015. Entretanto, o documento apenas reforça o argumento da subordinação do social que se pretende expor aqui.

vinculado ao processo regulatório ambiental para aprovação de projetos (sobretudo de infraestrutura e de extração de recursos naturais). Em outras palavras, a AIS aparece como um componente subordinado da AIA, transcrita no modelo do EIA (ESTEVES et al., 2012).

2.2. Os Meandros da Formação de um Subcampo Autônomo de AIS no Exterior

> The corpus of practitioners and scholars who profess this field have an established body of knowledge about theory and methods, a stock of tools, accumulated practical experience, insight and a collected history of case studies. Their shared professional values and understandings have been codified in the 'International Principles for Social Impact Assessment' (…) and in the core literature on SIA (…). Many individuals identify as being an SIA practitioner or include SIA as a key interest area. There is a community of scholars engaged in research on SIA (…) and there are journals where SIA professionals publish (…) (ESTEVES et al., 2012, p. 34).

Ao mesmo tempo em que precisava, em prol de seu reconhecimento, distinguir-se de seus subcampos concorrentes dentro do campo da AI, como a pioneira AIA e a recente AAE, lutando pela redefinição de 'ambiental' e pela consequente expansão das fronteiras do 'social' (por meio da elaboração de princípios, conceitos e métodos particulares), era necessário também à AIS um segundo movimento para consolidar sua autonomia relativa: conquistar seu reconhecimento e sua legitimidade frente a outros campos do espaço social (BOURDIEU, 2005), demonstrando sua relevância para o campo econômico, político, ambiental (*stricto sensu*) e científico, por exemplo. Esse movimento pode ser identificado nas entrelinhas do discurso hegemônico internacional de AIS, ao procurar justificar repetidamente sua importância e utilidade ou tentar expor seu rigor científico.

Nessas idas e vindas para estruturar o subcampo e apontar sua viabilidade, seus agentes passariam a se deparar com novas questões e debates internos. Era preciso reconhecer que, instaurada a separação inicial, permanecia o problema da definição de 'impacto social', fundamental para delinear os contornos da disciplina. Partindo do diagnóstico já estabelecido de que os impactos sociais recebiam análises menos minuciosas em comparação com os impactos biofísicos, agora era preciso avançar nas formas de concepção, identificação e mensuração dos impactos sociais, que se provavam mais complexas, bem como na interpretação controversa de custos e benefícios (JACQUET, 2014). Para além dos entraves encontrados costumeiramente nas

agências reguladoras de meio ambiente[58] e nas legislações nacionais de conteúdo ambíguo, era notório que a AIS se esbarrava em problemas de ordem interna:

> SIA has traditionally been the weaker impact assessment discipline (…), largely because of the challenge of defining, predicting and measuring social change and impact, in addition to legal and regulatory frameworks that are persistently weak or ineffectual in terms of social impact (…) (KEMP; VANCLAY, 2013, p. 91).

Por essa razão, os estudos de impacto social frequentemente consistiam em um amontoado de informações secundárias básicas de fácil obtenção, privilegiando estatísticas de crescimento demográfico, projeções de emprego e de arrecadação de tributos e dados habitacionais – isto é, variáveis tangíveis ou quantificáveis - enquanto método para caracterizar o meio social (JACQUET, 2014). Por sua vez, em contraste com a riqueza de estratégias endereçadas ao meio biofísico, as medidas de mitigação e compensação eram de rara ocorrência na área de impactos sociais[59]. Dado o caráter complexo e dinâmico dos fenômenos sociais, os agentes pioneiros na institucionalização do subcampo já previam que a elaboração de uma AIS absolutamente precisa e exaustiva seria uma tarefa impossível. Tal feito exigiria do pesquisador ou profissional a capacidade de prever *todos* os impactos sociais futuros e significativos de uma intervenção ao mesmo tempo em que tais impactos são processados, absorvidos, refletidos e respondidos diferentemente por um mosaico de atores, grupos e setores sociais. Aliada a essa tarefa hercúlea, relacionada à condição interativa e adaptativa dos fenômenos sociais (FINSTERBUSCH, 1995), somava-se o fato de que a consolidação do subcampo também se debatia com a polissemia das unidades de análise, dos conceitos, dos modelos teóricos e das metodologias presentes nas diversas correntes de pensamento das ciências sociais, além das diferenças filosóficas de fundo (TAKYI, 2012). Todos esses fatores obstaculizavam a configuração de um subcampo mais ou menos homogêneo e coerente, capaz de ganhar a chancela de legitimidade e de validade científica junto aos outros subcampos da AI, como a própria AIA, e junto aos outros campos do espaço social. Em

---

[58] De acordo com Vanclay (2004), prevaleceria frequentemente uma mentalidade associetal ('asocietal mentality') nas gerências dessas agências reguladoras – em resumo, uma atitude segundo a qual os seres humanos não devem ser considerados nas questões da instituição. Os portadores dessa concepção não compreenderiam (ou seriam até mesmo antagônicos a) os processos sociais e as teorias e metodologias das ciências sociais, que diferem substancialmente daquelas das ciências naturais, nas quais estes são comumente treinados. No primeiro capítulo, esse ponto também foi abordado a partir do enfoque do conservacionismo do ambientalismo brasileiro.

[59] "The dominance of EIA over SIA when they are conducted together adversely affects the ability of mitigation measures to address social impacts of the projects. (…) The historical origin of SIA has affected its approach and techniques, which is both human centered and scientific, quantitative and qualitative (…)" (ESTEVES et al., 2012, p. 03).

suma, a ambiguidade conceitual plasmada nas legislações referentes à matéria, a presença de uma mentalidade associetal/conservacionista nas agências reguladoras, que não codifica apropriadamente o conteúdo da AIS, a falta de definições operacionais claras e métodos uniformizados, bem como a construção ainda incipiente de uma expertise profissional ligada à área, seriam os principais condicionantes da inadequação identificada em boa parte dos estudos de impacto social (VANCLAY, 2002).

O resultado inevitável desses percalços políticos e institucionais teria sido a subestimação da ampla gama de impactos sociais passíveis de ocorrência, assim como a negligência quanto à distribuição (injusta) de ônus e benefícios de projetos entre as populações envolvidas. Seguindo essa percepção, os agentes pioneiros na estruturação do subcampo passariam a defender o alargamento gradual das fronteiras que delimitavam o escopo dos impactos sociais considerados legítimos. Indo além dos impactos mais imediatamente mensuráveis ou de maior conveniência política (sobretudo os econômicos e demográficos), a AIS deveria abarcar progressivamente alterações nos modos de vida, nas características comunitárias, no sistema político (nível de democratização e participação), na qualidade do meio ambiente (incluindo questões de segurança, exposição a riscos e poluição, acesso a recursos naturais etc), saúde e bem-estar, além de medos e aspirações (conhecidos como impactos psicossociais). Todas essas novas temáticas emergiriam ainda na década de 90 e seriam desenvolvidas durante o ímpeto de produção bibliográfica ocorrido naquela década. Com a passagem para os anos 2000, as fronteiras do ‘social’ continuariam a se expandir, incorporando ao seu domínio novos temas de estudo, como gênero, direitos humanos, paisagem, direitos de populações indígenas e tradicionais, participação popular, sustentabilidade de modos de vida e impactos cumulativos (JACQUET, 2014; VANCLAY, 2002). Entre os pares do subcampo, seria forjado certo grau de consenso de que a concepção do ‘social’, substrato de afirmação da AIS, não deveria mais se restringir a uma visão reducionista, estreita e predeterminada. Ao contrário, se quisesse fugir do risco da burocratização e da padronização, ao qual vinha sucumbindo desde seus primórdios, tornando-se um mero estudo pró-forma para cumprir requisitos regulatórios mínimos, a AIS deveria escapar da exigência de avaliação de uma lista rígida de impactos estabelecida exclusivamente e de antemão por técnicos, sem qualquer envolvimento popular ou flexibilidade diante de contextos particulares (FINSTERBUSCH, 1995). Na maioria dos casos, a rotineirização dos estudos de impacto social tem resultado na produção de uma grande quantidade de informação marginal de pouco valor. Ademais, se é verdade que a

regulamentação da prática de AIS garante a sua formalização e execução, também é verdade que a rigidez de requisitos se torna um engodo institucional, incentivando apenas a realização do conteúdo mínimo obrigatório (ESTEVES et al., 2012).

À medida que as fronteiras de reconhecimento dos impactos sociais legítimos foram sendo redesenhadas, o subcampo da AIS passaria a se deparar com novos desafios para sua institucionalização. Ao reivindicar para si temas de olhares disciplinares tão distintos[60], estimularia a emergência de subespecialidades relativamente autônomas em seu interior, também inclinadas a compor subcampos específicos da AI (JACQUET, 2014). Exemplo disso pode ser atestado, sobretudo, em relação à avaliação de impacto na saúde - já largamente instituída em muitos países (inclusive, atrelada aos movimentos por justiça ambiental) -, à avaliação de impacto de gênero e à avaliação de impacto cultural[61]. Esse movimento interno certamente criaria constrangimentos adicionais na busca pela autodefinição da AIS:

> A further problem is that there are groups with narrow sectorial interests who have advocated new fields of impact assessment. A limited view of what is 'social' creates demarcation problems about what impacts are to be identified by SIA, versus what is considered by fields such as health impact assessment, cultural impact assessment (…). The SIA community of practitioners considers all issues affecting people, directly or indirectly, are pertinent to SIA (VANCLAY, 2004, p.35-36).

Fora as lutas travadas internamente, para estabelecer sua autonomia relativa frente à AIA e manter sua coerência interna em concorrência com as subespecialidades, a AIS também teria que disputar e conquistar seu reconhecimento junto aos campos econômico, político e científico.

Começando pelos campos político e técnico-científico, os agentes pioneiros da institucionalização da AIS procurariam levantar a bandeira da necessidade do subcampo como instrumento de planejamento e de suporte aos processos decisórios. Destarte, a AIS deveria ser vista tanto como uma atividade de pesquisa sistemática, para geração de informação, quanto como uma ferramenta que se sustentaria em procedimentos e princípios cognoscíveis para comparação

---

[60] De fato, a AIS é considerada um subcampo inter ou transdisciplinar das ciências sociais, abrangendo áreas como antropologia, sociologia, demografia, planejamento urbano e regional, estudos de gênero, geografia social e cultural, ciência política, direitos humanos, legislação ambiental, psicologia social, métodos de pesquisa social etc (ESTEVES et al., 2012).

[61] A separação dessas formas de avaliação de impacto da AIS, que pretende engendrá-las em teoria, pode ser identificada nas sessões temáticas da última conferência da International Association for Impact Assessment (2015), em Florença. Disponível em: <http://conferences.iaia.org/2015/proposed_sessions.php>. Acesso em: 17 Jun. 2015.

de alternativas, a fim de selecionar a mais adequada. A racionalidade por trás dos procedimentos de AIS justificaria a determinação de uma ordem de preferências e explicitaria os *trade-offs* efetuados entre objetivos sociais, econômicos e ambientais (TAKYI, 2012). Além de acionar elementos de racionalidade científica para advogar em prol de sua utilidade nos processos de decisão política, os agentes também argumentariam sua legitimidade do ponto de vista ético: a metodologia de pesquisa da AIS contribuiria para selecionar alternativas de melhor custo-benefício para a comunidade; minimizaria e compensaria impactos negativos sobre indivíduos; proporcionaria informações valiosas quanto à distribuição social de impactos, avaliando quais grupos sociais mais se beneficiam ou se prejudicam e como são afetados os grupos mais vulneráveis, ajustando o projeto para que seja mais socialmente justo[62]; aumentaria a transparência e o controle social sobre as ações de agentes públicos e privados, na medida em que construiria um processo participativo genuíno e inclusivo que incorpora as diversas vozes dissonantes (FINSTERBUSCH, 1995).

Todavia, durante as décadas de 80 e 90, parece existir ainda uma forte necessidade de afirmação da AIS enquanto campo científico objetivo, compatível com a AIA, o que transparece nas formas dominantes de argumentação empregadas. Nessa fase, o eixo gravitacional de influência do subcampo ainda gira em torno dos praticantes estadunidenses, existindo uma inclinação em direção a abordagens tecnocráticas[63], focada mais em avaliação de *experts* do que na participação popular:

> The entire process used to be dominated by the opinions of experts but the increasing realization on the importance of community participation is reducing the role of the experts in SIA. The SIA was more technocratic in the sense that

[62] Segundo um dos pioneiros da estruturação da AIS nos Estados Unidos, responsável pela codificação da área naquele país: "A properly performed social impact assessment will answer the following questions: "what will happen if a proposed action were to be implemented – why, when, and where? Who is being affected? Who benefits and who loses? What will change under different alternatives? How can adverse impacts be avoided or mitigated, and benefits enhanced?" (BURDGE, 2004 apud JACQUET, 2014, p. 04). É importante notar que uma das principais diferenças entre a tradicional AIA e a incipiente AIS reside na ênfase colocada por esta última sobre a distribuição *desigual* de impactos entre os grupos sociais afetados.

[63] É igualmente comum o enfoque dos fenômenos sociais a partir do prisma sistêmico (*sistemas sociais*), na AIS estadunidense, o que parece guardar muitas similaridades com o próprio desenvolvimento histórico da ciência política, enquanto disciplina autônoma, naquele país. Semelhante ao caso da AIS, a ciência política ali se apoiaria nas abordagens funcionalistas e sistêmicas, durante as décadas de 30 e 50, aproximando-se de teorias e comparações biologizantes, de forma a ganhar autoridade científica como disciplina. Esse movimento dialético - de afirmação, negação e superação – encontra muitos pontos em comum com o desenvolvimento da AIS.

> there was a strong, almost total focus on the use of quantitative data, written information sources and expert observations (ESTEVES et al., 2012, p. 05).

Na virada para os anos 2000, com o crescente ganho de influência, no plano internacional, de figuras externas ao campo da AIS estadunidense - provenientes de lugares como Austrália, Nova Zelândia, Países Baixos, Canadá, África do Sul, Reino Unido entre outros -, ocorreria uma guinada progressiva rumo a abordagens mais participativas, construtivistas e preocupadas com uma postura mais pró-ativa (ou política) do subcampo no tocante às alternativas de desenvolvimento (VANCLAY, 2006). A partir dessa inflexão, os argumentos de legitimação empregados junto ao campo político recairão sobre outros tipos de benefícios oriundos de sua aplicação[64], como: 1) o ganho de aceitação comunitária para pôr em prática a intervenção ('social license to operate'), uma vez que a natureza consultiva da AIS contribuiria para incorporar diferentes interesses e valores, aumentando as possibilidades de consenso; 2) a melhoria das intervenções planejadas e a maximização dos benefícios sociais resultantes, por meio do uso do conhecimento e da experiência locais, muitas vezes, indisponíveis aos técnicos; 3) a construção de capacidades comunitárias (como a habilidade de negociação e exposição, assim como o acúmulo de conhecimentos sobre as mais diversas áreas), na medida em que o processo participativo da AIS favoreceria um ambiente de aprendizado entre cidadãos, técnicos e empreendedores (TAKYI, 2012).

Em paralelo, durante esse período, os agentes da AIS espraiariam os limites de sua campanha para além do campo estritamente político. Se antes a atenção e a argumentação voltavam-se para as agências reguladoras e os agentes governamentais responsáveis pelas decisões políticas em torno das intervenções – de certa forma, consolidando o papel da AIS como requisito regulatório fundamental -, agora, as intenções se aprumavam em direção ao campo econômico. Afinal, além do setor privado compor o quadro de empreendedores usualmente subordinados ao requisito regulatório de AI, o setor também apontava uma outra parceria promissora para a institucionalização da AIS. Envolto pelo discurso ascendente de responsabilidade social empresarial (RSE) - erigido a partir de forte pressão social na mesma década de 90, mas passando

[64] Permaneceria, entratanto, o foco na justiça social e na equidade, por meio da análise da distribuição diferencial de impactos entre os grupos sociais e da proteção aos grupos mais vulneráveis.

por graduais reapropriações simbólicas pelo próprio discurso hegemônico pró-Mercado[65] -, o setor privado significava uma potencial expansão da rede de atuação do subcampo de AIS. Identificada a janela de oportunidade aberta, os agentes do subcampo apostariam em um novo tipo de discurso, cujos argumentos se moldavam mais apropriadamente aos interesses do campo econômico: a AIS deveria ser vista como ferramenta indispensável para nortear o investimento social corporativo, na medida em que apontaria tanto as necessidades da comunidade envolvida quanto as prioridades do planejamento regional (sustentável), a fim de reduzir eventuais dependências locais de curto prazo em relação às intervenções (ESTEVES et al., 2012). Adicionalmente, os métodos da AIS corroborariam para aumentar as chances de sucesso de uma intervenção ao buscar construir o diálogo de confiança entre as partes interessadas (ou no jargão empresarial: entre '*stakeholders'*) e buscar alcançar resultados com benefícios mútuos entre empreendedores e comunidades (também cunhado como *'shared value'*). Esse argumento é particularmente explorado na literatura dominante da última década sobre AIS e tem sido acionado reiteradamente para justificar a relevância do subcampo de AI junto aos interesses corporativos. Não à toa, tal linha de argumentação tem caminhado *pari passu* com um conjunto subsidiário de justificativas, que vão desde a redução de custos adicionais à intervenção, devido à identificação prévia de potenciais questões, riscos[66] e conflitos socioambientais, até a construção de uma boa reputação organizacional devido à melhoria da *performance* social, cujo capital simbólico seria traduzido em maior vantagem competitiva (ESTEVES et al., 2012):

> (…) SIA can demonstrate its value to companies as a way of reducing their risk exposure and assist them in being compliant with international standards and/or good practice as they evolve over time (VANCLAY et al., 2015, p. iv).

Para além do incremento relativamente recente no número de normas e padrões de responsabilidade social corporativa, que convergiria a necessidade de boa performance social com os preceitos da AIS, a literatura dominante da área também tem apontado para algumas tendências novas com potenciais implicações positivas sobre a ampliação do escopo de atuação da AIS. Entre elas, figuram a gestão de recursos naturais, a cooperação internacional para o desenvolvimento, a

---

[65] Para uma análise histórica e sociológica mais aprofundada da ideia de RSE, vide Kreitlon (2008): *O Discurso da Responsabilidade Social Empresarial ou a Lógica e a Retórica da Legitimação*.

[66] De fato, a questão da avaliação de risco (*risk assessment*) e seu gerenciamento tem ganhado terreno na AI, na última década, estabelecendo uma literatura própria à parte.

gestão de riscos, a auditoria empresarial para o cumprimento e o respeito aos direitos humanos[67] etc. Todas essas novas frentes representam, ao mesmo tempo, a possibilidade adicional de desvinculação e progressiva autonomização da AIS em relação à AIA, escapando à usual imbricação mantida no âmbito da regulação ambiental de projetos. Aliados às tendências emergentes, os discursos da boa governança e do desenvolvimento regional sustentável, consolidados durante a década de 90, desempenhariam papel semelhante na alavancagem da legitimação política da AIS (ESTEVES et al., 2012).

2.3. A Consolidação de um Corpus Teórico Próprio: *valores, princípios, conceitos e métodos de Avaliação de Impacto Social*

Como descrito anteriormente, os agentes interessados na institucionalização do subcampo da AIS, no plano internacional, debatiam-se para garantir sua autonomia dentro do campo da AI, ao mesmo tempo em que buscavam se legitimar frente aos outros campos externos. Nessa empreitada, ficava cada vez mais claro que era preciso dotar o subcampo com ferramentas de pesquisa tanto específicas quanto replicáveis. Ainda que tivessem que atender a diferentes contextos regulatórios nacionais e locais, respondendo a uma multiplicidade de fatores socioculturais e políticos, havia relativo consenso em torno da ideia de que apenas um corpus teórico e metodológico minimamente coerente, unificado e replicável traria validade científica, reconhecimento e possibilidade de expansão à AIS.

Seguindo essa lógica, seria publicado um documento em 2003, intitulado *International Principles for Social Impact Assessment*, no intuito de fornecer uma declaração unificada dos valores centrais da comunidade de praticantes da AIS e do conjunto de princípios que deveriam nortear a prática da disciplina, para efetivamente considerar o 'social' na avaliação de intervenções. Para além de estabelecer padrões internacionais de conduta basilares, o documento

[67] O novo enfoque em torno do cumprimento aos direitos humanos fundamentais, entretanto, tem seguido a mesma linha argumentativa endereçada ao campo econômico: a defesa dos direitos humanos costuma vir associada às vantagens derivadas da antecipação e minimização de riscos e custos futuros às empresas, como greves, litígios, sabotagens, boicotes etc (KEMP; VANCLAY, 2013). Ademais, os direitos humanos (e os serviços da AIS para esse fim) costumam ser advogados em virtude das exigências e requisitos de financiamento de agências de desenvolvimento e instituições financeiras multilaterais: "While national legislation remains important, it is the international industry associations (…) and financial institutions (IFC, Equator Principles banks) that now take the lead role in setting standards. Projects that do not meet these international standards may not be successful in gaining project financing or insurance" (VANCLAY et al., 2015, p. 04).

deveria cumprir outras funções igualmente importantes, como o esclarecimento de terminologias e conceitos, a definição do escopo adequado do componente social em avaliações de impacto, a promoção da integração da AIS em todas as formas de AI (como a AIA e a AAE) e, não menos importante, deveria fornecer uma plataforma inicial para a discussão de diretrizes, políticas e legislações setoriais e nacionais, assentadas em processos participativos locais, que expandissem a relevância da AIS nos diversos países, bem como sua legitimidade frentes a outros tipos de público (VANCLAY, 2003).

Em realidade, no mesmo ano, seria publicado um documento estadunidense semelhante, intitulado *US Principles and Guidelines for Social Impact Assessment*. Ambos os documentos de 2003 são marcos na codificação do subcampo da AIS e descendem diretamente do documento seminal elaborado ainda em 1994, nos Estados Unidos, sob forte contexto regulatório da NEPA, chamado *Guidelines and Principles for Social Impact Assessment* (VANCLAY, 2006). O documento de 1994 lançaria as bases pioneiras para a conformação de conceitos, critérios, diretrizes e princípios necessários ao funcionamento do subcampo da AIS, posteriormente desenvolvidos e aprimorados em nível internacional. Antes dele, existiam significativos entraves para definir o alcance do que era considerado legítimo e aceitável em matéria de avaliação de impacto social[68]. Todavia, por ter surgido em resposta a demandas regulatórias internas dos EUA, vinculado ao contexto da legislação ambiental daquele país, e como havia demanda por sua utilização em outras jurisdições e domínios, eclodiriam críticas ao documento de 1994 e sugestões voltadas à sua atualização. Entre as principais críticas, reclamava-se do papel discreto concedido à AIS, na medida em que a vinculava unicamente ao início do ciclo de um projeto (excluindo políticas, planos e programas), para garantir sua aprovação no órgão ambiental regulador, e lamentava-se o foco demasiado nos direitos individuais de propriedade e nos impactos negativos do projeto, pondo de lado os objetivos de melhoria do bem-estar de toda a comunidade afetada e a seleção das melhores alternativas de desenvolvimento (VANCLAY, 2006).

[68] A noção de ‘qualidade de vida’, inclusive, seria a pedra de toque dos debates que culminariam na necessidade de formulação do documento norte-americano de 1994 (VANCLAY, 2006). É possível entender, nesse sentido, a progressiva incorporação de novos temas na esfera de legitimidade da AIS como o resultado (sempre parcial e em transformação) das lutas no interior desse subcampo e em relação aos campos político, científico, jurídico, econômico e da própria AI, variando conforme a jurisdição nacional. Destarte, as fronteiras da AIS parecem ser melhor compreendidas por seu caráter fluido e por sua construção histórica, inserida na disputa política em torno da definição legítima de impacto social.

Com esse espírito, foram designados dois comitês para a revisão do documento estadunidense durante a conferência da IAIA de 1997, em Nova Orleans: um comitê seria responsável pela revisão voltada ao contexto norte-americano, encabeçado por Rabel Burdge (que já fizera parte do comitê que compusera o documento original de 1994), o outro, pela revisão que constituiria o documento de referência internacional, capitaneado por Frank Vanclay. Segundo Vanclay (2006), o *International Principles for Social Impact Assessment* teria sido elaborado a muitas dezenas de mãos, a partir de oficinas realizadas nos encontros anuais da IAIA, que contaram com centenas de participantes (apesar da sistematização e publicação finais se deverem, em grande medida, ao esforço do próprio Frank Vanclay). Por sua vez, o *US Principles and Guidelines for Social Impact Assessment* pode ser atribuído a um comitê interorganizacional composto por cerca de doze pessoas. Apesar de produzidos de forma independente, por serem contemporâneos, a produção de cada um dos documentos teve o conhecimento de sua contraparte e o resultado final terminaria por representar bem as tensões existentes dentro do subcampo. Diferenças sensíveis, tanto na definição quanto na forma de abordagem da AIS, emergiam da comparação entre os princípios internacionais e estadunidenses. Os últimos, de viés tecnocrático e positivista, se contrapunham fortemente ao caráter mais democrático, participativo e construtivista dos primeiros (ARCE-GOMEZ et al., 2015; VANCLAY, 2006)[69].

De modo geral, pouca mudança substantiva pode ser percebida entre os documentos estadunidenses de 1994 e de 2003, à parte ajustes, formatações e reordenamentos de conteúdo. Sem conseguir acompanhar os avanços da área no período de quase uma década, as conclusões permaneceriam praticamente intocadas e a bibliografia ficaria restrita à produção norte-americana, sem reconhecer, também, o papel de orientação mais generalista assumido pelo documento internacional do mesmo ano (FINSTERBUSCH, 1995; VANCLAY, 2006). Do ponto de vista da definição de avaliação de impacto social, o documento original de 1994 estabelecia que a AIS deveria ser entendida como o esforço para avaliar ou estimar, com antecedência, as consequências sociais com probabilidade de ocorrência devido a ações governamentais específicas (políticas, planos, programas e projetos). A principal modificação, no documento de 2003, refere-se à inclusão de ações de agentes privados, não apenas governamentais. Em contraste, o documento

[69] Vanclay (2006) esboça rapidamente uma hipótese sugestiva de que haveria maior necessidade de legitimação no contexto norte-americano, alcançável por meio da chancela da objetividade científica, devido à dificuldade de reconhecimento de impactos *sociais* em uma sociedade, cultura e política fortemente estruturadas em torno da figura do *indivíduo*.

internacional de 2003 define a AIS como o processo de análise, monitoramento e gestão das consequências sociais intencionais e não intencionais, tanto negativas quanto positivas, de intervenções planejadas (políticas, planos, programas e projetos) e de quaisquer processos de mudança social invocados por essas intervenções. O objetivo primordial da AIS seria contribuir para um meio biofísico e social mais sustentável e equitativo (VANCLAY, 2006). É importante notar que o ponto em comum, entre os dois documentos de 2003, reside no foco expandido em 'intervenções' ou 'ações', em vez de em projetos exclusivamente – por si só, um avanço teórico significativo em relação à literatura da área datada antes dos anos 90 -, sejam elas públicas ou privadas. Não obstante ambos os documentos se referirem à avaliação das 'consequências sociais' de intervenções, vale frisar que o documento internacional se debruça mais pormenorizadamente sobre o alcance adequado da avaliação, englobando os impactos intencionais e positivos inclusive. Parece claro também que, enquanto o documento norte-americano se limita à tarefa de previsão impactos sociais, a sua contraparte internacional avança em direção às etapas seguintes de monitoramento e gestão, assemelhando-se aos processos cíclicos de formulação e implementação de políticas públicas – algo que a distancia, de fato, da abordagem centrada apenas em avaliação *ex-ante* de projetos e, por extensão, da ênfase quase que exclusiva nos requisitos da regulação ambiental. Por fim, mas não menos importante, a versão estadunidense de 2003 fornece uma lista quase que fechada de variáveis de impacto social. Ao contrário, a concepção embutida no documento internacional defende que tal procedimento estimularia uma mentalidade do tipo *checklist*, não contribuindo para pensar a especificidade de situações e intervenções particularizadas por parte dos técnicos e nem para fomentar a participação comunitária no processo de definição do escopo de estudo da AIS (VANCLAY, 2006).

De acordo com a definição internacional de AIS apresentada, o principal objetivo (declarado) do subcampo deve ser contribuir ativamente para um meio biofísico e social - isto é, o ambiente em sentido abrangente - mais equitativo e sustentável do ponto de vista sociocultural, econômico e ecológico. Não resta dúvida de que tal formulação deita raízes profundas nas resoluções da Conferência Rio-92, cujo conteúdo já vinha sendo debatido e gestado desde meados da década de 80, sob os auspícios do socioambientalismo, do conceito emergente de desenvolvimento sustentável e da transnacionalização da atuação de organizações ambientalistas. A influência desse caldo político e científico, que se desenhou na virada dos anos 90, certamente recairia sobre os debates em torno da consolidação incipiente da AIS e, por conseguinte, sobre o

caráter dos valores e princípios que lhe seriam estruturantes. Como parte indissociável da concepção de desenvolvimento sustentável e equitativo defendido pelo subcampo, a AIS também se colocaria como objetivo a construção de capacidades no nível local e o empoderamento comunitário, através da valorização do conhecimento e da experiência das comunidades envolvidas e o efetivo desdobramento de processos participativos em todas as fases: desde a avaliação de impactos sociais, passando pela análise de alternativas, até o monitoramento da implementação e operação da intervenção.

Segundo o documento internacional de 2003, os objetivos expostos acima decorreriam de um conjunto de valores e princípios compartilhados entre a comunidade de praticantes – decerto, representada pelo quadro de associados da organização internacional do campo, a IAIA, naquele momento. Entre os valores centrais comungados, figuram a defesa dos direitos humanos fundamentais (que seriam compartilhados igualmente por diferentes culturas)[70], o que incluiria aquele relacionado ao direito de morar e trabalhar em um ambiente propício à saúde e à qualidade de vida – que, no texto constitucional brasileiro, apresenta-se como o "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (artigo 225, caput). Para a boa qualidade de vida e a saúde, seria fundamental levar em consideração a dimensão social do ambiente, abrangendo aspectos como paz, ausência de medo, sentimento de pertencimento e qualidade das relações sociais. Consonante com esse espírito, o documento advoga em prol do direito de participação e de envolvimento comunitário nos processos decisórios relacionados a intervenções planejadas que irão afetar diretamente as vidas da comunidade *in loco*. Esse valor se coaduna, por sua vez, com a acepção de que o conhecimento local é fonte valiosa para aperfeiçoar as intervenções e deve ser empregado tanto quanto as opiniões de técnicos (VANCLAY, 2003).

Ainda de acordo com o documento internacional, desse quadro de valores seriam derivados um conjunto de princípios norteadores, divididos em dois blocos: o primeiro se relacionaria ao

[70] Nesse quesito particular, parece não existir uma problematização filosófica, histórica ou política da ideia hegemônica de direitos humanos, disseminada e consolidada no pós-Segunda Guerra Mundial, na literatura especializada da área de AIS. Não obstante configurar um valor fundante para estruturar princípios, diretrizes e orientações ao subcampo, a noção de direitos humanos parece ainda passar ao largo da crítica no que toca suas condicionantes históricas e geográficas particulares ou sua dimensão como retórica de poder (WALLERSTEIN, 2007).

desenvolvimento, ao passo que o segundo estaria voltado especificamente à prática de AIS. Para melhor visualização dos princípios orientadores, são apresentadas as duas tabelas abaixo.

Tabela 1: Princípios Fundamentais para o Desenvolvimento

1) O respeito aos direitos humanos deve ser o pressuposto de qualquer ação.
2) A promoção da equidade e da democratização deve ser o principal motor do planejamento do desenvolvimento, e os impactos sobre os membros mais desavantajados da sociedade devem ser uma consideração central em todas as avaliações de impacto[71].
3) A diversidade existente entre culturas e no interior delas, bem como as diferenças de interesses entre as partes afetadas, precisam ser reconhecidas e valorizadas[72].
4) A tomada de decisão deve ser justa e transparente[73].
5) Os projetos de desenvolvimento devem ser amplamente aceitáveis para os membros das comunidades afetadas positiva e negativamente pela intervenção[74].
6) As opiniões de técnicos e especialistas não devem ser a única fonte de consideração nos processos de decisão política.
7) Deve ser dada atenção aos resultados positivos derivados de intervenções, como a construção de capacidades locais, o empoderamento comunitário, o incremento de capital social etc.

[71] Em outras palavras, deve-se estar atento à distribuição *diferencial* de impactos entre os grupos sociais que compõem a população afetada pela intervenção, dando maior ênfase ao fardo específico que recai sobre os grupos sociais em condição de maior vulnerabilidade.

[72] Como esboçado no primeiro capítulo e mais desenvolvido adiante, esse ponto constitui um dos cernes da crítica à forma de elaboração dos diagnósticos do componente social no interior da AIA. De acordo com a bibliografia nacional levantada, teria prevalecido um enfoque homogeneizador de realidades locais e regionais, sem atentar para ou buscar explicitar as fissuras, diferenças, conflitos e tensões existentes entre os grupos sociais das áreas de influência estudadas. Para uma abordagem mais recente sobre o tema, vide: BERNARDELLI JR. et al. (2014).

[73] Em larga medida, essa questão da regulação de impactos sociais de grandes projetos, via AIA e licenciamento ambiental, procura problematizar o debate político e a transparência dos critérios adotados por trás das decisões responsáveis pela aprovação de intervenções e de suas medidas mitigadoras e compensatórias.

[74] Segundo a comunidade internacional envolvida na elaboração do documento, nos países em desenvolvimento, maior atenção deve ser dada à utilidade social e ao potencial de desenvolvimento de uma intervenção, assegurando que seja *aceitável pela comunidade em geral* e que promova a equidade e a sustentabilidade. Nesse sentido, tem emergido com alguma força, para além de abordagens participativas, a noção de consentimento livre, prévio e informado (*free, prior and informed consent – FPIC*) – ideia que já havia sido desenvolvida inicialmente pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada em 1989, especificamente sobre os direitos fundamentais dos povos indígenas e tribais. Entretanto, a noção de FPIC tem se deparado com diferentes formas de interpretação e, por isso, tem encontrado vários obstáculos à sua implementação. Em resumo, três grandes questões parecem dividir as opiniões até o momento: a primeira diz respeito à forma de compreensão do termo 'consentimento' – se implicaria um poder final de veto, ou não, por parte da comunidade -; a segunda se refere ao procedimento democrático para estabelecer que uma dada intervenção é amplamente aceita – tratar-se-ia de uma maioria simples ou de um consenso absoluto? -; enquanto que a terceira questão se refere ao modo como seria dimensionada a comunidade afetada, considerada portadora do direito de consentimento – como definir a escala geográfica dessa comunidade com poder de consentimento (seria local, regional ou, em alguns casos, até mesmo nacional)? (ESTEVES et al., 2012; VANCLAY et al., 2015).

8) O termo ‘meio ambiente’ deve ser definido amplamente, para incluir dimensões humanas e sociais, tendo ainda o cuidado de assegurar que seja endereçada a devida atenção ao universo do social.

Fonte: elaboração própria adaptada de Vanclay (2003).

Tabela 2: Princípios Específicos da Prática de Avaliação de Impacto Social

1) Considerações sobre equidade devem ser um elemento fundamental da avaliação de impacto[75].
2) Muitos dos impactos sociais de intervenções podem ser previstos.
3) Intervenções planejadas podem ser modificadas para reduzir seus impactos sociais negativos e aperfeiçoar seus impactos positivos.
4) A AIS deve ser parte integral do processo de desenvolvimento em todas as suas etapas.
5) Deve ser dada ênfase no desenvolvimento social sustentável (benefícios podem ser gerados, não apenas custos sociais).
6) A AIS deve contribuir na análise e seleção de alternativas.
7) Meios devem ser criados para fortalecer os processos democráticos e para construir capital humano e social nas comunidades locais afetadas.
8) Devem ser investigadas formas de transformar comunidades impactadas em beneficiárias da intervenção.
9) Completa consideração deve ser dada às potenciais medidas mitigadoras dos impactos sociais e biofísicos identificados.
10) O conhecimento e a experiência locais, bem como o reconhecimento de valores culturais locais distintos, devem ser incorporados em qualquer avaliação de impacto.

Fonte: elaboração própria adaptada de Vanclay (2003).

É interessante notar que existe um movimento de ambivalência em relação ao campo ambiental *stricto sensu*: ao mesmo tempo em que se debate para ganhar autonomia e alcançar sua institucionalização enquanto subcampo da AI, diferenciando-se o quanto possível da AIA, a AIS aparenta precisar, com frequência, recorrer aos princípios internacionais que historicamente consolidaram a relevância e legitimidade da regulação ambiental centrada no meio biofísico. Tal movimento pode ser atestado pela preocupação adicional dos idealizadores do documento de 2003

[75] O enfoque por trás desse princípio parece ser historicamente uma das principais lacunas nos estudos de AIA, no Brasil. Para se contrapor a essa tendência e procurar alternativas mais socialmente justas a ela, no contexto da regulação ambiental de projetos, vale destacar o esforço teórico-metodológico do projeto Avaliação de Equidade Ambiental, surgido da parceria entre o Núcleo Brasil Sustentável: alternativas à globalização neoliberal, da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), e os pesquisadores do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ.

A Avaliação de Equidade Ambiental (AEA) foi concebida como um instrumento de promoção da justiça ambiental, que busca “fortalecer os grupos sociais atingidos nos processos de participação e tomada de decisão sobre empreendimentos que podem afetar seu modo de vida de forma direta ou indireta”. Também procura ser um “instrumento de modernização e democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento”, sendo uma alternativa aos modelos tradicionais de AI (MELLO et al., s.d., p. 08-09). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/1_painel_audincias_pblicas__rj_fase__ceclia_mello_conama_46.pdf >. Acesso em: 29 Jun. 2015.

de apresentar à parte, logo após o esforço de resumir o conjunto específico de princípios regentes da AIS e do desenvolvimento, uma lista de princípios ambientais extraídos de declarações internacionais estabelecidas. Ainda que ambivalente, a empreitada parece oportuna ao procurar explorar nexos mais profundos entre os princípios ambientais consagrados e as bandeiras do próprio subcampo da AIS em consolidação – algo como uma 'chancela de legitimidade' externa (BOURDIEU, 2005), emprestada do campo em relação ao qual pretende se autonomizar. Destarte, os princípios são reapresentados de modo a pôr em relevo as questões sociais subjacentes, não raras vezes, obscurecidas.

Tabela 3: Princípios Ambientais Internacionais Adaptados à AIS

Princípios Internacionais	Princípios Adaptados à AIS
Princípio da Precaução	Onde houver ameaças ou potenciais ameaças de impactos sociais graves, a ausência de certeza completa sobre essas ameaças não deve ser usada como motivo para a aprovação de intervenções planejadas ou para não exigir a implementação de medidas mitigadoras e um monitoramento rigoroso.
Princípio da Incerteza	Deve ser reconhecido que o nosso conhecimento do universo social e dos processos sociais é incompleto, porque o meio social está em constante mudança e varia de lugar para lugar e ao longo do tempo.
Equidade Intrageracional	Os benefícios da gama de intervenções planejadas devem estar voltados às necessidades de todos, e os impactos sociais não devem recair desproporcionalmente sobre certos grupos populacionais.
Equidade Intergeracional	As diversas intervenções planejadas devem ser geridas de modo que as necessidades da geração presente sejam atendidas sem que comprometam a habilidade das gerações futuras de atenderem suas próprias necessidades.
Reconhecimento e Preservação da Diversidade	Atenção especial é necessária para apreciar a existência da sociodiversidade e para garantir que intervenções não acarretem a perda dessa sociodiversidade ou diminuição da coesão social dentro das comunidades.
Internalização de Custos[76]	Os custos sociais e ecológicos totais de uma intervenção devem ser internalizados e computados como custos integrantes do projeto. Nenhuma intervenção deve ser aprovada ou considerada eficiente do ponto de vista dos custos se isto for alcançado através da omissão de custos ao meio ambiente e às gerações presentes e futuras.

[76] Esse tema aparenta ser um dos gargalos na atual regulação ambiental de projetos. Desde a década de 90, foram realizados avanços consideráveis em direção à internalização de custos ecológicos, tendo ganhado força política crescente a discussão sobre serviços ecossistêmicos e sobre valoração ambiental nos processos decisórios internacionais e nacionais. Avanço semelhante não parece ter acontecido em relação à discussão dos custos sociais embutidos em grandes projetos (sobretudo aqueles de segunda ordem e de longo prazo), de modo a balizar o processo de licenciamento ambiental brasileiro.

Para Vanclay (2003), custos sociais de difícil quantificação e mensuração não seriam considerados adequadamente, em muitos casos, por tomadores de decisão, autoridades reguladoras e empreendedores. O risco subjacente a essa lacuna institucional tende a ser a socialização injusta de externalidades negativas decorrentes das intervenções.

Princípio do Poluidor-Pagador	Os custos totais para evitar ou compensar os impactos sociais devem ser arcados pelo proponente da intervenção.
Princípio da Prevenção	Em geral, no longo prazo, é preferível e mais barato prevenir impactos sociais negativos e danos ecológicos a ter que restaurar ou retificar danos depois de terem acontecido.
Princípio da Integração Multissetorial	A consideração das questões sociais deve estar apropriadamente integrada a todos os projetos, políticas, planos e programas.
Princípio da Subsidiariedade	O poder decisório deve ser descentralizado. No contexto regulatório da AIS, isto significa que as decisões sobre a aprovação de uma intervenção planejada, ou condições sobre as quais poderá operar, devem ser tomadas o mais próximo possível da população afetada.

Fonte: elaboração própria adaptada de Vanclay (2003).

Segundo Vanclay (2003), durante a própria elaboração coletiva dos princípios internacionais, seriam questionadas as formas tradicionais de compreensão da avaliação de impacto social, emergindo uma nova concepção em seu lugar, distinta daquela estabelecida no documento estadunidense de 1994. A AIS deveria ser entendida como uma moldura conceitual abrangente, capaz de englobar a avaliação de todos os impactos sobre os humanos e sobre as formas como indivíduos e comunidades interagem em seus respectivos contextos socioculturais, econômicos e biofísicos[77]. Ainda mais importante, o documento internacional de 2003 rechaçaria a versão norte-americana de 1994, recusando-se a apresentar uma lista fechada de variáveis de impacto social para estudo. A inovação dessa abordagem, além de compor o cerne da distinção entre os dois documentos, consistia na nova acepção de que os tipos e a importância relativa dos impactos sociais seriam contextualmente dependentes. Em outras palavras, não poderiam ser fixados de antemão por técnicos, exclusivamente, na medida em que variariam de lugar para lugar, de acordo com fatores históricos, socioculturais, econômicos e políticos locais. O peso conferido a cada impacto variaria de comunidade a comunidade e entre grupos sociais no interior de uma comunidade, condicionado por sistemas de valores dominantes inclusive. Por essa razão, os temas que comporiam o estudo de uma AIS deveriam ser derivados de uma etapa participativa precedente, para definição do próprio escopo do estudo (*scoping*), contando com o envolvimento da comunidade potencialmente afetada pela intervenção (VANCLAY, 2002). Eis porque não seria

[77] Justamente por advogar uma abordagem ampla, o subcampo da AIS terminaria por se deparar com disputas internas com as subespecialidades concorrentes: avaliação de impacto cultural, avaliação de impacto demográfico, avaliação de impacto econômico, avaliação de impacto na saúde etc.

recomendável o uso indiscriminado de uma lista de variáveis de impacto social baseada unicamente em opiniões de técnicos. Sem envolver a população afetada e sem pesquisa de campo *in loco*, para determinar as questões mais relevantes caso a caso, muitos estudos de AIS subestimaram significativamente os impactos sociais experimentados pelas comunidades afetadas.

Tendo isso em mente, uma lista de variáveis de impacto apenas serviria para aprimorar a compreensão da ampla gama de potenciais impactos sociais existentes, a fim de aperfeiçoar as avaliações realizadas. O documento original de 1994, elaborado pelo Comitê Interorganizacional, deveria ser assim lido a partir deste viés menos tecnocrático, atualmente.

Figura 1: Lista de Variáveis de Impacto Social Proposta em 1994

Interorganizational Committee

Population characteristics 1. Present population and expected change 2. Ethnic and racial diversity/distribution 3. Relocated populations 4. Influx or outflow of temporary workers 5. Seasonal residents	Political and social resources 15. Distribution of power and authority 16. Identification of stakeholders 17. Interested and affected parties 18. Leadership capability and characteristics
Community and institutional structures 6. Voluntary associations 7. Interest group activity 8. Size and structure of local government 9. Historical experience with change 10. Employment/income characteristics 11. Employment equity of minority groups 12. Local/regional/national linkages 13. Industrial/commercial diversity 14. Presence of planning and zoning activity	Individual and family changes 19. Perceptions of risk, health, and safety 20. Displacement/relocation concerns (perceptions) 21. Trust in political and social institutions 22. Residential stability 23. Density of acquaintanceship 24. Attitude toward policy/project 25. Family and friendship networks 26. Concerns about social well-being
Political and social resources 15. Distribution of power and authority 16. Identification of stakeholders 17. Interested and affected parties 18. Leadership capability and characteristics	Community resources 27. Change in community infrastructure 28. Native American tribes 29. Land use patterns 30. Effects on cultural, historical, and archaeological resources

Fonte: VANCLAY, 2002, p. 187.

Outro ponto de divergência da abordagem internacional em relação ao documento norte-americano diz respeito ao modo de conceber as variáveis acima, aproximando-as mais do conteúdo de um diagnóstico descritivo dos processos sociais do que exatamente de um conjunto de impactos sociais possíveis. Em larga medida, a concepção dessas variáveis de teor descritivo teria por mola propulsora a indistinção entre ‘processo de mudança social’ e ‘impacto social’, que também

derivam da incompreensão de que impactos sociais são dependentes de contextos específicos. Em outras palavras, questões como reassentamento, influxo de mão de obra externa e aumento populacional, por exemplo, deveriam ser entendidas como processos de mudança social que podem, ou não, a depender do contexto em que se insiram e das medidas que forem adotadas, acarretar impactos sociais[78]. Não constituiriam impactos sociais aprioristicamente, mas responderiam às características e à história particular da população afetada, assim como ao leque e ao alcance das medidas acionadas[79] (VANCLAY, 2002).

Ao ignorar essa distinção fundamental e ao estipular uma lista restrita de variáveis, o documento de 1994 excluiria vários outros impactos sociais potenciais, por vezes, até mesmo banais – como morte e lesão por condições de trabalho, aumento da transmissão de doenças por vetores devido a alterações ecológicas do ambiente e incremento no número de casos de doenças sexualmente transmissíveis associado ao afluxo de grande contingente de mão de obra masculina para trabalhar nas intervenções. Por fim, a crença numa suposta objetividade científica absoluta, derivada do conhecimento técnico, terminaria se tornando um alvo forte de críticas por parte daqueles que defendiam uma abordagem mais construtivista e participativa. Com efeito, procurava-se desvelar o cunho etnocêntrico (ocidental) enraizado na lista oficial de variáveis de impactos sociais, representado por preocupações como direitos individuais de propriedade (ARCE-GOMEZ et al., 2015; VANCLAY, 2002).

Identificados os pontos problemáticos do documento pioneiro de 1994, restava aos seus críticos e revisores avançarem em relação às classificações e tipologias genéricas de impactos sociais comumente apresentadas nas publicações da área, distintas entre si e que ainda padeciam de maiores definições operacionais que pudessem guiar a prática da disciplina. Se, por um lado, se reconhecia que impactos são contextualmente dependentes, por outro, essa concepção tornava mais desafiadora a tarefa de estabelecer uma moldura analítica que auxiliasse na compreensão de como processos de mudança social locais seriam convertidos em impactos sociais.

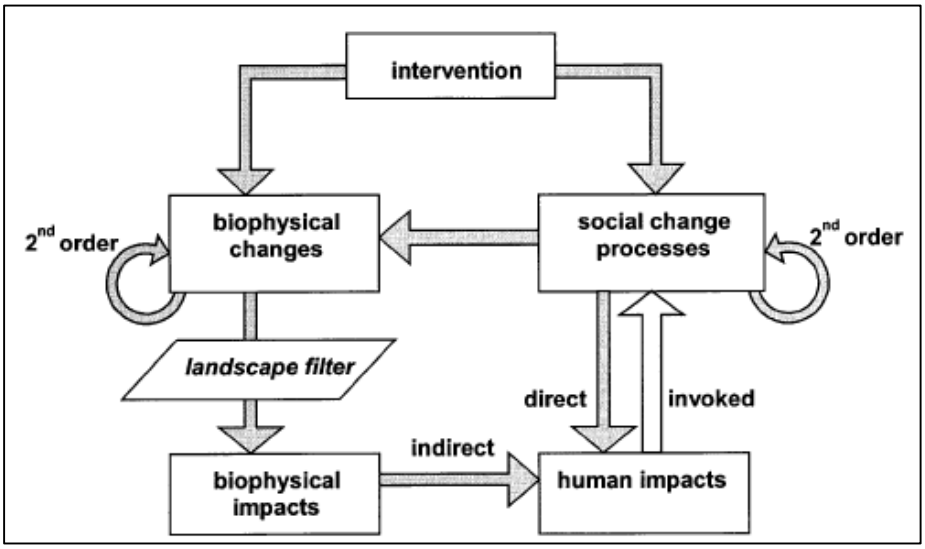
---

[78] Exemplos de impactos sociais, nesse caso, seriam: perda de coesão social, sentimentos de medo e incerteza entre aqueles que serão reassentados, valorização imobiliária, déficit habitacional etc.

[79] "The issue for SIA is how to ensure that the process of in-migration is anticipated, prepared for, and managed adequately to minimize negative impacts and maximize potential benefits" (VANCLAY et al., 2015, p. 02).

Em verdade, a nova concepção de impacto social nasceria do próprio movimento (ambivalente) de diálogo com as abordagens emergentes e mais interdisciplinares no âmbito da AIA, após os anos 90 – principalmente aquela dos serviços ecossistêmicos, que propugnava uma maior integração entre aspectos biofísicos e socioeconômicos. Vanclay (2002), visto como referência no interior do subcampo da AIS, no exterior, sugere uma reapropriação da metodologia desenvolvida por Slootweg et al.(2001), baseada na diferenciação entre mudança no meio biofísico e impacto biofísico[80]. Convertida para o universo social, o autor propõe uma compreensão similar: processos de mudança social se diferenciariam de impactos sociais, na medida em que os últimos precisariam ser experimentados, sentidos ou percebidos, seja fisicamente ou cognitivamente. Além disso, a percepção ou a vivência dos impactos sociais variariam substancialmente entre os grupos sociais que compõem o conjunto da população afetada por uma intervenção. Alguns grupos sociais teriam maiores condições de se adaptar às mudanças impostas, ao passo que outros, menos, arcando desproporcionalmente com a carga de impactos negativos gerados[81].

Figura 2: Moldura Integrada para a Avaliação de Impacto Ambiental e Social



Fonte: SLOOTWEG et al. (2001) apud VANCLAY, 2002, p. 191.

[80] Nessa abordagem de serviços ecossistêmicos, Slootweg et al. (2001) apreendem 'impactos biofísicos' como as alterações nas *funções* inicialmente providas pelo ambiente (seus produtos e serviços), que podem ser de produção, regulação, suporte e/ou significação.

[81] Razão pela qual seria fundamental a qualquer tipo de AI averiguar a distribuição diferencial de impactos entre os grupos sociais envolvidos.

Seguindo a moldura analítica proposta, os processos de mudança social[82] seriam postos em movimento em virtude das atividades relacionadas à intervenção, ocorrendo independentemente do contexto social local (por exemplo, o reassentamento de famílias). Tais processos, plasmados em situações territoriais específicas e vinculados a medidas mitigadoras particulares, desencadeariam impactos sociais (como medo e insegurança ou maior fluxo migratório rural-urbano). Esses impactos sociais derivados de mudanças sociais originadas diretamente da intervenção são chamados de impactos diretos. Já os impactos indiretos seriam aqueles oriundos de mudanças no meio biofísico, devido à alteração nas funções que o ambiente usualmente proveria a determinada população (por exemplo, a degradação da qualidade da terra, afetando a capacidade produtiva desse recurso natural e, indiretamente, a renda mensal de famílias de agricultores) (VANCLAY, 2002).

Mesmo colocando-se ao lado daqueles que são contrários à elaboração de uma listagem de impactos sociais (defendendo que as variáveis relevantes devem ser definidas localmente), para fins didáticos, Vanclay (2002) opta por esboçar algumas categorias de impacto social, a partir de revisão bibliográfica e acúmulo de experiência prática na área, assumindo possíveis limitações de

---

[82] Para clarear o que constituem 'processos de mudança social', Vanclay (2002) apresenta uma lista indicativa (e não exaustiva) de exemplos importantes para a AIS, agrupados em:

1) *Processos demográficos*: associados a mudanças no número, na movimentação e na composição da população da região da intervenção (por exemplo, imigração, emigração, presença de novos residentes, presença de trabalhadores temporários da construção civil, presença de residentes sazonais, presença de residentes de final de semana, presença de turistas, reassentamento, deslocamento e despossessão, migração rural-urbano e urbano-rural etc).
2) *Processos econômicos*: mudanças nas atividades econômicas da sociedade e na forma como as pessoas ganham a vida (por exemplo, diversificação de atividades econômicas, inflação, flutuações e desvalorização de câmbio, concentração setorial ou geográfica da atividade econômica, globalização econômica etc).
3) *Processos geográficos*: alterações nos padrões de uso e ocupação da terra (por exemplo, conversão e diversificação do uso da terra, espraiamento da malha urbana, urbanização, gentrificação, melhoria dos meios de transporte e acessibilidade rural, efeito de barreira sobre comunidades por conta de projetos de infraestrutura etc).
4) *Processos legais e institucionais*: relacionados à efetividade e à eficiência das estruturas institucionais ligadas ao suprimento de bens e serviços (por exemplo, descentralização administrativa, privatização, centralização institucional etc).
5) *Processos emancipatórios e de empoderamento*: mudanças no grau de influência social nos processos de tomada de decisão (por exemplo, democratização, marginalização, exclusão, construção de capacidades etc).
6) *Processos socioculturais:* mudanças na cultura da sociedade (globalização e hegemonia cultural dos EUA, segregação, desintegração social, diferenciação cultural entre os grupos sociais de uma mesma comunidade, alterações nas tendências de comportamento social considerado desviante – prostituição, violência, suicídio, uso de drogas etc).
7) *Outros processos*: a teoria e a prática de AIS nunca devem se estagnar. A ideia de 'processos de mudança social' deve ser também uma construção teórica (dificilmente única e exclusiva), cujo intuito é explicar e descrever aquilo que se observa na realidade dinâmica.

antemão. Com a intenção de expandir a compreensão dos impactos sociais potenciais, as variáveis são agrupadas em sete categorias distintas, englobando tanto impactos positivos quanto negativos, associadas a múltiplas dimensões da experiência humana (individual, familiar, comunitária e societária).

Tabela 4: Categorias de Impactos Sociais

Categorias de Impacto	Descrição
Impactos sobre a saúde e o bem-estar social	Saúde e bem-estar são questões sociais e não devem ser entendidas apenas como ausência de doenças. Seus impactos envolvem morte, lesão, percepções sobre segurança, medo e incerteza, expectativas, ressentimento, nostalgia (sentimentos que podem levar à formação de grupos de interesse inclusive).
Impactos sobre a qualidade de vida do ambiente	Muitas das variáveis tradicionalmente consideradas em AIA e AIS estão nesse item e algumas se relacionam às mudanças no meio biofísico, que seriam impactos sociais indiretos. É uma categoria ampla, com dimensões físicas e perceptivas, englobando: a habitação das pessoas (como ambiente significativo para a qualidade de vida, para além do ambiente externo), a infraestrutura física e social, a percepção comunitária sobre o ambiente ao redor (oportunidades recreativas, a qualidade estética, a satisfação gerada pelo conhecimento sobre o lugar, os valores atribuídos ao lugar que podem vir a ser afetados pela intervenção), a exposição a poluição sonora, visual e olfativa ou potenciais riscos etc.
Impactos econômicos e sobre o bem-estar material	Relacionam-se à riqueza e à prosperidade de indivíduos, famílias e comunidades como um todo. As variáveis consideradas importantes para a análise devem mudar de local para local (por exemplo, a quantidade de trabalho diária necessária para sobrevivência, as oportunidades de emprego disponíveis, a renda mensal e o padrão de vida, o acesso a bens e serviços públicos, o custo de vida local, os valores de propriedade, o status ou prestígio ocupacional, o índice de desemprego, a dependência ou vulnerabilidade econômica, a disrupção da economia local etc). A valorização imobiliária também se insere nesse item e é uma medida complexa. Não implica necessariamente um impacto social positivo. Em muitos casos, a valorização exclui a população local e seus descendentes do acesso à propriedade.
Impactos culturais	Incluem todas as mudanças na(s) cultura(s) do local ou da região afetada, podendo abarcar experiências de marginalização de determinados grupos, perda do idioma ou dialeto local, perda de herança cultural ou natural (degradação ou destruição de lugares, recursos e paisagens dotadas de valor cultural, histórico e arqueológico), mudanças no grau de organicidade e coesão de uma cultura, a mercantilização e consequente perda de sentido de bens culturais tradicionais, mudanças nos valores culturais (crenças, rituais, código moral, forma de se vestir etc).
Impactos familiares e comunitários	Incluem alterações na estrutura familiar (número de filhos em casa, divórcio, estabilidade familiar), violência doméstica, disrupção de teias de relações sociais e sexuais, perda ou percepção de alteração na coesão comunitária (diferenciação social, violência, tensão e conflitos internos), mudanças na estrutura demográfica de uma comunidade, alterações na identidade comunitária (senso de pertencimento e vinculação com o lugar) etc.
Impactos institucionais, legais,	Envolvem os impactos adicionais sobre as instituições (carga de trabalho e a viabilidade de agências reguladoras responsáveis pelas intervenções), a integridade de instituições governamentais (competência e capacidade técnica para atuar, ausência de corrupção),

políticos e sobre a equidade	as violações de direitos humanos, a perda de direitos legais, o acesso à justiça, a participação nos processos decisórios, a equidade na distribuição de impactos sobre uma comunidade (ou os impactos desproporcionais que recaem sobre certos grupos sociais - sobretudo os mais vulneráveis) etc.
Impactos sobre as relações de gênero	As mulheres tendem a suportar os impactos sociais principais e mais diretos. Por essa razão, gênero é uma questão central na AIS e deve ter atenção especial na forma de avaliações de impacto de gênero. Envolve as diferenças de gênero no acesso e no controle de recursos, nas oportunidades econômicas e educacionais, no poder político e na participação pública, entre outros. Deve abarcar questões como divisão sexual do trabalho (produtivo e reprodutivo), integridade física, autonomia sob todos os aspectos e emancipação política das mulheres. Entretanto, o enfoque de gênero não deve ofuscar ou omitir diferenças entre mulheres, homogeneizando-as, pois existem outras variáveis relevantes, como posição social, raça, idade e cultura, que moldam a experiência de impacto de forma diferente entre as mulheres.

Fonte: elaboração própria adaptada de Vanclay (2002, p. 200-208).

A moldura analítica proposta por Vanclay (2002), adaptada de Slootweg et al. (2001), representa um avanço significativo em direção à integração mais equânime entre AIA e AIS, nos estudos de impacto ambiental, nos quais a AIS tem costumeiramente assumido um papel subordinado. Outro ponto forte da abordagem proposta consiste na formulação de uma moldura capaz de refletir a ampla gama de impactos sociais possíveis de ocorrer com uma intervenção, dando suporte analítico para compreender a rede de interações e os elos causais que pavimentam o caminho para o surgimento dos impactos – o que auxilia, por sua vez, na definição do escopo dos estudos.

Passada a necessidade de construção inicial de um quadro coerente de valores, princípios e conceitos mínimos, para consolidar o subcampo da AIS, permaneciam as dúvidas quanto aos métodos que deveriam ser empregados para melhor execução dos estudos. Já durante a década de 70 e ao longo da década de 80, começaria a ser forjado certo grau de consenso em torno da metodologia básica mais apropriada, ainda que concentrado nos Estados Unidos. Este consenso progressivo viria a ser incorporado e registrado no documento oficial de 1994 (*Guidelines and Principles for Social Impact Assessment*), organizado pelo Interorganizational Committee on Guidelines and Principles – ICGP, no qual seriam identificados dez passos sequenciais na consecução de estudos de AIS (FINSTERBUSCH, 1995). Sem dúvida, o documento representaria a primeira tentativa de sistematização de um procedimento metodológico comum à área, no intuito de orientar tanto consultores quanto reguladores governamentais. Além desse mérito, o texto estadunidense contribuiria para fixar aquilo que continuaria a ser, de certo modo, o fio condutor

central das metodologias aprimoradas posteriormente, ainda que com reformulações[83]. Ao ser pioneira na codificação de procedimentos e diretrizes de AIS, a moldura desenhada pelo ICGP ajudaria a abrir o caminho para a pesquisa e para o desenvolvimento da prática do subcampo (ARCE-GOMEZ et al., 2015). Destarte, a partir das discussões erguidas em torno dela, seria construído um relativo consenso sobre o que configura uma boa prática de avaliação de impacto social atualmente: desenrolada de forma participativa, a AIS deve melhorar a compreensão sobre as transformações originadas de intervenções e sobre as respostas que podem ser acionadas, procurando tanto evitar e mitigar impactos negativos quanto aumentar potenciais benefícios do projeto ou ação, enfatizando a melhoria de vida da população e, em particular, dos grupos sociais mais vulneráveis e marginalizados (ESTEVES et al., 2012).

De 1994 até os dias atuais, muito se tem produzido e desenvolvido sobre metodologias de avaliação de impacto social. Um esforço interessante de síntese, buscando integrar esses vários acúmulos históricos na disciplina, foi realizado por Arce-Gomez et al. (2015). Partindo do documento norte-americano de 1994 como substrato inicial, os autores sistematizaram os principais achados empíricos e avanços teóricos da literatura especializada nesse período, com o objetivo de estabelecer uma única moldura procedimental consolidada que refletisse as melhores práticas atuais no subcampo da AIS. Em parte, o esforço de síntese procurava responder aos anseios da prática profissional, respaldados pelo diagnóstico de que ainda prevaleceria um abismo considerável entre as recomendações acadêmicas e as metodologias empregadas nos estudos de caso da AIS. Ao reduzirem a distância entre os dois universos de atuação e ajudarem na atualização dos procedimentos metodológicos mais indicados para a prática atual - ainda que cientes de que tais procedimentos não devem ser prescritivos, mas ajustados ao contexto local -, Arce-Gomez et al. (2015) reconhecem o papel relevante desempenhado pela codificação da disciplina na orientação dos agentes do subcampo e na formação de um conjunto sólido e coeso de boas práticas.

Entre os principais problemas associados à metodologia proposta pelo texto de 1994, além de seu caráter tecnocrático mais geral, figurava a ênfase em variáveis quantificáveis que deslocava

[83] Entre as principais contribuições da metodologia, estão: a necessidade de envolvimento público (ainda que limitado a momentos específicos, como será argumentado mais adiante), a coleta de informações sobre as outras alternativas disponíveis e sobre as condições preexistentes relevantes (*baseline conditions*), a previsão de como as partes afetadas responderão à intervenção (para compreender as consequências políticas da ação, antecipando os potenciais conflitos que surgirão), a estimativa de impactos indiretos e cumulativos, a possibilidade de recomendar a mudança total ou alterações na intervenção e a defesa de um programa de monitoramento, para acompanhar e gerir os impactos negativos enquanto ocorrem.

os resultados da avaliação de impacto social para as consequências mais imediatamente identificáveis e mensuráveis, esquivando-se de analisar os impactos sociais mais sutis, como as mudanças culturais de uma comunidade, de forma detida. Por contraposição, as abordagens participativas procuraram ressaltar as nuances, as particularidades e os contornos específicos de cada situação local, trazendo à tona os valores, os interesses, as visões e as opiniões das populações afetadas como parte imprescindível das análises de impacto[84]. Entendida como processo que vai além da mera coleta de informações e comentários do público, restrita a espaços predeterminados, a participação deveria efetivamente informar os processos de decisão e de planejamento. Entretanto, ainda não havia sido erguida uma ponte entre os processos metodológicos tradicionais de AIS e os desdobramentos das abordagens participativas da última década em termos de métodos (ARCE-GOMEZ et al., 2015).

Assumindo as limitações de abordagens tanto exclusivamente tecnocráticas quanto participativas, os autores recomendariam uma terceira via, fundada na integração de ambas no procedimento metodológico da AIS, o que aperfeiçoaria a capacidade de previsão dos estudos. Em resumo, a metodologia para consecução de um estudo adequado de AIS se pareceria com as etapas abaixo (que não são absolutamente lineares, mas também retroativas).

Tabela 5: Moldura Procedimental Consolidada para AIS

Etapa	Descrição	Objetivo
'Screening'	Descreve a intervenção e as alternativas de localização, convida o público potencialmente impactado a participar, analisa as questões e os impactos envolvidos (os dois últimos pontos não compunham a moldura proposta pelo ICGP em 1994).	Determinar se um estudo prévio de AIS é necessário[85].

[84] Ora, se impactos sociais, como visto, são contextualmente dependentes – já que devem ser sentidos ou percebidos por seres humanos, seja fisica ou cognitivamente -, a participação e o envolvimento públicos devem ser premissas centrais da avaliação de impacto social.

[85] Apesar das tentativas de autonomização em relação aos procedimentos metodológicos tradicionais da AIA, vinculados à regulação ambiental que normatiza os conhecidos Estudos de Impacto Ambiental, parece irrefutável que os métodos da AIS continuam fortemente associados a estes: "*The development of these steps was contextualized by the ICGP within the US National Environmental Policy Act of 1970. This means that, unfortunately, the SIA process is typically wedged firmly within Environmental Assessment processes. (...) SIAs are often conducted within the context of EIA regulatory frameworks (...)*" (ARCE-GOMEZ et al., 2015, p. 88). Uma das consequências principais dessa imbricação histórica, mesmo no caso da regulação brasileira, diz respeito ao fato de que a AIS apenas se restringe, juridicamente, à lista de empreendimentos obrigados a apresentar um EIA, para fins de licenciamento. Diversas outras atividades e ações, originadas de políticas, planos e programas, não são legalmente sujeitas a estudos de impacto social, porque não entram no escopo da atual política ambiental brasileira (Lei 6.938/1981).

Elaboração do Perfil Comunitário	Elabora um perfil das comunidades que poderão ser afetadas, explorando dados já existentes sobre a dinâmica da comunidade e sobre os impactos sociais relevantes ao projeto. Determina o domínio espacial afetado pela intervenção e delineia os principais receptores sociais e recursos comunitários potencialmente afetados. Diferente da abordagem inicial do ICGP, recomenda-se também o engajamento comunitário nessa etapa. Há um deslocamento gradual de perspectiva teórica: a comunidade afetada é vista como *expert* legítima para definir o que e quem deve ser incorporado ao perfil. A participação de especialistas e técnicos deve vir para facilitar o processo e garantir rigor científico. Método possível sugerido: criação de um Fórum Comunitário Interativo.	Nessa etapa, as condições preexistentes à intervenção são articuladas, e as comunidades afetadas são localizadas geograficamente e tem suas características socioculturais, econômicas e políticas descritas.
Definição do Escopo do Estudo	Define o escopo dos impactos derivados da intervenção, analisando-os segundo os critérios de durabilidade, reversibilidade, custo-benefício, magnitude, probabilidade de ocorrência, probabilidade de impactos cumulativos e secundários, relevância para as políticas públicas, incerteza quanto aos efeitos e qualquer controvérsia em relação à matéria. É igualmente importante o envolvimento público em espaços de discussão e decisão, nessa fase, para garantir que os impactos sociais mais sutis e menos tangíveis sejam considerados e para garantir que as preocupações da comunidade sejam verbalizadas e reconhecidas.	Esse procedimento identifica a ampla gama de questões e impactos relevantes para dada intervenção, selecionando os limites do estudo.
Avaliação dos Impactos	Avalia a significância futura dos impactos previstos na etapa anterior. Por meio da abordagem técnica, podem ser usados modelos de análise comparativa, cenários, métodos de multiplicação populacional, significância estatística etc. Infelizmente, pouco tem sido produzido sobre métodos de participação para a avaliação de impactos na literatura especializada. Contudo, a proposta de um Fórum Comunitário Interativo (como na etapa 2) parece ser um exemplo de técnica de participação útil. Esse espaço daria voz à comunidade para identificar os possíveis efeitos dos impactos sobre si, apoiando-se em conhecimento e experiências locais. Essa etapa congrega a avaliação de impactos cumulativos também[86].	Os impactos são avaliados individualmente, para aferir as implicações e os efeitos de cada um deles sobre a comunidade.
Desenvolvimento de Alternativas	Formula alternativas para a intervenção e avalia as consequências de cada uma delas sobre os temas e os impactos identificados na etapa anterior. Esse procedimento deve ser realizada em separado, considerando as alternativas propostas pelo empreendedor para reduzir ou remover impactos negativos. Argumenta-se que o aporte da contribuição comunitária também é fundamental no desenho das alternativas e na decisão final, uma vez que não importam apenas os fatores técnicos e de engenharia, mas os critérios sociais, ambientais e econômicos inclusive. A análise de viabilidade ambiental de uma intervenção deve selecionar a opção mais desejável sob todos esses aspectos.	O objetivo central dessa etapa é indicar a melhor alternativa possível para a intervenção planejada, orientando a decisão política final.

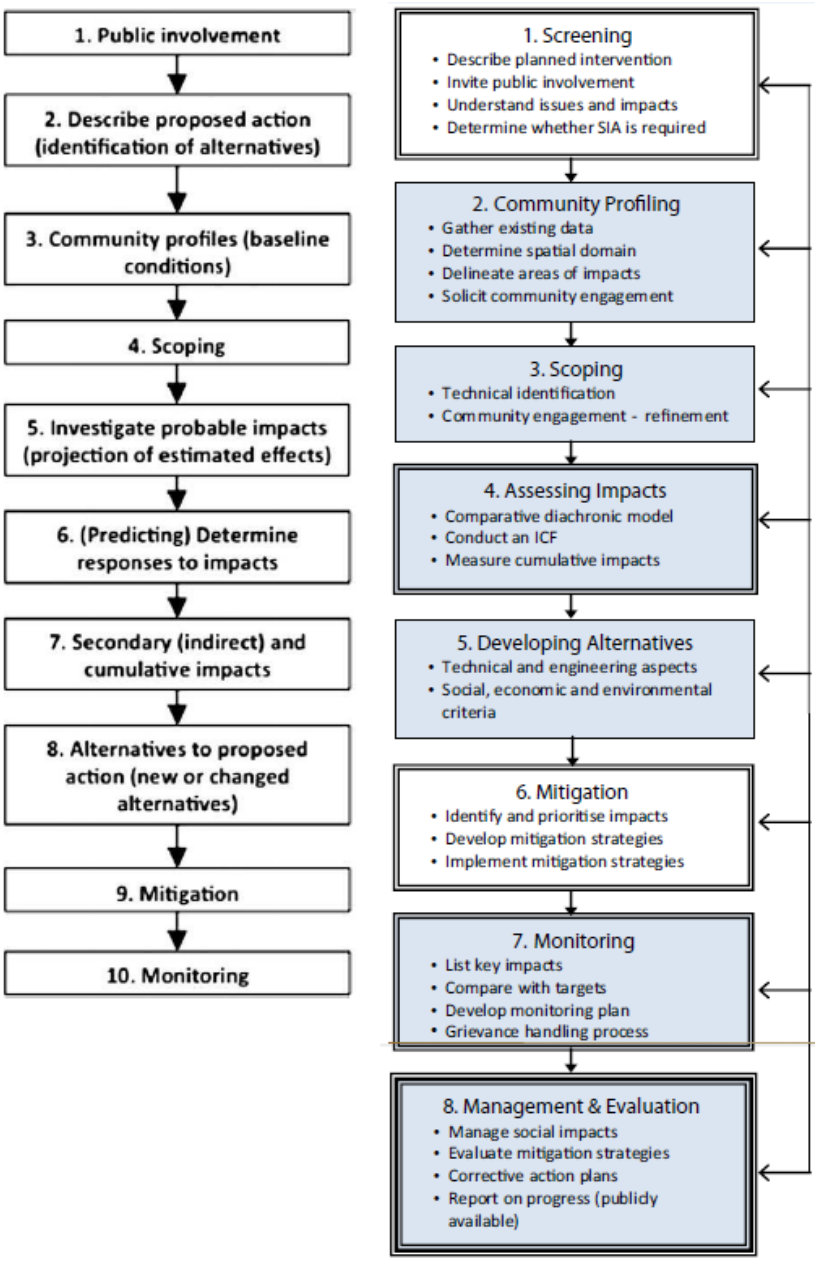
[86] Pouca orientação tem sido dada aos métodos de mensuração de impactos cumulativos na prática, a despeito de sua emergência recente como tema candente da área de AI. Algumas técnicas tem sido sugeridas (como modelagem, o uso de cenários, a análise de trajetória de impacto, a pesquisa colaborativa), embora ainda necessitem passar por teste e validação empíricas no subcampo da AIS (ARCE-GOMEZ et al., 2015).

Mitigação	A etapa envolve 1) identificar e priorizar os impactos da etapa anterior de acordo com a significância e o momento de ocorrência (o que permite a alocação eficiente do tempo e dos recursos do proponente); 2) implementar estratégias de mitigação; 3) integrar possivelmente estratégias de valorização. Todas essas atividades dependem da atuação de técnicos especializados. Entretanto, o desenho das estratégias de mitigação devem ser desenvolvidas em conjunto com as partes interessadas (por meio de um Fórum Comunitário Interativo, por exemplo).	Elabora estratégias de mitigação (seguindo a hierarquia: evitar, minimizar e compensar) e de valorização de impactos positivos, bem como desenvolve um plano de gestão dos impactos sociais.
Monitoramento	A etapa envolve o desenho de um sistema de acompanhamento dos impactos sociais com a possibilidade de determinar a acuidade dos impactos de acordo com as previsões iniciais. Nesse momento, podem surgir impactos não antecipados. O ICGP não fornece orientação suficiente sobre como isso deve ser feito. Sugere-se a adoção integrada da abordagem técnica e participativa para lidar com a sustentabilidade social. Os instrumentos puramente técnicos, como as *checklists*, podem não abarcar os impactos mais significativos para a comunidade, tendendo a examinar apenas os impactos facilmente quantificáveis. As visões da comunidade, aliadas ao conhecimento técnico, podem gerar uma maior compreensão do meio social. Ademais, a comunidades devem compartilhar a responsabilidade no processo de monitoramento e devem ter seu papel fortalecido no desenvolvimento de sistemas e mecanismos de monitoramento de impactos, integrando suas visões, opiniões e saber local no processo. Em geral, o monitoramento social aparece como um componente de planos de gestão ambiental.	Monitora continuadamente os impactos sociais, de modo a antecipar possíveis problemas, dar respostas rápidas aos impactos desenrolados e aferir a precisão, ou não, das previsões realizadas nas fases anteriores.
Gestão e Avaliação	Propõe-se esse novo e último passo na moldura original do ICGP. A histórica ausência de um quadro de governança para gerir os impactos socioeconômicos tem deixado muitos projetos de desenvolvimento mal preparados para satisfazer as expectativas da comunidade. Além da gestão, falta uma avaliação continuada para saber quão bem o processo de AIS foi implementado, quais áreas precisam ser aprimoradas e para desenhar planos de melhoria para as áreas identificadas. Os impactos sociais devem ser geridos até o momento em que não mais representam consequências negativas sobre as comunidades afetadas (ou até que os impactos positivos alcancem seu máximo potencial). A gestão e avaliação devem durar por toda a vida útil da intervenção. Aconselha-se ainda a publicização transparente dos relatórios que apresentam os resultados alcançados pela AIS, contando com as opiniões de todas as partes interessadas envolvidas no processo.	Um plano de gestão e avaliação continuada serviria como ferramenta para lidar com os impactos sociais durante a implementação da intervenção planejada. O plano operacionalizaria os resultados da AIS, através do desenho de processos, estratégias e atividades necessárias à garantia dos objetivos esperados (uma ponte entre a avaliação *ex-ante* e a devida implementação do projeto).

Fonte: elaboração própria adaptada de Arce-Gomez et al. (2015, p. 87-93).

Para demonstrar a trajetória de desenvolvimento teórico em relação aos procedimentos metodológicos mais adequados à consecução dos estudos de AIS, expõe-se a figura abaixo, que compara a moldura originalmente proposta pelo ICGP, em 1994, com aquela resultante dos progressivos acúmulos de melhores práticas, desenvolvida por Arce-Gomez et al. (2015).

Figura 3: Moldura Procedimental Original do ICGP (1994) e Moldura Consolidada por Arce-Gomez et al. (2015)



Fonte: ARCE-GOMEZ et al., 2015, p. 87-88.

2.4. Consensos Emergentes na Avaliação de Impacto Social

As últimas duas décadas testemunharam um desenvolvimento teórico considerável na área de AIS, no plano internacional, reflexo de (e impulsionada por) sua progressiva consolidação enquanto subcampo relativamente autônomo da AI. Ao longo desse período, seriam erguidos alguns consensos importantes sobre as características, a abrangência e os processos mais adequados à execução dos estudos e sobre o alcance do papel a ser desempenhado pela AIS.

Políticas, Planos, Programas e Projetos

Talvez um dos primeiros consensos forjados tenha sido justo aquele originado dos debates em torno da consolidação das fronteiras de atuação legítima da AIS. Ao almejar desprender-se das amarras exclusivas da regulação ambiental de projetos, às quais se subordinava desde seus primórdios, o subcampo da AIS viria a defender sua relevância em outros domínios, como o das políticas públicas[87].

Um dos pioneiros desse debate, ainda em meados da década de 80, Finsterbusch (1984) defenderia a utilidade da AIS enquanto metodologia para estimar e comparar os custos e benefícios sociais associados a diferentes alternativas de políticas, planos e programas – além dos usuais projetos. Era preciso diferenciá-la, no entanto, de outras duas áreas mais consolidadas no campo da gestão de políticas públicas: a AIS não deveria ser confundida com pesquisa prévia para formulação de uma política específica tampouco com pesquisa de avaliação de resultados pós-implementação. A especificidade da avaliação de impacto social de políticas públicas residiria, ao contrário, no intervalo entre as duas metodologias acima, lidando com propostas de políticas públicas já estruturadas, mas ainda não implementadas, com a função de orientar a seleção da melhor alternativa disponível.

Apesar do consenso em torno da necessidade de políticas, planos e programas engendrarem processos de AIS em suas formulações, parece claro que pouco se tem avançado na prática, no contexto internacional. Em larga medida, tal constatação decorre do fato de que a esfera das políticas públicas tem se mostrado alheia à avaliação de impacto em geral, sem instrumentos

[87] Vale notar que esse desejo de expansão também acontece em paralelo a discussões similares na esfera ambiental. Com efeito, desde o início da década de 90, advogava-se um instrumento capaz de complementar as lacunas deixadas pela AIA em termos de planejamento e gestão ambientais. Nascia aqui a ferramenta conhecida como Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que pressupunha a consideração de alternativas no nível ascendente das políticas, dos planos e dos programas. No entanto, diferente da AIA, ainda não existe regulamentação nacional sobre o uso da AAE. O mesmo pode ser dito sobre a AIS.

normativos que a submetam para tanto, assim como quase inexistem regulamentações nacionais específicas de AIS em nível internacional (ESTEVES et al., 2012).

Impactos Regionais e Cumulativos

À medida que se desenvolvia o debate sobre os limites da AIA como instrumento do planejamento ambiental[88], viria à tona outra lacuna importante: as várias avaliações de impacto conduzidas em uma mesma região geográfica raramente seriam entrecruzadas e referenciadas, existindo pouquíssima colaboração e coordenação entre os empreendedores responsáveis pelos projetos colocalizados. E, naqueles poucos casos em que análises integradas foram realizadas, poucas dariam efetiva atenção aos impactos sociais cumulativos. O resultado, por sua vez, teria sido o reduzido emprego de tais avaliações pelos próprios governos locais, como ferramentas para gerir os impactos cumulativos e regionais ao longo do tempo (ESTEVES et al., 2012), além de uma insuficiente abordagem regional para as medidas mitigadoras propostas pelas avaliações de impacto ambiental (MACHADO, 2000).

A falta de maior atenção aos impactos regionais e cumulativos, tanto na produção das avaliações de impacto quanto no processo do licenciamento, bem como o incipiente desenvolvimento teórico-metodológico do tema na área acadêmica (ARCE-GOMEZ et al., 2015), tem relegado a um segundo plano a consideração dos ônus abrangentes envolvidos na aprovação de vários projetos de grande porte em uma mesma região. Como assinala Machado (2000), se é verdade que a metropolização ou regionalização de grandes empreendimentos traz consigo a possibilidade de incremento da renda regional, das oportunidades de emprego e da quantidade de investimentos (como em tecnologia avançada), também é verdadeiro que essa dinâmica engendra custos consideráveis para os poderes públicos municipais e estadual, que se vêem compelidos a dotar a região com infraestrutura física e social correspondente à pressão exercida pela nova demanda sobre serviços públicos urbanos. Os efeitos mais visíveis desses custos podem ser observados no quadro de déficit habitacional crescente e precariedade urbanística, nos processos de segregação e exclusão socioespaciais, no comprometimento da paisagem e na degradação da

[88] No caso brasileiro, esse debate também aparece acompanhado da discussão sobre os limites do modelo de licenciamento ambiental em voga, estruturado sobre a aprovação de projetos pontuais, sem dar conta de abordar os múltiplos impactos cumulativos originados de projetos colocalizados em uma mesma região.

qualidade e oferta dos serviços básicos de saneamento ambiental, energia, saúde, educação, transportes etc.

Diante dessa compreensão, seria construído certo consenso em torno da importância de análises que contextualizem, nas avaliações de impacto ambiental/social, o empreendimento sob licenciamento. A contextualização regional, assim defendida, contribuiria para pôr em relevo os custos cumulativos envolvidos na decisão de viabilidade de um projeto, para expor as medidas de natureza regional necessárias e para modificar a lógica predominante do licenciamento, passando da análise de projetos fragmentados e (aparentemente) desconexos para uma análise fundada na solidariedade espacial e na possibilidade de tecer pactos territoriais. Para cumprir com esses indicativos, no entanto, deveriam ser revistos os objetivos, as estratégias, a metodologia e a abrangência dos estudos tradicionais de AIA - e, por tabela, de seu componente social (MACHADO, 2000).

Abordagens Integradas

Conforme argumentado anteriormente, a partir de meados da década de 80, haveria um deslocamento progressivo (isto é, ao menos no discurso) em direção a abordagens integradas, cujo impulso seria alavancado pelos debates em torno da ideia de desenvolvimento sustentável, a partir da publicação do relatório Brundtland e consolidada na Conferência Rio-92. Acompanhando o espírito por trás da metáfora do tripé da sustentabilidade (equilíbrio ecológico, desenvolvimento econômico e equidade social), o campo da avaliação de impacto passaria a advogar a indissociabilidade entre impactos biofísicos e socioeconômicos (VANCLAY, 2003, 2004).

No entanto, o ímpeto inovador da área encontraria dificuldades para sua concretização. Por ser o instrumento mais desenvolvido do campo da avaliação de impacto, alicerçado por marcos legais próprios em dezenas de jurisdições nacionais, a AIA continuaria a ser utilizada para estimar impactos sociais, mas sem corresponder à promessa de integração entre as temáticas que compõem seus estudos. Para além da tradição teórica consolidada ao longo de décadas de produção de AIAs, em contextos de regulação ambiental de viés restrito (ou de mentalidade conservacionista), o campo da AI padecia de metodologias que dessem respostas aos novos desdobramentos teóricos defendidos no nível do discurso. Para superar a costumeira divisão monolítica entre os componentes biótico, físico e social, no interior da AIA, bem como o peso maior conferido aos dois primeiros, era preciso avançar na formulação de abordagens condizentes com o desafio.

As novas abordagens deveriam refletir os elos causais complexos que transformam impactos biofísicos em impactos sociais (os chamados impactos sociais indiretos) e mudanças sociais em mudanças biofísicas, gerando também impactos biofísicos. A falta de compreensão desses nexos se plasmaria, inclusive, em alguns dos pressupostos irrefletidos encontrados nos estudos de AIA: impactos na qualidade da água são negativos *porque* interferem nas funções ambientais e nos valores atribuídos a esse recurso natural pela sociedade – por exemplo, seu uso para contemplação, navegação, pescaria, recreação, abastecimento público, irrigação etc (SLOOTWEG et al., 2001).

Para avançar na compreensão integrada dos componentes da AIA, Slootweg et al. (2001) propõem uma moldura analítica apoiada na ideia de função ambiental[89]. Como no exemplo da água acima, a abordagem por funções ambientais abriria a perspectiva para a multifuncionalidade simultânea desempenhada pelos recursos naturais, que pode vir a ser afetada por uma intervenção humana, dando suporte à decisão política e ao planejamento. Esse viés de análise se basearia, em parte, nas abordagens de serviços ecossistêmicos realizados em alguns países, que se assentam na caracterização, classificação e avaliação de função desempenhada por recursos naturais e usufruída pelas sociedades humanas. Em outras palavras, o ponto de partida dessa proposta de abordagem integrada consiste no reconhecimento de que as sociedades humanas dependem dos serviços e bens oferecidos pelo ambiente biofísico, ao mesmo tempo em que esses serviços e bens ambientais (i.e., as funções ambientais) só podem ser valorados a partir de um referencial cultural e contexto social específicos. Os valores ambientais podem ser expressos, simultaneamente, em termos econômicos (valor monetário), ecológicos (valores temporais e espaciais que as sociedades atribuem à manutenção dos sistemas de suporte da vida terrestre) e socioculturais (como saúde, qualidade de vida, segurança, condição habitacional, valores religiosos etc)[90].

---

[89] De acordo com os autores, quatro categorias abrangentes de funções ambientais podem ser distinguidas: 1) função de produção (recursos que podem ser encontrados e extraídos do ambiente, como petróleo, gás, peixes e animais de caça, frutas, lenha etc); 2) função de processamento e regulação, ligado aos processos químicos, biológicos e físicos para manutenção dos sistemas de suporte ecossistêmico; 3) função de suporte (*carrying*) , fornecida pelo ambiente enquanto espaço físico com condições adequadas para desenvolver atividades diversas; 4) função de significação, que inclui a simbolização, a significação e os valores sociais atribuídos ao meio ambiente, seja a sua paisagem natural, seja a sua paisagem construída, cultural.

[90] É importante frisar que os valores ambientais também mudam a depender do grupo social que compõe uma sociedade. Por isso, a identificação desses valores deve incluir as opiniões e visões de muitas pessoas (SLOOTWEG et al., 2001).

Avaliação Estratégica e Pró-ativa

Compartilhando o mesmo pano de fundo histórico que daria origem ao desenvolvimento de abordagens mais integradas e interdisciplinares, o escopo e os objetivos tradicionais dos estudos de AIA viriam a ser gradualmente contestados. Se o instrumento de avaliação de impacto ambiental fora inovador na década de 70, consolidando as bases para uma regulação ambiental sistemática em dezenas de países ao redor do mundo, o instrumento parecia agora insuficiente ou, pelo menos, defasado quanto aos seus propósitos originais. Com a ascendência do conceito de desenvolvimento sustentável, passava-se a questionar o papel e a efetividade da AIA como ferramenta de apoio para concretização desse ideal. Na Conferência Rio-92, os agentes do campo da AI passariam a advogar a reinvenção e a importância renovada da avaliação de impacto, enquanto método e instrumento capaz de pavimentar o caminho entre as propostas de desenvolvimento reais e a almejada sustentabilidade[91] (SÁNCHEZ; CROAL, 2012).

A principal crítica recairia no fato de que, na maior parte dos países, as legislações ambientais enfatizariam o aspecto negativo do impacto e, portanto, os efeitos adversos na avaliação de impacto de uma intervenção. Como reflexo dessa perspectiva, as AIAs resultantes focariam demasiadamente em medidas de mitigação e compensação, mantendo uma postura reativa, em vez de buscarem formas pró-ativas de contribuir com o ideal de desenvolvimento sustentável[92]. Para Vanclay (2003), o foco da AIS, em particular, deveria estar voltado ao aperfeiçoamento dos benefícios potenciais advindos de cada intervenção[93].

Todavia, poucas regulações nacionais parecem dar ensejo à atuação mais pró-ativa da AIA (e, menos ainda, da AIS) - não raras vezes, reduzindo-a a um mero obstáculo regulatório –, e poucos esforços tem sido endereçados para aperfeiçoar a prática da AI nesse sentido. Em parte, a

---

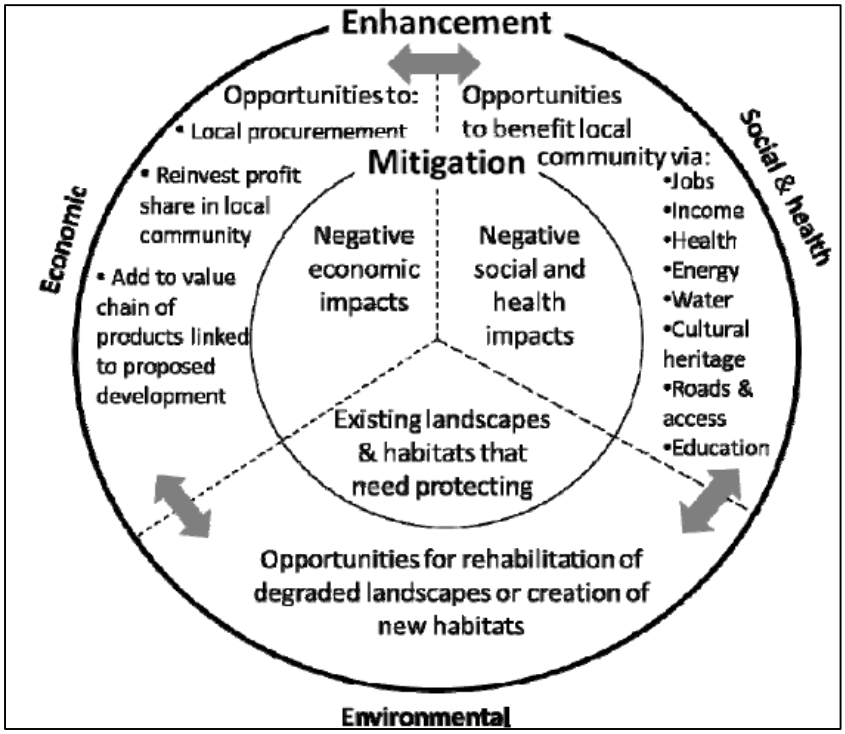
[91] É com esse propósito, igualmente, que se desenvolve o instrumento de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) em paralelo.

[92] Por exemplo, garantindo, na aprovação de projetos, melhorias efetivas na saúde e no bem-estar, o desenvolvimento social, a preservação da biodiversidade, a recuperação de ecossistemas, a melhoria no desenho urbano e no número de áreas verdes, a proteção da herança cultural e a melhoria na qualidade paisagística, além do maior alcance no número de beneficiários da intervenção (JOÃO et al., 2011).

[93] Para o mesmo autor, inclusive, esse enfoque constituiria uma distinção marcante entre a AIA e a AIS: “A key difference between SIA and EIA is the increasing focus in SIA on enhancing the benefits of projects to impacted communities” (VANCLAY et al., 2015, p. iv).

resistência reside na disseminação já consolidada da concepção que rege a conhecida hierarquia de mitigação, na qual a valorização de benefícios (*enhancement*) aparece como último recurso disponível da mitigação e não como uma medida separada e complementar à hierarquia[94]. Outro fator de resistência inclui a falta de clareza conceitual sobre a definição de 'valorização', que deve ser entendida como todas as tentativas deliberadas, desde a concepção e desenho até o final da vida útil da intervenção, para assegurar o sucesso de uma ampla gama de resultados positivos diretos e indiretos que podem ser originados daquela intervenção para as comunidades e o meio biofísico. Por essa razão, a valorização se apresenta como uma série de atividades complementares e separadas daquelas oriundas da mitigação e compensação, devendo caminhar juntas e não por exclusão (JOÃO et al., 2011).

Figura 4: Valorização (*Enhancement*) como Camada Adicional na Avaliação de Impacto



Fonte: JOÃO et al., 2011, p. 173.

[94] A hierarquia de mitigação propõe uma ordem prioritária para a intervenção de medidas: 1) evitar na fonte, 2) minimizar na fonte, 3) reduzir no local, 4) reduzir no receptor, 5) reparar, 6) compensar na mesma espécie, 7) compensar por outros meios e 7) valorizar (JOÃO et al., 2011).

Alguns obstáculos tem sido apontados para a ampla aceitação dessa nova tendência no campo da AI ou para sua inserção como requisito legal em marcos regulatórios, entre os quais: a ponderação de que possa ser interpretada pela população como um mecanismo sutil de compra da aceitação comunitária em relação a projetos com impactos negativos substantivos, a ausência de um maior desenvolvimento teórico-metodológico sobre o assunto, para balizar a atuação dos profissionais de AI e o receio de que seja encapsulada pela rigidez burocrática, extinguindo seu potencial criativo. Além dessas preocupações, a consolidação da tendência ainda exigiria superar outros percalços, como a demonstração de sua importância para reguladores, governantes e empreendedores (de modo que não fique sujeita a fatores circunstanciais, como falta de tempo e recursos ou supostos atrasos no cronograma da intervenção), a definição de responsabilidades de financiamento e gestão, bem como o estabelecimento de formas para medir e avaliar a efetividade das medidas de valorização adotadas durante certo período de tempo – que devem se sustentar também nos valores do público-alvo. Por fim, outro ponto fundamental do debate, talvez até mesmo anterior aos demais, deita raízes no terreno próprio da política: o que se procura valorizar e a quem devem ser direcionadas as medidas de valorização de benefícios afinal (JOÃO et al., 2011; VANCLAY et al., 2015)? A tentativa de resposta a essas duas perguntas-chave certamente tem gerado controvérsias e mais desafios para a consolidação da tendência emergente.

Ainda assim, seus defensores propugnam o avanço gradual e paulatino em direção à incorporação da temática, em todas as formas de avaliação de impacto, através de um conjunto de ações estratégicas para sua implementação. Tais ações incluiriam a elaboração de documentos de orientação e divulgação de melhores práticas; a construção de uma definição coerente e juridicamente vinculante; a revisão e atualização de legislações ambientais, para que mencionem a matéria com maior ênfase; a mudança de cultura na prática de AI e nos processos regulatórios para emissão de licenças, por meio de capacitação, incentivos e financiamento; e a priorização do tema, através de discussões separadas daquelas para as medidas mitigadoras e compensatórias (JOÃO et al., 2011).

Para que não acentue desigualdades sociais preexistentes ou gere impactos negativos adicionais, mas atinja o público pretendido e alcance uma distribuição mais equânime dos benefícios, o desenvolvimento das medidas de valorização deve estar submetido ao mesmo rigor

da AI, sendo antecipado no planejamento[95] e objeto de monitoramento, gestão adaptativa e avaliação continuada (JOÃO et al., 2011; TAKYI, 2012).

Avaliação de Impacto Social como Processo Contínuo de Gestão

À medida que a AIS se institucionalizava como subcampo relativamente autônomo no interior da avaliação de impacto - erguendo fronteiras de separação em relação à tradicional AIA, por meio de valores, princípios e conceitos próprios -, seria questionada sua esfera convencional de atuação. Seus agentes gradualmente advogariam a expansão da área, de modo que se debruçasse além da mera elaboração de estudos de previsão de impacto social para agências reguladoras. Esse movimento de expansão viria acompanhado, em paralelo, pela consolidação da definição de AIS enquanto o processo de gestão contínua das questões sociais (KEMP; VANCLAY, 2013), em contraposição à ideia de que seria um produto a ser entregue em uma etapa específica do licenciamento ambiental. Junto ao consenso de que a área deveria se inserir também no plano das políticas públicas, originava-se a convicção de que a simples restrição da AIS à fase prévia de estudos para emissão de licença de empreendimentos, no âmbito da regulação ambiental, já não era suficiente se o objetivo fosse gerir satisfatoriamente os impactos sociais resultantes.

Com efeito, o acúmulo de experiência prática e o histórico alarmante de impactos sociais registrados após a implementação de grandes intervenções pareciam indicar lacunas no planejamento dos projetos. Entre os principais problemas identificados, figuravam os tópicos recorrentes relacionados ao reassentamento involuntário, ao início das operações e à desativação final do empreendimento. A efetividade da AIS só poderia ser garantida com a continuidade do acompanhamento do projeto, durante todo o desenrolar de sua vida útil, antecipando inclusive, na fase de planejamento, a transição para sua operação e depois para o seu desfecho:

> To some extent, projects that have a large construction workforce but a small operations workforce (…) need to manage the shift from construction to operation (i.e. workforce demobilisation) in a somewhat similar way to a closure process, at least from a social perspective. It is therefore being increasingly realised that all projects need to plan for closure early in the life of the project (…) (VANCLAY et al., 2015, p. 30).

[95] "For many projects, however, training local people for employment with the project and supporting local businesses to supply the project is not done early or effectively, and thus a development opportunity is missed" (VANCLAY et al., 2015, p. 28).

A despeito da vasta experiência acumulada sobre as consequências negativas do reassentamento involuntário, muito pouco desse conhecimento tem sido revertido para a melhoria efetiva na prática de condução do processo – o qual deveria levar em mais séria consideração aspectos de saúde e bem-estar psicológico, por se tratar de uma experiência traumática na maior parte dos casos, bem como oportunidades reais de empoderamento e autonomização da população afetada. Para tanto, as populações afetadas deveriam ser sistematicamente ouvidas, envolvidas e consideradas sujeitos ativos de seu próprio processo de reassentamento, tendo papel no desenho de sua relocação, no planejamento da ação e na discussão de formas de como manter ou fortalecer sua condição de vida e seus vínculos enquanto comunidade. Como raras vezes esse parece ser o caso, o resultante comum tem sido a subestimação dos custos e do tempo envolvidos no reassentamento, além da subestimação dos potenciais impactos sociais futuros associados ao processo de deslocamento involuntário:

> Michael Cernea identified eight major impoverishment risks to people that commonly arise from project-induced displacement and resettlement: landlessness; joblessness; homelessness; marginalisation; increased morbidity and mortality; food insecurity; loss of access to common property; and social disarticulation. Thinking about these risks and enacting strategies to counter them are key to successful resettlement and successful projects that deliver shared value (VANCLAY et al., 2015, p. 27).

Segundo Vanclay et al. (2015), o processo de reassentamento não deve ser considerado finalizado até que todos os seus impactos adversos associados sejam devidamente endereçados[96]. Em outras palavras, diferentemente da prática usual, a gestão contínua das questões sociais envolvidas no reassentamento (i.e., a AIS) deve ir além da realocação espacial das famílias, consumindo alguns anos de avaliação pós-ocupação, de maneira que o fim do processo seja seguido de autonomia comunitária e capacidade governamental para assumir a gestão das necessidades públicas do novo local[97].

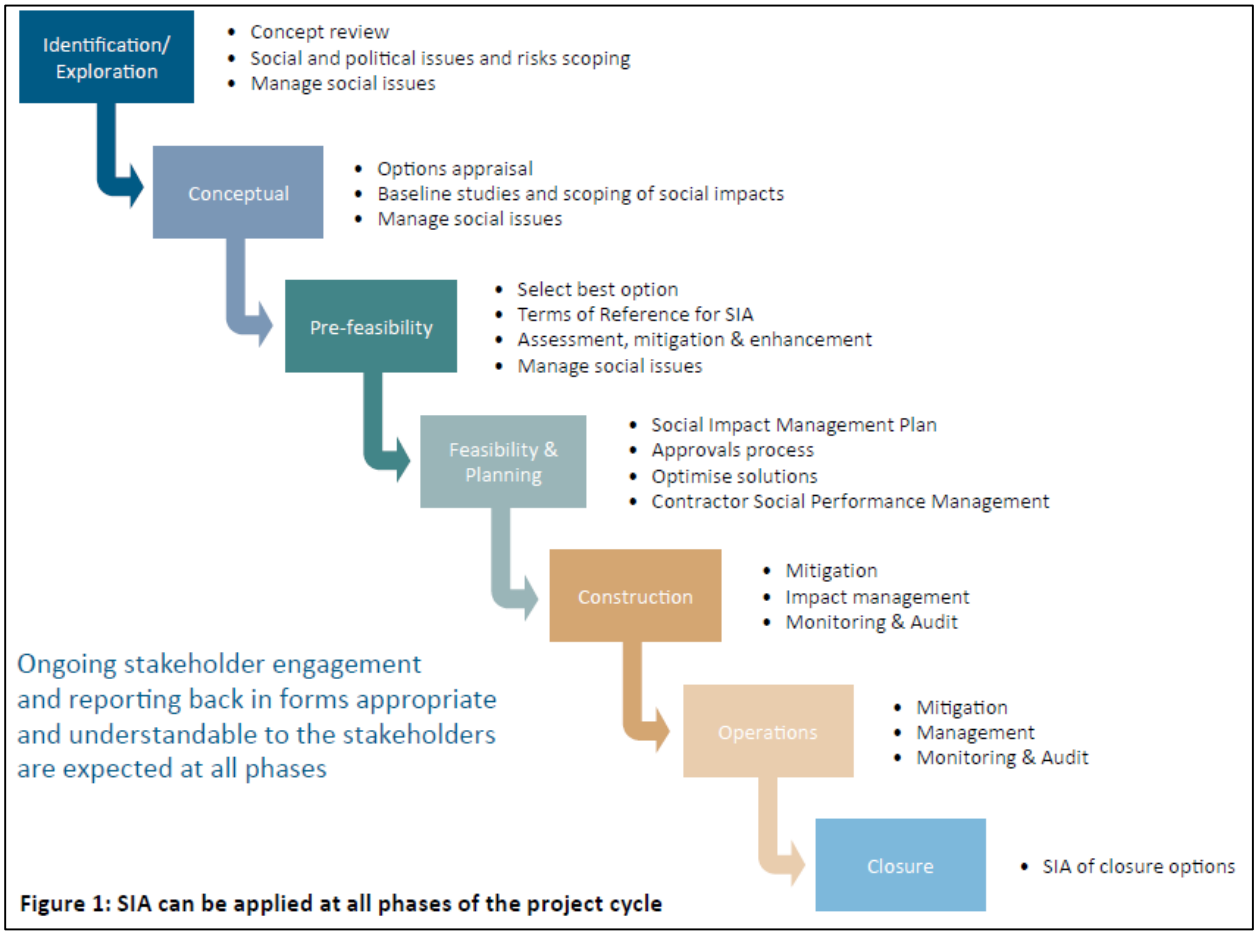
---

[96] De preferência, o processo deve ser encerrado com uma auditoria independente e externa, a fim de averiguar se todos os impactos foram apropriadamente endereçados, se o padrão de vida dos indivíduos reassentados é comparável àquele vivido por eles antes da intervenção, se existem ainda queixas por parte dos reassentados, se todas as normas nacionais e internacionais referentes à matéria foram cumpridas durante o processo de reassentamento e se todas as provisões estabelecidas nos estudos de avaliação de impacto social foram levadas em consideração (VANCLAY et al., 2015).

[97] É oportuno lembrar que os impactos sociais e as novas necessidades do local são tanto das populações realocadas quanto das comunidades que as receberão em seu território. Formas de beneficiar e compensar essas comunidades também são relevantes. A compensação deve incluir um conjunto de intervenções (como assistência social,

A figura, abaixo, ilustra bem o papel que vem sendo creditado à AIS (em teoria, mas com amplas diferenças entre as diversas jurisdições nacionais) em todas as fases de um projeto, desde sua concepção até o seu fechamento ou desativação.

Figura 5: Relevância da Avaliação de Impacto Social em Todas as Fases de um Projeto



Fonte: VANCLAY et al., 2015, p. 06.

Participação Social como Princípio Fundante da Prática de AIS

As duas últimas décadas presenciaram um deslocamento gradual de abordagens de AIS de viés mais tecnocrático, com forte ênfase do modelo norte-americano, para abordagens centradas na participação e no envolvimento comunitários. Esse deslocamento, que tem angariado consenso no meio acadêmico e profissional, não apenas condizeria com as novas formulações teóricas sobre

capacitação etc) direcionado para a melhoria ou, no mínimo, a restauração da condição de vida das populações afetadas.

a natureza dos impactos sociais, como também traria embutido a preocupação com questões político-filosóficas mais de fundo, relacionadas à governança e gestão democráticas do ambiente (construído ou não)[98]. Em outras palavras, ganharia maior relevo, no terreno das ideias, as abordagens que procuravam apontar para formas de engajamento e participação social mais ativas, de modo a estimular o desencadeamento de processos democráticos e de compartilhamento do poder decisório no contexto da regulação ambiental, no qual se inseria a AIS particularmente. Viria a corroborar com essa inflexão teórico-metodológica a compreensão de que indivíduos e comunidades teriam o direito democrático de influenciar e se envolver nas decisões políticas de assuntos que afetam diretamente suas vidas, incindindo sobre as possíveis mudanças em sua realidade local:

> (…) approaches that encompass a democratic philosophy about the rights of people in a community to be involved in decision making about matters that will likely affect their lives (…). There is also an underlying philosophy about empowerment and social inclusion, particularly of vulnerable and/or minority groups. An important aspect of community engagement is the potential for deliberation and deliberative outcomes, and for collaborative learning and collaborative governance (VANCLAY et al., 2015, p. 20).

Do ponto de vista pragmático, ademais, tornava-se patente o esgotamento dos modelos de participação tradicionalmente acionados. De acordo com as críticas tecidas por alguns dos principais expoentes internacionais do subcampo da AIS, na maior parte das vezes, os processos levados a cabo não satisfazem os anseios e as expectativas de participação das populações afetadas pelas intervenções, sobretudo, porque não pretendem ser processos deliberativos para decidir sobre a viabilidade ou aceitação local de um projeto. Ao contrário, os processos participativos (pontuais) passam a ser vistos, crescentemente, a partir de uma miríade de posições negativas: seja como mecanismos de legitimação de decisões preestabelecidas, seja como mera conformação formal a requisitos regulatórios ou, no melhor cenário, como processo muito restritivo de aprimoramento da intervenção. Em qualquer um dos casos, prevaleceria o pressuposto de que o empreendimento deve ser aprovado. A margem de manobra aberta consistiria apenas em negociar as condições da implantação e o alcance das medidas mitigadoras e compensatórias (ESTEVES et al., 2012; MACHADO, 2000; VANCLAY et al., 2015). Nesse jogo de negociação desigual entre

[98] Essas preocupações, por sua vez, se plasmariam nos novos princípios internacionais para a prática de avaliação de impacto social, já mencionados anteriormente, nesse mesmo capítulo (VANCLAY, 2003).

contendores de capital político, científico e econômico assimétricos[99], o resultado tem se mostrado desfavorável para os grupos sociais mais vulneráveis, marginalizados e minoritários da sociedade.

Para distinguir os diversos papéis políticos que podem ser atribuídos ao público a depender do tipo de processo participativo desencadeado, a Associação Internacional para a Participação Pública elaboraria um quadro elucidativo, visto abaixo, baseado em um espectro crescente de influência na tomada de decisão final.

Figura 6: Tipos de Participação Pública por Influência na Tomada de Decisão

Increasing Impact in the Decision

	Inform	Consult	Involve	Collaborate	Empower
Public Participation Goal	To provide the public with balance and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions.	To obtain public feedback on analysis alternatives and/or decisions.	To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered.	To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution.	To place final decision making in the hands of the public.
Promise to the Public	We will keep you informed.	We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision. We will seek your feedback on drafts and proposals.	We will work with you to ensure that your concerns and aspirations are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will work together with you to formulate solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to maximum extent possible.	We will implement what you decide.

Fonte: INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION apud VANCLAY et al., 2015, p. 21.

Pelo espectro acima, os graus de influência política da participação pública também aparece atrelada à (des)continuidade ou nível de profundidade do processo participativo. Com

[99] Vanclay et al. (2015) chegam a sugerir vias alternativas para contratação de estudos de avaliação de impacto, como forma de atenuar desigualdades de poder entre comunidades afetadas e proponentes, uma vez que as consultorias responsáveis pelos estudos costumam ser selecionadas e financiadas pelos próprios empreendedores interessados na viabilidade da intervenção: "(…) there is still an evident power imbalance between the proponent and the community. One model that can be applied in contexts with low trust between the proponent and the community is for the proponent to provide funding to the host communities so that they can commission their own impact assessment consultants. The community-based SIA would assist in informing the community" (VANCLAY et al., 2015, p. 06).

efeito, outro conjunto de críticas tem sido endereçado à pontualidade temporal dos momentos de participação no ciclo de um projeto. Entre a concepção, o estudo de viabilidade, a aprovação, a implementação e o monitoramento da operação do empreendimento, a participação pública tem permanecido restrita, na maior parte dos casos, a momentos intermediários bastante localizados, com o intuito exclusivo de informar e consultar as populações sobre os estudos de avaliação de impacto já efetuados, extraindo sugestões e comentários para aperfeiçoar o projeto antes de sua aprovação pelas agências reguladoras, mas sem que haja garantia de incorporação das contribuições, de realização de devolutivas sobre o andamento das alterações ou de mudança substancial ou revogação da intervenção em si. A fraca moldura democrática da regulação ambiental – neste caso particular, da AIA e do licenciamento ambiental - teria horizonte de curto prazo, contudo, já que contribuiria para minar a construção de processos participativos de intervenções futuras. Ao questionarem o valor de seu envolvimento e a sua influência real na decisão política final, os participantes passariam a assumir uma postura cética e desiludida em relação a tais processos (ESTEVES et al., 2012).

Embora tanto a AIA quanto a AIS (quando existente) sejam instrumentos de planejamento e regulação ambiental, bem como reificadoras de um saber técnico-científico que se traduz em capital político, ambas detêm limitações face às normas jurídicas preestabelecidas que regem os meandros institucionais de funcionamento do licenciamento de projetos. Isto é, ambas tem capacidade reduzida de interferência no escopo e no alcance deliberativo da participação pública determinados pelas legislações nacionais de antemão. Os agentes do subcampo da AIS, no nível internacional, tem procurado advogar em prol da expansão das fronteiras da participação democrática na governança ambiental, para os quais a AIS também teria muito a contribuir. Aliado a esse papel difusor, os agentes estruturantes do subcampo tem buscado assumir metodologias de AIS que reflitam o princípio da participação na execução dos próprios estudos, contribuindo para influenciar a decisão política em torno da seleção da melhor alternativa disponível[100].

[100] Uma iniciativa interessante, nesse sentido, pode ser encontrada na metodologia conhecida como Avaliação de Valores de Cidadãos (*Citizen Values Assessment*), desenvolvida pelo Ministério de Transporte, Obras Públicas e Gestão de Águas dos Países Baixos. A AVC se propõe a ser um processo estruturado de pesquisa com o objetivo de identificar o julgamento e os valores de cidadãos em relação às qualidades de seu ambiente de vida, de modo a avaliar como intervenções planejadas podem afetar essas qualidades ambientais a partir da perspectiva das pessoas que usam, trabalham ou moram na área. A técnica contribui para integrar considerações sociais na convencional AIA e se esquiva de abordagens tecnocráticas, buscando levar em consideração as opiniões e visões da população afetada por uma intervenção (e as diferenças entre os seus grupos sociais) tanto quanto a de especialistas. Segundo seus idealizadores

2.5. Críticas ao Discurso Hegemônico no Interior do Subcampo da AIS

Não obstante a construção de muitos consensos teóricos ao longo da consolidação histórica do subcampo da avaliação de impacto social, o mesmo não passaria à margem da crítica interna de parte de seus agentes, sobretudo, em relação aos seus aspectos mais imediatamente políticos. Embora houvesse amplo reconhecimento das limitações impostas à expansão da área, já era possível discernir diferentes tônicas quanto às potencialidades e ao papel desempenhado, de fato, pela AIS como instrumento. Dificuldades com o tratamento de interesses e valores conflitivos na AI, constrangimentos financeiros e logísticos para a implementação da AIS – cujos estudos seriam tidos como acessórios desnecessários, acrescentando custos adicionais à intervenção -, a falta de legislações nacionais específicas para dar suporte, a prevalência de uma mentalidade que considera a AIS como mais um obstáculo regulatório a ser transposto, todos esses entraves seriam identificados e compartilhados pela comunidade profissional e acadêmica do subcampo (ESTEVES et al., 2012). O fulcro das divergências se estabeleceria na questão do poder – ou, melhor dito, no papel da AIS como instrumento de poder – e, por tabela, na profundidade da crítica empunhada pelos diversos agentes na sua atuação profissional.

Ainda que admitissem a relevância da AIS como instrumento de planejamento e gestão e vislumbrassem potencialidades para a ferramenta, parte dos agentes se colocariam em uma postura menos eufórica do que aquela apresentada pelos seus pares mais (re)conhecidos e legitimados no subcampo - cujo discurso terminaria por ganhar repercussão internacional ao ser ecoado pelos encontros e conferências de grande porte e prestígio da área, tornando-se hegemônico e ofuscando os posicionamentos mais críticos. A despeito do peso diferenciado da crítica, contudo, o diagnóstico da existência de desequilíbrios de poder na execução dos estudos de AIS seriam

---

(STOLP et al., 2002), o método seria inovador porque, até então, não haviam propostas, na literatura especializada, de como sistematizar e analisar as opiniões e valores coletados com rigor científico. A técnica se utiliza de entrevistas individuais, surveys quantitativos e critérios de avaliação para estabelecer os valores-chave da comunidade, para então selecionar a melhor alternativa existente para a intervenção: "CVA was founded on three basic premises. First, decisions about what matters in the environment and what is studied as part of an EIA should be based on value orientations that are explicit and these should not come exclusively from technical experts. The people who are actually living in an area have important knowledge to share, based on their use and experience of the local environment and their observations of the operations of facilities and infrastructure. (…) Second, the inclusion of citizen values explicitly in the EIA process increases the quality of the EIS, because it provides a broader overview of positive and negative aspects of alternatives. (…) Moreover, including citizen values in an EIS puts them on an equal footing with scientific and technical information. This increases the legitimacy of the document from the perspective of the public (…)" (STOLP et al., 2002, p. 12-13).

partilhados, em boa medida, entre os praticantes da área. A assimetria de poder, originada do fato de que tais estudos são contratados e financiados pelos proponentes das intervenções, imporia uma série de problemas e desafios para o cumprimento dos objetivos e princípios inicialmente propalados pelos defensores do subcampo da AIS. Diante de consultores altamente especializados, comissionados pelos próprios empreendedores, as comunidades afetadas não conseguiriam expor suas preocupações e interesses em nível de igualdade. Aliado a isso, o vínculo formal com os proponentes do projetos deixariam os estudos de AIS, de antemão, vulneráveis às manobras dos seus financiadores, como o aceleramento do processo de consulta pública para obtenção da licença junto às agências reguladoras, a limitação do alcance da participação social (inclusive, por meio de menor investimento de tempo e recursos para esse fim) e as tentativas deliberadas de evitar que interesses conflitivos e resistências sociais à intervenção sejam trazidos à tona nos estudos (ESTEVES et al., 2012).

Situado entre aqueles que atribuem um peso maior às limitações políticas e institucionais do instrumento de AIS, nos moldes atuais, Rahman (2015) alerta para a necessidade de distinção entre a retórica corrente da área e a prática concreta de seus agentes ou os resultados realmente alcançados ao longo de anos de intervenções, a fim de traçar um balanço mais rigoroso da efetividade do instrumento[101]. Até o momento, entretanto, a literatura (dominante) focada nas boas intenções da AIS teria contribuído para simplificar o assunto e desestimular análises mais detidas. A afirmação autoproclamada de que a AIS garantiria maior justiça social - através da gestão adequada das consequências sociais derivadas de projetos de desenvolvimento, com genuína participação e engajamento comunitários – e favoreceria um desenvolvimento mais equitativo, sustentável e democrático deveria se submeter ao crivo da pesquisa sistemática. Antes que isso tenha sido realizado, todavia, os defensores da institucionalização do subcampo da AIS tem conseguido angariar um crescente reconhecimento e prestígio no seio de setores ligados à agenda

[101] Segundo Rahman (2015), a despeito do discurso eufórico e otimista da área sobre os benefícios de implementação da AIS, ainda seria muito ínfimo o número de estudos e pesquisas que se debruçam sobre a efetividade das medidas propostas por este instrumento. Na verdade, acrescenta o autor, a própria ideia unilateral de efetividade deveria ser colocada em xeque, na medida em que múltiplas interpretações e racionalidades sobre o que significa ser efetivo estariam colocadas simultaneamente: para empreendedores, a AIS pode ser considerada efetiva se trouxer a aprovação do projeto em tempo exíguo e sem custos adicionais; para reguladores, a AIS é efetiva se contribui para antecipar e mitigar impactos potenciais; para comunidades afetadas, a AIS seria efetiva se incorporasse, de fato, as preocupações e anseios locais e isso fosse traduzido em influência política na tomada de decisão final.

do desenvolvimento (agências multilaterais e bilaterais de financiamento, bancos e corporações privadas, organizações transnacionais etc), alavancando as possibilidades de carreira profissional.

Por ser manifestamente político e se enraizar em processos políticos, ainda que traga consigo o potencial de promoção da justiça social para as comunidades afetadas, o instrumento de AIS se veria preso a algumas contradições entre o discurso e a prática. A primeira contradição decorreria de sua própria constituição enquanto campo científico, alcançada ao longo de idas e vindas de seus agentes em busca de legitimidade (resultando na formação de conceitos, princípios e métodos particulares), que também manteria relações híbridas com o campo econômico. Ao adquirir a chancela de legitimidade do campo científico (BOURDIEU, 2005), o qual lhe outorga autoridade e aceitação social, ao mesmo tempo em que vincula a sua possibilidade de existência ao financiamento de empreendedores, a AIS se veria desafiada por alguns dilemas éticos. Tanto a barreira erigida pelo discurso técnico quanto o uso político do saber científico, voltado à aprovação de projetos e à concretização de alguns dos interesses em jogo, entrariam em contradição com o papel democrático (autoproclamado pela AIS) na condução do processo de avaliação e gestão de impactos sociais. Em outras palavras, os processos políticos subjacentes à prática da AIS bloqueariam, de antemão, as supostas virtudes da participação e do saber local exaltadas no discurso oficial do subcampo (RAHMAN, 2015). E, uma vez que esse modelo de regulação é institucionalizado e respaldado pelas normas jurídicas que estruturam o campo político, a contradição inicial se transformaria aos poucos em estrutura inquestionável, e a avaliação de impacto passaria a operar como instrumento reificado e poderoso de interpretação da realidade.

Por omitirem do discurso técnico as escolhas igualmente políticas que sustentam a seleção de seus métodos e suas variáveis de análise, bem como subestimarem frequentemente o papel da incerteza em seus estudos, a AIS e seus praticantes colocariam em movimento um segundo tipo de contradição. Ao negarem o papel relevante da política na formatação, execução e utilização do instrumento, a AIS forneceria sua plataforma de discurso técnico como alicerce para despolitizar a agenda do desenvolvimento, favorecendo os mesmos interesses políticos dominantes que a financiam. E ao controlarem o modo como devem ser interpretadas, avaliadas e mensuradas questões sociais cruciais de cada contexto local, por meio de sua chancela de legitimidade científica, os praticantes da área iriam de encontro à declamada importância simultânea de opiniões técnicas, por um lado, e conhecimento local de outro:

> "(…) SIAs, consistent with other impact assessment instruments, can promote reification of certain governance standards and practices by controlling how social justice and related concerns are framed, evaluated and contested (Cashmore et al., 2010). In this case, SIA scholars act as powerful political campaigners by interpreting the use, misuse, or non-use of SIAs in ways that have significant policy implications, and thus, institute roles of political advocacy (…)" (RAHMAN, 2015, p. 08).

Em resposta aos impasses destacados acima, e sem escapar aos condicionantes de sua prática, o discurso hegemônico internacional da AIS tenderia a se esquivar da análise mais aprofundada das implicações das relações assimétricas de poder, plasmadas em cada contexto, para a consecução de seus estudos. Via de regra, a literatura produzida pelo subcampo tem enfatizado boas práticas, diretrizes e recomendações, dotando o instrumento de força transformadora ainda pouco comprovada e concedendo maior peso a aspectos de qualidade técnica do que a processos políticos latentes para justificar o baixo rendimento dos resultados prometidos[102]. Consonante com esse viés, a questão da participação pública aparece descolada dos desafios políticos colocados em cada contexto social local, pressupondo a suspensão temporária das desigualdades sociais preexistentes e, mais ainda, a ideia de que a política seria um elemento intrusivo e desviante na condução do processo participativo democrático:

> Deliberation and deliberativeness are multidimensional concepts that can be defined as dialogue intended to induce deep reflection (i.e. serious consideration) of options and possibilities in an open and inclusive way (i.e. without the intrusion of power or politics), and that considers the concerns of all stakeholders (VANCLAY et al., 2015, p. 20).

Em outras palavras, o discurso hegemônico internacional da AIS, sob risco de contradizer seus valores e princípios, é incapaz de assumir o papel que os desníveis de poder e que as desigualdades de capital econômico, político, cultural ou científico (etc) desempenham para condicionar o sucesso ou o fracasso das estratégias de legitimação acionadas pelos diversos grupos sociais e agentes em jogo. E, ainda que seus praticantes defendam a participação pública pelo princípio democrático e pelos benefícios resultantes às comunidades, por estar intrinsecamente amarrado à existência de propostas de intervenção e ao financiamento de seus empreendedores, o instrumento de AIS (assim como de outras formas de AI) permaneceria atado aos interesses dos

[102] Não é sem fundamento a hipótese de que, surgido no seio de sociedades de industrialização avançada - com intervalos de desigualdade social, econômica e política muito menores do que no caso brasileiro -, o discurso internacional consolidado de AIS tenha se erigido distante das preocupações e das críticas mais fulcrais relativas às desigualdades de poder.

proponentes. Com esse ponto de partida, a participação precisaria ser legitimada por outros meios, seja porque reduz o risco de custos adicionais originados de conflitos socioambientais, seja porque imprime maior legitimidade ao projeto, seja ainda porque garante o aval de operação ('*social licence to operate*') por parte da comunidade. Seguindo essa linha, parece compreensível que a questão do conflito social seja escamoteada, omitida ou subestimada no discurso oficial da AIS[103] – afinal, trazê-la à tona implicaria colocar em risco a própria viabilidade de expansão do subcampo para outros domínios que não o exigido legalmente pela regulação ambiental[104].

[103] Uma abordagem possível e radicalmente distinta do discurso supramencionado pode ser vislumbrada, por exemplo, na ideia de planejamento conflitual, desenvolvida atualmente pelo Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual (NEPLAC) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) do Rio de Janeiro. Apesar de delimitar seu escopo de pesquisa ao planejamento urbano em contextos de conflito, a iniciativa parece ser válida para pensar também a questão do planejamento e da regulação ambientais, na qual se insere a AIS hoje: "Em face ao conflito, o mainstream aponta para processos participativos e negociais, que têm por fulcro e fim precípuo evitar, contornar, mediar ou resolver conflitos, vistos como disfuncionais, custosos e ameaçadores. (...) O Planejamento Conflitual, ao contrário, aponta e aposta no potencial criativo do conflito, do qual emergem sujeitos coletivos que resgatam a cidade enquanto arena política, isto é, enquanto espaço em que cidadãos se encontram e confrontam para debater e arbitrar os destinos da urbe. (...) Pelo Brasil e no mundo, experiências de resistência e luta social pelo território tem gerado novas práticas de planejamento fundadas no conflito. (...) Pretende trazer para o debate acadêmico, reconhecendo seu potencial criativo e inovador, perspectivas que contribuam para a teoria crítica do planejamento urbano e a luta por cidades justas" (LABORATÓRIO ESTADO, TRABALHO, TERRITÓRIO E NATUREZA – ETTERN, s.d.). Disponível em: <http://www.ettern.ippur.ufrj.br/ultimas-noticias/217/i-encontro-de-planejamento-urbano-em-contexto-de-conflito>. Acesso em: 29 Jun. 2015.

[104] Nesse sentido, os estruturadores do subcampo internacional da AIS passariam a investir na multiplicação de papéis e tarefas pertinentes à sua área de atuação - junto a agências multilaterais, corporações, organismos de financiamento entre outros setores -, embalado pelas oportunidades abertas pelos discursos ascendentes do desenvolvimento sustentável, da responsabilidade social empresarial e dos direitos humanos.

Apesar de faltarem pesquisas que identifiquem as influências pormenorizadas dessas agências e organismos na conformação do instrumento de AIS, como já realizado para a AIA e a AAE (PELLIN et al., 2011), é possível afirmar que essa influência se encontra presente tanto indiretamente, enquanto público-alvo dos interesses expansionistas dos profissionais da área, quanto diretamente, através do patrocínio das grandes conferências anuais da IAIA. O patrocínio realizado se traduziria em capital simbólico, por sua vez, alcançado através do reconhecimento público concedido - caso do Banco Europeu de Investimento, que receberia um prêmio pela promoção do desenvolvimento sustentável durante o encontro de 2015 da IAIA (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 2015, p. 05) - ou através da possibilidade de divulgação ativa de suas práticas e recomendações, talhando a imagem da entidade patrocinadora e instilando suas visões e posições no espaço de conformação do pensamento mainstream da área - caso do Banco Mundial, que organizaria o '*World Bank Group Event*' durante o mesmo encontro (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 2015). Disponível em: <http://conferences.iaia.org/2015/world_bank_group_event.php>. Acesso em: 21 Jul. 2015.

CAPÍTULO 3 – UMA INCURSÃO INVESTIGATIVA E ATUAL PELOS MEANDROS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROJETOS NO BRASIL: O CASO DO CONTORNO SUL DA RODOVIA NOVA TAMOIOS NO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO

3.1. Considerações Preliminares

Atravessado os dois capítulos iniciais, que serviram de embasamento histórico e teórico para a compreensão do objeto de estudo da pesquisa, importa agora indagar *como* o modelo de regulação ambiental de projetos via AIA – em particular, através de seu principal instrumento de suporte decisório conhecido como EIA -, que se cristalizou historicamente, nos últimos trinta anos, tem incorporado, selecionado, excluído, processado e operado as diversas dimensões e custos associados ao universo social descritos até aqui. Em paralelo, importa averiguar *em que medida* as novas formulações teórico-discursivas emergentes no campo ambiental, nascidas do bojo de movimentos socioambientalistas e de justiça ambiental contestatários de meados da década de 80 em diante, no Brasil, bem como da profissionalização dos agentes e da institucionalização de um subcampo específico da AIS no exterior (não tão contestatários assim), nos últimos vinte anos, tem encontrado ressonância na prática da avaliação de impacto ambiental de projetos no país. Em que medida essas novas formulações foram traduzidas em avanços na prática do processo regulatório de análise de viabilidade e de aprovação de projetos?

Para empreender essa análise - e devido a limitações claras relativas ao escopo de um mestrado -, a pesquisa optou por focar na fase inicial do licenciamento ambiental, voltada à obtenção da Licença Prévia (LP) do projeto. Nessa etapa, são contratados, elaborados, submetidos e avaliados (inclusive, publicamente, por meio de audiências) os estudos de impacto ambiental, documentos mais importantes do processo de avaliação de impacto ambiental (SÁNCHEZ, 2006 apud TEIXEIRA, 2013). Com base nos estudos ambientais, realizados na fase preliminar de planejamento do projeto, o órgão ambiental regulador atesta (ou não) a concepção, localização e viabilidade do empreendimento, estabelecendo também os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases do licenciamento[105].

[105] De modo sucinto, a resolução CONAMA n. 237 de 1997 estabelece o modelo de licenciamento ambiental trifásico, composto por Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). A LI autoriza a instalação do empreendimento após a verificação e aprovação do cumprimento das obrigações de controle ambiental firmadas na LP (que devem vir detalhadas no Plano de Controle Ambiental ou Programa Básico Ambiental para solicitação da LI), estabelecendo as obrigações do empreendedor em relação às medidas de mitigação para a instalação. Por fim, a LO concede a operação do empreendimento após as obras de instalação, verificado e aprovado o cumprimento das

Delimitados os contornos burocrático-institucionais da análise, é importante ressaltar que a AIA não deve ser subsumida à figura do EIA. Com efeito, os estudos ambientais devem ser entendidos como um momento do processo mais abrangente da AIA de projetos[106]. No entanto, por questões históricas e legais, é possível afirmar que o EIA tem se consagrado como a principal expressão e face mais visível da AIA no Brasil. Portanto, para os propósitos dessa pesquisa particular, que busca analisar e compreender o lugar conferido ao social na AIA, parece oportuno concentrar a investigação na fase preliminar do licenciamento, onde ocorre a elaboração do EIA e a discussão do seu conteúdo tanto na esfera pública quanto nas instâncias reguladoras e decisórias[107].

Tomando para si o EIA como matéria-prima principal, a pesquisa procurou identificar e ilustrar empiricamente os mecanismos seletivos de incorporação, recorte, destaque, omissão e/ou exclusão que os estudos de impacto ambiental, via de regra, operam para descrever a dimensão social afetada por seus projetos e como o fio condutor diagnóstico-avaliação de impacto, assim construído, resvala para uma prescrição subsequente do que se considera apto e legítimo para mitigar e compensar, através de medidas ou condicionantes. Interessa, aqui, averiguar em que medida as formulações teóricas e discursivas mais recentes têm sido apropriadas por agentes reguladores e consultores técnicos responsáveis pelos EIAs, seja na definição de Termos de Referência, seja na forma de elaboração dos estudos. E, de outro modo, importa também

---

obrigações e condicionantes das licenças anteriores, ao mesmo tempo que estabelece as condicionantes e as medidas de controle ambiental para a fase de operação.

[106] Segundo Milaré (2000, p. 650 apud FASE; ETTERN, 2011, p.72), a Avaliação de Impacto Ambiental "(...) é um instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do programa, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (...) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados". Já o Estudo de Impacto Ambiental "(...) é um dos elementos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se de execução, por equipe multidisciplinar, das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as consequências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão dos impactos ambientais" (MILARÉ, 2000, p.668 apud FASE; ETTERN, 2011, p. 72).

[107] O EIA pode ser entendido como o documento técnico-político para o qual convergem (ou melhor, divergem) as diversas práticas interpretativas dos agentes envolvidos na regulação ambiental de projetos, atraindo para si a posição de referenciador ou balizador comum dos diferentes discursos, dotado de carimbo de autoridade científica e discurso político autorizado, como aponta Barros (2014), ainda que seja a principal síntese do discurso oficial de apresentação de um plano de intervenção do ponto de vista do empreendedor. Sob a perspectiva do empreendedor, são formulados os problemas, a justificativa, o diagnóstico, a avaliação de impactos, a proposição de soluções e o prognóstico final no EIA. A partir desse referencial, então, são construídas as disputas de sentido de modo relacional, entre os agentes posicionados no campo ambiental, no interior do processo da AIA, sem esquecer que estas disputas estão também assentadas sobre relações assimétricas de poder e sobre desigualdades ambientais e sociais preexistentes (ACSELRAD et al., 2009; BARROS, 2014).

problematizar como esses agentes do campo ambiental percebem e descrevem o sentido de 'meio ambiente' e de 'impacto ambiental' – afinal, até que ponto a dimensão social é entendida como parte indissociável do meio ambiente e alvo de impactos não só diretos e temporários, mas também difusos, cumulativos, indiretos e de longo prazo?

Através de uma metodologia investigativa, amparada por pesquisa de documentos oficiais relacionados ao processo de licenciamento de um projeto de infraestrutura específico – como Termo de Referência, EIA, atas de audiências públicas, ofícios e pareceres técnicos do órgão ambiental -, e sem deixar de lado o suporte teórico-interpretativo proporcionado pela pesquisa bibliográfica dos dois capítulos iniciais, buscou-se analisar as ausências, lacunas, insuficiências, distorções e omissões ativas no trato da dimensão social, procurando compreendê-las como indicações dos contornos momentâneos assumidos pela regulação ambiental nesse tópico, no Brasil. Em outras palavras, buscou-se compreendê-las como indícios da configuração (sempre temporalmente delimitada) das fronteiras do social na regulação ambiental de projetos, enquanto construção histórica atravessada por interesses conflitantes entre os envolvidos nas disputas por hegemonia do campo ambiental. Essa chave interpretativa também permite entrever o raio da esfera daquilo que é considerado legítimo em determinado momento, no interior do campo ambiental, carregando consigo a possibilidade de ser abordado nos estudos ambientais, de ser reivindicado no espaço público e de ser objeto de deliberação política enquanto forma reconhecida de impacto ambiental relacionada ao meio socioeconômico.

3.2. Projeto de Infraestrutura e Contexto Territorial Selecionados para Análise da AIA

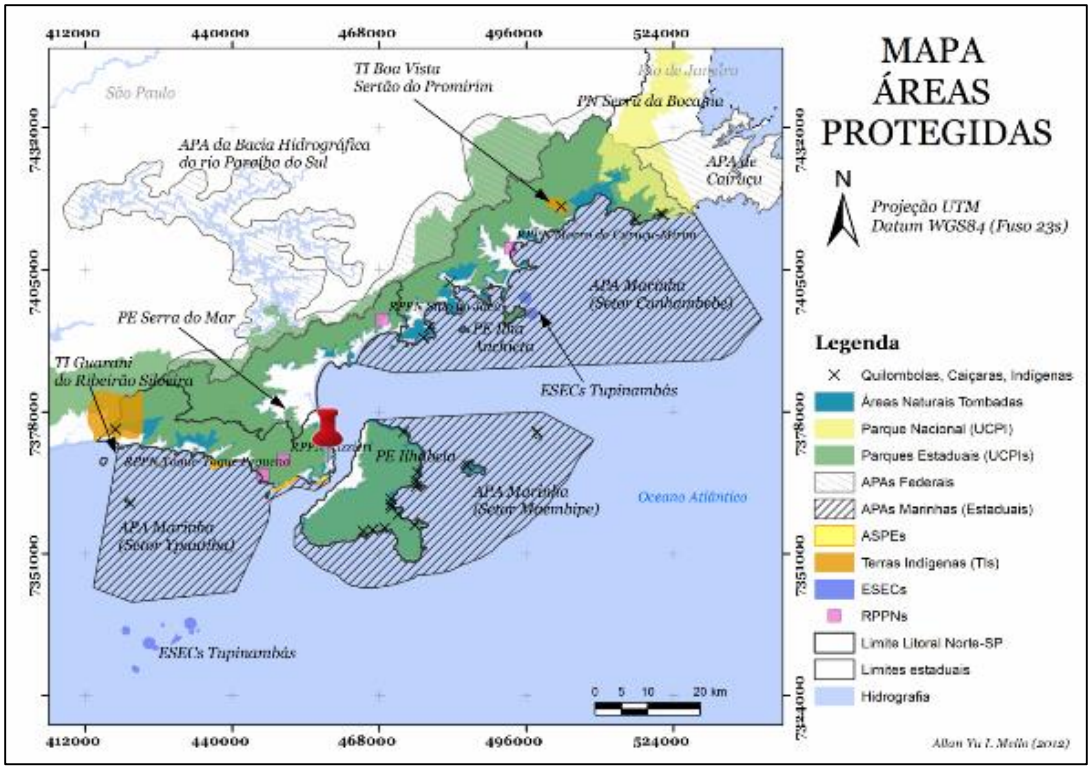
Como recurso empírico para investigação, a pesquisa selecionou o caso recente de um projeto de infraestrutura em processo de licenciamento, localizado no Litoral Norte do estado de São Paulo, entre os municípios de Caraguatatuba e São Sebastião: o *Contorno Sul* da rodovia *Nova Tamoios*, integrante do recém-ampliado complexo viário Sistema Logístico Norte.

A escolha desse objeto empírico particular teve sua origem em múltiplos fatores. O primeiro deles diz respeito à familiaridade da pesquisadora com a região, cujo trabalho de campo prévio[108], durante dois anos, largamente contribuiu para a leitura atenta e a compreensão das

[108] O trabalho de campo da pesquisadora, por conta de serviços de consultoria prestados ao Instituto Pólis entre 2011 e 2013, envolvia a realização de oficinas públicas abertas e de entrevistas com organizações da sociedade civil locais, além da análise dos resultados de discussões em grupos focais, para a composição de diagnósticos sociais participativos que levassem em conta a percepção da população regional sobre as transformações em curso, a 'vocação' da região, a qualidade das políticas públicas etc.

limitações do diagnóstico social e da avaliação de impactos encontrados no EIA elaborado pela consultoria contratada pelo empreendedor. O segundo motivo reside na especificidade histórica e geográfica do Litoral Norte, tornando-o tão apropriado para os objetivos dessa pesquisa. *Locus* de intensas transformações nos últimos dez anos, devido à instalação colocalizada e em curto período de tempo de diversos projetos de infraestrutura, relacionados aos setores de energia, transportes e logística, a região também abriga áreas de extrema relevância ambiental, como remanescentes do bioma da Mata Atlântica, sendo quase 80% do seu território recoberto e demarcado como unidade de conservação (LEGASPE, 2012; TEIXEIRA, 2013). Essa peculiaridade do Litoral Norte paulista, que caracteriza fortemente seus quatro municípios integrantes (Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela), costuma ser associada a uma suposta 'vocação natural para a conservação' do ponto de vista do perfil regional, ligada ao potencial paisagístico e aos atrativos turísticos.

Figura 7: Mapa de Áreas Protegidas no Litoral Norte do Estado de São Paulo



Fonte: MELLO, 2012 apud FEITAL; FERREIRA, 2015.

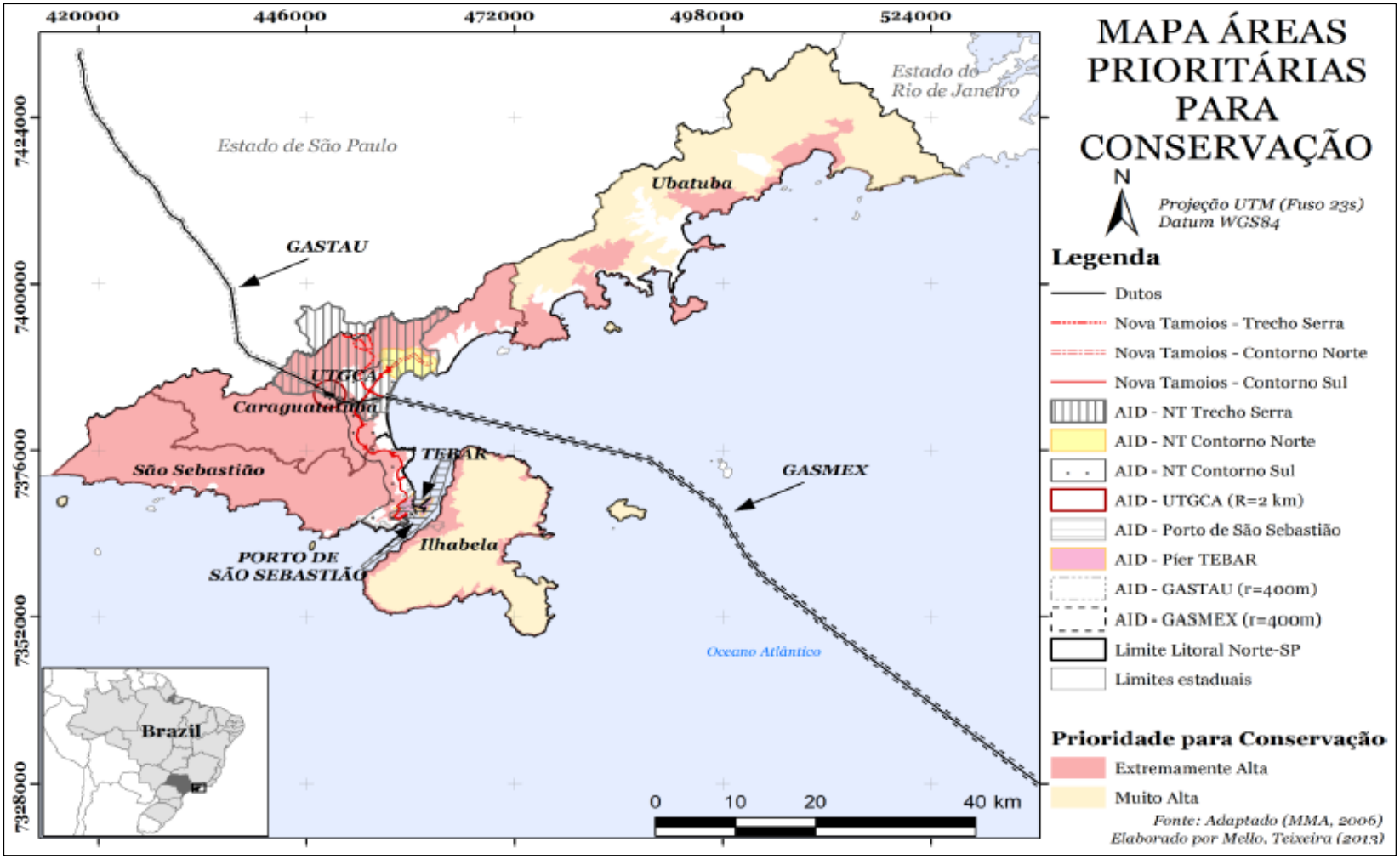
Ao mesmo tempo em que é recortado por porções significativas de áreas de proteção integral - cujo Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) avança em direção à planície costeira,

restringindo a ocupação e o potencial de expansão urbana futura -, o Litoral Norte tem testemunhado uma recente inflexão na sua condição de região voltada ao turismo de veraneio e setor de serviços, impulsionada por transformações derivadas dos novos projetos em andamento, cujos impactos cumulativos imprimem progressivamente as marcas da industrialização e da urbanização aceleradas (TEIXEIRA, 2013). Acrescente a esse cenário recente uma identidade territorial erigida sobre a cultura caiçara e sua atividade econômica de pesca artesanal, afora a presença marcante de comunidades quilombolas e indígenas (vide mapa acima), e o palco para os conflitos sociais e ambientais em torno do uso e da ocupação do solo está montado: o Litoral Norte tem se configurado como região representativa dos embates entre distintas lógicas de apropriação dos recursos ambientais e de significação do meio ambiente, que gravitam em torno da disputa pela definição dos rumos econômicos, ambientais e socioculturais futuros dos quatro municípios.

É importante ressaltar, igualmente, que esta plataforma territorial de conflitos latentes traz consigo um antecedente singular de mobilizações e de estruturação de organizações ambientalistas e socioambientalistas locais, em defesa das áreas protegidas e da 'vocação' para a conservação[109], que vieram a conformar e forjar simultaneamente, sem dúvida, a representação dominante do Litoral Norte (enquanto *locus* territorial dotado de significação). Ora, parece que hoje essa representação dominante, com seus símbolos e significados, se coloca em conflito com representações concorrentes acionadas pelos novos agentes do território, ligados às atividades extrativas e industriais vinculadas ao setor de petróleo e gás, bem como à expansão da rede de infraestrutura rodoviária e portuária. Com efeito, parecem se delinear projetos político-territoriais conflitantes na região, fundados em práticas espaciais, em muitos momentos, inconciliáveis.

[109] Segundo Teixeira (2013), já a partir da década de 80, o Litoral Norte passou a ser berço de diversas organizações não-governamentais de defesa dos bens naturais (poder-se-ia complementar aqui, seguindo o raciocínio do primeiro capítulo: sede de ONGs de natureza mais conservacionista), tornando-se uma região fortemente politizada em relação às questões ambientais. De fato, o trabalho de campo da pesquisadora também identificou e confirmou esses elementos marcantes da organização sociopolítica local. Em uma de suas passagens, inclusive, ficaria marcada na memória uma analogia interessante, empregada por um de seus interlocutores e representante de ONG ambientalista: a região seria supostamente conhecida como 'Faixa de Gaza' pelo governo do estado de São Paulo, em virtude dos seus movimentos ambientalistas historicamente aguerridos. No entanto, é preciso frisar que, embora Teixeira (2013) sinalize a existência atual de cerca de 120 organizações do gênero atuantes ou com sede no Litoral Norte, as entrevistas realizadas pela pesquisadora com muitas dessas organizações locais apontaram para o seu enfraquecimento institucional ou para o arrefecimento do seu ímpeto mobilizatório nos últimos anos. Houve quem brincasse com a sigla ONG, chamando-a de ING: Indivíduo Não-Governamental, para indicar a perda de organicidade das organizações ambientalistas.

Figura 8: Mapa de Áreas Prioritárias para a Conservação com Sobreposição de Áreas de Influência Direta de Grandes Projetos Instalados e Previstos para o Litoral Norte



Fonte: MELLO; TEIXEIRA, 2013 apud TEIXEIRA, 2013, p. 183.

O primeiro encontro do Litoral Norte com grandes projetos de infraestrutura se daria já na década de 50, com a abertura das primeiras rodovias de acesso (hoje a Rio-Santos e a Rodovia dos Tamoios). Por meio delas, seria intensificado o processo de ocupação da região, alavancando o turismo de veraneio, a urbanização (desigual) do litoral e acelerando as transformações socioeconômicas. Depois seria a vez da instalação do Terminal Marítimo Almirante Barroso (TEBAR) da Petrobras em São Sebastião, que entraria em operação em 1968, responsável por consolidar o fornecimento de energia elétrica, por atrair bancos e por abrir novos postos de emprego tipicamente urbanos. A sua implantação também inauguraria a tendência regional de importação de mão de obra para trabalhar nas frentes de trabalho da construção civil, atraindo imigrantes do norte do estado de Minas Gerais sobretudo[110]. O somatório dos efeitos integrados destes projetos (portuário e rodoviário) viriam a ser sentidos mais fortemente na década de 80, quando seriam concluídas as obras de pavimentação da rodovia Rio-Santos, consolidando o acesso à região (TEIXEIRA, 2013).

Se, por um lado, os primeiros acessos rodoviários à região contribuíram para a instalação do TEBAR, por outro, também parece verdade que a operação do terminal marítimo e a consequente chegada da Petrobras viriam acelerar o processo 'desenvolvimentista' em curso, fomentando a melhoria da Rodovia dos Tamoios – elo de ligação fundamental entre o Vale do Paraíba e o Litoral Norte. Fica claro, portanto, que houve historicamente uma relação de interdependência forte entre a expansão da infraestrutura rodoviária e a ampliação da infraestrutura portuária, fenômeno que será ainda aprofundado nos dias atuais, mantendo o protagonismo das atividades extrativas da Petrobras.

Ao mesmo tempo, a melhoria dos acessos rodoviários e da infraestrutura local abriria uma formidável frente de expansão do mercado imobiliário associado ao turismo de veraneio e assentado no modelo de segunda residência. Entre as décadas de 1970 e 2000, principalmente, o Litoral Norte presenciaria um *boom* imobiliário extraordinário com o resultante espraiamento de sua malha urbana, bem como um crescimento demográfico vertiginoso, representado por um

[110] É interessante notar que, junto à dinamização econômica 'modernizante' do final da década de 60, veio o ímpeto de demarcação extensiva de unidades de conservação na região, já na década de 70. Ao todo (entre UCs, terras indígenas e núcleos quilombolas), são contabilizadas 22 áreas protegidas no LN (LEGASPE, 2012; TEIXEIRA, 2013).

afluxo significativo de imigrantes para trabalhar no setor da construção civil ligado ao ramo imobiliário.

Esse aquecimento do mercado imobiliário regional, que se volta às demandas externas de turistas de veraneio vindos (sobretudo) da Região Metropolitana de São Paulo, deixaria suas marcas no ordenamento territorial dos quatro municípios, imprimindo uma lógica de segregação socioespacial muito característica da região. Se as rodovias cumpriram o papel material de abertura de acesso à chegada de novos empreendimentos, não é menos verdade que passaram a cumprir um papel simbólico de divisor de universos sociais dialeticamente interligados: não à toa, a rodovia Rio-Santos opera como limiar físico e simbólico entre a 'costa' e o 'sertão', entre a cidade dotada de infraestrutura e serviços urbanos e a cidade dos assentamentos precários e informais, sujeitos ao risco de deslizamentos por estarem tão próximos do sopé da Serra do Mar, entre a cidade voltada às necessidades dos veranistas temporários e aquela dos que residem nela o ano inteiro, compondo sua mão de obra trabalhadora de baixa renda – composta, em larga medida, pelo contingente de imigrantes que afluiu à região em busca de oportunidades de trabalho abertas pelo *boom* imobiliário das segundas residências, mas que não podia ter acesso às terras valorizadas por esse mesmo mercado imobiliário (PÓLIS, 2013c).

Tabela 6: População Residente e Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) em Municípios do Litoral Norte Paulista (1970, 1980, 1991, 2000, 2007, 2010)

	População Total nos Anos						Taxa de Crescimento nos Períodos (%a.a.)			
Unidades Territoriais	1970	1980	1991	2000	2007	2010	1970/ 1980	1980/ 1991	1991/ 2000	2000/ 2010
Ubatuba	15.203	27.139	47.398	66.861	75.008	78.801	5,97	5,20	3,90	1,67
Caraguatatuba	15.073	33.802	52.878	78.921	88.815	100.840	8,41	4,15	4,55	2,49
Ilhabela	5.707	7.800	13.538	20.836	23.886	28.196	3,17	5,14	4,91	3,06
São Sebastião	12.016	18.997	33.890	58.038	67.348	73.942	4,69	5,40	6,16	2,44
Litoral Norte	**47.999**	**87.738**	**147.704**	**224.656**	**255.057**	**281.779**	**6,22**	**4,85**	**4,77**	**2,29**
Estado de São Paulo	**17.770.975**	**25.042.074**	**31.588.925**	**37.032.403**	**39.827.570**	**41.262.199**	**3,49**	**2,13**	**1,78**	**1,08**
Brasil	**93.134.846**	**119.011.052**	**146.825.475**	**169.799.170**	**183.987.291**	**190.755.799**	**2,48**	**1,93**	**1,63**	**1,17**

Fonte: SIDRA IBGE apud CARMO et al., 2012, p. 22.

Como se pode observar pela tabela acima, o período de 1970 a 2000 verificou um crescimento acelerado da população do Litoral Norte - sobretudo, se comparada à taxa geométrica de crescimento anual do estado de São Paulo e do Brasil no mesmo período -, com destaque para

Caraguatatuba entre 1970 e 1980 e para São Sebastião entre 1991 e 2000[111]. Entre 2000 e 2010, há uma tendência generalizada de queda na intensidade desse crescimento populacional, na região, ainda que permaneça bem acima da taxa de crescimento estadual e nacional.

Segundo o censo demográfico do IBGE de 2010, o Litoral Norte paulista possui hoje, aproximadamente, 282 mil habitantes (tendo sofrido, desde a década de 70, uma drástica redução de sua população rural e um rápido crescimento de suas taxas de urbanização).

Esse intenso crescimento populacional associado à implantação e operação de grandes obras não viria acompanhado da necessária expansão da rede de infraestrutura e dos serviços públicos essenciais, agravando problemas relacionados ao baixo índice de saneamento ambiental (como déficit na coleta e no tratamento de esgoto ou falta de destinação adequada de resíduos sólidos, afetando a balneabilidade das praias inclusive), à ocupação irregular de encostas e em situação de risco, à proliferação de assentamentos precários, às enchentes, à diminuição dos estoques pesqueiros etc (LEGASPE, 2012; TEIXEIRA, 2013).

A partir do início da década de 2000, um novo ciclo econômico se abre na região, com a descoberta do principal campo de gás não associado do país em 2003, conhecido como Campo de Mexilhão, cujas reservas somavam 49 bilhões de m³ de gás natural. Pouco tempo depois, em 2007, seria a vez da descoberta da maior jazida de óleo e gás natural do país no campo petrolífero de Tupi do Polo Pré-sal, na Bacia de Santos, com volume aproximado de 8 bilhões de barris (TEIXEIRA, 2013). Antes dessas descobertas, a relação do Litoral Norte com a indústria de petróleo e gás se limitava basicamente à operação do TEBAR[112], instalado ao final da década de 60. Destarte, as novas frentes de exploração direta de petróleo e gás, abertas pelo Campo de

---

[111] De acordo com o censo demográfico realizado em 2000, em São Sebastião, 62,23% da população recenseada era composta por não naturais, sendo que 20,32% tinha menos de cinco anos de residência no município (em termos regionais, São Sebastião possui a maior população composta por pessoas não naturais). Já em Caraguatatuba e em Ilhabela, 58,98% da população foi classificada como não natural, sendo que 17,32% era considerada migrante. Por fim, a população de Ubatuba era composta por 50,91% de não naturais, sendo 13,32% por migrantes. Destarte: "No contexto apresentado, os processos migratórios tornam-se fundamentais como fatores explicativos para o crescimento populacional da região analisada (...). Nesta dinâmica, a instalação dos Megaprojetos configura-se como uma nova força a ser analisada nos movimentos migratórios externos e internos do Litoral Norte" (TEIXEIRA, 2013, p. 38). Para maior aprofundamento sobre a dinâmica demográfica do Litoral Norte, vide: CARMO et al., 2012.

[112] Segundo Teixeira (2013, p. 100): "Durante as quatro décadas de operação do TEBAR, a relação da IPG [Indústria de Petróleo e Gás] com a região foi concentrada na movimentação de navios tanque no canal de São Sebastião e ao transporte do óleo através dos dutos terrestres entre o terminal e as refinarias". Ainda assim, é digno de nota o fato do TEBAR ser o principal terminal marítimo do sistema Petrobras, responsável pelo suprimento das quatro refinarias de petróleo do estado de São Paulo e por 50% da movimentação nacional de petróleo (LEGASPE, 2012).

Mexilhão e pelo Campo de Tupi, imprimirão um novo ritmo de investimentos públicos e privados na região, colocando em movimento toda uma engrenagem de grandes projetos interdependentes, acelerando transformações espaciais, sociais e econômicas nos municípios afetados e, portanto, acenando com novas possibilidades e cenários futuros para o Litoral Norte.

Tomado de supetão pela 'fortuna' em torno da descoberta de grandes reservas naturais, o Litoral Norte paulista se veria, em seguida, não apenas enredado pelas concepções e práticas de planejamento de instâncias federativas superiores, mas passaria por reordenamentos espaciais e novas dinâmicas econômicas regionais condicionados ativamente por fluxos comerciais internacionais e por coalizões de interesses macroeconômicos nacionais:

> A descoberta e consequente decisão de produção nesse campo se deram em meio a um conturbado processo de negociação de alíquotas com a Bolívia, origem de 50% do gás natural consumido no país, em 2008 (...). Ameaçada de nacionalização pelo recém empossado Presidente Boliviano Evo Morales, a Petrobras, detentora de concessões para exploração das jazidas de gás bolivianas, teve de reduzir seus lucros. O Brasil, por sua vez, viu sua matriz energética refém e ameaçada pela instabilidade nas relações comerciais com seu vizinho sulamericano. Assim, a produção de gás no Campo Mexilhão passou a ser enquadrada como uma questão de soberania nacional e prazos exíguos foram determinados para sua entrada em operação (TEIXEIRA, 2013, p. 100).

Além das circunstâncias políticas e econômicas colocadas pela descoberta das reservas naturais de petróleo e gás - as quais imporiam à região a implantação de um conjunto de atividades industriais associadas à exploração de hidrocarbonetos, bem como um planejamento da expansão da rede de infraestrutura rodoviária e portuária, para dar conta da nova demanda do setor[113] -, a conhecida configuração geográfica favorável do canal de São Sebastião também tem sido utilizada como argumento para a instalação de um novo corredor de exportação na região, por viabilizar a movimentação de navios de grande calado. Ademais, a localização próxima a importantes centros industriais e exportadores do país (como São José dos Campos, São Paulo, Campinas e suas respectivas regiões metropolitanas), também eles interligados ao interior do país por meio de rodovias arteriais, tem sido apresentada pelo Governo do Estado de São Paulo como uma vantagem adicional do Porto de São Sebastião, posicionando-o enquanto uma alternativa logística de maior

[113] De acordo com Legaspe (2012), a demanda pelos serviços do TEBAR e do Porto Público tende a aumentar após as descobertas de petróleo e gás natural no Campo de Mexilhão e no Polo Pré-sal, na Bacia de Santos. Já em 2008, a movimentação do Porto Público aumentou em 50% em virtude do atendimento das atividades de *offshore*.

eficiência para parte das movimentações de cargas que ocorrem na região sudeste (LEGASPE, 2012; TEIXEIRA, 2013).

Antecipando-se à demanda incremental gerada pelo setor de petróleo e gás e disposto a conceder um papel mais atuante ao Porto de São Sebastião na logística de exportações, em complemento à atual operação do Porto de Santos, o Governo do Estado de São Paulo redesenharia os seus planos para o Litoral Norte, tendo como eixo de atuação a implantação de grandes projetos, compondo o Novo Corredor de Exportação[114], e a elaboração e edição quase que simultânea de estudos 'estratégicos'[115], planos, programas, resoluções[116] e novas institucionalidades de

[114] Como se verá mais adiante, o Novo Corredor de Exportação inclui grandes obras, como: i) a ampliação da capacidade de rodagem da Rodovia dos Tamoios, embora esta tenha sido subdividida em quatro processos diferentes de licenciamento ambiental (a) ampliação da faixa de rodagem do trecho Planalto; b) duplicação do trecho Serra; c) construção do Contorno Norte: Caraguatatuba e Ubatuba; d) construção do Contorno Sul: Caraguatatuba e São Sebastião, sendo este último selecionado como recurso empírico da pesquisa para avaliação do lugar do social na AIA de projetos); ii) ampliação do Porto de São Sebastião (LEGASPE, 2012).

[115] Em 2010, por exemplo, seria publicado o estudo contratado pelo Governo do Estado de São Paulo, em nome da Comissão de Petróleo e Gás Natural da Secretaria de Estado de Desenvolvimento, intitulado "Avaliação Ambiental Estratégica do Litoral Paulista das Atividades Portuárias, Industriais, Navais e *Offshore* (AAE PINO)". Segundo o discurso oficial: "A Avaliação Ambiental Estratégica é um instrumento de planejamento regulamentado pela Política Estadual de Mudanças Climáticas e busca analisar, com viés estratégico, impactos cumulativos e sinérgicos no médio e longo prazo provenientes de políticas, planos, programas e projetos estruturantes. (...) tem como objetivo subsidiar o planejamento ambiental e as ações setoriais do litoral do Estado frente aos potenciais benefícios e impactos decorrentes da implantação dos projetos no âmbito da exploração do Pré-sal que deverão ser incorporadas nos próximos planos plurianuais (PPA)" (SÃO PAULO, 2010). Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/avaliacao-ambiental-estrategica/pino/>. Acesso em: 22 Nov. 2015.

Realizado pela consultoria Arcadis Tetraplan, o estudo considera a instalação e operação de projetos estruturantes relacionados às quatro áreas citadas em seu título, para o horizonte temporal de 2010 a 2025. Como bem aponta Legaspe (2012), no entanto, toda a avaliação ambiental 'estratégica' já partiria da premissa de implantação dos projetos estruturantes na região, o que implicaria uma distorção dos pressupostos teóricos por trás da prática de AAE. O planejamento ficaria assim reduzido também à escala dos projetos, sem incorporar as escalas anteriores e mais abrangentes de planejamento, como políticas, planos e programas. É preciso notar, portanto, que o suposto planejamento ambiental 'estratégico' do Litoral Norte, conduzido pelo governo estadual, já se inscreve dentro da moldura de reestruturação econômica regional. Para conhecer melhor o estudo em questão, vide: SÃO PAULO, 2010.

[116] Em paralelo ao início da tramitação dos vários processos de licenciamento ambiental dos projetos estruturantes, junto à Cetesb e ao Ibama, a Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo passaria não apenas a realizar estudos de avaliação ambiental integrada de projetos do Litoral Norte, semelhantes à AAE PINO supramencionada, mas também a editar resoluções voltadas ao contexto do litoral paulista - que já dava indícios de transformações urbanas e socioambientais originadas dos projetos previstos e em implantação -, compondo assim parte de variadas iniciativas que procuravam endereçar respostas aos novos desafios colocados ao planejamento e à gestão territoriais em nível regional. Exemplo disso pode ser encontrado na edição da Resolução SMA 68 de 2009, que define medidas mitigadoras para evitar o agravamento das pressões sobre áreas protegidas no litoral paulista. Nela, fica estabelecido que os estudos ambientais, para licenciamento de empreendimentos no litoral paulista, devem contemplar a avaliação dos impactos sociais e ambientais decorrentes da **atração de mão de obra** e devem propor medidas mitigadoras efetivas para evitar o agravamento das pressões sobre áreas protegidas. Ademais, a emissão da licença ambiental fica condicionada à proposição pelo empreendedor de solução habitacional decorrente da **atração de mão de obra**, tanto na fase de instalação quanto de operação [**grifos nossos**] (SÃO PAULO, 2009). Como se verá adiante, para o caso selecionado, essa exigência não foi cumprida. O EIA do *Contorno Sul da Rodovia Nova Tamoios* praticamente não

reordenamento territorial. Destarte, em janeiro de 2012, a região norte do litoral paulista se veria como parte integrante da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, através da Lei estadual n. 1.166/2012, a qual estabeleceria uma instância de gestão regionalizada para 39 municípios ao todo (TEIXEIRA, 2013). Se a metropolização criada pelo governo estadual de São Paulo atende a requisitos de planejamento e gestão originados dos significativos desafios (urbanos, demográficos e ambientais) impostos pela nova dinâmica econômica regional, não é menos verdade que a sua formulação (como categoria territorial abstrata que, no entanto, reverbera em práticas espaciais concretas) responde a coalizões de interesses macroeconômicos nacionais, estaduais e regionais de outras metrópoles[117] - representantes das novas atividades e

---

obedeceria à normativa de avaliação de impacto social e ambiental da atração de mão de obra e nem indicaria, no rol de suas medidas mitigadoras, as soluções habitacionais escolhidas para suprir a demanda gerada por essa mão de obra.

Também vale relembrar aqui que o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar da Secretaria do Meio Ambiente, cujo objetivo consiste em realocar cerca de nove mil famílias de áreas de risco e de proteção ambiental para unidades habitacionais da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, é contemporâneo dessa nova fase de instalação de grandes empreendimentos no litoral paulista, tendo sido lançado no início de 2007. Um dos principais alvos dos reassentamentos reside nos conhecidos bairros 'Cota' de Cubatão, cujas origens remontam ao período de construção da rodovia Anchieta na década de 1940, ligando São Paulo a Santos, e depois à construção da rodovia Imigrantes na década de 1970. Mesmo com a legislação ambiental de proteção da Serra do Mar em 1977, a pressão ocupacional sobre o parque se agravaria com a expansão industrial da Baixada Santista e com a ausência de políticas habitacionais que suprissem a demanda de moradia da mão de obra que viria trabalhar tanto na construção das estradas quanto nas indústrias do polo de Cubatão, a qual não teria acesso a terra urbana barata. Além da omissão do Poder Público de décadas anteriores, que garantiria a infraestrutura necessária para a expansão das atividades industriais sem levar em conta as demandas por habitação e por serviços públicos dos trabalhadores envolvidos nas obras, parte das famílias hoje reassentadas pelo programa do Governo do Estado de São Paulo, ironicamente, recebeu casa para morar do próprio Departamento de Estradas de Rodagem (DER), autarquia vinculada ao governo estadual, quando seus ascendentes foram trabalhar nas obras de construção da rodovia Anchieta na década de 40. Para uma narrativa interessante do processo, vide a reportagem da revista FÓRUM (2012), disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/blog/2012/02/um_rolo_compressor_na_serra_do_mar/>. Acesso em: 22 Nov. 2015.

Essa mesma lógica de sopreposição de riscos e impactos sobre determinados grupos sociais, cujo fenômeno é aqui denominado de desigualdade ou injustiça ambiental (ACSELRAD et al., 2009), tem se reproduzido e pode ser vislumbrada no presente, no Litoral Norte, com a instalação colocalizada de novos projetos de infraestrutura, como será visto mais adiante. Nesse sentido, a experiência da Baixada Santista de décadas anteriores guarda muitas similitudes em relação àquela verificada no Litoral Norte, atualmente, ressalvados os contextos históricos e políticos distintos. Importa destacar, nesse momento, que o acúmulo de experiências passadas com grandes empreendimentos (e suas consequências habitacionais e ambientais) orienta a atuação e as práticas de planejamento atuais do Governo do Estado de São Paulo, que procura se antecipar (ao menos formalmente) às transformações esperadas.

[117] Vale ressaltar que a institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVale) também foi pensada em convergência com o estudo da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa), realizado pouco tempo antes, entre 2009 e 2010, apontando a existência de um território macrometropolitano que abrangia as três regiões metropolitanas do estado (São Paulo, Campinas e Baixada Santista), as aglomerações urbanas de São José dos Campos, Sorocaba, Jundiaí e Piracicaba, além das microrregiões de Bragantina e São Roque. No entanto, só a partir de 2012, com a criação da RMVale, os quatro municípios do Litoral Norte passaram a ser incorporados à rede de cidades integradas da Macrometrópole Paulista, que antes se restringia à aglomeração urbana de São José dos Campos no estudo da Emplasa. A partir dessa mudança, o Litoral Norte passaria a ser abarcado pelo Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM 2040), lançado de início em 2011. Hoje, são 173 municípios que concentram cerca de 74% da população paulista e apenas 16% do território do estado. Para mais

empreendimentos em andamento, nos últimos anos, no Litoral Norte -, do que propriamente aos interesses dos grupos sociais locais tradicionalmente associados à pesca artesanal, ao turismo e à defesa da 'vocação para a conservação'. E, ao mesmo tempo, ao privilegiar um projeto político-territorial em detrimento de outros em disputa, o Estado ativamente contribui para induzir, por meio de suas práticas e instrumentos de planejamento, novos reordenamentos espaciais, novas dinâmicas e identidades regionais.

As implicações desse modelo, que privilegia as escalas nacionais e estaduais em detrimento da escala local, podem ser encontradas em diversas outras regiões do país, nas quais foi implantada uma série de grandes empreendimentos colocalizados no tempo e no espaço, como na Baixada Santista, no litoral norte fluminense, em municípios de Rondônia e do Pará entre outros casos conhecidos (HERCULANO; CORREA, 2011). Via de regra, tais 'imposições de escala' (TEIXEIRA, 2013) têm deixado como legado o aprofundamento das desigualdades sociais intraurbanas e entre municípios de uma mesma região, agravando problemas locais preexistentes:

> Assim, apesar da denominação "obras de infraestrutura" do Litoral Norte, estas não atendem às necessidades por infraestrutura dos quatro municípios da região, mas sim, às demandas relativas à matriz energética e à logística de exportação nacionais e estaduais. Desta forma, os Megaprojetos do Litoral Norte, apesar de reconhecerem os problemas locais em seus Estudos de Impacto Ambiental e apregoarem grandes ganhos econômicos para os municípios e para a população diretamente afetada, objetivam soluções para os problemas de escala nacional, podendo agravar carências por saneamento básico, abastecimento de água, tratamento de resíduos sólidos urbanos, segurança pública, qualidade do ar, entre outros (...) (TEIXEIRA, 2013, p. 84).

Esse tema, que certamente pode ser compreendido a partir do prisma da justiça ambiental, é atravessado pela discussão fundamental do modo de distribuição dos ônus e benefícios gerados por grandes projetos, não somente entre grupos sociais de um mesmo município ou de uma mesma região, mas entre escalas territoriais mais amplas (local, regional, estadual, nacional e mesmo internacional)[118].

---

informações, vide: EMPLASA, 2012. Disponível em: <www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/macrometropole/macrometropole.pps>. Acesso em: 22. Nov. 2015.

[118] Desvelar os nexos que ligam, portanto, grandes projetos aos múltiplos interesses econômicos e escalares aos quais respondem se torna um desafio e uma tarefa importante para abordagens mais críticas. Apesar dos impactos serem experimentados nas escalas mais locais e regionais, as engrenagens que acionam tais impactos estão, na maior parte das vezes, em instâncias superiores de decisão macroeconômica ou atreladas a poderosos interesses econômicos distantes da realidade local, encobertas ainda por uma variedade de discursos mediadores (por exemplo, ao empregar o 'interesse nacional' ou a 'geração de emprego e renda locais' como recurso argumentativo para justificar a

No caso do *Contorno Sul* da rodovia Nova Tamoios (doravante analisado), para dar apenas um exemplo, fica claro que a existência do projeto se deve antes às novas demandas do setor de petróleo e gás e à logística de exportações, ambas indissociáveis da ampliação do Porto de São Sebastião, do que propriamente às reivindicações por melhoria do acesso rodoviário feitas historicamente pela população local. Não obstante, como aponta Barros (2014), para ser bem-sucedido no seu discurso de legitimação do projeto, o Estudo de Impacto Ambiental deve ocultar, na medida do possível e por meio de discursos mediadores mais palatáveis ao público local, aquelas justificativas que estiverem vinculadas aos interesses distantes do território afetado, ao mesmo tempo em que deve ressaltar as justificativas que respondam aos anseios locais e regionais (como a maior demanda turística e a saturação da capacidade viária no presente, por exemplo).

Tendo por base regionalizada o Litoral Norte do estado de São Paulo, Teixeira (2013) identifica um conjunto expressivo de 'megaprojetos' colocalizados no tempo e no espaço, ligados a três complexos distintos e interdependentes de infraestrutura: i) projetos de ampliação da capacidade de movimentação de cargas do Porto de São Sebastião; ii) projetos de ampliação da capacidade de tráfego da SP-099, conhecida como Rodovia dos Tamoios, para adaptação da logística rodoviária regional; iii) projetos relativos à indústria de petróleo e gás. Ao todo, estes grandes projetos foram submetidos a 13 processos de licenciamento ambiental individualizados, cujos pedidos de Licença Prévia foram solicitados ao órgão ambiental regulador entre 2005 e 2012. A maior parte deles já completou seu processo licenciatório, recebendo a Licença de Operação, ao passo que outros estão em fase de instalação ou vêm sofrendo processos de judicialização nos últimos dois anos, após a emissão de suas Licenças Prévias[119].

---

implantação de tais projetos). Bons trabalhos sobre esse assunto podem ser encontrados em: ACSELRAD et al., 2009; BARROS, 2014; FASE; ETTERN, 2011.

[119] Dos que já obtiveram suas Licenças de Operação, a maior parte está relacionada aos projetos da indústria de petróleo e gás. Além deles, fazem parte deste rol o projeto de regularização do Porto de São Sebastião e a duplicação do trecho Planalto da Rodovia Nova Tamoios.

Em novembro de 2015, estavam em fase de instalação os seguintes projetos: *Contorno Sul* e *Contorno Norte* da rodovia Nova Tamoios, embora a permissão para instalação das obras do último lote do *Contorno Sul* tenha se arrastado por cerca de três anos (de 2012 a 2015). Já o projeto de duplicação do trecho Serra da Rodovia Nova Tamoios, segundo noticiário, se encontrava na iminência de receber a Licença de Instalação, em novembro de 2015, para início de suas obras de construção.

Por fim, além do *Contorno Sul* e do trecho Serra, os projetos mais polêmicos e sob forte judicialização são aqueles relacionados à infraestrutura portuária, o que inclui tanto a ampliação do Porto de São Sebastião quanto a expansão do píer do TEBAR. A projeto do terminal marítimo receberia críticas por seu tipo de enquadramento ('expansão'), distorcendo o fato de que se trataria, na verdade, da construção de um novo píer. Esse enquadramento especial, por

Tabela 7: Relação dos 13 Projetos Colocalizados no Litoral Norte (com pedido de Licença Prévia junto aos órgãos ambientais, entre 2005 e 2012)

Legenda: IPG – Complexo Indústria de Petróleo e Gás; PSS – Complexo Porto de São Sebastião; RNT – Complexo Rodovia Nova Tamoios.

	Projeto	Nome do Estudo	Ano de Referência e Tipo de Estudo Ambiental
IPG	Plataforma e duto marinho do Campo de Mexilhão	Atividade de Produção de Gás e Condensado no Campo de Mexilhão, Bacia de Santos	EIA (2006)
	UTGCA	Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba	EIA (2006)
	GASTAU	Gasoduto Caraguatatuba-Taubaté	EIA (2006)
	Projetos de pesquisa e desenvolvimento no polo Pré-sal	Projetos Integrados de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural no Polo Pré-sal, Etapa 1, Bacia de Santos	EIA (2011)
	TLDs Guará	Testes de Longa Duração - TLDs nas Áreas de Guará e Carioca (BM-S-9) e Tupi NE e Iracema (BM-S-11), Bacia de Santos	EIA (2009)
	Piloto de Produção em Tupi/Lula	Atividade do Piloto do Sistema de Produção e Escoamento de Óleo e Gás da Área de Tupi, Bloco BM-S-11, Bacia de Santos	EIA (2008)
	Novo Píer do TEBAR	Relatório Ambiental Preliminar Projeto de Ampliação do Píer do Terminal Aquaviário de São Sebastião	RAP (2011)
PSS	Regularização do PSS	Plano de Controle Ambiental - PCA para Regularização do Porto de São Sebastião	EIA (2005)
	Ampliação do PSS	Plano Integrado Porto Cidade - PIPC/ São Sebastião - SP	EIA (2009)
RNT	Nova Tamoios: subtrecho Planalto	Subtrecho Planalto - Km 11+500 ao Km 60+480	EIA (2011)
	Nova Tamoios: subtrecho Serra	Duplicação do trecho Serra - Km 60,48 ao Km 82,00	EIA (2012)
	Nova Tamoios: contorno sul	Contornos: Sul de Caraguatatuba e de São Sebastião	EIA (2010)
	Nova Tamoios: contorno norte	Contornos: Norte de Caraguatatuba	EIA (2011)

Fonte: elaboração própria a partir de informações extraídas de TEIXEIRA, 2013, p. 52.

---

sua vez, teria resultado na simplificação de seu licenciamento, ao exigir apenas um Relatório Ambiental Preliminar (RAP) como forma de estudo ambiental. Em paralelo, a proposta de ampliação do Porto de São Sebastião tem impulsionado a articulação e mobilização de diversos setores da sociedade do Litoral Norte, respaldados por ONGs ambientalistas, pelas Prefeituras de São Sebastião e de Ilhabela, por agentes ligados ao turismo, às práticas esportivas náuticas, à pesca artesanal e à gestão das áreas de proteção ambiental marinha, além de moradores da região e acadêmicos que pesquisam a área afetada. Desde 2013, sob estímulo do Ministério Público Estadual (através do Núcleo Litoral Norte do Grupo de Atuação Especial em Meio Ambiente – GAEMA), têm sido organizados fóruns locais de debate, interessados na discussão dos impactos cumulativos da ampliação do Porto junto a outros empreendimentos colocalizados. Mesmo com toda mobilização desde 2009 (data de protocolização do EIA), o Ibama concederia a Licença Prévia para a expansão do Porto de São Sebastião no dia 19 de dezembro de 2013. Somente quatro dias depois, unido ao Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República em Caraguatatuba, o Ministério Público de São Paulo enviaria ao Ibama a recomendação para suspensão da Licença Prévia do projeto 'Plano Integrado Porto Cidade'.

Para a consulta do andamento dos processos de licenciamento ambiental, foram utilizados os seguintes sítios eletrônicos: http://www.ibama.gov.br/licenciamento/ e http://www.dersa.sp.gov.br.

De acordo com a legislação ambiental vigente, o empreendedor pode optar pelo desmembramento de um grande projeto em vários processos de licenciamento separados e autônomos entre si. Na prática, no entanto, essa decomposição gera uma situação paradoxal, na qual as partes são avaliadas de forma relativamente independente e, muitas vezes, sem referência ao conjunto do qual fazem parte. Essa estratégia, que foi visivelmente aplicada ao caso da Rodovia Nova Tamoios e à exploração do Campo de Mexilhão (como pode ser visto na tabela acima), tem por objetivo imediato a aceleração dos processos de licenciamento ambiental junto ao órgão regulador. No entanto, a fragmentação da AIA tem por efeito tanto a dificuldade de compreensão integral do projeto por parte da população afetada, incidindo na sua atuação política[120], quanto o subdimensionamento dos impactos, acarretando uma série de riscos por não comportar uma avaliação dos impactos cumulativos existentes (FASE; ETTERN, 2011; TEIXEIRA, 2013).

Com a problemática dos impactos cumulativos em mente, Teixeira (2013) sai em busca de metodologias integradoras, interdisciplinares[121] e de escala regional para a avaliação de impacto

---

[120] Do modo como vem sendo conduzido, o licenciamento ambiental também passa a funcionar como mola amortecedora de potenciais conflitos, na medida em que os grandes projetos são apresentados à sociedade a conta-gotas.

[121] Ainda que se disponha à interdisciplinaridade, Teixeira (2013, p. 32-33) termina por assumir que as técnicas e conceitos da AAE, AAI e AIC são do domínio das Ciências Naturais. Conforme foi discutido nos dois capítulos anteriores, permanece aí uma concepção de AIA assentada no lastro histórico de surgimento desse instrumento no interior da regulação ambiental de caráter conservacionista, muito vinculada à avaliação dos processos biofísicos em separado do mundo social que lhe atribui valor e que utiliza seus recursos. Essa postura, também de orientação tecnocrática e quantitativa no mais das vezes, compreendia o meio ambiente como um conjunto de recursos ambientais dissociados das populações humanas e das questões de justiça distributiva. Fica claro, portanto, que permanecem as tensões e disputas por sentido no interior do campo ambiental e do subcampo da avaliação de impacto.

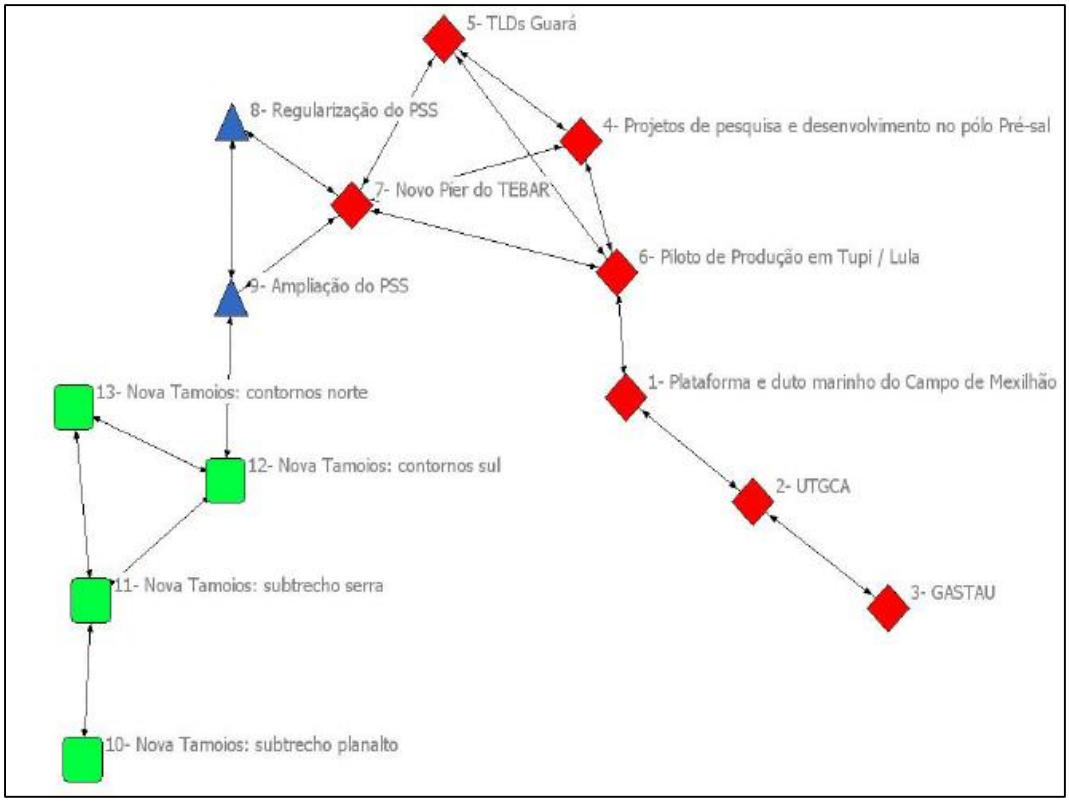
É importante discernir, igualmente, as diferenças teóricas de fundo entre a abordagem de Teixeira (2013) e aquela encontrada em Acselrad et al. (2009), Barros (2014) ou FASE; ETTERN (2011). Embora a autora tenha se apoiado na tese de doutorado de Teixeira, as contribuições extraídas se limitam a dados sobre os grandes projetos colocalizados e sobre a região do Litoral Norte, uma vez que o autor, além da pesquisa associada à tese, possui amplo conhecimento sobre a dinâmica daquela região e sobre os processos de licenciamento, atuando como analista ambiental do Ibama no núcleo do Litoral Norte. Extraídas as informações relevantes de apoio, é preciso elucidar que a autora se alinha teoricamente às formulações dos outros três autores, que trabalham com o conceito de Justiça Ambiental e defendem a Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento democratizante da tradicional AIA (ambos – conceito e instrumento - apresentados no primeiro capítulo dessa dissertação).

Enquanto a questão da equidade (ou desigualdade) é fundante na discussão sobre meio ambiente realizada por Acselrad et al. (2009), por exemplo, a abordagem de Teixeira (2013) se apoia na Teoria da Modernização Ecológica (TME), cujos pressupostos são diametralmente opostos àqueles esboçados pela Justiça Ambiental. A interpretação sociológica da TME tem por cerne a compreensão das transformações institucionais ocorridas na modernidade tardia, em direção à sustentabilidade ambiental. Isto é, o processo de reforma ambiental encontrado, progressivamente, em várias partes do mundo contemporâneo. Todavia, seu ponto de partida é assumidamente otimista e enxerga no redesenho e na reestruturação institucionais a saída para os 'dilemas da crise ecológica' atual: "(...) desde que as instituições e os mecanismos econômicos sejam reformados de acordo com critérios de racionalidade ecológica, a qualidade ambiental não seria uma proposta antagônica ao desenvolvimento econômico" (TEIXEIRA, 2013, p. 61). A TME entende que é possível a reestruturação do processo produtivo e de consumo, através da inovação tecnológica,

ambiental dos grandes projetos do Litoral Norte. Entre as metodologias selecionadas, o autor destaca a construção de redes de interação entre os projetos, como forma de visualização gráfica das relações tecidas entre os empreendimentos e ocultadas pela fragmentação do licenciamento ambiental.

Figura 9: Redes de Interação entre os Projetos Colocalizados do Litoral Norte

Legenda: diagrama de relações diretas entre projetos. Em vermelho, os projetos integrantes do Complexo IPG (Indústria de Petróleo e Gás). Em azul, o Complexo PSS (Porto de São Sebastião). Em verde, os projetos do Complexo RNT (Rodovia Nova Tamoios). Teixeira (2013) elaborou o diagrama, abaixo, por meio do software UCINET 6.421 e NETDRAW 2.123.



Fonte: TEIXEIRA, 2013, p. 137.

---

da prevenção e da adoção de soluções simultaneamente ambientais e econômicas. Ou seja, a preocupação da TME não reside nos fundamentos desiguais que regem o modo de produção capitalista e, portanto, a forma de apropriação dos recursos ambientais (como a Justiça Ambiental). Ao contrário, em vez de problema, o Mercado vira solução na TME: são as forças virtuosas de inovação do Mercado que alavancam as transformações rumo à sustentabilidade ambiental. E, ao ser transladado para outros países, o discurso da TME de defesa do empreendedorismo, da eficiência produtiva e da inovação também carrega consigo uma normatividade particular, baseada em princípios de regulação institucional liberal - como a regulação negociada e pautada em incentivos ao Mercado no lugar da tradicional regulação de comando e controle.

A partir do diagrama de relações diretas entre projetos, acima, é possível perceber que o *Novo Píer do TEBAR* cumpre o papel de elo entre o complexo portuário e o complexo da indústria de petróleo e gás, ao passo que o *Contorno Sul* da rodovia Nova Tamoios conecta o complexo rodoviário ao complexo portuário (TEIXEIRA, 2013). A construção do *Contorno Sul*, especificamente, aparece como condição *sine qua non* do projeto de ampliação do Porto de São Sebastião, embora o EIA desta rodovia (elo de ligação entre os dois complexos) não explicite essa relação de dependência importante, inclusive, na sua avaliação de impacto ambiental.

Em seu conjunto, os treze projetos colocalizados parecem apontar para um cenário de profundas transformações no Litoral Norte, sendo possível identificar uma certa inflexão no perfil regional, onde passam a ganhar mais força as atividades de natureza industrial, bem como seus problemas sociais e ambientais característicos. Entre os indicadores desse processo de mudança, Teixeira (2013) identifica i) o aumento expressivo das emissões de gás carbônico em virtude da exploração e produção de hidrocarbonetos (25,75% do total de emissões de todos os processos industriais paulistas); ii) a perspectiva de crescimento do trânsito de veículos pesados nas novas estradas (em 279,5%); iii) e a projeção de incremento de navios de carga por ano no canal (em 2.140%). Em paralelo, somam-se a esses indicadores as alterações nas dinâmicas de uso do solo[122], a atração de grande contingente de mão de obra em busca de trabalho[123] e o aumento significativo das receitas públicas municipais devido ao impacto dos projetos na arrecadação[124].

---

[122] As primeiras mudanças sensíveis começaram a ocorrer já com a instalação da Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba (UTGCA), cuja unidade foi implantada em uma região de uso predominantemente agrícola, na planície costeira daquele município. Após a implantação, o Plano Diretor Estratégico de Caraguatatuba passaria a indicar o uso futuro da área para atividades industriais principalmente, atreladas às demandas do complexo portuário e da indústria de petróleo e gás, ainda que a nova zona industrial faça divisa com o Parque Estadual da Serra do Mar (TEIXEIRA, 2013).

[123] Segundo Teixeira (2013), somando-se os dados que foram disponibilizados pelos 13 EIAs dos projetos selecionados, foi estimada a geração de 16.500 empregos diretos na fase de implantação e/ou de operação. Sobre esse ponto, algumas ressalvas merecem ser feitas: i) a maior parte dos empregos gerados está concentrada na fase de instalação, desmobilizando e desempregando um largo contingente assim que as obras terminam; ii) uma parcela dos postos de trabalho abertos pode não ser preenchida necessariamente por pessoas da região, como costuma ocorrer com os empregos que exigem alta qualificação nas atividades do setor de petróleo e gás; iii) a geração de empregos indiretos não costuma ser estimada em números pelos estudos, frequentemente, porque há dificuldade em estabelecer uma relação entre emprego e região, podendo ocorrer abertura de postos em outras regiões, como Vale do Paraíba e Baixada Santista; iv) mesmo a quantificação dos empregos diretos costuma ser subdimensionada pelos EIAs. O caso da UTGCA também é emblemático: o EIA estimou inicialmente 733 postos de trabalho para a fase de instalação do projeto. No final das contas, o pico das obras chegaria a registrar mais de 4 mil trabalhadores.

[124] A maior arrecadação se deve ao recolhimento indireto de impostos municipais, estaduais e federais, como Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto sobre Circulação de

3.3. O *Contorno Sul* da Rodovia Nova Tamoios: *uma breve apresentação do projeto*

O projeto *Contorno Sul* da rodovia Nova Tamoios foi selecionado como caso empírico ou exemplar, a fim de desenvolver uma análise investigativa mais aprofundada sobre o lugar do social na AIA de projetos, no Brasil. Não obstante os nexos importantes estabelecidos com outros projetos colocalizados do Litoral Norte, como procurou-se demonstrar no tópico anterior, a seleção de um caso particular de AIA permitiu adentrar em aspectos mais pormenorizados da questão, de modo que a análise não se prendesse unicamente ao plano teórico mais abstrato, mas fosse capaz de apontar empiricamente os mecanismos, filtros, meandros e operações que recolocam continuamente o social como dimensão subordinada da avaliação de impacto ambiental de projetos.

O projeto *Contorno Sul* se insere no interior do complexo rodoviário Nova Tamoios, responsável pela ligação entre o Vale do Paraíba e o Litoral Norte, além de se configurar como principal via de acesso do Litoral Norte a outras regiões do estado de São Paulo.

Tabela 8: Quadro-Síntese dos Quatro Projetos do Complexo Rodoviário Nova Tamoios

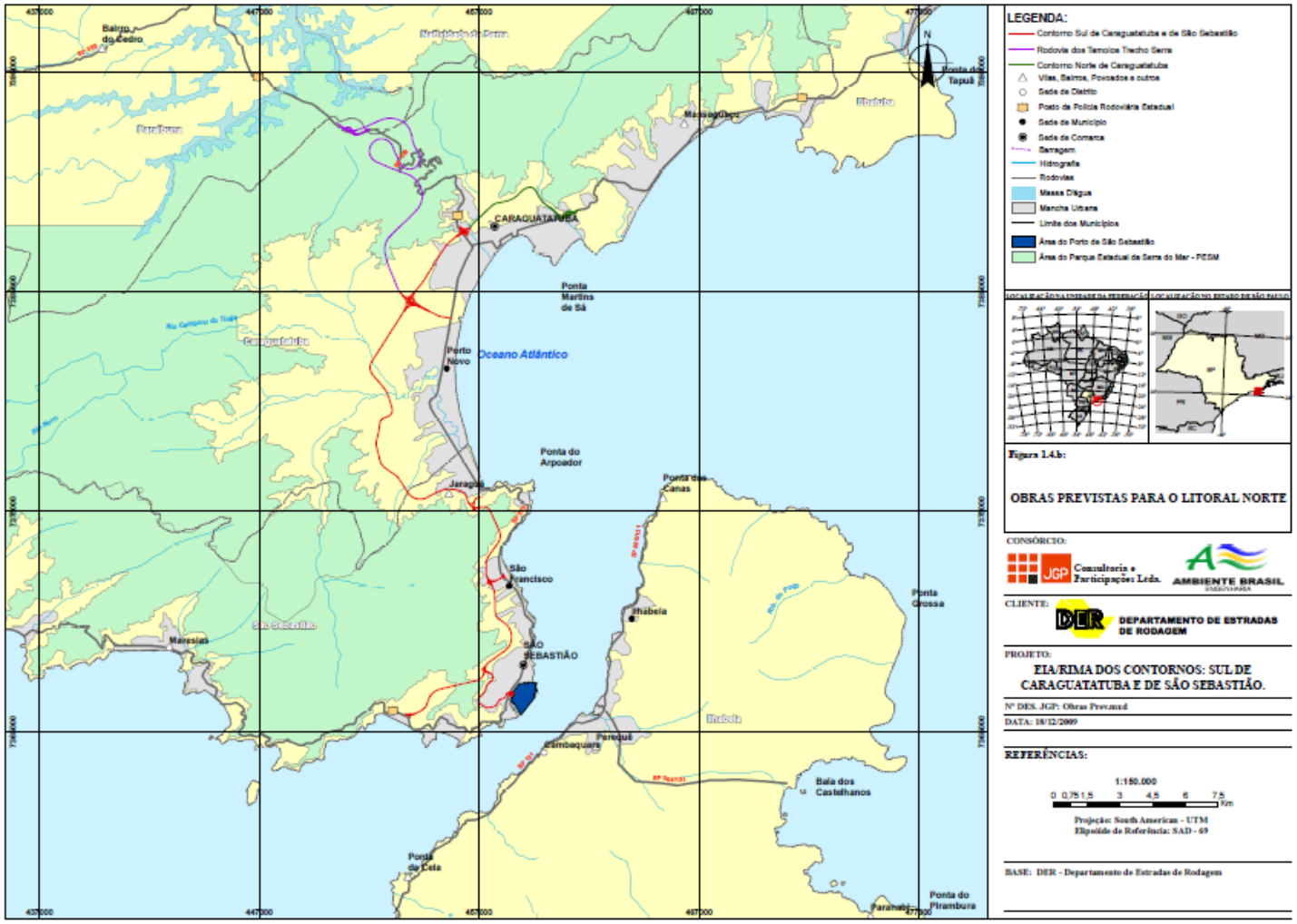
Projeto	Extensão	Localização	Características Técnicas	Cronograma
Subtrecho Planalto	49 km	São José dos Campos, Jacareí, Jambeiro e Paraibuna.	Duplicação dentro da faixa de domínio.	Início: maio/2012 Término: janeiro/2014
Trecho Serra	21,5 km	Entre Paraibuna e Caraguatatuba (passando pelo PESM).	Construção de nova pista em eixo distinto.	Previsão de Início: 2015 Previsão de Término: 2020
Contorno Norte	6,2 km	Entre a Rodovia dos Tamoios e a Rodovia Manuel Hipólito Rego (SP-55) no bairro de Martim de Sá, em Caraguatatuba.	Novo anel rodoviário.	Início: outubro/2013 Previsão de Término: maio/2016
Contorno Sul	27,7 km *(em 3 lotes)*	Entre a Rodovia dos Tamoios, em Caraguatatuba, e o Porto de São Sebastião.	Novo anel rodoviário.	Início: outubro/2013 (lote 1) e junho/2014 (lotes 2 e 3). Previsão de Término: junho/2017 (lote 1) e março/2018 (lotes 2 e 3).

Fonte: elaboração própria a partir de dados retirados do sítio eletrônico da DERSA: http://www.dersa.sp.gov.br/Empreendimentos/GrupoEmpreendimento.aspx?idGrupo=1

Mercadorias e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que são movimentados a partir da prestação de serviços e da compra de equipamentos e insumos de alto valor agregado para as obras de construção civil (vale lembrar que os custos combinados dos projetos envolvem uma cifra de mais de 50 bilhões de reais), mas também a partir da geração de outras atividades em cadeia, alavancadas pelos projetos. A arrecadação direta, por sua vez, provém de *royalties* e participações especiais relacionados à produção de petróleo e gás (TEIXEIRA, 2013).

Figura 10: Mapa de Localização do Complexo Rodoviário Nova Tamoios

Legenda: em roxo, a nova pista no trecho Serra, que fará a interligação com a duplicação do trecho Planalto acima. Em verde, o traçado do *Contorno Norte* e, em vermelho, o traçado do *Contorno Sul* (os dois novos anéis rodoviários).



Fonte: CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, Figura 1.4.b.

Nas justificativas de suporte à execução do empreendimento do *Contorno Sul*, o EIA explicitava quatro argumentos centrais: i) o diagnóstico de esgotamento da capacidade de tráfego da rodovia Manuel Hipólito Rego (SP-055), principalmente, nos períodos de demanda turística mais intensa; ii) a necessidade de redução do risco de acidentes, acima da média estadual, e a melhoria da velocidade operacional; iii) a necessidade de separação dos fluxos de tráfego de passagem e regionais dos fluxos de tráfego locais, consolidando o papel atual da rodovia SP-055 como avenida urbana – assim, o *Contorno Sul* se configuraria como via alternativa à SP-055, permitindo que o tráfego descendente da Rodovia Nova Tamoios atinja o Porto de São Sebastião ou a costa sul deste município sem adentrar a avenida urbana de Caraguatatuba, já carregada em muitos trechos; iv) por último, o EIA assinalava que o empreendimento deveria "(...) **também** atender aos futuros aumentos de tráfego decorrentes dos projetos colocalizados em implantação no Litoral Norte, **incluindo** a ampliação do Porto de São Sebastião e os investimentos de exploração de gás e petróleo" **[grifos nossos]** (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, seção 10.0, p. 01).

Em outras palavras, o próprio EIA não deixaria explicitada a relação de dependência direta entre a construção do *Contorno Sul* e o projeto de ampliação da área portuária, conhecido como *Plano Integrado Porto-Cidade*. Além disso, ao mencionar os projetos colocalizados apenas *en passant*, o documento não desvelaria as imbricações profundas existentes entre o surgimento do projeto do novo anel rodoviário e as demandas macroeconômicas originadas de escalas territoriais superiores. Como bem assinala Teixeira (2013), se as melhorias dos acessos viários ao Litoral Norte já faziam parte do rol de reivindicações da população local há algum tempo, a engrenagem (e a pressa) para pôr a proposta em prática só seria acionada a partir das descobertas do Campo de Mexilhão e do Pré-sal. Essa estratégia de enunciação do projeto (BARROS, 2014), que remete as finalidades quase que exclusivamente às demandas regionais e locais (como esgotamento viário, redução de acidentes, demanda turística e ordenamento do tráfego), em desconexão com projetos político-territoriais de outras esferas decisórias, mas que imprimem novas lógicas de espacialização no Litoral Norte, tem por objetivo a legitimação do empreendimento na escala local, junto àqueles que serão mais impactados pelas transformações.

O licenciamento do projeto do novo anel rodoviário *Contorno Sul* teve início em 05 de novembro de 2009, momento em que o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) da Secretaria de Logística e Transportes do estado de São Paulo protocolizou o Plano de Trabalho

para definição do Termo de Referência do EIA/RIMA junto ao Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (DAIA/Cetesb). O Termo de Referência para elaboração do estudo ambiental, seguindo prazos estipulados, foi então emitido pelo órgão ambiental em 20 de janeiro de 2010. Como costuma acontecer via de regra, pouquíssimo tempo depois, o DER - e seu braço gestor, a DERSA[125] - entraria com o pedido de Licença Prévia do empreendimento, já apresentando o EIA/RIMA elaborado por sua consultoria contratada, o Consórcio JGP-Ambiente Brasil Engenharia, em 26 de fevereiro de 2010. Alguns meses depois, em 10 de agosto daquele ano, o próprio DER entraria com relatórios de retificação de informações, alterando parte do projeto original, que previa um trecho adicional entre o acesso ao Porto de São Sebastião e a localidade de Guaecá, seguindo em direção à costa sul do município de São Sebastião.

Prosseguindo com os trâmites protocolares, nos dias 30 e 31 de janeiro de 2012, foram realizadas as Audiências Públicas nos municípios de Caraguatatuba e de São Sebastião, respectivamente. Por reclamações expressas das populações afetadas, que se viram prejudicadas pela escolha das datas em período de alta temporada, foram realizadas audiências complementares em 16 e 21 de maio de 2012, em ambos os municípios. Em resposta ainda às manifestações surgidas nas audiências, os empreendedores protocolariam o Relatório de Informações Complementares, em junho e julho de 2012, apresentando o traçado preferencial ajustado. A partir da análise desse documento, dos estudos ambientais e das atas das Audiências Públicas, a Cetesb viria a emitir seu parecer técnico conclusivo, ratificado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) em seguida, sendo concedida a Licença Prévia do projeto em 22 de agosto de 2012.

A tabela, abaixo, apresenta as principais mudanças sofridas pelo projeto do *Contorno Sul* de forma resumida, comparando os dados apresentados pelo EIA protocolado em fevereiro de 2010 e o EIA retificado e submetido à apreciação da Cetesb em agosto de 2010.

---

[125] A DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S/A) é uma empresa de economia mista fundada em 1969, cujo principal acionista é o Governo do Estado de São Paulo. Segundo seu Estatuto Social, uma de suas atribuições consiste em prestar suporte operacional e/ou consultivo para a implantação e ampliação de sistemas e obras de infraestrutura de transportes. Atualmente, a companhia é a encarregada da gestão integral das obras de construção dos *Contornos* da rodovia Nova Tamoios. Maiores informações podem ser encontradas no *site* da DERSA: http://www.dersa.sp.gov.br/Empresa/Empresa.aspx?id=1.

Tabela 9: Comparação de Informações entre Projeto Inicial e Projeto Revisado do *Contorno Sul*

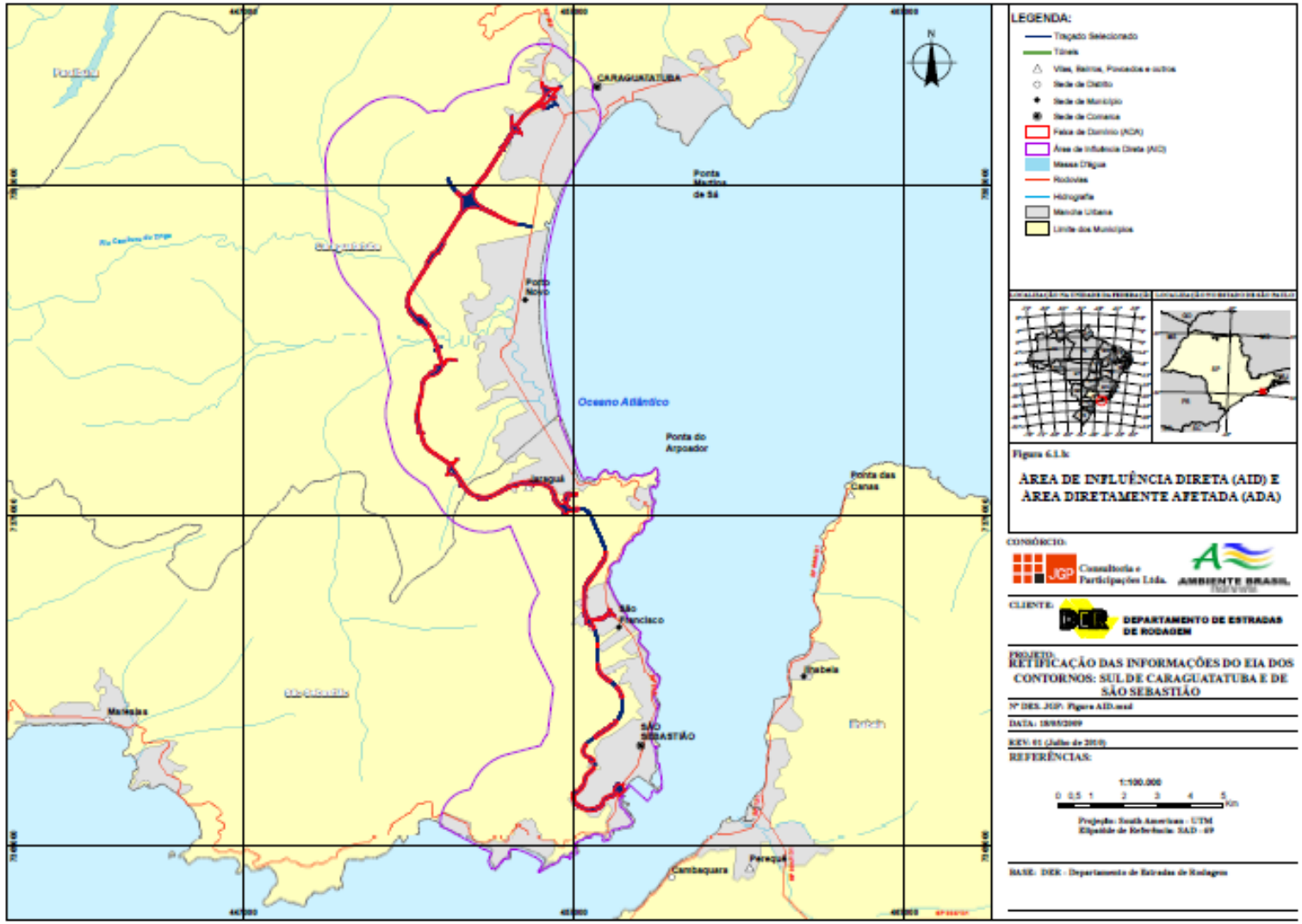
	Projeto apresentado no EIA (fevereiro de 2010)	Informações Retificadas do projeto revisado	Variação (EIA protocolado – informações retificadas)
Extensão	35,5 km	31,8 km	- 10,4 %
Faixa de domínio (ha)	363 ha	335 ha	- 7,6 %
Interseções	6	5 (retirada Ramo de Guaecá)	-
Túneis	8 com extensão de 6,2 km	7 com extensão de 4,4 km	- 29 %
Obras de arte especiais	42 (33 viadutos, 1 passagem de veículos, 8 pontes)	39 (33 viadutos, 1 passagem de veículos, 5 pontes)	-
Volumes de corte (m^3)	2.976.877	2.602.064	- 12,6 %
Volumes de aterro (m^3)	2.971.592	2.822.308	- 5%
Volume escavado em rocha dos túneis (m^3)	872.716,1	623.471,6	- 28,6%
Volume escavado em solo dos túneis (m^3)	623.471,6	220.525,9	- 31,4 %
Empréstimo (m^3)	2.634.653	2.634.653	0 %
Orçamento	R$ 1.029.400.000,00	R$ 762.200.000,00	- 26%
Mão-de-obra	1020 pessoas	947 pessoas	- 7%

Fonte: CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010c, p. 09.

Como é possível extrair das informações acima, houve uma redução sensível na extensão total do novo anel rodoviário – inclusive, na extensão final do somatório de túneis -, o que se deve à retirada do acesso entre o Porto de São Sebastião e a localidade de Guaecá mais ao sul do município, em larga medida. Ademais, houve uma diminuição significativa do número de pontes. Todas essas modificações podem ser atribuídas a um conjunto de fatores, entre os quais se destacam tanto a redução do custo do projeto como um todo, como pode ser observado na tabela, quanto a retirada de um trecho que, do ponto de vista estratégico de custo-benefício, apresentava grandes potencialidades de conflitos com os agentes ambientalistas mais conservacionistas do território[126], uma vez que implicaria atravessar grandes porções de remanescentes protegidos de Mata Atlântica.

[126] De certo modo, capitaneados pela figura atuante e combativa do Secretário de Meio Ambiente do próprio município de São Sebastião, que possuía historicamente afinidades com as pautas e com as entidades ambientalistas da região do Litoral Norte, além de familiaridade profissional com a área de direito ambiental.

Figura 11: Mapa de Localização do Projeto Revisado do *Contorno Sul* da Rodovia Nova Tamoios



Fonte: CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010c, figura 6.1.b.

Apesar dos ajustes realizados, que diminuiriam a quantidade de áreas ambientais protegidas afetadas pelo traçado, se arrastariam por muito mais tempo (e de modo não previsto pelos empreendedores) os impasses em torno das desapropriações de moradias. Assim, ainda que a Licença Prévia tivesse sido emitida pelo órgão ambiental competente no final de agosto de 2012 – o que, segundo a legislação corrente, demanda a emissão da Certidão Municipal por parte das Prefeituras envolvidas para que possa ser efetivada -, a situação chegaria ao paroxismo de tornar inviável a continuação do licenciamento ambiental na íntegra. Destarte, uma nova manobra seria realizada para acelerar as obras de implantação da rodovia: o empreendimento seria novamente desmembrado em partes, ou lotes, seguindo fracionado para a fase de Licença de Instalação (LI).

Enquanto o Governo do Estado de São Paulo dava prosseguimento aos processos licitatórios necessários à execução das obras, abrindo edital de pré-qualificação já em outubro de 2012, para seleção das empresas responsáveis pela construção, a Prefeitura de São Sebastião começava a mudar de postura ao ver seus questionamentos desconsiderados pelos órgãos estaduais e pelo próprio Consema[127]. Em março de 2013, o Governo do Estado publicaria o nome das duas empresas vencedoras[128] da licitação em seu Diário Oficial. Ao mesmo tempo, a Prefeitura se colocaria mais abertamente na ofensiva, convocando a população local a cobrar uma maior definição do governo estadual em relação às desapropriações[129].

---

[127] Não obstante os questionamentos realizados pela Prefeitura e pela população local nas Audiências Públicas, em relação ao número de famílias desapropriadas nos bairros da Topolândia, Olaria e Itatinga, localizados no acesso final da rodovia ao Porto de São Sebastião, o Consema aprovaria por unanimidade a viabilidade do projeto de construção do *Contorno Sul*.

[128] A ganhadora do lote 1 seria a construtora Serveng-Civilsan S/A (também responsável pelo *Contorno Norte*) e a ganhadora dos lotes 2 e 3 seria a Queiroz Galvão S/A. Vale destacar que o Grupo Serveng é igualmente dono da Fazenda Serramar (e do Shopping Serramar, construído em parte da área antes rural), situada em extensa planície costeira do município de Caraguatatuba e quase que única área ainda disponível para crescimento urbano neste município, de acordo com seu Plano Diretor (Lei Complementar n. 42 de 2011). Assim, além de se beneficiar com o contrato bilionário de construção dos *Contornos*, o Grupo Serveng também será diretamente beneficiado pela indenização advinda da desapropriação de parte de seus terrenos e pela valorização fundiária resultante da indução da ocupação urbana no entorno da nova rodovia, que passará por suas terras.

[129] De novo, o porta-voz dessa ofensiva seria o Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião: "Será um projeto imposto pelo Governo do Estado que não sabemos quais áreas, quantas pessoas e quais bairros serão afetados. Convoco a população para pressionar o Estado quanto a essa indefinição, senão vai ocorrer igual ao Rodoanel em São Paulo, onde muitas pessoas não receberam nada das desapropriações" (IMPRENSA LIVRE, 2013). Disponível em: <http://litoralsustentavel.org.br/noticias-regiao/estado-comeca-obras-dos-contornos-norte-e-sul-no-proximo-mes-e-desapropriacao-de-moradias-ainda-e-uma-incognita/>. Acesso em: 29 Nov. 2015.

A autora acompanhou o desenrolar do processo de licenciamento através das notícias veiculadas pela imprensa regional, compondo um banco de dados progressivo e sistematizando as informações centrais ao final. Os principais jornais utilizados para coleta de dados foram: Imprensa Livre, O Vale, A Tribuna (Litoral Norte) e G1 (Globo) para Vale do Paraíba e região.

Com o tensionamento das relações institucionais entre os entes federativos, os empreendedores optariam pela exclusão temporária dos trechos do projeto (lotes 2 e 3) situados no município de São Sebastião em sua solicitação de LI, junto à Cetesb, em março de 2013. Mesmo assim, o Governo do Estado anunciaria o Decreto de Utilidade Pública (DUP) para as obras de implantação dos *Contornos*, em maio, definindo as áreas passíveis de desapropriação.

As discórdias residiam, principalmente, na indefinição contínua e na disputa em torno do traçado final do *Contorno Sul*, no trecho de acesso ao Porto de São Sebastião, devido ao contingente expressivo de desapropriações e de famílias afetadas. Entre as opções de traçado, colocavam-se duas centrais: a rodovia poderia rodear o complexo de bairros Topolândia-Olaria-Itatinga (proposta apresentada no EIA) ou poderia seguir margeando as áreas próximas à Petrobras até a área portuária (proposta dos moradores dos bairros afetados e apoiada pela Prefeitura do município).

Diante do conflito, em junho de 2013, a DERSA apresentaria uma proposta de traçado mais próxima àquela defendida pela municipalidade, já reduzindo para um terço o número de desapropriações previstas inicialmente. As modificações são apresentadas em um Relatório de Atualização do Projeto de Engenharia do empreendimento, em julho de 2013, junto ao órgão ambiental licenciador. Contudo, a situação criada colocaria outro impasse na contenda em torno da aprovação do projeto: como garantir que a LP emitida, um ano antes, mantivesse sua legalidade, garantindo o transcurso do processo licenciador, se um dos trechos do projeto deveria passar por nova análise para sua aprovação, dada a substancialidade das modificações propostas? A resposta viria do próprio órgão ambiental regulador, voltando-se ao seu Departamento Jurídico interno. Através de parecer jurídico, o departamento afirmava ser possível uma “reti-ratificação da LP” (COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 03). Destarte, os demais trechos do *Contorno Sul* poderiam prosseguir com os trâmites legais esperados, enquanto que o trecho final de acesso à área portuária, em virtude da significância das alterações, necessitaria ser submetido a uma nova consulta junto aos órgãos pertinentes (como a Fundação Florestal, o Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte e a Prefeitura de São Sebastião, além do próprio Consema), convocando-se também nova Audiência Pública em São Sebastião.

Cumprindo com os requisitos adicionais, seria realizada a Audiência Pública no bairro da Topolândia, em 03 de setembro de 2013, momento no qual seriam apresentadas as modificações consubstanciadas no Projeto Básico Consolidado (PBC). Todavia, uma série de outras

manifestações populares contundentes emanariam daquele espaço público, reivindicando ainda alterações do traçado proposto. Com grande participação pública e com a presença de um movimento organizado dos moradores dos bairros afetados (o Movimento Topolândia sem Rodovia), que contava com o apoio da Prefeitura, sairia dali a proposta ousada de articulação política entre representantes do Executivo e Legislativo de São Sebastião e o presidente da Transpetro, subsidiária da Petrobras, com o intuito de avaliar a possibilidade de implantação do trecho da rodovia em parte da área onde estariam localizados os tanques de armazenagem da empresa.

Aberta a negociações, a Transpetro se responsabilizaria pela rápida execução de estudos de viabilidade para mudança do tanque potencialmente afetado. Com o aval da empresa, em 14 de outubro de 2013, seria então protocolizado o Relatório de Atualização do Projeto Básico Consolidado de Engenharia (revisão 1) junto à Cetesb, contemplando as alterações propostas pela comunidade presente na Audiência Pública de São Sebastião e deslocando, portanto, o traçado para as proximidades do limite da área de tanques da Transpetro. Os principais resultados da modificação do trecho seriam a diminuição das áreas de intervenção (em 2,5 km ao todo), a manutenção do trânsito local praticamente intacto, a preservação de uma escola pública estadual e, sobretudo, a redução sensível da quantidade de residências atingidas pelas obras.

Tabela 10: Comparação entre Número de Edificações Afetadas (Traçado Inicial – PLP e Traçado Final Selecionado – PBC1)

Bairros Contorno Sul - Projeto Básico LP	Bairros Contorno Sul – Projeto Básico Consolidado	Número de Edificações Afetadas - Projeto LP	Número de Edificações Afetadas – Projeto Básico Consolidado Outubro de 2013	Diferença Entre Projeto LP e o Projeto Básico Consolidado
Ponte Seca	Jaraguazinho*	79	78	(-1)
Tinga	Tingá	305	170	(-95)
	Jardim Junqueira		40	
	Subtotal		**210**	
Pegorelli	Pegorelli	29	36	+7
Jaraguá	Jaraguá	173	46	(-27)
	Uso Rural entre as Estacas 2920 até 2510		100	
	Subtotal		**146**	
Enseada	Enseada	77	0	(-77)
São Francisco	São Francisco	161	37	(-124)
Olaria / Itatinga / Topolândia	Olaria	398	11	(-373)
	Itatinga		0	
	Topolândia		0	
	Industrial		13	
	Viradouro		1	
	Subtotal		**25**	
Total Contorno Sul		**1.222**	**532**	**690**

Fonte: COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 17.

Com efeito, apenas no complexo de bairros Topolândia-Olaria-Itatinga, de 398 edificações inicialmente previstas para serem afetadas, segundo o projeto de 2012, o número cairia para 164 no Projeto Básico Consolidado (PBC) e, de modo drástico, para 25 edificações afetadas na revisão final do PBC (COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

Figura 12: Comparação entre Propostas de Traçado do *Contorno Sul* em seu Acesso Final ao Porto de São Sebastião

Legenda: PLP: projeto aprovado na fase prévia (em agosto de 2012). PBC: projeto modificado após manifestações nas Audiências Públicas de 2012 e levado para a Audiência de setembro de 2013, em São Sebastião. PBC1: projeto final selecionado, após novas manifestações e sugestões realizadas na Audiência de São Sebastião, que incorporaria parte do terreno da Transpetro.

Fonte: COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 15.

Atendidas as solicitações do município, tanto de redução dos impactos socioeconômicos quanto de diminuição da área de supressão de vegetação, a Prefeitura de São Sebastião emitiria a Certidão de Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo em outubro de 2013, atestando a compatibilidade do projeto com o uso do solo municipal, em consonância com os artigos 5º e 10º da Resolução CONAMA n. 237/97.

3.4. O Termo de Referência para Elaboração do EIA do *Contorno Sul*: *o início da regulação pública na avaliação de impacto ambiental de projetos*

A discussão e formalização do Termo de Referência (TR), para elaboração do EIA de um projeto, constitui a primeira forma de interferência ativa do órgão ambiental regulador na avaliação de impacto ambiental. Nele, são definidos os conteúdos obrigatórios do estudo, que devem ser seguidos pela equipe multidisciplinar da consultoria contratada pelo empreendedor. Como apontado anteriormente[130], não existe nenhuma previsão legal que estabeleça a necessidade de participação popular nesta fase, garantindo que os grupos sociais afetados possam trazer insumos, contribuições e sugestões para o desenho dos critérios que deverão orientar a AIA. Instala-se aí um dos primeiros filtros da avaliação de impacto ambiental: a população afetada é tida como objeto passivo (tanto quanto os outros elementos biofísicos do ambiente), devendo ser 'diagnosticada' por técnicos distantes do território em análise. O empreendedor, por seu turno, tem garantido por lei o diálogo com o órgão ambiental nesta fase, na medida em que ele próprio (o interessado direto pelo projeto) deve protocolar o Plano de Trabalho para elaboração do EIA, documento a partir do qual são erigidas as discussões e decisões que irão ser consubstanciadas no Termo de Referência.

Destarte, nota-se que essa prerrogativa coloca, de antemão, uma situação de desigualdade na avaliação de impacto ambiental: os critérios norteadores dos estudos, em vez de serem co-produzidos com a população potencialmente afetada - trazendo à tona suas preocupações, anseios, bem como suas formas particulares de significação e apropriação do meio ambiente -, são pensados a partir da lógica e perspectiva do empreendedor. O resultado dessa inversão costuma ser, via de regra, a eclosão de conflitos sociais e ambientais mais graves no transcorrer das audiências e do licenciamento, na medida em que os estudos ambientais executados não dão conta da realidade social local[131].

---

[130] Vide nota de rodapé n. 34 da página 39, no primeiro capítulo desta dissertação.

[131] Conforme discutido nos dois capítulos anteriores, tanto a abordagem dominante sobre AIS, no plano internacional, quanto a abordagem da Justiça Ambiental, no Brasil, trazem aportes teóricos e contribuições para o tratamento dessa questão. A AIS internacional concede importância crucial à participação pública na fase de elaboração do Termo de Referência, distinguindo uma etapa específica para tal no processo de avaliação de impacto (denominada '*scoping*'). Nela, seria garantida a atenção aos impactos sociais mais sutis e menos tangíveis e verbalizadas e reconhecidas as preocupações da comunidade. Já a Justiça Ambiental propõe, como instrumento democratizante da tradicional AIA, a Avaliação de Equidade Ambiental, que consiste também em ouvir, reconhecer e levar em consideração os modos de ser, viver, produzir e se relacionar das populações locais (inclusive, com o seu meio ambiente) na elaboração dos estudos ambientais, atentando também para a incorporação de critérios de equidade no acesso, no uso e na apropriação dos recursos ambientais.

Outro problema recorrente, sintomático da lógica de aceleração do tempo na qual opera o empreendedor, para redução dos seus custos finais, reside no hábito de contratar e realizar os estudos ambientais antes que o órgão ambiental regulador tenha protocolado o Termo de Referência (FASE; ETTERN, 2011) – fato que pode ser identificado na descrição cronológica do licenciamento ambiental do *Contorno Sul*.

Se o Termo de Referência pode ser tido, de certo modo, como a porta de entrada da regulação pública na avaliação de impacto ambiental, é importante analisar os componentes e a qualidade do seu conteúdo. Assim como os EIAs, os TRs têm angariado críticas em meio às discussões acadêmicas e profissionais sobre os instrumentos de AIA e de licenciamento ambiental. Tem sido assinalada a sua fragilidade para orientar os conteúdos essenciais dos EIAs (FILHO; MARINHO, 2014) e ressaltada a necessidade de sua revisão, juntamente com a forma de orientação dos órgãos ambientais, para que seja mais efetivo na avaliação de impacto sobre territórios e modos de vida das populações, sobretudo as tradicionais (GUIMARÃES et al., 2014).

De plano, três eixos de análise podem ser estruturados na observação do conteúdo do Termo de Referência do *Contorno Sul*: o primeiro pode se debruçar sobre o grau de aquiescência do TR às exigências expressas na legislação ambiental pertinente, tomando por base a resolução CONAMA n. 01/1986[132], que estabelece o conteúdo mínimo do EIA. O segundo eixo de análise,

---

[132] Os critérios centrais da resolução, para este tópico, podem ser encontrados em seu Artigo 6º: "O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:
I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto com completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:
a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

lV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, **indicando os fatores e parâmetros a serem considerados**" **[grifos nossos]**.

por sua vez, pode verificar em que medida o próprio órgão ambiental regulador atende aos requisitos de seu TR na análise do EIA e na aprovação final da viabilidade ambiental do empreendimento – isto é, importa averiguar o grau de flexibilização da normativa ambiental pela qual o ente licenciador é supostamente responsável (FASE; ETTERN, 2011). Por fim, o terceiro eixo pode questionar o tipo de tratamento conferido à dimensão social no TR e em que medida esse documento orientador sugere critérios, processos e métodos específicos, capazes de avaliar os potenciais impactos sociais originados do projeto e de endereçar medidas mitigadoras correspondentes. Nessa avaliação, cabe averiguar até que ponto as novas formulações teóricas da área de avaliação de impacto social, desenvolvidas nas últimas duas décadas, tanto nacional quanto internacionalmente, têm sido incorporadas pela regulação ambiental de projetos no Brasil. Ou seja, como os novos discursos sobre AIS têm sido recebidos pelos órgãos ambientais licenciadores e se materializado em novas práticas regulatórias, a começar com a elaboração do TR?

Seguindo o raciocínio esboçado acima, optou-se por apresentar os resultados da análise do Termo de Referência do *Contorno Sul* por meio de uma tabela de síntese. Nela, são destacados os resumos dos conteúdos e a itemização sugerida pela Cetesb para execução do EIA, partindo da análise do Plano de Trabalho (PT) protocolado pelo empreendedor ao dar início ao processo de licenciamento. Na última coluna da tabela, em 'Observações', são tecidas as reflexões da pesquisa: em preto, podem ser identificadas as ausências e lacunas da regulação do órgão ambiental (sobretudo, em relação à legislação pertinente); em vermelho, são assinalados os pontos da normativa ambiental que, embora expressos no TR, foram flexibilizados pelo órgão regulador na aprovação final do EIA; e, em azul, são apontadas as contribuições de formulações teóricas mais recentes sobre AIS e AEA que poderiam ter sido incorporadas pelo órgão licenciador em seu TR, para aprimorar a regulação dos impactos sociais do empreendimento.

Tabela 11: Síntese da Análise do Termo de Referência do *Contorno Sul* (emitido pela Cetesb em 20 de janeiro de 2010)

Legenda (para coluna de "Observações"): em preto, as ausências e lacunas da regulação do órgão ambiental; em vermelho, os pontos da normativa ambiental que, embora expressos no TR, foram flexibilizados pelo órgão regulador na aprovação final do EIA; em azul, as contribuições de formulações teóricas mais recentes sobre AIS e AEA que poderiam ter sido incorporadas pelo órgão licenciador em seu TR.

Tópicos do TR		Orientações	Recomendações da CETESB	Observações
Introdução	**Apresentação e Dados Básicos**	Conforme proposto no PT.	NT	NT
	Objetivos do Empreendimento	Conforme proposto no PT.	NT	NT
Justificativas do Empreendimento		Conforme proposto no PT.	Apresentar os dados do levantamento de fluxos atuais, assim como os prognósticos dos futuros carregamentos na SP-055, com ou sem os empreendimentos, e considerando a implementação dos vários projetos colocalizados previstos para a região.	Foi feito o recomendado, mas o órgão ambiental não definiu a obrigação de relacionar o projeto com outros projetos da região, em suas justificativas, como a ampliação do Porto de São Sebastião.
Alternativas Tecnológicas e Locacionais		Conforme proposto no PT.	Levar em consideração também a compatibilidade com os demais projetos previstos para o local e as restrições ambientais peculiares da região (ZEE do Litoral Norte etc).	Houve problemas na execução dessa diretriz, por falta de maior comunicação com a Prefeitura de São Sebastião. O traçado apresentado no EIA, por exemplo, previa inicialmente a travessia sobre um terreno da municipalidade já destinado à construção de uma usina de tratamento de resíduos sólidos.
Legislação Ambiental Incidente		Conforme proposto no PT.	NT	NT
Programas, Planos e Projetos Colocalizados		Conforme proposto no PT.	Apresentação das informações também deverá ser feita na forma de mapas.	O órgão ambiental flexibiliza o acato à sua exigência: o EIA apresenta uma representação cartográfica bastante restrita dos projetos colocalizados (apenas a UTGCA e seus gasodutos, a área do Porto e a área destinada à usina de tratamento de resíduos sólidos) seguida de uma descrição muito breve de cada um deles. Não apresenta a sobreposição das áreas de influência direta dos projetos e exclui do mapa até mesmo os outros trechos da Nova Tamoios.
Caracterização do Projeto	**Localização Geográfica**	Conforme proposto no PT.	Apresentar traçados sobre carta topográfica, representando limites de municípios, rede hídrica principal, sistemas viários, núcleos urbanos, unidades de conservação etc.	O órgão ambiental não estabelece a necessidade de representação cartográfica conjunta dos outros projetos subsidiários do complexo rodoviário Nova Tamoios.

	Objeto do Licenciamento	Conforme proposto no PT.	Complementar com informações técnicas sobre as obras.	NT
Caracterização do Projeto	**Descrição do Projeto**	Segue PT em parte e propõe alterações mais substanciais.	Apresentar textual e graficamente os elementos que integram o empreendimento (com suas especificações técnicas) e seus equipamentos e instalações. Descrever as principais ações necessárias às três fases do empreendimento: planejamento, implantação e operação. Isto inclui: a forma de liberação da faixa de domínio; os critérios e procedimentos para remanejamento de população e indenização de propriedades; procedimento para desmobilização das frentes de trabalho; qualificação e quantificação da mão de obra; sistemas de monitoramento durante a operação; descrição das eventuais demandas adicionais de infraestrutura e equipamentos urbanos (habitação, saúde, saneamento, segurança etc).	O órgão regulador flexibiliza o atendimento das suas exigências pelo EIA: o estudo ambiental não esclarece os critérios e procedimentos para remanejamento da população e indenização de propriedades; não expõe com detalhes a qualificação e o perfil da mão de obra a ser empregada tampouco as eventuais demandas adicionais de infraestrutura e equipamentos urbanos (o que vai de encontro à exigência da própria resolução SMA n.68/2009).
Diagnóstico Ambiental	**Áreas de Influência do Empreendimento**	Conforme proposto no PT.	Apresentar claramente os critérios empregados para definir as áreas de influência em função da abrangência dos impactos.	O órgão ambiental não fornece diretrizes claras para a demarcação das áreas de influência, deixando a cargo da consultoria contratada.
	Diagnóstico das Áreas de Influência	Não faz referência ao PT.	Retratar a qualidade ambiental atual da área de abrangência dos estudos, indicando as principais características dos fatores que compõem o sistema ambiental, de forma a permitir o entendimento da dinâmica e das interações existentes entre os meios físico, biótico e socioeconômico.	Embora esteja expressa na resolução CONAMA n.01/86, o EIA aprovado não apresenta um diagnóstico que permita o entendimento das interações existentes entre os meios físico, biótico e socioeconômico. A análise empregada é tipicamente setorializada. Não há uma abordagem por serviços ecossistêmicos, por exemplo.
	Diagnóstico do Meio Físico	Segue PT em parte e propõe alterações mais substanciais.	Aprofundar os estudos em geomorfologia, geologia, pedologia, geotecnia e análise de terrenos, ruídos, recursos hídricos e recursos minerais. Acrescentar um item sobre passivos ambientais, contemplando suas propostas de gerenciamento.	O órgão regulador não propõe uma abordagem por serviços ecossistêmicos ou fornece critérios de Avaliação de Equidade Ambiental. Apenas nos tópicos sobre ruídos e recursos hídricos, a Cetesb estabelece a necessidade de caracterização dos usos da água e dos potenciais receptores críticos de ruído. Em geral, os recursos ambientais aparecem dissociados dos grupos sociais que os utilizam.

	Diagnóstico do Meio Biótico	Segue PT em parte e propõe alterações mais substanciais.	Aprofundar os estudos em vegetação e em fauna (levantamento quali-quantitativo, apresentação e descrição da metodologia para levantamento de campo e bibliográfico, registro fotográfico e representação em planta etc).	Vide comentário acima.
Diagnóstico Ambiental	**Diagnóstico do Meio Socioeconômico**	Segue PT em parte e propõe alterações mais substanciais.	Contemplar caracterização do meio socioeconômico a ser afetado pelo projeto, considerando toda a interação econômica e social decorrente das alterações propostas. Deverá ser realizada coleta de dados primários e secundários. A análise da estrutura urbana deverá levar em conta os vetores de crescimento, os principais eixos viários e as barreiras físicas existentes. Os projetos colocalizados que influam ou sejam influenciados pelo empreendimento, ou que tragam impactos cujos efeitos cumulativos devam ser avaliados, devem ser descritos. Em relação à ADA especificamente, deverão ser levantados o uso e a ocupação do solo, as atividades ali desenvolvidas, os empregos existentes, as rendas geradas, os imóveis afetados, propriedades a serem desapropriadas, número e condição social das famílias a serem realocadas, infraestrutura, atividades econômicas e equipamentos sociais afetados e a inserção do empreendimento na paisagem. Apresentar estudos ou levantamento que comprovem, ou não, a existência de sítios arqueológicos e apresentar informações sobre Áreas Tombadas. Deverá ser estimada a mão de obra direta e indireta a ser empregada nas obras, especificando o tipo de função e escolaridade exigida e a possibilidade de utilização da mão de obra local, bem como a infraestrutura necessária para a manutenção do contingente operário a ser estabelecido no local das obras.	O TR do órgão ambiental segue as diretrizes da resolução CONAMA n. 01/86 em larga medida, mas não menciona a exigência de diagnóstico das relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos (um viés propriamente socioambiental). Por outro lado, este tópico do TR é bastante sintético e, diferente dos outros dois meios (biótico e físico), a Cetesb não estabelece a necessidade de descrição e justificação da metodologia empregada nos estudos tampouco orienta nesse sentido. O requisito de coleta de dados primários, por sua vez, é flexibilizado pelo órgão regulador (inclusive, para o diagnóstico da ADA, não houve sequer utilização de questionários socioeconômicos, levantamentos de campo ou reuniões com os grupos sociais potencialmente afetados, para compor a caracterização da condição social das famílias a serem realocadas ou para incorporar sua percepção sobre o meio ambiente em que vive). O último ponto, em particular, sobre estimativa e caracterização da mão de obra a ser empregada e a correspondente infraestrutura necessária para sua manutenção, apesar de responder às diretrizes da resolução SMA n.68/2009, é fracamente atendido pelo EIA e flexibilizado pela Cetesb na aprovação final do projeto. Não existe previsão de participação pública na elaboração do diagnóstico social, ou adoção de critérios de equidade para averiguar, por exemplo, a sobreposição de riscos e impactos em grupos sociais já vulneráveis. A

				descrição dos projetos colocalizados, que poderia servir a esse propósito, não estabelece a vinculação territorial com os grupos que nele vivem. Ademais, a própria legislação ambiental, na qual o TR se baseia, não dá conta da complexidade dos processos sociais, atentando apenas para processos mais tangíveis e quantificáveis.
Diagnóstico Ambiental	**Análise Integrada do Diagnóstico Ambiental**	Não faz referência ao PT.	Após os diagnósticos setoriais, deverá ser apresentada uma síntese das condições ambientais atuais, juntamente com as "tendências evolutivas" (sic) nas áreas de influência do projeto. Essas condições deverão ser caracterizadas, explicitando-se as relações de dependência e sinergia entre os diferentes fatores ambientais, de modo a compreender a dinâmica do ambiente.	Não houve uma síntese final dos diagnósticos, que permaneceram como análises setorializadas, sem explicitar as relações de sinergia e dependência entre os fatores ambientais.
Unidades de Conservação e Áreas Legalmente Protegidas		Não faz referência ao PT.	Proposta acordada junto à Fundação Florestal, propõe um capítulo à parte no estudo ambiental, com localização e caracterização do empreendimento, avaliação dos impactos que poderão incidir sobre as unidades de conservação e definição de programas para garantir que o projeto não inviabilizará a manutenção das UCs.	NT
Análise de Impactos Ambientais e Proposição de Medidas Mitigadoras e/ou Compensatórias	**Metodologia**	Segue PT e propõe apenas algumas diretrizes adicionais.	Apresentar metodologia de análise dos impactos, incluindo a identificação e avaliação dos impactos adicionais, bem como os conceitos e critérios para interpretação da magnitude, frequência e importância destes. Deverão ser utilizadas: Matriz dos Componentes Ambientais Passíveis de Impactos, Matriz de Classificação dos Impactos Ambientais de acordo com seus Atributos e Matriz de Cruzamento de Impactos Ambientais com as Medidas Mitigadoras e Compensatórias.	O EIA segue a metodologia indicada pelo órgão ambiental, mas nem sempre justifica adequadamente os critérios empregados para interpretar a magnitude, a frequência e a importância dos impactos (sobretudo aqueles do meio socioeconômico). O papel da incerteza e da incompletude dos dados, nos estudos ambientais, não é comunicado de forma transparente.

	Identificação dos Impactos Ambientais	Segue PT e propõe apenas algumas diretrizes adicionais.	Na apresentação dos impactos ambientais, deverão constar: as ações do empreendimento, os componentes ambientais afetados, os impactos ambientais esperados, correlacionando causa e efeito, bem como os impactos ambientais embasados em parâmetros quantitativos.	A avaliação de impactos fica refém de abordagens mais quantitativas, perdendo a sutileza e a intangibilidade características dos processos de mudança social e, portanto, prejudicando a identificação dos impactos sociais de segunda ordem e de longo prazo.
Análise de Impactos Ambientais e Proposição de Medidas Mitigadoras e/ou Compensatórias	**Avaliação dos Impactos Ambientais**	Segue PT e propõe apenas algumas diretrizes adicionais.	Apresentar identificação, avaliação e quantificação dos principais impactos do empreendimento para cada fase (planejamento, implantação e operação). Para o meio socioeconômico, a Cetesb lista alguns impactos imprescindíveis para análise no estudo: desapropriações, relocações, incômodos à população, geração de poluição, interferências com infraestruturas, impactos sobre patrimônio arqueológico e sobre atividades econômicas, aumento do tráfego de veículos e atratividade de outros empreendimentos. Segundo o TR, é imprescindível também a análise integrada dos impactos ambientais negativos, bem como de suas propriedades cumulativas e sinérgicas sobre os componentes ambientais.	O TR explicita as diretrizes presentes na resolução CONAMA n. 01/86, que são seguidas pelo EIA em boa medida. No entanto, ficaram aquém da exigência legal dois tópicos destacados pela resolução: a análise das propriedades cumulativas e sinérgicas, consideradas "imprescindíveis" pelo TR, e da distribuição dos ônus e benefícios sociais do projeto. Como assinala Legaspe (2012), a despeito da determinação legal, os impactos cumulativos não costumam ser analisados pelo EIA e regulados pelo órgão ambiental. Essa lacuna, na política de AIA brasileira, em parte reside na falta de uma definição clara para os conceitos de cumulatividade e sinergia, assim como de critérios orientadores e métodos mais padronizados que indiquem a abrangência espacial da análise e os fatores ambientais relevantes a serem considerados (o que dificulta também a fiscalização dos órgãos licenciadores). A mesma explicação pode ser atribuída à distribuição diferencial dos impactos entre os grupos sociais. A indicação da abordagem da AEA e da AIC pelo órgão ambiental certamente traria aprimoramentos à elaboração do EIA. O EIA também parece limitar sua avaliação aos impactos sociais que são explicitados pelo TR, que são poucos. A maioria dos impactos destacados pelo TR são de natureza direta, imediata, tangível e quantificável, ficando sem destaque os impactos sociais de segunda ordem, indiretos (VANCLAY, 2002) e cumulativos. Ou seja, estes impactos sociais mais abrangentes

				não são explicitados pelo TR, responsável pela sua regulação em teoria, e são escamoteados na avaliação do EIA.
Programas de Mitigação, Compensação e Monitoramento		Segue PT em parte e propõe algumas alterações mais substanciais.	Para cada impacto negativo, deverá ser apresentada medida(s) mitigadora(s), caso haja, na forma de Programas Ambientais, avaliando a mitigação resultante prevista. Caso não seja possível, deve-se explicitar o atributo não mitigável do impacto e proposta uma medida compensatória. No caso de impactos positivos, é recomendável que sejam propostas medidas potencializadoras. Deve-se apresentar as diretrizes gerais para a implementação dos programas de monitoramento ambiental. O TR sugere uma itemização minuciosa para a apresentação dos Programas Ambientais (objetivos, metas, público-alvo, metodologia, indicadores, recursos, sistema de registro, cronograma etc). Além dos programas indicados pelo Plano de Trabalho, a Cetesb acrescenta ainda, relacionado ao meio socioeconômico: Programa de Comunicação e Interação Social, Programa de Avaliação e Salvamento do Patrimônio Arqueológico, Programa de Mobilização e Desmobilização da Mão de Obra, Programas Sociais (medidas relativas à desapropriação, indenização e reassentamento e de apoio aos municípios afetados).	O TR segue orientação da resolução CONAMA n. 01/86 e apresenta uma itemização minuciosa para a caracterização dos programas ambientais. Entretanto, o órgão ambiental flexibiliza o atendimento às suas exigências ao acatar o EIA, postergando o detalhamento dos programas para a etapa seguinte de solicitação de LI. Em relação aos programas sugeridos pelo TR e voltados à mitigação dos impactos sociais, particularmente, a regulação do órgão licenciador é ainda mais paradoxal: o *Programa de Comunicação Social*, em teoria, estabelece a necessidade de participação pública desde o início do processo de AIA e em todas as fases subsequentes, levantando o perfil psicossocial (valores, conhecimentos e atitudes) da população para isso. Aparentemente, a participação pública aqui é tida como sinônimo de ausculta, esquivando-se de seu papel deliberativo. O indicativo da participação contínua também não parece encontrar respaldo no desenrolar do processo de licenciamento. As diretrizes do *Programa de Mobilização e Desmobilização da Mão de Obra*, por sua vez, não é detalhado pelo EIA e segue para a fase seguinte de LI, com aval do órgão ambiental, que não fornece orientação igualmente, ficando a população local afetada sem acesso aberto às informações relevantes. Os *Programas Sociais*, por fim, não recebem a devida orientação do TR, que se mantém genérico e sucinto, passando a responsabilidade de detalhamento para a consultoria que elaborará o EIA. O TR estabelece a recomendação de medidas potencializadoras para os impactos positivos, ainda que não sejam de caráter vinculante. A participação em todas as fases do projeto apare-

			ce no TR, mas apenas como promessa de um programa ambiental específico e não como diretriz geral do licenciamento.
Prognóstico Ambiental	Não faz referência ao PT.	Apresentar a comparação da situação ambiental futura com e sem a inserção do empreendimento, com base em cenários, explicitando os aspectos decorrentes do empreendimento e aqueles que independem dele.	Elementos de incerteza, característicos de estudos de previsão de impacto, não são trazidos à luz nessa seção, como requisito de transparência exigido pelo TR do órgão regulador. O prognóstico, assim, parece dotado de uma aura inquestionável de cientificidade e objetivismo, omitindo o dinamismo e a imprevisibilidade dos processos históricos.
Conclusões	Não faz referência ao PT.	Indicar a conclusão acerca da viabilidade ambiental da implantação e operação do empreendimento, considerando os tópicos anteriores.	NT

Fonte: elaboração própria a partir de informações extraídas de COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010.

Pelo exposto acima, algumas breves considerações podem ser esboçadas: a primeira delas diz respeito à complacência da regulação pública, através do desempenho do órgão ambiental licenciador, com as fragilidades e lacunas encontradas no EIA (em específico, para o meio socioeconômico). Com frequência, as diretrizes estão expostas no Termo de Referência para elaboração dos estudos ambientais, contudo, são flexibilizadas na análise e aprovação final do EIA, na medida em que o órgão licenciador não demanda o mesmo nível de rigor e de detalhamento descrito em seu TR (ou, então, posterga esse detalhamento para a fase seguinte de LI). A segunda consideração se refere à observação de que alguns dos avanços teóricos recentes de AIS estão consubstanciados, em germe, na resolução do CONAMA n. 01/86, à qual o TR atende em boa medida. Entretanto – seja por falta de maior definição conceitual e aprofundamento da legislação, seja por falta de orientação do órgão regulador ou por práticas corriqueiras de flexibilização -, nota-se que as diretrizes mais atendidas são aquelas que discriminam os impactos como positivos e negativos, diretos e indiretos, temporários e permanentes etc. Ao contrário, as diretrizes de avaliação das propriedades cumulativas e sinérgicas ou da distribuição dos ônus e benefícios sociais do projeto, mais desafiadoras e mais sintonizadas às tendências atuais da AIS, são sistematicamente negligenciadas pelos estudos ambientais e pela regulação pública. De todo modo, outras formulações teóricas recentes e importantes estão ausentes do TR, como a abordagem por serviços ecossistêmicos, a Avaliação de Equidade Ambiental, as noções de impacto social indireto e de segunda ordem, a participação social como princípio fundamental da AIS (presente, efetivamente, em todas as etapas do projeto e não apenas como parte de um Programa de Comunicação Social), além da orientação em relação a metodologias de pesquisa social qualitativa para consecução dos estudos (seguindo o mesmo nível de rigor exigido para as metodologias de avaliação do meio biofísico)[133].

O Termo de Referência, como dito, é a 'porta de entrada' da regulação pública sobre a atividade de AIA. E, ao selecionar, omitir ou excluir variáveis e conteúdos de seu documento, o órgão ambiental licenciador ativamente contribui, num primeiro momento, para moldar a

[133] É importante ressaltar, quanto ao rigor da regulação pública sobre a tarefa de AIA, que a elaboração dos TRs também parece refém de uma lógica produtivista, cujo ritmo acelerado é imposto pelas demandas externas de crescimento propaladas pelos agentes do campo econômico e político. Como sintoma desse ritmo intenso, semelhante ao verificado na esteira fordista de produção em massa, pode-se dar como exemplo o deslize do TR em chamar o projeto da 'rodovia' de 'gasoduto' (COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 15). No lugar da participação social para confecção 'personalizada' do TR que irá orientar a elaboração do EIA em determinado território, tem-se um procedimento de trabalho baseado, não raras vezes, na réplica de TRs.

qualidade do EIA e, mais ainda, para traçar a moldura daquilo que é legítimo como tópico de estudo – configurando, em última análise, a fronteira de demarcação dos impactos sociais que serão estudados.

3.5. O Diagnóstico do Meio Socioeconômico no EIA do *Contorno Sul: fragilidades, omissões e distorções*

A análise do conteúdo do diagnóstico do meio socioeconômico tem por intuito despertar a atenção para alguns procedimentos descritivos, analíticos e metodológicos que, em conjunto, operam como discurso mediador da realidade social, dotado de 'carimbo de autoridade científica' (BARROS, 2014), atribuindo-lhe juízos de valor e de grandeza subreptícios. Da descrição-prescrição do diagnóstico (porque não se trata de retrato, ou propriamente de 'diagnóstico' imparcial, mas de seleção, interpretação e valoração de dados), resultará um enquadramento particular do contexto no qual se assenta o projeto, bem como de suas problemáticas consideradas relevantes, a partir do qual então será erguida a avaliação de impacto ambiental.

Em outras palavras, ao omitir, distorcer, reduzir, simplificar, tangenciar ou ofuscar variáveis, informações e pontos de vista conflitantes (ou, em paralelo, selecionar, aprofundar e enfatizar outros aspectos da questão), sem que se explicitem os critérios subjetivos envolvidos na análise dos consultores técnicos (já que a população local é parte alheia do processo), o diagnóstico social das áreas de influência do empreendimento estabelece a formulação do problema a partir da perspectiva do empreendedor, responsável pela contratação e pelo financiamento da consultoria ambiental que elabora o EIA. Encontra-se aí, também, outro filtro seletivo determinante para a subordinação do social na AIA.

Uma vez que impactos são contextualmente dependentes e são forjados a partir de (e sobre) realidades territoriais específicas (VANCLAY, 2002) - via de regra, agravando problemas preexistentes -, a formulação de diagnósticos opacos, "socialmente vazios" e "formalmente padronizados" pela "indústria de EIA-RIMAs" (ACSELRAD et al., 2009, p. 35) cumpre papel fundamental na etapa seguinte de identificação e avaliação de impactos, subestimando custos sociais originados do projeto e subdimensionando a importância das transformações regionais. Por essa razão, é importante frisar, não se trata propriamente de 'falhas' na execução dos diagnósticos (COSTA et al., 2010), mas antes de estratégias ativas do empreendedor, por meio de sua

consultoria ambiental, de caracterização e demarcação do problema, de modo a enfraquecer vínculos de responsabilidade direta e, portanto, a internalização de custos decorrentes do projeto. Erigido a partir dessa lógica interna, o diagnóstico perde também a oportunidade de servir como um instrumento adicional do planejamento e da gestão municipais dos locais que serão afetados, além de demandarem, muitas vezes, estudos complementares posteriores por parte do órgão ambiental licenciador.

Redução da Complexidade dos Processos Sociais e Territoriais

Talvez um dos procedimentos mais recorrentes no diagnóstico ambiental do meio socioeconômico, a simplificação da complexidade dos processos sociais e territoriais é transversal a quase todas as temáticas abordadas pelo estudo e engendra repercussões técnicas e políticas de diversas ordens para a tarefa posterior de identificação, previsão e avaliação de impacto.

A descrição da "formação histórica e regional" (CONSÓRCIO JGP – AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 127-130) da área de influência indireta do empreendimento - composta pelos municípios de Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela -, é particularmente emblemática dessa operação: resumida em três páginas de descrição de uma breve história *econômica* da região, não há qualquer destaque significativo para a rica sociodiversidade do Litoral Norte, exceto menções pontuais acerca da existência de caiçaras, quilombolas e indígenas, mas sem adentrar no entendimento de seus modos de vida e de suas territorialidades. Ademais, caiçaras, indígenas e quilombolas parecem passar ao largo da história regional, como meros objetos passivos ou simples espectadores do ímpeto desenvolvimentista imposto de fora, espacialmente representado pela abertura das rodovias de acesso, pela implantação do Terminal Marítimo Almirante Barroso da Petrobrás e pelo uso renovado do Porto de São Sebastião, enquanto alternativa para o escoamento de petróleo e seus derivados. Em algumas passagens do diagnóstico, é possível identificar ainda, nas entrelinhas, uma lógica de segregação étnica que pensa esses diversos grupos sociais como os "outros", diferindo-os do restante da "população residente" (CONSÓRCIO JGP – AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 127).

É importante ressaltar que há parca referência às múltiplas interfaces construídas entre essas comunidades tradicionais e o uso dos recursos ambientais, para sua reprodução social. Os elementos bióticos, físicos e "antrópicos" não mantêm relação entre si, prevalecendo uma análise fragmentada e setorial entre as três partes que compõem o diagnóstico ambiental.

Como assinala Vainer (1996), o discurso técnico que descreve a realidade social do território costuma rebaixar, por meio do uso de expressões e adjetivos depreciativos, a riqueza e a complexidade dos processos sociais existentes antes da chegada do empreendimento. A realidade é descrita como se o modo de vida predominante na região, até então, fosse a antítese de uma suposta modernidade ou de um imaginado progresso, ambos tributários da atuação de forças externas dinamizadoras:

> Porém, até recentemente, em meados do século XX, a área era **decadente**; **fracamente** povoada e com **inexpressivo** perfil econômico, tendo na cultura da banana a principal fonte de renda. (...) Na linha litorânea, existia de forma preponderante a pesca artesanal e **mal organizada**, exercida por núcleos de pescadores "caiçaras" autônomos **[grifos nossos]** (CONSÓRCIO JGP – AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 128).

Uma variedade de pesquisas acadêmicas tem demonstrado, nas últimas três décadas, a superficialidade que permeia a elaboração dos diagnósticos socioeconômicos e culturais das populações afetadas por grandes projetos. Essa superficialidade incide ainda, sobremaneira, na caracterização de modos de vida de populações tradicionais e de zonas rurais[134]. Não raras vezes, as metodologias empregadas pelos estudos desconhecem técnicas e métodos antropológicos já consolidados (FASE; ETTERN, 2011), estão restritas a levantamentos históricos secundários e ignoram identidades menos conhecidas (GUIMARÃES et al., 2014), prejudicando a avaliação dos impactos do projeto sobre os povos tradicionais.

Descrições sucintas, concepções simplistas e omissões são encontradas na leitura do diagnóstico sobre os caiçaras, as comunidades quilombolas e os povos indígenas do Litoral Norte.

---

[134] Sobre esse assunto, um excelente relatório-síntese com a análise de variadas exeriências nacionais de licenciamento de empreendimentos, lançado em 2011 pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional junto ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, introduz a questão de como diferentes métricas e indicadores, empregados nos diagnósticos, podem gerar interpretações e avaliações diferentes sobre a condição socioeconômica das populações estudadas. A belíssima passagem, a seguir, reflete com sensibilidade o procedimento autoritário e corriqueiro presente nos EIAs: "(...) no EIA-RIMA, os moradores do Vale do Jequitinhonha são rotulados com base em critérios que avaliam a pobreza a partir da renda monetária, a posse de bens industrais (geladeira, TV etc.), o acesso aos serviços de saúde, entre outros. Nesta concepção abstrata, obras como hidrelétricas são entendidas como necessárias para a inclusão social no sistema urbano industrial, pois criam emprego remunerado e trazem um melhoramento de infraestrutura para a região (...). Embora, sem dúvida, muitos moradores do Vale do Jequitinhonha desejem um melhoramento nesse sentido, o seu conceito de miséria está ancorado em outros valores, tais como a perda de independência econômica através da própria proodução para satisfazer as necessidades básicas, a inibição da reciprocidade e da troca com os vizinhos. Sobretudo, associam "pobreza" à alternativa de vida que teriam no caso de deslocamento compulsório causado por um dos projetos urbano-industriais; a pobreza para eles está associada à cidade, porque esta tem como condição básica de sobrevivência a disponibilidade de dinheiro. (...) Meeiros, posseiros, quilombolas e lavradores têm uma visão distinta sobre o Vale do Jequitinhonha, pois os seus "indicadores de avaliação" referem-se às condições naturais que garantem uma vida tranquila para as famílias (...)" (FASE; ETTERN, 2011, p. 130-131).

Afora uma citação passageira sobre os caiçaras[135], inserida como parte da descrição mais abrangente das unidades de conservação, caiçaras e quilombolas praticamente não figuram no restante da narrativa do EIA: no primeiro caso, talvez, a característica espacial difusa dos caiçaras, cujos traços culturais se confundem com aqueles que identificam o Litoral Norte historicamente, serve de suporte para a sua falta de detalhamento no EIA; no segundo caso, em decorrência da operação que distingue áreas de influência (direta e indireta) do empreendimento. Ao situarem-se fora das fronteiras das áreas de influência recortadas pelo EIA, os quilombolas são demarcados como esfera à parte da influência (direta ou mesmo indireta) do projeto[136]. Procedimento similar é empregado em relação aos grupos indígenas do Litoral Norte: ao todo, são identificadas as aldeias Boa Vista do Prómirim, do Rio Branco, do Aguapeú, do Bananal e de Ribeirão Silveira, pertencentes à etnia Guarani e inseridas dentro do Parque Estadual da Serra do Mar. No entanto, apenas a Terra Indígena Ribeirão Silveira recebe algum tipo de descrição e reconhecimento por parte do diagnóstico, devido à sua localização no interior da área de influência indireta do empreendimento[137]. Composta por dois subgrupos da etnia Guarani (Mbyá e Nhandeva), a caracterização dos modos de vida particulares a essa população espanta, todavia, pela simplificação esboçada em três parágrafos:

> A comunidade se dedica à agricultura de pequeno porte, que visa principalmente à subsistência da comunidade. Há também um trabalho de reflorestamento com espécies nativas destinado ao consumo e ao mercado para reposição florestal. (...) Outra atividade que vem sendo desenvolvida é o cultivo de plantas ornamentais originárias da Mata Atlântica (...). Existe ainda um projeto para o desenvolvimento da piscicultura na comunidade, com capacidade para a criação de 2 mil peixes. O artesanato também está presente e as peças produzidas são comercializadas nos centros urbanos mais próximos.
>
> A cultura indígena encontra-se preservada na vida cotidiana da comunidade através de sua língua, dos mitos e deuses, cantos, danças e pela sua história

[135] "Além do patrimônio natural, o PE de Ilhabela visa a preservação da riqueza da cultura caiçara, resultado do contato entre diferentes povos (europeus, indígenas e negros). Desta forma, o PE de Ilhabela abriga pequenos núcleos de comunidades tradicionais no seu interior. A cultura caiçara manifesta-se na arquitetura das casas, nos antigos engenhos, no artesanato, nas embarcações de pesca, nas festas populares e outras manifestações folclóricas. Entre as principais ameaças ao PE de Ilhabela está a pesca predatória" (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 564).

[136] Esta operação é simultaneamente beneficiada pela fragmentação do licenciamento do complexo rodoviário Nova Tamoios. Os quilombolas, assim, estariam inseridos apenas na área de influência indireta do projeto *Contorno Norte*, por estarem localizados no município de Ubatuba, ignorando as transformações regionais mais profundas originadas dos efeitos cumulativos de outros grandes projetos colocalizados.

[137] A Terra Indígena Ribeirão Silveira foi instituída pelo Decreto Federal n. 94.568 de 1987 e está situada nos municípios de São Sebastião, Salesópolis e Bertioga. O núcleo principal se encontra no bairro de Boracéia, no extremo norte do município de Bertioga, próximo à divisa com São Sebastião.

> permanentemente desvelada aos mais novos pelos mais antigos e mais sábios da aldeia. O contato da cultura indígena com a chamada cultura branca é feito de modo que a comunidade possa absorver as vantagens que consideram importantes à sua sobrevivência e à melhoria da sua qualidade de vida, sem que ocorra a despersonalização do grupo. Na aldeia existe um centro cultural que também funciona como a casa das rezas, onde são realizadas atividades próprias da cultura indígena.
> A comunidade possui uma escola municipal da 1ª a 4ª série do ensino fundamental, mantida pela Prefeitura Municipal de Bertioga – (...) a qual também oferece ensino para a 5ª e 8ª séries, vinculadas à Secretaria Estadual de Educação. A comunidade conta, ainda, com um núcleo de informática (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 576).

Inserida na área de influência indireta do empreendimento, cujo diagnóstico antecipa a minimização da responsabilidade do empreendedor pela via dos impactos difusos[138], o retrato da população indígena de Ribeirão Silveira confirma os problemas que têm sido apontados na literatura crítica sobre os estudos de impacto ambiental, desde o final da década de 80: falta de conhecimento da equipe técnica sobre as comunidades locais, pois nem sempre existem antropólogos e outros especialistas em ciências sociais nas equipes responsáveis pelo EIA; desconhecimento da literatura e legislação relevantes sobre populações tradicionais[139]; pouco tempo hábil para o levantamento das características socioculturais, inclusive, de forma participativa; e o contraste verificado entre a descrição exaustiva da área de influência indireta, repleta de dados secundários nem sempre pertinentes, e a falta de informações mais consistentes sobre as comunidades tradicionais (FASE; ETTERN, 2011; GUIMARÃES et al., 2014; MONOSOWSKI, 2002; SANTILLI, 2005; TEIXEIRA et al., 2002).

Se às comunidades e populações tradicionais cabe um papel apenas secundário na descrição da formação histórica e regional, na caracterização dos processos culturais do território, não podem ser encontradas igualmente maiores indicações ou referências sobre esses grupos sociais. Ao

---

[138] De acordo com Baines (2009, p. 72 apud FAINGUELERNT, 2011, p. 45): "A polarização entre AID e AII tem sido usada como estratégia para reduzir as responsabilidades das empresas com relação às populações indígenas nas áreas designadas de influência indireta, quando se sabe que os impactos de uma grande hidrelétrica, que atrai uma estimativa (muito conservadora, pois no caso de grandes obras como a proposta UHE Belo Monte, o influxo de pessoas à região é, frequentemente, muitas vezes mais alto do que o estimado) de 96 mil pessoas à área (...), vai muito além da chamada AID (Área de Influência Direta) , sendo uma classificação pouco útil para lidar com os impactos de grande hidrelétricas em Terras Indígenas".

[139] De acordo com Guimarães et al. (2014), esse desconhecimento restringiria ainda o diagnóstico a comunidades quilombolas e povos indígenas, sem reconhecer outros grupos portadores de direitos, conforme o Decreto Federal 6.040 de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

contrário, não há descrição de traços culturais sensíveis, imateriais e dinâmicos - que, possivelmente, serão transformados pelos efeitos cumulativos advindos da instalação colocalizada de diversos projetos de grande porte na mesma região e em tão curto espaço de tempo.

O diagnóstico cultural se limita a elencar "equipamentos culturais e de lazer" (CONSÓRCIO JGP – AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 199), com forte ênfase naqueles associados à atividade turística e às práticas esportivas correspondentes[140]. Com efeito, predomina uma percepção reduzida, estática e material dos processos culturais, subsumidos a espaços de consumo e de lazer, desconsiderando suas variadas formas de expressão viva, imaterial e comunitária. Por conseguinte, não há levantamento de pontos de cultura, de práticas culturais comunitárias, de grupos de difusão cultural, de festejos populares e sua relação com as comunidades tradicionais[141], assim como não existe levantamento da percepção da população local sobre sua região, seus laços comunitários, sua relação com o meio ambiente ou sobre as suas expectativas quanto à possibilidade de mudança do perfil sociocultural do Litoral Norte com a chegada dos empreendimentos.

Tanto o Termo de Referência do órgão regulador (conforme visto acima) quanto o diagnóstico da consultoria ambiental não refletem a legislação avançada do país sobre patrimônio cultural, codificada a partir da Constituição de 1988 (GUIMARÃES et al., 2014; SANTILLI, 2005). De fato, a principal norma orientadora dos estudos de impacto ambiental, a resolução CONAMA n. 01/86, não teria sofrido nenhum tipo de atualização em relação aos desdobramentos advindos da nova Constituição, discriminando apenas a regulação no que toca aos sítios e monumentos arqueológicos e históricos. Isto é, sua atenção recai ainda, quase que exclusivamente, na proteção do patrimônio herdado materialmente e em desuso, perdendo de vista os bens culturais vivos, tangíveis e intangíveis, materiais e imateriais – como língua, conhecimentos, músicas, costumes, saberes e fazeres, ritos, celebrações etc.

---

[140] A lista de citações do gênero é extensa (algumas delas, inclusive, confundem equipamentos com serviços ecossistêmicos ofertados por certos recursos ambientais): bares, restaurantes, shoppings, centros comerciais, feiras de artesanato, mergulho, vela, canoagem, marinas, trilhas, cachoeiras, surf, praias etc. Mais adiante, o diagnóstico enumera também bibliotecas, edifícios históricos, museus, auditórios, cinema e teatro.

[141] O diagnóstico das festas populares é particularmente empobrecido. Ao todo, foram identificadas e registradas apenas três festas tradicionais, quando sabe-se que existem muitas outras na região. Vide mais informações a respeito em: PÓLIS, 2013a.

Homogeneização de Realidades Inter e Intramunicipais e a Desconsideração de Critérios de Equidade

No diagnóstico ambiental do meio socioeconômico, é igualmente recorrente a omissão de nuances e matizes na descrição dos três municípios que compõem a AII. Diferenciações intramunicipais e intermunicipais não recebem o devido relevo, resvalando para outro tipo de compreensão simplista da realidade social e pouco propensa à identificação de desigualdades sociais e ambientais em menor escala.

Destarte, diferenças expressivas de longevidade de vida, entre os municípios, não recebem o devido destaque[142] (CONSÓRCIO JGP – AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 145). O mesmo procedimento homogeneizador se repete no tocante à descrição dos domicílios com infraestrutura urbana adequada, da rede de abastecimento de água e da rede de coleta de esgoto sanitário. Apesar de pontuar a disparidade da condição habitacional, em números[143], entre os municípios, é curioso que o diagnóstico conclua apenas que, "(...) em linhas gerais, a condição habitacional dos municípios pertencentes à AII é adequada" (CONSÓRCIO JGP – AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 187). O diagnóstico extrai conclusões reducionistas, partindo de uma média de três que anula diferenciações significativas dentro da AII e que nivela positivamente, por fim, a condição habitacional da região. Operação semelhante se processa no caso da descrição da rede de abastecimento de água. A conclusão imediata aponta que todos os três municípios da AII apresentam "bons indicadores" de abastecimento (CONSÓRCIO JGP – AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 191-192), mas não é posta em relevo a sensível diferença intermunicipal: 70% de domícilios conectados à rede de abastecimento em São Sebastião, por exemplo, e quase 100% de atendimento da demanda em Caraguatatuba. No caso da rede de coleta de esgoto sanitário, a conclusão é ainda mais preocupante: os "bons indicadores" de saneamento ambiental de todos os três municípios (CONSÓRCIO JGP – AMBIENTE BRASIL

[142] Segundo dados da Fundação Seade para o ano de 2006, a longevidade era de 76 anos em Ilhabela, de 71 anos em São Sebastião e de apenas 62 anos em Caraguatatuba.

[143] Segundo dados da Fundação Seade para 2000, em Caraguatatuba, 80,24% dos domicílios dispunham de infraestrutura urbana adequada; em São Sebastião, o dado era de 58,91%; em Ilhabela, a situação mais crítica, apenas 48,67% dos domicílios contavam com infraestrutura urbana adequada.

ENGENHARIA, 2010a, p. 192) ignoram os baixíssimos índices de coleta de esgoto sanitário[144], tornando incompreensível a conclusão geral alcançada pelo diagnóstico[145].

Se as diferenças intermunicipais são subsumidas a uma média geral uniforme, tal operação encontra seu paroxismo na indistinção intramunicipal. Com efeito, as desigualdades sociais no acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos essenciais (incluídos aí o abastecimento de água e a captação da rede coletora de esgoto sanitário) são dissolvidas pela descrição mediana e pela apresentação desterritorializada dos dados secundários. O recurso à espacialização das informações baseadas em setores censitários do IBGE, por exemplo, quase não é utilizada pelo diagnóstico do meio socioeconômico[146], exceto no caso da distribuição de equipamentos públicos de educação e saúde na AID[147]. Ainda que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) sejam ferramentas importantes na caracterização geral de cada um dos municípios (no caso da análise da AII), tais índices têm muito pouco a contribuir no tocante às desigualdades intramunicipais e, por conseguinte, para caracterizar as condições de vida dos grupos sociais inseridos na Área Diretamente Afetada pelo empreendimento. O recurso aos mapas temáticos e às informações georreferenciadas, que seria valioso na descrição da ADA do empreendimento, para caracterizar o perfil da população atingida e futuramente realocada devido às obras da nova rodovia, não é empregado. Com isso, perde-se a dimensão levantada pela Justiça Ambiental, fundada em critérios de equidade, que busca explicitar a eventual sobreposição desproporcional de riscos e impactos sobre grupos sociais já em situação

---

[144] Segundo dados da Fundação Seade para 2000, o índice de esgoto sanitário coletado era muito pequeno: em São Sebastião, coletava-se 36,48%; em Caraguatatuba, 23,86%; e, em Ilhabela, era coletado o índice alarmante de apenas 2,3%.

[145] Outra questão relevante diz respeito à defasagem dos dados empregados: as informações coletadas da Fundação Seade são do ano 2000, embora o diagnóstico do EIA tenha sido realizado em 2009 e publicado em 2010, ano em que foi lançado o novo censo demográfico do IBGE.

[146] Para uma abordagem espacializada do acesso à infraestrutura de saneamento ambiental no Litoral Norte, vide os diagnósticos urbanos e socioambientais do Instituto Pólis, realizados em 2012, para os quatro municípios da região. Disponíveis em: <http://litoralsustentavel.org.br/category/diagnosticos/>. Acesso em: 07 Dez. 2015.

[147] Outro exemplo da falta de espacialização das informações secundárias, por setor censitário, pode ser encontrado na descrição das ocorrências criminais: um amontoado de números absolutos em forma de tabela, que pouco contribui para a identificação de sua distribuição territorial dentro de cada um dos municípios ou para explicar diferenças intermunicipais no que concerne a segurança pública. Conforme aponta o EIA (2010a, p. 188), todos os municípios da AII sofreram um aumento no número total de ocorrências criminais, entre 1997 e 2007, mas haveria diferenças sensíveis entre eles: 101% (Ilhabela), 26% (Caraguatatuba) e 2% (São Sebastião).

de vulnerabilidade socioambiental, reproduzindo (ou mesmo aprofundando) desigualdades socioespaciais e ambientais preexistentes, em razão da escolha locacional de empreendimentos.

Naturalização ou Ocultamento das Dinâmicas Sociais Estruturantes do Território

Não raras vezes, a localização e os atributos geográficos do Litoral Norte transparecem como causas da ocupação irregular do solo na descrição do EIA[148]: a proximidade geográfica entre a costa e o sopé da Serra do Mar seria o elemento definidor e explicativo das relações desiguais na ocupação do solo e do espraiamento de assentamentos precários em áreas de risco, no limite[149] - e não a fragilidade das políticas habitacionais, a valorização da terra urbana em decorrência do aquecimento do mercado imobiliário voltado à segunda residência, a urbanização de baixos salários e a fiscalização seletiva do Poder Público quanto ao atendimento das normas estabelecidas pelo Plano Diretor e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS).

Nesse sentido, o diagnóstico tem muito pouco a informar sobre as dinâmicas socioeconômicas que condicionaram historicamente a ocupação e o ordenamento territorial no Litoral Norte. As relações entre a abertura de outras rodovias, no passado, e a indução de uma urbanização acelerada e desigual assentada no mercado imobiliário de veranismo (ou de construção de casas para segunda residência); as relações entre esse mercado imobiliário aquecido e os processos de valorização da terra, de redução significativa da área rural dos municípios e de venda de terrenos de comunidades tradicionais (como os caiçaras) próximos à orla marítima, a partir da década de 70 (SEIXAS; RENK, 2011); as relações entre o veranismo com infraestrutura da orla e o crescimento de assentamentos precários nas áreas de encostas, de risco e de preservação ambiental, separados da orla pela rodovia SP-055 e situados metaforicamente na região do 'sertão'[150]; em outras palavras, o processo histórico de ocupação e urbanização *desigual* do Litoral

---

[148] Operação analítica que remete à ideia similar de 'fetichismo da mercadoria', conceito cunhado por Karl Marx no século XIX. Segundo Marx, o fetichismo constitui uma relação social entre pessoas, *mediatizada* por coisas. O resultado seria a aparência de uma relação direta entre as coisas e não entre as pessoas. Isto é, as pessoas agem como coisas e as coisas, como pessoas.

[149] Ou seja, o problema de fundo seria antes a *escassez* de terras do que o acesso, a apropriação, o uso e a ocupação *desiguais* desse recurso ambiental. Esta duas perspectivas antagônicas compõem, em linhas gerais, a principal divergência teórica de fundo presente nos debates atuais sobre a questão ambiental (ou a 'crise ecológica').

[150] A falta de diálogo entre os tópicos abordados pelo diagnóstico socioeconômico, resultante da introjeção de uma enorme quantidade de dados secundários aparentemente desconexos e sem relação analítica entre si, contribui ativamente para ocultar relações latentes. Um exemplo desse ocultamento (ou dessa desconexão entre os dados apresentados) pode ser encontrado no tópico que descreve o perfil demográfico da região, em particular, a Razão dos

Norte, tão característico da região, não recebe a devida atenção na elaboração do diagnóstico do EIA, deixando de explicitar as imbricações causais de fundo. Por essa razão, também, questões como segregação e exclusão socioespaciais são apenas tangenciadas na descrição do diagnóstico.

Se uma análise mais integrada e dialética dos dados secundários compilados está ausente, por outro lado, aqui e ali, o diagnóstico enuncia alguns termos-chave da questão (como urbanização, turismo de veraneio, segunda residência, trabalhadores da construção civil, abertura de acesso por rodovias, aumento populacional etc). Por isso, a princípio, causa estranheza a descrição alcançada pelo EIA em seu diagnóstico da ocupação territorial na faixa litorânea:

> Nestes municípios, mais recentemente, ao lado da expansão da sua função turística, de veraneio e de lazer, **nos últimos dez anos**, **expandiu-se a urbanização na orla marítima, principalmente de população de baixa renda**, iniciando-se também uma certa ocupação dos morros próximos, ampliando-se as situações de risco e a expansão de habitações subnormais **[grifos nossos]** (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 129).

O diagnóstico, embora de forma extremamente confusa, parece apontar para as transformações urbanas induzidas pelas novas dinâmicas regionais, ligadas ao setor de petróleo e gás em vez da tradicional atividade turística, em anos mais recentes. No entanto, o leitor permanece no escuro: solto em meio ao texto, o parágrafo acima não esclarece os elos causais que conduzem ao novo movimento de ocupação da orla marítima e nem a origem dessa população de baixa renda (tampouco enuncia a possível relação com a instalação dos múltiplos projetos colocalizados, a começar com a chegada da UTGCA em Caraguatatuba, que demandaria, no período de pico das obras, cerca de quatro mil trabalhadores) (TEIXEIRA, 2013). A "expansão de habitações subnormais" e a "ocupação de morros próximos", apesar de enunciada, quase não é caracterizada pelo diagnóstico no tópico específico sobre habitação. A fragilidade (ou omissão) da narrativa também chama atenção: não há mapeamento das áreas de risco e nem espacialização dos assentamentos precários em cada município; o diagnóstico se satisfaz em afirmar que as Prefeituras de Caraguatatuba e de São Sebastião aderiram ao programa habitacional do governo federal *Minha*

Sexos (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 139). Não há qualquer análise mais detida sobre a relação entre o alto índice de população masculina, durante as décadas de 80 e 90, e o *boom* do setor da construção civil no período, voltado ao mercado imobiliário de segunda residência. Os fluxos migratórios e o consequente aumento populacional acelerado (muito acima da média estadual para o mesmo período) seriam originalmente compostos por uma população de homens jovens com baixa qualificação, que viriam para trabalhar como mão de obra barata e temporária nas obras da construção civil. Após as obras, na ausência de políticas habitacionais condizentes com a demanda e sem acesso a terra urbana barata em virtude da valorização imobiliária, esse contingente de trabalhadores se estabeleceria precariamente em áreas próximas às escarpas da Serra do Mar.

Casa, Minha Vida, o que seria sinal suficiente de que os governos locais têm tomado providências para corrigir os problemas de déficit habitacional; e a descrição do déficit habitacional quantitativo[151] se limita a afirmar que os municípios de Caraguatatuba e de São Sebastião possuem um déficit condizente com o seu porte – inferior a 10% do total de domicílios -, com demanda por 2.222 e 1.409 novas moradias respectivamente (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 187). De acordo com o diagnóstico do EIA ainda, não haveria dados com a mesma estimativa de déficit habitacional quantitativo para o município de Ilhabela, segundo fonte do Ministério das Cidades para 2008[152].

Descontextualização dos Dados

O procedimento de descontextualização é operado através do despejo de informações genéricas sobre os municípios da AII, a partir de fontes secundárias diversas, sem que se estabeleça um fio condutor de descrição analítica capaz de conectar as várias informações fragmentadas, a fim de delinear os traços mais importantes do contexto regional que se pretende 'diagnosticar', para então avaliar os impactos potenciais do projeto.

Operação similar e frequente de descontextualização pode ser encontrada na exposição exaustiva de números absolutos, agregados em tabelas, sem base de referência ou sem comparações temporais, espaciais e percentuais. Isto é, desprovidos de variáveis e condições mínimas de análise que apontem para o seu significado dentro de um contexto particular ou para as implicações dos achados da pesquisa em relação aos impactos potenciais do projeto.

Inúmeros exemplos desse procedimento podem ser identificados no decorrer do diagnóstico do meio socioeconômico, tornando inviável ao leitor extrair conclusões a respeito do território pesquisado: afinal, qual a média estadual e nacional no quesito população sem rendimento, entre

---

[151] Para fins de cálculo do déficit habitacional quantitativo, a metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro (e utilizada pelo Ministério das Cidades) leva em consideração os seguintes componentes: domicílios improvisados (locais destinados a fins não residenciais); famílias conviventes secundárias que pretendem ter moradia própria; domicílios rústicos (moradias cujas paredes não são de alvenaria ou de madeira aparelhada); cômodos cedidos ou alugados. Essa metodologia não é apresentada pelo diagnóstico do EIA.

[152] O cálculo do déficit habitacional dos municípios brasileiros é feito através de tabulações dos dados do Censo Demográfico do IBGE, cuja última quantificação, à época em que foi elaborado o EIA, se referia ao censo do ano 2000. Ainda que desatualizado, sabe-se que o município de Ilhabela, em 2000, tinha uma estimativa de déficit habitacional quantitativo de 623 domicílios (PÓLIS, 2013b, p. 279). Considerando a importância desse tipo de informação e considerando que a base de comparação para qualificar a situação habitacional dos municípios como dentro do porte esperado (i.e., inferior a 10% do total de domicílios) é de 2003, pareceria oportuno apresentar as informações do déficit de Ilhabela ainda que referentes ao ano 2000.

1991 e 2000, e qual a média para aqueles que auferem rendas maiores? Qual a média salarial mensal do Brasil, do estado de São Paulo ou de outros municípios do litoral paulista, comparada àquela dos municípios da AII[153]? Qual a média estadual ou a média de outros municípios com perfis similares de estância balneária turística quanto ao aumento do número de ocorrências criminais? E qual a relação entre a tipologia das ocorrências (furtos, roubos, tráfico de entorpecentes e crimes ao patrimônio) e o perfil socioeconômico dos municípios da AII? Qual a média estadual de abastecimento de água e de coleta de esgoto sanitário e qual o patamar utilizado pela Sabesp para caracterizar como "bons" os indicadores de saneamento ambiental dos municípios analisados[154]?

Para os tópicos de educação e de saúde, o diagnóstico adota procedimentos semelhantes: reunidos em tabelas extensas, números absolutos são expostos sem qualquer referência comparativa ou análise pertinente sobre o conteúdo daquilo que se apresenta. Enumeração de tipos de estabelecimentos de saúde disponíveis, de equipamentos existentes para exame médico-hospitalar e de quantidade de profissionais da área da saúde constitui a tônica da descrição. No entanto, ao final da leitura, sem estabelecer bases de comparação e sem problematizar o grau de acesso aos serviços públicos de saúde entre os grupos sociais, não é possível extrair considerações mais significativas sobre a realidade dos municípios da AII. Sobre o quadro de doenças e óbitos, por exemplo, não se depreende quão aceitável seria o fato de 33% dos óbitos, em São Sebastião, serem resultantes de doenças infecciosas e parasitárias, ou se seria aceitável que estas compusessem 27% dos óbitos totais da AII. O diagnóstico afirma que há um alto índice de

---

[153] Importa indagar também *onde* estão distribuídos os diferentes rendimentos mensais per capita dos responsáveis pelos domicílios. Essa espacialização dos rendimentos nominais pode ser encontrada nos diagnósticos urbanos socioambientais do Instituto Pólis, por município. Disponível em: <http://litoralsustentavel.org.br/category/diagnosticos/>. Acesso em: 10 Dez. 2015.

[154] Vale ressaltar aqui outro ponto importante: além da homogeneização e da descontextualização dos dados sobre saneamento ambiental, vistas acima, o diagnóstico procede ainda com uma terceira operação, a distorção da informação. Com efeito, a afirmativa do diagnóstico de que a região da AII teria "bons indicadores" de saneamento ambiental se apoia no percentual de *tratamento* do esgoto sanitário que é coletado (isto é, 100% tratado), em vez de destacar o baixíssimo percentual de *coleta* de esgoto sanitário, que também varia drasticamente entre os municípios analisados (segundo dados da Fundação Seade para 2000, 36,48% em São Sebastião; 23,86% em Caraguatatuba; e apenas 2,3% em Ilhabela). E conclui: "Portanto, para **todos os quesitos** analisados, há uma **tendência de elevação progressiva** e **melhoria das condições** dos indicadores de infraestrutura social em **todos os locais** analisados" **[grifos nossos]** (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 193). No fim, o diagnóstico parece se descolar da análise real dos fracos indicadores de saneamento ambiental da AII, sustentando sua afirmação a partir dos planos de expansão enunciados pela Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) para o Litoral Norte e sem considerar a pressão e a demanda incrementais originadas dos grandes empreendimentos colocalizados sobre a rede de infraestrutura e sobre os serviços de saneamento ambiental.

epidemias relacionadas ao meio ambiente, fato considerado “preocupante” (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 182), mas se limita a afirmar que os governos locais fazem campanhas e treinamentos para a população local sobre hanseníase, dengue, hepatite, tuberculose, cólera, leptospirose, malária e esquistossomose. Ou seja, não se debruça sobre as imbricações existentes entre ambiente e sociedade, no caso específico da saúde pública, sinalizando também a incidência de maiores riscos à saúde sobre determinados grupos sociais da população (por exemplo, aqueles destituídos de condições habitacionais adequadas, de acesso à infraestrutura de saneamento ambiental e moradores de áreas sujeitas a enchentes, deslizamentos e outros riscos ambientais – i.e., à desigualdade social se sobrepõe igualmente uma desigualdade ambiental) (ACSELRAD et al., 2009).

De maneira semelhante, para o diagnóstico da educação na AII, os equipamentos da rede pública são enumerados, bem como a quantidade de matrículas realizadas por grau de ensino e o percentual de oferta de vagas por nível de ensino, sem que haja uma descrição mais qualitativa da condição e do desempenho educacional dos municípios ou um levantamento das demandas existentes. Se o propósito do diagnóstico do EIA é informar a avaliação de impacto ambiental, apoiando o planejamento e a gestão municipais, o tópico sobre educação deveria fornecer subsídios para a identificação de problemas já existentes (como o grau de qualificação da população economicamente ativa da AII e se o perfil dessa população é suficiente para preencher os novos postos de trabalho abertos pelos grandes empreendimentos) e de potenciais problemas educacionais futuros que podem ser originados da demanda incremental surgida a partir dos novos projetos e que podem não ser supridos pela infraestrutura e pelos serviços educacionais disponíveis.

Uso Indiscriminado de Fontes Secundárias

As fontes secundárias foram praticamente o único recurso empregado para a elaboração do diagnóstico do meio socioeconômico da AII, sendo também a principal fonte para a construção do diagnóstico da AID, ainda que o próprio EIA destaque a utilização de levantamento de campo para a descrição da AID em sua metodologia. Contudo, a pesquisa de campo permaneceu meramente restrita ao registro fotográfico dos bairros afetados pelo traçado da rodovia. E, no lugar do levantamento de fontes primárias em campo, através de questionários, reuniões e entrevistas, o diagnóstico ateve-se à retirada frequente de informações dos sítios eletrônicos das Prefeituras.

Destarte, sem uma diretriz metodológica explícita por parte do órgão ambiental regulador, por meio do seu Termo de Referência, a consultoria ambiental se esquiva de estabelecer qualquer envolvimento mais direto da população no processo de planejamento do projeto, a começar pela elaboração do diagnóstico social. Sem um processo minimamente participativo que levante e sistematize as percepções locais sobre suas territorialidades e as distintas lógicas de apropriação e significação do meio ambiente existentes (FASE; ETTERN, 2011), o diagnóstico resultante reproduz metodologias de trabalho muito semelhantes àquelas empregadas para descrição dos meios físico e biótico, enquadrando a população afetada como objeto de estudo passivo (VAINER, 1996), incapaz de qualquer reflexividade. Partindo desse pressuposto, a descrição do diagnóstico segue de maneira empobrecida, como uma sequência de tabelas e dados numéricos que não traduz a complexidade dos processos sociais e nem explicita as particularidades do território sob análise. Em virtude ainda do procedimento analítico-metodológico adotado, o EIA finda por repor a tradicional dicotomia ambiente/sociedade em seus resultados, sem lograr alcançar uma abordagem mais integrada, fundada em princípios socioambientais e de equidade:

> Assessments are sometimes little more than a social and economic profile of the impacted communities compiled from secondary data sources. Analysis sometimes lacks identification of the spatial, temporal and stakeholder distribution of impacts and benefits. Integration with environmental, health and cultural heritage issues can be superficial. (…) Regulators can assist by better formulation of the terms of reference for SIA and EIA studies (ESTEVES et al., 2012, p. 37).

Por outro lado, se colocar a dimensão social em relevo traz óbvias implicações políticas do ponto de vista da aprovação do projeto, sob a ótica do empreendedor, na medida em que permite trazer à tona potenciais conflitos socioambientais e resistências à implantação do empreendimento, é compreensível que a consultoria ambiental (financiada por aquele que detém o interesse direto pela aprovação do projeto) se esforce para omitir do diagnóstico posicionamentos conflitantes, divergentes e contrários à construção da obra. Importa, outrossim, empregar métodos que mascarem os conflitos (e os potenciais danos do projeto) de modo eficaz, a partir do uso do manto (sacrossanto) do cientificismo objetivista - o que, via de regra, tem sido alcançado através da operacionalização de métodos padronizados baseados em fotos aéreas, imagens de satélite, estatísticas do IBGE e modelos econométricos em detrimento de pesquisas de campo, qualitativas e com algum tipo de participação social[155] (FASE; ETTERN, 2011), ainda que, como visto no caso

[155] De acordo com o relatório-síntese mencionado na nota de rodapé n. 131 da página 139: "Em nenhum caso analisado, o ponto de vista dos grupos potencialmente atingidos foi incorporado. Em todos os casos, observa-se a predominância

em análise, as fontes secundárias empregadas estejam desatualizadas[156] há tempos e não fossem consideradas confiáveis em análises mais rigorosas.

Consonante com esse propósito maior, é emblemático que mesmo a descrição da 'organização social' existente na AID se mantenha presa à listagem de entidades por nome - como sindicatos, associações e organizações sociais -, sem qualquer diálogo mais próximo. Expostos de forma protocolar, os nomes das entidades pairam como 'letra fria' no diagnóstico do EIA, seguindo apenas formalidades burocráticas e procedimentais corriqueiras. O resultado dessa recusa em dar nome ao conflito, no entanto, não tarda em aparecer: como tem ocorrido em diversos casos conhecidos nacionalmente, o processo de licenciamento de grandes projetos tem se transformado em uma plataforma latente para a eclosão de conflitos socioambientais – e a atividade subsidiária do processo administrativo de licenciamento, a avaliação de impacto ambiental, tem desempenhado papel também relevante na eclosão de tais conflitos, sobretudo, através da elaboração tecnocrática do EIA que fundamenta a emissão da Licença Prévia do empreendimento. Para reduzir o tamanho dessa lacuna no formato tradicional dos estudos de impacto ambiental, impulsionados pela crescente tendência à judicialização nos processos de licenciamento, alguns autores nacionais (como BERNARDELLI et al., 2014) têm buscado recuperar referências internacionais sobre AIS para advogar a construção de metodologias específicas de identificação prévia de potenciais conflitos socioambientais[157].

---

de um discurso em que as formas de apropriação dos recursos naturais a partir de uma lógica mercantil são consideradas mais legítimas que outros diversos usos dados ao meio ambiente pelas populações que dele dispõem para sua reprodução material e simbólica. Suas visões de mundo, as formas como significam e utilizam os recursos são desconsideradas, alijando-os das decisões sobre o uso de seu próprio território. A tentativa de participação dos grupos sociais potencialmente atingidos durante o processo de licenciamento é muitas vezes esvaziada pelo próprio Estado, caracterizando a desigualdade de poder sobre a qual vêm se estabelecendo os atuais processos de licenciamento" (FASE; ETTERN, 2011, p. 124).

[156] Para Esteves et al. (2012), em áreas de transição, onde múltiplos projetos se sobrepõem (como no caso recente do Litoral Norte do estado de São Paulo), a atualidade das informações é uma questão central. Dados secundários ficam desatualizados com rapidez e é necessário suplementá-los com dados primários coletados *in loco* por pesquisadores sociais experientes. Além das variações encontradas na qualidade das análises, em muitos estudos de AIS, existiriam problemas metodológicos sérios, envolvendo a validade, a credibilidade, a significância e a robustez dos dados fornecidos. Muitos desses estudos omitiriam os métodos, as fontes e os pressupostos empregados de partida.

[157] Segundo Bernardelli et al. (2014), a construção do trecho sul do Rodoanel de São Paulo, empreendimento de alta complexidade no que se refere aos seus impactos, se tornou uma verdadeira arena para a manifestação de conflitos socioambientais urbanos. Em seu artigo, os autores comparam os impactos inicialmente previstos pelo EIA com os conflitos observados durante a construção da rodovia, notando que quase não há associação explícita entre ambos. Manifestados na forma de conflitos ambientais, os impactos sociais diferiram substancialmente daqueles previstos originalmente pelo EIA. Para os autores, essa dissociação (entre conflitos observados e impactos previstos) pode ser decorrente de uma caracterização inapropriada dos grupos sociais afetados, o que seria imprescindível para a

No EIA elaborado para a rodovia *Contorno Sul*, fica clara a falta de envolvimento das populações afetadas - e mesmo das organizações sociais identificadas e listadas pelo diagnóstico social – na co-produção do estudo de impacto ambiental. Por seu turno, essa ausência momentânea dos agentes potenciais do conflito socioambiental se converterá, mais adiante, em conflitos reais mais intensos no transcorrer do licenciamento. Conforme descrito na breve síntese do processo de obtenção da LP do anel rodoviário (item 3.3. deste capítulo), que seria marcado por diversas idas e vindas, negociações políticas e conflitos abertos, a falta de reconhecimento das demandas dos grupos sociais afetados inviabilizaria a identificação prévia dos potenciais conflitos envolvidos na implantação do projeto, bem como a antecipação de mobilizações, articulações e resistências políticas entre os moradores dos bairros Topolândia, Olaria e Itatinga, em São Sebastião, por exemplo. Ao utilizar apenas fontes secundárias, sem pesquisa de campo, o diagnóstico não seria capaz de localizar as associações de bairro dos moradores atingidos tampouco antecipar a formação de uma associação *Unibairros* ou de um *Movimento Topolândia sem Rodovias*, nascidos como forma de resistência ao traçado da rodovia proposto.

Destarte, a caracterização dos usos sociais e da ocupação "antrópica" da Área Diretamente Afetada (ADA) baseia-se quase que exclusivamente em fontes secundárias, salvo registros fotográficos do padrão construtivo dos bairros atingidos, restringindo-se a destacar percentuais de tipos de uso do solo (escalonados por total de área ocupada)[158]. Em outras palavras, não há pesquisa de campo para levantamento do perfil da população diretamente afetada pelas obras, o que contrasta com a profusão de informações e a importância conferida ao diagnóstico da AII. Sem essa qualificação, por sua vez, torna-se inviável uma abordagem apoiada em critérios de equidade, que atente para a distribuição diferencial dos ônus e benefícios do projeto sobre os grupos sociais (requisito presente na legislação ambiental, inclusive), de modo que não haja uma sobreposição desproporcional de riscos e impactos sobre aqueles mais vulneráveis na decisão do traçado final. E, uma vez decidida a localização exata do novo anel rodoviário, a ausência de informações mais aprofundadas sobre a população diretamente afetada também prejudica a formulação de medidas

identificação dos impactos sociais, segundo a bibiografia internacional de apoio utilizada (VANCLAY, 2002). A caracterização dos impactos sociais, incluindo os conflitos associados, *pressupõe* a participação e o envolvimento efetivo dos afetados no processo de avaliação de impacto.

[158] Segundo o EIA, os usos predominantes na ADA estariam divididos em: áreas rurais sem atividade econômica (43,53%), áreas rurais com pastagens e cultivos (40,50%), áreas urbanas adensadas (12,95%), áreas urbanas parcialmente ocupadas e isoladas (0,55%) e outros usos (2,48%), totalizando 84,3% de áreas com uso rural e 13,5% de áreas com uso urbano (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 554).

mitigadoras e compensatórias compatíveis com os impactos sociais esperados, ainda que o EIA afirme o contrário[159].

A descrição dos usos sociais e da ocupação da ADA reproduz as metodologias de viés mais tecnocrático - apropriadas para acobertar desigualdades e conflitos socioambientais -, por meio da utilização de fotografias, imagens de satélite e descrição territorial baseada na percepção técnica dos consultores contratados, que subestimam a grandeza das intervenções do projeto através do rebaixamento do uso e da ocupação do solo verificados no interior da ADA:

> A partir do início da Interseção com a Rodovia dos Tamoios, o traçado selecionado atravessa trechos de bairros populares como o Tinga (uma das áreas assinaladas na proposta de zoneamento da prefeitura de Caraguatatuba como ZEIS – zona especial de interesse social), passando, em seguida, ao lado do bairro Jardim das Gaivotas, depois do que atravessa áreas de vegetação herbácea mescladas por outras com vegetação arbórea (...). O bairro Enseada é uma área urbana adensada e contínua, especialmente nas proximidades da orla marítima. O traçado percorre áreas ao lado da urbanização existente. (...) No trecho que passa por esse bairro [São Francisco], o traçado intercepta áreas que são um prolongamento, sobre as encostas, das áreas urbanizadas desta localidade, seccionando o trecho conhecido como Morro do Abrigo. A ADA aqui inclui edificações, áreas com vegetação herbácea e, em alguns pontos, arbórea. (...) Nas imediações do complexo logístico da Petrobrás, prolonga-se um acesso do empreendimento à rodovia SP-055, envolvendo, em forma de anel, os bairros Topolândia, Itatinga e Olaria. (...) Neste trecho, a ADA abrange áreas com edificações, atravessa pequenas vias locais e

[159] "Em relação especificamente às edificações a serem diretamente afetadas, estimativas preliminares feitas com base na interpretação da **foto aérea de 2004-2005** feita para o projeto, permitiram a identificação das áreas com edificações e uma contagem do número de edificações, ainda sem a realização de cadastro. (...) Trata-se de avaliação ainda muito preliminar, porém que **permite estimar impactos e medidas mitigadoras.** (...) Vistorias expeditas de campo apontam situações de expansão dos limites documentados na foto, principalmente em ocupações irregulares. Cabe mencionar que uma vez que ainda não foram conduzidos os levantamentos de campo, com a realização tanto do Cadastro Físico das propriedades e benfeitorias, como de um Cadastro Social das edificações em situação irregular, as estimativas apresentadas estarão sujeitas a alterações. Para fins de planejamento, foram feitas estimativas considerando a contagem do número de edificações no interior da ADA, o provável Programa de Mitigação a ser aplicado, no caso de indenização a proprietários titulados ou reassentamento para aquelas famílias habitando imóveis situados em bairros irregulares. Como mencionado, **trata-se de abordagem metodológica que permite uma quantificação preliminar para efeitos de avaliação de impacto e proposição de programas adequados para equacionar o leque de situações passíveis de compensação**" **[grifos nossos]** (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 557). Como descrito no item 3.3. deste capítulo, de fato, houve significativas e repetidas alterações no número inicialmente estimado de desapropriações, o que viria a gerar inúmeros protestos, mobilizações, reclamações e a necessidade de revisões no decorrer do licenciamento ambiental. Em grande parte, isso se deve à desatualização das fotos aéreas empregadas para o cálculo e à ausência de pesquisa de campo complementar, demandando estudos complementares. Ainda durante as audiências públicas, os problemas associados ao cálculo do total de desapropriações e às metodologias empregadas para tal propósito seriam alvo de críticas, na medida em que os dados resultantes seriam considerados demasiadamente imprecisos para serem levados em conta na análise de viabilidade do empreendimento. Além da insegurança generalizada causada pelo prolongamento da indefinição, agravada pela falta de transparência no processo de divulgação à população, a incerteza ao redor do número total e da localização das desapropriações era questionado do ponto de vista da efetividade e da abrangência das medidas mitigadoras e compensatórias.

> inclui terrenos cobertos com vegetação herbácea e arbórea, em alguns locais (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 555-556).
>
> (...) Bairro denominado Topolândia, caracterizado por ser uma área de ocupação urbana adensada e contínua, com residências de baixo padrão construtivo, dispostas espacialmente de forma irregular e assimétrica (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 558).

Como pode ser depreendido dos trechos extraídos acima, a descrição da ADA parece constantemente frisar os tipos de vegetação e as "edificações" que serão atingidas, sem dar nome às populações afetadas pelo traçado. Estas permanecem nos bastidores, separadas do conhecimento público e do reconhecimento oficial do diagnóstico, não sendo reveladas suas condições de vida particulares. Com exceção da breve referência à proposta de criação de Zona Especial de Interesse Social no bairro do Tinga, em Caraguatatuba (que não é levada muito adiante), o diagnóstico social da ADA se esquiva de caracterizar o perfil socioeconômico dos moradores dos bairros[160], a formação histórica dos bairros aos quais pertencem[161], o acesso que possuem à infraestrutura urbana e aos serviços públicos essenciais[162], sua exposição a riscos ambientais, como enchentes e deslizamentos, suas teias de relações de vizinhança e seus modos de vida.

Por fim, a ausência de levantamentos mais prospectivos também se desdobra na descrição rasa dos planos, programas e projetos colocalizados na região. Ainda que componha o rol de exigências estabelecidas tanto pelo Termo de Referência do órgão ambiental licenciador quanto pelas normas ambientais orientadoras (seja a resolução CONAMA n. 01/86, seja a resolução SMA 68/09), o EIA não se aprofunda na matéria, expondo somente um apanhado de informações bastante sucinto sobre as características técnicas dos projetos existentes. Ao citar os projetos colocalizados, o diagnóstico perde a diretriz fundamental da legislação, qual seja, a coleta de

---

[160] É interessante notar que a extensa caracterização socioeconômica fica restrita ao diagnóstico da área de influência *indireta* do projeto, para o qual os dados secundários são de mais fácil acesso e para o qual as implicações, em termos de responsabilidade posterior pelos impactos, são menos imediatas.

[161] Esse ponto é relevante e será visto em maiores detalhes, posteriormente, na discussão sobre avaliação de impactos. De modo preliminar, deve ficar registrado aqui que os bairros mais afetados (Tinga, em Caraguatatuba, e Topolândia, Olaria e Itatinga em São Sebastião) possuem origem operária e remontam ao processo de ocupação irregular resultante da implantação de grandes empreendimentos a partir da década de 60, na região, que traria um afluxo considerável de migrantes para trabalhar nas obras de construção, como relatado anteriormente. Vale ressaltar essa perspectiva histórica na medida em que ela traz implicações concretas para o ideal normativo da Justiça Ambiental, defendido nesta dissertação.

[162] O recurso à espacialização das informações sobre acesso a serviços e à infraestrutura seria de grande valia nessa seção do diagnóstico, por exemplo, para comunicar visualmente as desigualdades sociais e ambientais experimentadas pelos grupos sociais afetados pelo projeto.

informações estratégicas para a tomada de decisão e para o planejamento dos municípios, como: a quantidade de mão de obra empregada e o seu perfil socioeconômico, as prováveis necessidades habitacionais adicionais, bem como de infraestrutura e de serviços urbanos, e a identificação de possíveis impactos cumulativos sobre certos grupos sociais a partir da sobreposição de múltiplas áreas de influência (direta ou indireta) de projetos em uma mesma base territorial.

3.6. A Avaliação de Impacto Ambiental do Projeto: *a subsunção dos impactos sociais*

Passado o diagnóstico do meio socioeconômico, importa agora averiguar de que forma esse enquadramento da realidade social se converte em prática de avaliação de impacto ambiental. Quais os métodos empregados, as interpretações e justificativas esboçadas pelos consultores técnicos para argumentar a solidez das previsões alcançadas? Qual o lugar concedido aos impactos sociais nos resultados da avaliação e como esses impactos são identificados, valorados e mensurados pelo discurso técnico, na medida em que não há participação social nessa atividade? Por fim, quais problematizações podem ser derivadas da análise dos resultados, tendo em foco a dimensão social? Existem lacunas, omissões e insuficiências na análise dos impactos sociais[163] –

[163] Conforme discutido nos dois primeiros capítulos desta dissertação, o conceito de 'impacto ambiental' tem sido alvo de disputas pela apropriação hegemônica do seu significado entre os agentes que conformam o campo ambiental (e o seu subcampo profissional da avaliação de impacto), tanto no Brasil quanto no plano internacional, sobretudo, nas últimas três décadas (embora suas raízes, no exterior, remetam ainda à década de 70). No país, como procurou-se argumentar, a conjuntura particular da década de 80 configuraria os principais traços (de inclinação conservacionista) da legislação ambiental daquele período, que viria a se tornar a referência, até os dias de hoje, para a prática de avaliação de impacto ambiental. A resolução CONAMA n. 01/1986 (art. 1º), embasada na Política Nacional de Meio Ambiente (art. 3º da Lei n. 6.938 de 1981), estabeleceria a definição vigente de 'impacto ambiental' para fins de aplicação da AIA como instrumento de planejamento ambiental: "Artigo 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". Essa definição se aproxima, no entanto, da noção de poluição ambiental e não permite abarcar os eventuais impactos ambientais positivos (SÁNCHEZ, 2006 apud TEIXEIRA, 2013). Além disso, para os propósitos da presente pesquisa, a definição oficial dada pela legislação ambiental se mantém refém de uma perspectiva reducionista, tecnocrática e com forte ênfase nos processos biofísicos, sem dar conta dos impactos sociais mais amplos. Por esse motivo, a análise doravante realizada estará apoiada na ideia de avaliação de impacto social delineada por Vanclay (2003, 2006), por conseguir estabelecer uma moldura abrangente e, ao mesmo tempo, mais precisa da prática: a AIS como o processo de análise, monitoramento e gestão das *consequências sociais* intencionais e não intencionais, tanto negativas quanto positivas, *de intervenções planejadas* (políticas, planos, programas e projetos) *e de quaisquer processos de mudança social* invocados por essas intervenções. O referencial teórico da Justiça Ambiental, é preciso dizer, continua sendo a orientação ou o embasamento principal da análise. Contudo, por destrinchar melhor o conceito de AIS e por fornecer pistas metodológicas para a pesquisa, a autora se apoiou também nas referências internacionais sobre o assunto. O referencial metodológico de Vanclay (2002), em particular, contribui para diferenciar, categorizar e analisar melhor os variados impactos sociais envolvidos na avaliação.

sobretudo daqueles de natureza indireta, cumulativa ou de segunda ordem, sutis e de mais longo prazo?

O primeiro tipo de mediação estabelecido, entre o resultado do diagnóstico e a avaliação dos impactos ambientais resultantes, encontra sua realização na metodologia de cruzamento das ações impactantes do projeto com os componentes ambientais dos três meios (físico, biótico e socioeconômico). Ao fazê-lo, a consultoria ambiental parte da delimitação das ações impactantes que se relacionam diretamente à execução das obras[164]. Com essa operação, os impactos potenciais, resultantes da matriz de cruzamento entre tais ações e os componentes ambientais, ficam limitados, sobremaneira, aos impactos diretos do projeto em tela, além de não darem conta das ações impactantes de outros projetos colocalizados, excluindo da avaliação os impactos cumulativos, ainda que previstos pela legislação disciplinadora.

A segunda mediação acionada, por sua vez, diz respeito à separação dos componentes ambientais em três meios distintos - indo de encontro a abordagens integrativas, como a dos serviços ecossistêmicos, por exemplo -, e à seleção tácita dos componentes ambientais do meio socioeconômico que irão compor a matriz de cruzamento, sem comunicar abertamente as razões que conduziram à escolha de certas variáveis em detrimento de outras. Destarte, são selecionadas oito variáveis ou componentes sociais para o cruzamento: 1) infraestrutura viária, tráfego e transportes; 2) estrutura urbana; 3) infraestrutura física e social; 4) atividades econômicas; 5) qualidade de vida da população; 6) finanças públicas; 7) patrimônio arqueológico, histórico e cultural; 8) unidades de conservação e outras áreas legalmente protegidas. Ao restringir os potenciais receptores dos impactos sociais, por meio de um *checklist* construído exclusivamente a partir da percepção técnica dos consultores e com ênfase em aspectos tangíveis diretamente afetados[165], a avaliação de impacto ambiental subordina e omite uma rica dimensão dos impactos

---

[164] Leva em conta as três fases (planejamento, implantação e operação) do projeto, incluindo ações como: divulgação do empreendimento, levantamentos topográficos e cadastrais, investigações geotécnicas, licitação e contratação do projeto executivo, execução de desocupações, indenizações e realocações, contratação de mão de obra, implantação de canteiros de obras e instalações de apoio, limpeza de terrenos e remoção de vegetação, execução de acessos de apoio às obras, transporte de materiais, desvios e interrupções provisórias no trânsito local, terraplenagem e execução de cortes e aterros, escavação de túneis, execução do sistema de drenagem, execução de obras-de-arte especiais, pavimentação, sinalização, desmobilização de mão de obra, desativação de acessos provisórios, planejamento e controle operacional, manutenção rodoviária etc.

[165] Mesmo o componente ‘qualidade de vida da população’, aparentemente mais subjetivo, é enquadrado de modo bastante tangível e mensurável, enquanto incômodos à população lindeira devido a interferências diretas geradas por ruídos, vibrações, efeitos de barreira, interrupções temporárias no tráfego local e na prestação de serviços públicos. A mesma lógica precede o componente ‘patrimônio arqueológico, histórico e cultural’: a despeito da legislação nacional

potenciais do projeto que se encontra vinculada aos processos de mudança social mais sutis. E o faz ainda sem que essa operação seletiva prévia seja trazida à tona, para possível contestação das partes envolvidas no licenciamento ambiental.

Todavia, outros componentes ambientais para o meio socioeconômico poderiam ter sido elencados, selecionados e ponderados para a avaliação dos impactos. Embora não sejam justificados os procedimentos utilizados para a seleção[166] (tomados como irrefutáveis) tampouco sejam comunicados os componentes excluídos da análise, sabe-se que alguns componentes poderiam ter sido reformulados, de modo a atribuir maior importância a determinados elementos, ao passo que outros poderiam ter sido incluídos, a fim de abarcar variáveis que tivessem relação com o diagnóstico apresentado inicialmente. No primeiro caso, se tivessem sido inseridos 'povos indígenas e populações tradicionais' no lugar do componente 'unidades de conservação e outras áreas legalmente protegidas', o resultado obtido seria completamente diverso daquele alcançado (pressupondo, igualmente, que as ações impactantes não estivessem restritas à mera execução física das obras). Para essa situação, a atenção recairia nos impactos indiretos e de segunda ordem (VANCLAY, 2002) imputados às comunidades tradicionais da região, e não apenas na interferência física sobre os limites das unidades de conservação, como viria a ser descrito no EIA. No segundo caso, se a consultoria ambiental desejasse pôr em relevo impactos relacionados a processos socioculturais, políticos, econômicos ou demográficos de mais longo prazo, poderia ter selecionado como componentes do meio socioeconômico: 'relações comunitárias'[167], 'instituições

---

avançada em relação ao tema, a atenção do EIA recairá somente no impacto potencial sobre os bens patrimoniais materiais (sítios e monumentos, conforme resolução do CONAMA), relegando os processos socioculturais intangíveis a um plano obscuro.

[166] De acordo com o EIA, as características dos componentes ambientais selecionados são simplesmente aquelas 'mais significativas' e 'passíveis de serem impactadas' pela implantação e operação do empreendimento (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a) – uma posição tecnocrática que pode ser largamente problematizada em seus pressupostos.

[167] Muitas pesquisas acadêmicas têm endereçado críticas à omissão dos EIAs em relação ao aumento da violência urbana com a chegada de grandes empreendimentos (em geral, usinas hidrelétricas instaladas em áreas menos acessíveis do país e em pequenas localidades, cujo perfil era antes rural). Têm sido apontados alguns elos causais relevantes, para explicar o fenômeno da violência, como o intenso fluxo migratório, a disrupção dos laços ou a perda do senso de pertencimento comunitário, a gradual mudança sociocultural dos municípios afetados, incluindo a alteração de tradições locais etc. Esses impactos de segunda ordem nas relações comunitárias, via de regra, não são abordados pelos EIAs e implicariam responsabilidades adicionais caso fossem regulados pelo órgão ambiental licenciador com mais afinco. Um exemplo recente dessa omissão pode ser encontrado nos EIAs das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia: "Em Porto Velho, a migração foi 22% superior ao previsto pelo Estudo e Relatório de Impacto Ambiental e a violência atinge níveis altíssimos: entre 2008 e 2010, o número de

políticas democráticas', 'relações de trabalho'[168], 'identidades culturais', 'acesso a recursos ambientais'[169], 'relações de gênero'[170], 'saúde pública'[171] entre outras variáveis.

Quando as ações impactantes e os componentes ambientais, assim selecionados, sem envolvimento ou participação popular, são entrecruzados na forma de matriz e transformados em impactos potenciais, os resultados obtidos são impactos majoritariamente diretos, tangíveis e de natureza temporária, reduzindo o escopo das possíveis responsabilidades atribuíveis ao empreendedor:

> A grande dimensão dos efeitos diretos – na biota, na atmosfera, na economia e no cotidiano das comunidades – fica minimizada quando comparada com os efeitos indiretos dos empreendimentos sobre a região. São esses efeitos que refletem com maior clareza a magnitude dos impactos cumulativos e sinérgicos. Sem uma ferramenta adequada, que permita a identificação e mensuração destes impactos, torna-se muito difícil avaliar a viabilidade ambiental da colocalização de três grandes complexos estruturais sobre uma região ambientalmente sensível (TEIXEIRA, 2013, p. 130).

---

homicídios dolosos aumentou 44% e, entre 2007 e 2010, o número de estupros registrados cresceu 208%" (FASE; ETTERN, 2011, p. 57).

[168] Afinal, se o EIA partisse de uma base regionalizada para análise dos impactos, seriam levados em conta os impactos cumulativos com outros projetos colocalizados. Feito isto, poder-se-ia depreender o impacto dos projetos na gradual alteração dos usos do solo dos municípios, bem como uma inflexão do perfil econômico em direção a atividades de natureza industrial (TEIXEIRA, 2013). Ora, essa inflexão vem acompanhada tanto de modos particulares de produção do espaço urbano-industrial quanto da exigência de novas formas de socialização, de disciplinamento e de assalariamento da força de trabalho que habita a região, demandando dela a adaptação aos novos processos industriais.

[169] Essa variável mantém estreito diálogo com as preocupações esboçadas pelos movimentos por Justiça Ambiental, que tem por cerne a avaliação da equidade no acesso, no uso e na apropriação dos recursos ambientais. A distribuição desigual dos recursos ambientais costuma ser agravada com a chegada de grandes empreendimentos, prejudicando a reprodução material (e simbólica) de grupos sociais mais vulneráveis (ACSELRAD et al., 2009). Esse tipo de impacto social pode ser considerado indireto, segundo terminologia de Vanclay (2002), com repercussões também de segunda ordem.

[170] A variável 'gênero' é particularmente importante na avaliação de impacto de regiões portuárias ou de áreas que abrigam grandes empreendimentos, como usinas hidrelétricas, que demandam um contingente significativo de trabalhadores (usualmente, vindos de fora). Nesses casos, é comum identificar um incremento sensível no fênomeno da prostituição e no número de ocorrências de estupro, fatos que têm sido apontados por movimentos feministas, como a Marcha Mundial de Mulheres. Esses impactos sociais de segunda ordem (VANCLAY, 2002), contudo, não têm recebido a devida atenção na AIA e no processo de licenciamento ambiental.

[171] A esse respeito, uma abordagem mais integrada, por exemplo, identificaria os potenciais impactos na saúde pública decorrentes do aumento exponencial das emissões de gases de efeito estufa e, consequentemente, da redução da qualidade do ar na região. Segundo Teixeira (2013, p. 147): "(...) estima-se, para esse trecho, um crescimento de 58,3% no tráfego de veículos leves e de 279,5% de veículos pesados no período entre 2008 e 2035. (...) Estas estimativas foram elaboradas considerando apenas os veículos de carga que tenham como origem ou destino o Porto ampliado. Com o crescimento da atividade industrial na região, espera-se que a movimentação dos veículos de carga seja ainda maior".

Embora a ênfase de Teixeira (2013) recaia nos impactos cumulativos de projetos colocalizados, sua colocação também parece válida para pensar os impactos sociais mais abrangentes, sejam eles indiretos, de segunda ordem (VANCLAY, 2002) ou mesmo cumulativos. O ponto fundamental a ser destacado reside na relevância da avaliação dos impactos que não são de natureza direta e de curto prazo, na medida em que são capazes de imprimir transformações sociais, econômicas, culturais e políticas significativas no longo prazo, em uma região. E, uma vez que os impactos desconhecem fronteiras espaciais puramente administrativas (ou fabricadas tecnicamente e cunhadas como 'áreas de influência') tampouco temporalidades restritivas e estanques, se faz necessária uma visão de conjunto sobre os processos de mudança social e seus possíveis impactos em uma base regionalizada. Entretanto, essa compreensão mais abrangente encontra resistências e se esbarra, na prática, no modelo de AIA e de licenciamento ambiental vigentes no país, cuja forma segregada de avaliação de projetos compromete a identificação dos impactos sociais mais amplos e difusos, prejudica a regulação por meio de medidas mitigadoras e oculta a responsabilidade de empreendedores, socializando injustamente custos sociais e ambientais relacionados à instalação de projetos. Do ponto de vista ainda do planejamento e da gestão municipais, a fragmentação da AIA e do licenciamento compromete a qualidade dos prognósticos dos EIAs e, por conseguinte, a efetividade das políticas públicas locais e regionais em dar resposta compatíveis aos impactos vindouros[172] (FASE; ETTERN, 2011; TEIXEIRA, 2013). Em outras palavras, a própria função da AIA de projetos, enquanto instrumento de planejamento ambiental que deve (também) informar as instâncias superiores de planejamento, no terreno das políticas públicas, não se realiza plenamente no contexto nacional[173].

Chega-se aí à terceira forma de mediação na avaliação de impacto *stricto sensu*, que interpõe um filtro seletivo entre a seara de impactos sociais potenciais e aquilo que é apresentado e nomeado, de fato, como impacto social no discurso oficial do EIA. Na ausência efetiva de avaliações integradas de projetos, a despeito de determinação legal (flexibilizada pelo órgão

[172] Isso é verdadeiro para o caso em análise, inclusive: o EIA do *Contorno Sul* não apresenta uma avaliação de impactos baseada no complexo rodoviário Nova Tamoios e nem na ampliação do Porto de São Sebastião, apesar das duas obras estarem intimamente ligadas e a última depender da execução da primeira.

[173] Como se verá mais adiante, coadunado com o problema da fragmentação da AIA de projetos, a falta de diálogo estreito com as políticas públicas pode ser identificada, igualmente, na exposição do EIA. Em geral, o diagnóstico das políticas públicas não encontra ressonância na seção posterior de avaliação de impacto e de proposição de medidas mitigadoras, faltando criatividade na construção de pontes entre o instrumento de AIA e outros instrumentos de planejamento e gestão territoriais disponíveis, como aqueles dispostos nos Planos Diretores e no ZEE.

ambiental licenciador), instaura-se uma dinâmica ou ciranda de ‘bodes expiatórios’: na medida em que os impactos de segunda ordem e cumulativos possuem a característica de serem difusos no tempo e no espaço, sem terem responsáveis imediatamente identificáveis no caso de múltiplos projetos colocalizados, essa característica é empregada como estratégia discursiva de empreendedores e consultorias associadas para se eximirem da responsabilidade por tais impactos sociais, apontando a presença e influência de outros projetos já em andamento, na mesma região.

Se é verdade que um único anel rodoviário do Litoral Norte, o *Contorno Sul*, não deve ser responsabilizado unicamente e na íntegra por todos os efeitos sociais verificados (desde mudanças demográficas, passando por pressões na infraestrutura urbana e na prestação de serviços públicos, até valorização imobiliária e aumento da violência urbana, por exemplo), também não é socialmente justo que, na presença da incerteza e da dificuldade em designar responsáveis, os custos socioambientais sejam externalizados e repartidos com aqueles que já sofrerão os impactos. Desse modo, se todos os EIAs estão circunscritos a projetos isolados e se a nenhum deles pode ser imputada individualmente a responsabilidade integral pelos impactos cumulativos e de segunda ordem, em que momento ou instância do planejamento público serão regulados estes impactos mais abrangentes? De igual maneira, como serão encaminhados o monitoramento e a gestão compartilhada desses impactos entre os empreendedores, com envolvimento de governos e comunidades afetadas?

Um estudo realizado por Legaspe (2012), sobre os impactos cumulativos incidentes no Litoral Norte, devido à colocalização de grandes projetos, identificou as limitações das avaliações fragmentadas realizadas a partir de EIAs isolados. Comparando os resultados alcançados pelos EIAs com aqueles obtidos pela AAE PINO, contratada pelo Governo do Estado de São Paulo, e pelas discussões do Grupo de Trabalho Integração (GT-Integração) do Comitê de Bacia Hidrográfica do Litoral Norte (CBH-LN), a autora atesta a exclusão de um conjunto expressivo de impactos potenciais pelos EIAs. Entre os impactos sociais negativos, a maioria estaria relacionada ao crescimento populacional induzido pelos empreendimentos, seja em razão do afluxo de migrantes em busca de trabalho nas obras, juntamente com seus familiares (previsão descrita apenas pela avaliação do EIA do Projeto Mexilhão), seja em virtude da maior circulação de população flutuante - inclusive, com a ampliação do Porto e a possibilidade de atracação de embarcações de grande porte (previsão descrita somente no EIA do Projeto Integrado Porto

Cidade) - ou ainda do aumento do turismo de negócios, reduzindo o peso da sazonalidade tão característica da região.

Esse somatório de mudanças demográficas e econômicas previstas, seguindo o raciocínio metodológico de Vanclay (2002), pode ser convertido em impactos sociais, dependendo do contexto regional no qual estejam inseridas tais mudanças. É a partir desta comprensão que o diagnóstico realizado assume importância fundamental para guiar a avaliação de impactos, não obstante as duas seções do EIA serem expostas de forma desarticulada. Isto é, importa compreender como tais processos influenciam e se relacionam com processos territoriais anteriores: se a população flutuante do Litoral Norte, em períodos de alta temporada, já duplica ou até triplica a população total da região, pressionando as redes de serviços e a infraestrutura urbana existentes (como saúde, saneamento ambiental, mobilidade urbana etc), quais serão os impactos adicionais induzidos pelo eventual incremento na circulação de população flutuante? Se a infraestrutura de coleta de esgoto sanitário ainda está muito aquém da demanda atual, afetando a balneabilidade das praias e o consequente potencial turístico dos municípios, como a sobrecarga advinda do crescimento populacional previsto para a região poderá impactar ainda mais esses fatores e quais serão suas consequências sobre as condições de vida da população – inclusive do ponto de vista da saúde pública? Como a degradação ambiental resultante do aumento tanto na quantidade de efluentes sanitários despejados quanto da disposição inadequada de resíduos sólidos pode afetar a pesca artesanal, a maricultura e, portanto, os meios de sobrevivência de comunidades tradicionais, como a caiçara? Como a nova demanda habitacional gerada pelo crescimento populacional pode impactar a dinâmica do mercado imobiliário e o déficit habitacional já existente ou pode influir no reordenamento territorial, pressionando o parcelamento do solo dos municípios, criando novos loteamentos fechados, intensificando processos de ocupação irregular de encostas e de áreas ambientalmente protegidas[174]? Como esse quadro pode vir a agravar conflitos em torno

[174] É interessante notar a fragilidade das conexões estabelecidas entre os processos biofísicos e os processos socioculturais no EIA: segundo o documento, baseado em fontes secundárias extraídas do sítio eletrônico do Instituto Florestal, as principais ameaças exercidas sobre as áreas do PESM decorrem de pressões 'antrópicas', como a 'ocupação desordenada' em áreas do parque, a 'especulação imobiliária' e a 'invasão das encostas'(CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 563). A despeito do diagnóstico exposto, a consultoria ambiental não vincula essas informações à etapa seguinte de avaliação de impactos, esquivando-se de tratar dos impactos sociais de segunda ordem do projeto (como a ocupação irregular de encostas e a especulação imobiliária) que podem vir a afetar o objetivo de conservação do PESM. O paroxismo da análise é alcançado na falta de problematização da 'valorização imobiliária', descrita pelo EIA como impacto positivo puramente, sem nenhuma medida mitigadora ou condicionante correspondente. A despeito das orientações da resolução SMA 68/2009, a consultoria ambiental discrimina apenas medidas mitigadoras e compensatórias para impactos sociais diretos, i.e.,

do uso e da ocupação do solo, aprofundando a segregação e a exclusão socioespaciais tão marcantes na região? Como tais dinâmicas e impactos, em conjunto, podem agravar desigualdades sociais e ambientais preexistentes? E como o aumento das desigualdades intrarregionais podem impactar nos índices de criminalidade do Litoral Norte, afetando, por sua vez, o senso de pertencimento e os laços comunitários?

A quarta mediação, que opera para subsumir a incorporação de impactos sociais mais abrangentes – e, por isso, usada como estratégia para desresponsabilizar empreendedores -, se refere ao uso da incerteza e da imprevisibilidade como discursos para fundamentar a insuficiência da avaliação de impactos no EIA. Ao introduzir a metodologia da 'Matriz de Interação', que cruza ações impactantes a componentes ambientais específicos, o documento se antecipa: "Esta matriz, entretanto, apresenta limitações na análise sistêmica de impactos mais complexos que não apresentam relações diretas de causalidade, como no caso principalmente dos impactos antrópicos" (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 03)[175]. E assim prossegue com a avaliação, eximindo-se de adentrar na esfera 'mais complexa' dos impactos sociais que, diferente dos impactos biofísicos, costumam ser fontes geradoras de maiores incertezas, resistências políticas e custos imprevisíveis.

Ao assumir a redução significativa do conjunto de impactos sociais potenciais que serão identificados pela matriz, fica implícito que o procedimento também se assenta na omissão do papel importante desempenhado pela comunicação da incerteza e da imprevisibilidade na AIA[176]

---

aqueles relacionados à desapropriação e à realocação de famílias atingidas pelas obras. A demanda habitacional adicional (tanto de trabalhadores das obras quanto do aumento de população flutuante e fixa, devido ao aquecimento da economia regional) não é abordada pelo estudo.

[175] Após o diagnóstico das áreas de influência (item 6.0), o EIA recomeça a contagem de páginas. A página 03, referida acima, pode ser vista no tópico 7.0 do documento, na seção de Avaliação de Impacto Ambiental.

[176] Decerto, uma das características dos estudos de impacto ambiental que se supõem absolutamente técnicos e racionalmente objetivos. Do ponto de vista dos consultores ambientais da "indústria de EIAs-RIMAs" (FASE; ETTERN, 2011), agentes de um subcampo no interior do campo ambiental, parece ser importante manter a aura de autoridade científica que precede os estudos da AIA, sob pena de que o instrumento perca sua credibilidade junto aos outros agentes e, por conseguinte, deslegitime a profissionalização da área alcançada pelos pares. Para se contrapor a esse posicionamento de inclinação tecnocrática, alguns pesquisadores e profissionais da AIS têm advogado, conforme argumentado no segundo capítulo, que a questão da incerteza (longe de ser expurgada da atividade de previsão de impactos) poderia ser contornada com mais envolvimento e participação social nos estudos, com mais ênfase em pesquisas metodológicas e em desenvolvimento de capacidades no terreno da AIS, bem como através da comunicação da incerteza nos EIAs. A transparência, como princípio da prática de avaliação de impacto, deveria estar enraizada na exposição dos pressupostos, das metodologias adotadas, dos conteúdos alcançados, mas também dos limites preditivos

(TENNEY et al., 2006). Dito de outra maneira, no lugar de assumir a incerteza e a imprevisibilidade como componentes fundantes (e não desviantes) da prática de AIA, o EIA deixa de identificar e comunicar uma série de impactos relevantes do projeto, que implicarão custos sociais reais e externalizados, ao passo que todo o restante da avaliação aparenta ser objeto de conhecimento cognoscível, mensurável e cientificamente decifrável, inserido em uma moldura de suposto controle técnico absoluto[177].

Junto ao encobrimento da incerteza, mas também como sintoma de certo caráter objetivista conferido à AIA, serão ofuscados os juízos de valor e o domínio da subjetividade[178] por detrás da

---

do instrumento (TENNEY et al., 2006) – o que explicitaria a questão das *escolha política* por trás da decisão de viabilidade de um empreendimento.

[177] Sobre o discurso científico autorizado atribuído aos agentes profissionais da AIA e a crítica paralela à obscuridade epistemológica envolvida nos modelos de previsão, TENNEY et al. (2006, p. 54) relatam: "Wachs (1990) claims that complex mathematical models and large databases give forecasts an aura of science, concealing from the public the possibility that the assumptions included in the forecast can be selected to help advocate certain courses of action. (…) 'we thus have a paradoxical situation of constructs [the models] which have every appearance of being scientific, and which are generally accepted as such, yet whose epistemic status is really quite obscure'. The false scientific appearance criticized by these authors could be reduced by better descriptions of uncertainties and more transparent predictions".

[178] Ainda de acordo com Tenney et al. (2006, p. 53): "The many subjective considerations necessary in EIA predictions make bias possible. For example, decisions must be made about which alternatives to assess, which processes to include in the model, how to describe the model reality (cause-effect), and which data and assumptions to use in constructing and using a model. This means that the knowledge and ideas of people involved in the process inevitably influence the results". Além disso, previsões complexas envolvem uma série de suposições, que passarão a se apoiar umas sobre as outras, gerando incertezas significativas. Também existe uma miríade de impactos cumulativos e de longo prazo que são desconhecidos e a possibilidade inesgotável de ocorrência de eventos imprevisíveis, podendo impactar o projeto.

Tenney et al. (2006) argumentam a necessidade de comunicação da incerteza constante na AIA, com linguagem acessível ao público não especialista, e uma maior transparência nos processos de previsão dos impactos, como forma de lidar com a subjetividade e a incerteza envolvidas: seria preciso explicitar quais previsões são incertas, de que forma o são, qual a magnitude dessa incerteza e quais as possíveis implicações dela decorrentes. Para haver maior transparência nos processos de previsão, as fontes de informação, as premissas, as teorias, os métodos e os modelos empregados devem ser descritos adequadamente, explicando as razões que conduziram à escolha deste conjunto particular de instrumentais em detrimento de outros e salientando as implicações da escolha para o alcance dos resultados finais. Tal postura técnico-científica traria benefícios evidentes para os objetivos da AIA, segundo Tenney et al. (2006). Do ponto de vista da decisão política de levar adiante o projeto, a omissão da incerteza e o ocultamento de potenciais impactos podem acarretar consequências severas ao ambiente, à economia e à vida social. Por conseguinte, os eventuais erros de previsão e as consequências daí originadas terminariam por minar a credibilidade do instrumento de AIA. Por fim, tal postura seria valiosa na medida em que abre margem para a reflexão, a crítica, a discussão e a possível oposição entre as partes interessadas e os tomadores de decisão, sendo mais honesta cientificamente.

A pergunta latente que permanece, no entanto, já é ensaiada pelos defensores da Avaliação de Equidade Ambiental: como é possível garantir essa postura técnico-científica mais honesta, baseada na transparência e na comunicação da incerteza, se os estudos ambientais são contratados e financiados diretamente pelo empreendedor interessado na aprovação do projeto? Devido à dependência assim gerada, no Brasil, os estudos e relatórios independentes realizados por acadêmicos e pesquisadores progressistas têm cumprido papel fundamental na batalha das ideias. Tais estudos independentes têm funcionado como novos instrumentos na luta dos atingidos, possibilitando

tarefa de qualificação tanto da magnitude quanto da significância dos impactos identificados. A despeito do exigido pelo seu Termo de Referência, o EIA não expõe os critérios de grandeza que devem orientar o seu método de avaliação e fornece explicações muito limitadas, caso a caso, para justificar os adjetivos de valoração que emprega ('alta', 'média' ou 'baixa' importância e magnitude) (TENNEY et al., 2006). Essa operação, particularmente melindrosa, ganha o verniz tecnocrático e a chancela de legitimidade que costumam acompanhar a prática profissional de especialistas do campo científico. São vários os usos sociais da ciência[179] que daí decorrem: em primeiro lugar, enquadrada como mera operação técnica, sem que se traga à tona o grau de subjetividade necessariamente envolvido, a descrição da magnitude e da importância será apresentada como dado linear, autoexplicativo e irrefutável, obscurecendo as críticas e contestações. Em segundo lugar, a simples operação implicará uma outra rodada de subestimação, descarte ou desconsideração de impactos sociais relevantes (já filtrados, em boa medida, pelas mediações interpostas anteriormente), em virtude da proposição de medidas tidas como suficientemente adequadas para sanar os impactos sociais potenciais. A esse respeito, vale ressaltar, a própria classificação da magnitude de um impacto se beneficia de um procedimento metodológico paralelo, segundo o qual, na AIA, a magnitude deve ser avaliada a partir de um cenário ideal: o projeto se encontra isolado dos demais empreendimentos colocalizados (i.e., desconectado de seus potenciais impactos cumulativos), e todos os programas de mitigação foram desenvolvidos (em teoria) com eficiência (TEIXEIRA, 2013). Ou seja, os impactos potenciais resultantes da 'Matriz de Interação' serão entrecruzados com medidas (preventivas, mitigadoras ou compensatórias) em outra 'Matriz de Verificação', cujo resultado norteará a avaliação da magnitude dos impactos sociais. Em terceiro lugar, uma vez emolduradas a intensidade e a significância dos impactos dessa maneira, o EIA procederá ao balanço ambiental final do projeto, atestando a viabilidade de sua execução. A tabela, abaixo, apresenta uma síntese da avaliação dos impactos sociais alcançada pelo EIA, a partir da qual serão feitas observações adiante.

---

uma série de conquistas: ao reforçar a legitimidade das demandas de grupos sociais potencialmente atingidos, os estudos colocam em xeque os supostos critérios de cientificidade utilizados pelos EIAs, questionam a objetividade racional dos estudos ambientais, desestabilizam a certeza de implantação do projeto que acompanha a apresentação do EIA, abrem um novo campo de disputa entre 'peritos', ampliam o debate público e contribuem para deflagrar a disputa política, na medida em que desvelam os usos sociais em torno da apropriação do discurso técnico-científico supostamente indivisível (FASE; ETTERN, 2011).

[179] Para tomar de empréstimo o nome do livro de Pierre Bourdieu, publicado em 1997: "Os Usos Sociais da Ciência: por uma sociologia clínica do campo científico".

Tabela 12: Síntese da Avaliação de Impactos Potenciais sobre os Componentes do Meio Socioeconômico (EIA do projeto *Contorno Sul*)

	Impactos Ambientais Potenciais (componente social/antrópico)	Vetor (natureza)	Abrangência Geográfica	Fase de Ocorrência	Incidência	Temporalidade (indução)	Temporalidade (duração)	Reversibilidade	Ocorrência	Importância	Magnitude
Impactos na Infraestrutura Viária, no Tráfego e nos Transportes	Ordenamento do tráfego rodoviário regional e local	Positivo	AII e Regional	Operação	Direta	Imediata	Longo Prazo	Parcial	Alta	Alta	Alta
	Elevação no nível de serviço operacional da rodovia *(melhoria das condições de segurança, redução dos riscos de acidentes e dos tempos de viagens)*	Positivo	Regional	Operação	Direta	Curto Prazo	Longo Prazo	Parcial	Alta	Média	Alta
	Ordenamento do uso da malha viária urbana	Positivo	AID	Operação	Direta	Curto Prazo	Longo Prazo	Total	Média	Alta	Alta
	Danos na malha viária causados por veículos e serviços das obras	Negativo	AID	Implantação	Direta	Imediata	Termina ao fim da ação	Total	Baixa	Baixa	Baixa
	Interferências devido ao uso e/ou interrupções/remanejamento temporário de vias locais de circulação por veículos a serviço das obras	Negativo	AID	Implantação	Direta	Imediata	Termina ao fim da ação	Total	Baixa	Baixa	Baixa
Impactos na Estrutura Urbana	Adensamento em setores urbanizados ou em vias de urbanização e alterações urbanísticas	Positivo	AID	Implantação e Operação	Indireta	Médio Prazo	Longo Prazo	Parcial	Média	Média	Média
	Alteração nos valores imobiliários em nível local	Positivo	AII	Planejamento, Implantação e Operação	Indireta	Médio e Longo Prazo	Longo Prazo	Irreversível	Média	Média	Média
	Estímulo ao desenvolvimento e expansão urbana na AII *(indução à ocupação de terrenos vagos e áreas não urbanizadas)*	Positivo	AII	Planejamento, Implantação e Operação	Indireta	Curto Prazo	Longo Prazo	Irreversível	Alta	Média	Média
	Implantação de barreira física *(interferências com fluxos transversais de veículos e pedestres)*	Negativo	AID	Implantação	Direta	Imediata	Longo Prazo	Parcial	Certa	Média	Baixa
Impactos na Infraestrutura Física e Social	Interferência com redes de utilidades públicas e equipamentos públicos sociais	Negativo	AID	Implantação	Direta	Imediata	Curto Prazo	Total	Média	Média	Média
	Alteração nas prestações de serviços de equipamentos institucionais públicos sensíveis, devido a incômodos causados pelas obras	Negativo	AID	Implantação	Direta	Imediata	Curto Prazo	Total	Baixa	Média	Baixa

Impactos nas Atividades Econômicas	Geração de empregos diretos e indiretos	Positivo	AII	Implantação e Operação	Direta e Indireta	Imediata	Termina ao fim da ação	Total	Certa	Alta	Alta
	Melhoria no padrão de acessibilidade e aumento do grau de atratividade para a instalação de atividades comerciais/industriais	Positivo	Regional	Operação	Indireta	Longo Prazo	Longo Prazo	Parcial	Alta	Alta	Alta
	Redução dos custos de transportes de cargas	Positivo	Regional	Operação	Indireta	Curto Prazo	Longo Prazo	Total	Alta	Alta	Média
	Perda ou queda de produtividade e desativação ou redução de atividades comerciais na ADA	Negativo	ADA	Implantação	Direta	Imediata	Longo Prazo	Irreversível	Baixa	Média	Baixa
Impactos na Qualidade de Vida	Incômodos à população lindeira à construção *(devido a ruídos, vibrações, poeira etc)*	Negativo	AID	Implantação	Direta	Imediata	Termina ao fim da ação	Parcial	Certa	Média	Média
	Incômodos por ruídos durante a operação	Negativo	AID	Operação	Direta	Imediata	Longo Prazo	Parcial	Certa	Média	Média
	Incômodos à população devido a interrupções do tráfego local durante a implantação	Negativo	AID	Implantação	Direta	Imediata	Termina ao fim da ação	Parcial	Média	Média	Baixa
	Incômodos devido a interrupções temporárias de serviços públicos durante a construção	Negativo	AII	Implantação	Direta	Imediata	Termina ao fim da ação	Parcial	Baixa	Média	Baixa
	Alteração nas relações sociais e/ou de vizinhança *(por relocação ou por efeito de barreira)*	Negativo	AID	Operação	Direta	Curto Prazo	Longo Prazo	Parcial	Média	Baixa	Baixa
	Alterações na paisagem	Negativo	AID	Implantação	Direta	Imediata	Longo Prazo	Irreversível	Certa	Média	Alta
	Melhoria do conforto e segurança rodoviária	Positivo	AII	Operação	Indireta	Curto Prazo	Longo Prazo	Total	Alta	Alta	Média
Impactos nas Finanças Públicas	Aumento nas receitas fiscais durante a construção e operação	Positivo	AII	Implantação e Operação	Indireta	Curto Prazo	Longo Prazo	Parcial	Média	Média	Baixa
	Aumento nos níveis de investimento privado	Positivo	Regional	Operação	Indireta	Médio Prazo	Longo Prazo	Parcial	Média	Alta	Média
	Demandas adicionais sobre a infraestrutura social local durante a implantação	Negativo	AID	Implantação	Direta	Curto Prazo	Termina ao fim da ação	Total	Média	Média	Baixa

Impactos no Patrimônio Histórico, Cultural e Arqueológico	Interferência com o patrimônio histórico, cultural e arqueológico	Negativo	ADA	Implantação	Direta	Imediata	Termina ao fim da ação	Parcial	Média	Média	Baixa
Impactos sobre UCs e outras áreas legalmente protegidas	Interferência com unidades de conservação e outras áreas legalmente protegidas	Não foram identificados impactos relativos a interferências com UCs, visto que a implantação não afetará a vegetação ou porções interiores do PESM devido à construção de túneis.	Segundo o EIA, o traçado proposto coincide apenas com o Parque Estadual da Serra do Mar no trecho de São Sebastião.	Implantação	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.

Fonte: elaboração própria com informações extraídas de CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a.

Legenda: N.E.: não existe.

Ao atentar para a tabela-síntese acima, abre-se a possibilidade de seguir dois caminhos analíticos distintos: o primeiro caminho pode se debruçar sobre a análise daquilo que o EIA enuncia e reconhece como impacto social, problematizando seus critérios de avaliação, ao passo que o segundo caminho pode enveredar pela identificação e pelo questionamento dos vários impactos sociais que não foram reconhecidos como tal pela metodologia de avaliação do documento, mas que, no entanto, encontram largo suporte teórico e histórico em defesa de sua definição como impactos sociais. Por ora, tentar-se-á seguir o primeiro caminho proposto.

Uma vez que o EIA não diferencia entre impactos sociais indiretos, cumulativos ou de segunda ordem (TEIXEIRA, 2013; VANCLAY, 2002), costumeiramente ocultados pela tradicional AIA em favor dos impactos diretos, é importante dirigir-se à coluna da variável 'incidência'. De plano, é possível averiguar a distribuição da incidência entre os impactos identificados pelo estudo ambiental: 17 impactos de incidência direta, 08 de incidência indireta[180] e 01 de incidência tanto direta quanto indireta, referente à geração de empregos. Dos já poucos impactos de incidência indireta, por sua vez, todos foram qualificados como 'positivos' na coluna 'vetor (natureza)'. Sem manter relação de diálogo com o próprio diagnóstico realizado, ainda que frágil em sua descrição da dinâmica regional, o EIA anula todas as possíveis consequências sociais negativas resultantes da 'alteração nos valores imobiliários', no nível local, ou do 'estímulo ao desenvolvimento e à expansão urbana na AII' (como indução à ocupação de terrenos vagos e áreas não urbanizadas)[181]. E, na medida em que classifica tais impactos como positivos, o documento se exime de apresentar condicionantes e medidas mitigadoras compatíveis, deixando de dialogar com

[180] Os impactos identificados como indiretos são: 1) adensamento em setores urbanizados ou em vias de urbanização (alterações urbanísticas); 2) alteração nos valores imobiliários no nível local; 3) estímulo ao desenvolvimento e expansão urbana na AII (indução à ocupação de terrenos vagos e áreas não urbanizadas); 4) melhoria no padrão de acessibilidade e aumento do grau de atratividade para a instalação de atividades comerciais/industriais; 5) redução dos custos de transportes de cargas; 6) melhoria do conforto e segurança rodoviária; 7) aumento nas receitas fiscais durante a construção e operação; 8) aumento nos níveis de investimento privado. Todos esses impactos podem ser classificados como de segunda ordem, podendo ser intensificados (positiva ou negativamente) através da cumulatividade com outros projetos colocalizados na região. Os impactos indiretos, segundo classificação de Vanclay (2002), não são abordados pelo EIA. O impacto que mais se aproxima dessa abordagem seria a "perda ou queda de produtividade e desativação ou redução de atividades comerciais na ADA", que foi enquadrado como impacto de incidência direta. No entanto, caso fossem identificadas as famílias de pequenos agricultores afetados pela ADA da rodovia, poder-se-ia ter qualificado tal impacto social como de natureza indireta (perda de área para plantio afetaria os modos de vida e os meios de reprodução social – material e simbólica – destas famílias).

[181] Uma conclusão paradoxal, visto que a descrição das ameaças ao PESM feita pelo diagnóstico passa pela questão das ocupações irregulares. Além disso, a história da ocupação acelerada do Litoral Norte, a partir da década de 70, com suas desigualdades socioespaciais e habitacionais, mantém elo estreito com a indução causada por grandes empreendimentos (inclusive, rodoviários).

os instrumentos urbanísticos presentes nos Planos Diretores dos municípios afetados e mesmo com as exigências expressas pela resolução SMA 68/2009.

Portanto, apenas no rol dos impactos de incidência direta poderão ser encontrados os impactos avaliados como 'negativos'. No entanto, também é possível depreender da tabela exposta que tais impactos negativos estão majoritariamente concentrados no período de tempo da implantação da obra, são reversíveis, de indução imediata e de curta duração no tempo (terminam, em geral, após a fase de obras), caracterizados quase todos como de 'baixa' magnitude. Somente quatro dos impactos negativos se distanciam um pouco dessa abordagem, por terem duração de longo prazo prevista: i) alteração nas relações sociais e/ou de vizinhança (por relocação ou por efeito de barreira); ii) perda ou queda de produtividade e desativação ou redução de atividades comerciais na ADA; iii) incômodos por ruídos durante a operação; e iv) alteração da paisagem. Todavia, como a magnitude é avaliada após a implementação hipotética das medidas mitigadoras, com exceção do impacto sobre a paisagem, que foi considerado de alta magnitude, os três primeiros impactos sociais foram qualificados como de magnitude baixa, baixa e média, respectivamente. Note-se que, a despeito do enorme número de desapropriações inicialmente previsto pelo EIA, a alteração nas relações sociais e de vizinhança é ainda descrita como de baixa importância e de baixa magnitude – avaliação, no mínimo, polêmica se tivessem sido levados em conta os pontos de vista dos atingidos pelo projeto da rodovia.

Ao mesmo tempo, entre os impactos sociais classificados como 'positivos', tanto de incidência direta quanto indireta, a magnitude é descrita, quase que de modo unânime, como alta ou média, potencializando os benefícios previstos. No conjunto da análise, destarte, importa destacar o alcance final obtido pela interposição de inúmeras mediações e filtros metodológico-analíticos, dos quais a consultoria ambiental lança mão para elaborar o EIA, que logra reduzir a responsabilidade do empreendedor ao mínimo indispensável quanto aos impactos sociais potenciais e, por esse meio, os custos com programas socioambientais.

Trilhando o segundo caminho analítico, muito mais extenso, que procura identificar e problematizar os impactos sociais não enunciados ou ocultados pelo EIA, a pesquisa se depara com duas ordens de impactos: aqueles que foram silenciados por completo no escopo da avaliação empreendida e aqueles que foram tangenciados, ofuscados ou reformulados de modo que não fossem tratados a partir de uma dimensão negativa, dispensando assim medidas mitigadoras

correspondentes. Na primeira ordem, em destaque, coloca-se a questão da omissão dos *riscos* de acidentes envolvidos na operação do empreendimento - em especial, para o projeto do anel rodoviário, os riscos de acidentes com colisões, vazamentos de substâncias tóxicas e incêndios[182]. Mesmo nos casos em que são aventados, por se distinguirem dos demais impactos em razão de sua ocorrência incerta, os riscos ora são descritos como de baixa magnitude e importância (como no EIA do projeto de ampliação do Porto de São Sebastião), ora não aparecem computados como impactos reais após a execução ideal de todas as medidas necessárias[183] (como a elaboração do Plano de Ação de Emergência). Essa estratégia permitiria limitar a abrangência geográfica das responsabilidades atribuídas ao empreendedor e, em paralelo, diminuir a importância dos potenciais riscos derivados da operação do empreendimento para a análise final de viabilidade. Todavia, como alerta Teixeira:

> (...) apesar dos estudos não abordarem essa questão de maneira clara, o aumento do risco não é hipotético. Os cenários acidentais são hipotéticos, porém o aumento do risco associado à presença de novas estruturas e atividades é real. (...) Risco aqui entendido como o resultado do somatório (não aritmético) das hipóteses acidentais que têm como cenário a região em estudo. Em resumo, podemos afirmar que o aumento no trânsito de produtos perigosos na região, via dutoviária, rodoviária ou marítima, prevista nos 13 projetos em análise *[no Litoral Norte]*, será acompanhado do aumento do risco de eventos com grave contaminação ambiental e, possivelmente, com efeitos sobre as comunidades *[grifos nossos]* (TEIXEIRA, 2013, p. 150).

E se essa dimensão do risco é ocultada no EIA do *Contorno Sul*, inviabilizando uma perspectiva global dos riscos cumulativos sobre a região, omite-se do documento também a sua forma de incidência diferencial entre os grupos sociais que compõem a AII. Embora a avaliação da distribuição dos ônus e benefícios entre os grupos sociais esteja expressa na legislação ambiental disciplinadora, uma vez mais, esse requisito é flexibilizado na composição do EIA,

---

[182] O EIA para ampliação do Porto de São Sebastião, segundo Teixeira (2013), chega a identificar um impacto específico relacionado ao aumento do risco de colisão entre embarcações, na medida em que se espera um crescimento de 2.140% no número de embarcações com destino ao porto, entre 2008 e 2035.

[183] De acordo com o estudo realizado por Teixeira (2013), esse procedimento dissociativo ocorre na elaboração dos estudos ambientais dos projetos ligados à cadeia de petróleo e gás: "Os estudos relacionados à IPG *offshore* dividem estrategicamente sua avaliação de impacto em duas frentes: **Impactos Reais**, ou seja, aqueles que estão relacionados às atividades cotidianas das fases de instalação e operação do projeto, e **Impactos Potenciais**, ou aqueles que derivam de ocorrências "fortuitas", como os acidentes. Isso é feito para que a dimensão de um cenário acidental não se confunda com a área de influência do empreendimento" (p. 149).

impossibilitando uma avaliação fundada na análise da eventual sobreposição desproporcional de riscos de acidentes sobre determinados grupos sociais[184].

Outro impacto social significativo omitido pelo EIA diz respeito aos efeitos advindos do anúncio do projeto em si. Ausente na maioria dos estudos ambientais, esse impacto encontra sólido arcabouço, entretanto, no registro de experiências passadas. Além da frequente desconsideração da dimensão psicossocial, como a geração de expectativas e inseguranças na população potencialmente afetada (VANCLAY, 2002), um conjunto de impactos sociais contundentes pode ser observado a partir da divulgação do empreendimento, como costumam relatar as experiências nacionais com usinas hidrelétricas:

> No caso de Belo Monte, o anúncio da construção da usina já causou impactos sociais significativos, atraindo para a região centenas de famílias à procura de trabalho. A intervenção do Ministério Público Federal paralisou o projeto de Belo Monte e uma parte dessas pessoas foi viver nas periferias das cidades, especialmente Altamira; outros se tornaram peões das fazendas e madeireiras e a

[184] É digno de nota a coincidência temporal entre a escrita do presente capítulo e o acidente de rompimento de duas barragens de rejeitos no município de Mariana (MG), sob responsabilidade da mineradora Samarco (controlada pelas empresas Vale e a australiana BHP), que inundou diversos municípos do estado de Minas Gerais com uma enxurrada de lama da mineração, alcançando o Espírito Santo. No caminho, a mar de rejeitos tóxicos deixaria um rastro indescritível de mortes, destruição e danos ambientais gravíssimos, afetando os meios de sobrevivência de comunidades locais, desalojando populações e degradando severamente a qualidade do Rio Doce.

Em entrevista concedida ao site Sul21 em 13 de novembro de 2015, pouco depois do episódio de rompimento das barragens da mineração, Henri Acselrad destacaria o fato de que os pobres são sistematicamente os mais atingidos pelo peso da degradação ambiental e, via de regra, com a complacência do Estado no cumprimento flexível da legislação ambiental, em nome das exigências do crescimento econômico: "A tragédia de Mariana fortalece a tese de que práticas empresariais irresponsáveis efetuadas com a complacência do Estado são tão mais frequentes e repetidas quanto mais as populações atingidas são de baixa renda e pertencentes a grupos étnicos pouco representados na esfera decisória, como povos indígenas e comunidades quilombolas. (...) Henri Acselrad fala sobre o presente da problemática ambiental brasileira, marcada por uma forte pressão de representantes da bancada ruralista e de outros setores empresariais pela flexibilização e desregulamentação da legislação. Para o professor da UFRJ, os efeitos dessas pressões aparecem, entre outras fatores, na 'aplicação complacente de instrumentos legais, como nos licenciamentos ambientais que favorecem o rompimento de barragens de rejeitos da mineração, sobretudo quando suas vítimas – desavisadas por uma lei de emergência que dispensa sirenes – como no caso de Mariana, são comunidades negras e pobres'" (WEISSHEIMER, 2015). Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/peso-da-degradacao-ambiental-recai-sistematicamente-sobre-os-mais-pobres/>. Acesso em: 18 Dez. 2015.

Colocando a AIA em nova perspectiva, a partir da experiência recente desse desastre ambiental, parece que a dimensão conferida ao risco de acidentes pelos estudos ambientais merece ser revista com urgência e a partir de critérios de equidade.

Segundo Filho e Marinho (2014), devido à incerteza ontológica por trás da prática de AIA e os riscos imanentes aos grandes empreendimentos, impõe-se a necessidade de monitoramento na fase posterior ao EIA, de modo a retroalimentar o processo de AIA (entendido como gestão contínua do projeto). No Brasil, todavia, falta uma fiscalização mais atuante por parte dos órgãos ambientais, na etapa de acompanhamento do projeto (vide o caso das barragens em Mariana, novamente) – o que, por sua vez, dificultaria a elaboração de estudos e pesquisas acadêmicas sobre as fases de LI e LO, a fim de verificar a efetividade e adequação das medidas propostas na fase de LP. Não há como ter estudos sobre a efetividade da AIA sem o devido monitoramento e conhecimento dos impactos reais ocorridos, comparados com aqueles previstos pelo EIA inicialmente, e sem um acompanhamento sistemático das medidas implementadas e seus efeitos.

> grande maioria ocupou áreas de terras públicas da região. Em Anapú, (...) a população praticamente dobrou em dois anos e muitos conflitos envolvendo posseiros, fazendeiros e madeireiros se intensificaram. Exemplos como este demonstram que os impactos sociais começam a ser sentidos de forma dramática já a partir do seu simples anúncio público, muito antes do projeto ser executado (FASE; ETTERN, 2011, p. 122).

O EIA do *Contorno Sul* oculta, outrossim, no componente 'qualidade de vida', os impactos sociais incidentes nas condições de vida das populações desapropriadas e realocadas[185] pelo traçado da rodovia – operação que encontra igual respaldo na metodologia de avaliação que pressupõe a implementação e eficiência das medidas mitigadoras propostas, semelhante à avaliação da magnitude. Dito de outra maneira, o documento considera praticamente nulo o impacto social sobre as famílias atingidas após a indenização monetária devida ou a realocação para outras unidades habitacionais. Questões como empobrecimento, exclusão e segregação socioespaciais, insegurança alimentar ou aumento de mortalidade, decorrentes da desapropriação e do reassentamento - que levam à perda da terra, dos meios de sustento, do emprego e da renda familiar -, são desconsideradas pela avaliação ambiental a despeito das experiências históricas já registradas largamente pela literatura da área.

Na segunda ordem de impactos (aqueles tangenciados, ofuscados ou reformulados pelo EIA), pode-se notar a reformulação dos critérios utilizados pela consultoria ambiental para avaliar as demandas adicionais sobre a infraestrutura física e social local, optando pelo foco exclusivo na fase de *implantação* do projeto – isto é, enquadrando as demandas adicionais como impactos de incidência direta, de curtíssima duração e, portanto, de baixa magnitude. Importa ressaltar ainda que tais impactos aparecem descritos no componente 'finanças públicas'[186] – em meio a outros

---

[185] A avaliação do EIA discerne apenas o impacto social relacionado à 'alteração nas relações sociais e/ou de vizinhança (por relocação ou por efeito de barreira)'. Os impactos sobre as condições gerais de vida resultantes das desapropriações e reassentamentos não são explicitados como impactos, embora estas condições devam ser iguais ou melhores às condições de vida experimentadas antes do projeto, de acordo com as normas nacionais e internacionais.

[186] Fato intrigante reside ainda na descrição deste impacto sobre o componente 'finanças públicas'. O EIA adverte que, *durante a construção*, "(...) **pode haver** aumento nas demandas sobre a infraestrutura social, no caso de atração de mão de obra proveniente de outras regiões" **[grifos nossos]** (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 18). Paradoxalmente, supõe o documento, a situação voltaria à normalidade após a execução da obras, mesmo com a atração de trabalhadores vindos de outras regiões, sendo possível retornar à situação original de onde se partiu. Para reforçar esse argumento e concluir pela baixa magnitude do impacto esperado, o estudo ambiental acrescenta: "O contingente de mão de obra a ser empregado em todo o empreendimento **deverá ter** grande participação da população local, não gerando fluxos migratórios significativos na AII. Mas alguma demanda adicional **poderá ser** gerada sobre a infraestrutura social e, em particular, sobre a infraestrutura médico-hospitalar e de atendimento emergencial. Embora seja um impacto de **magnitude relativamente reduzida**, **poderá representar**

impactos de natureza positiva -, em vez de figurarem no componente 'infraestrutura física e social'. De modo muito peculiar, o componente específico sobre infraestrutura também aborda unicamente os impactos diretos relacionados à execução das obras, como incômodos de curto prazo sobre equipamentos públicos, gerados por ruídos[187], por exemplo. Assim, o estudo ambiental não faz referência à demanda adicional sobre a infraestrutura urbana e os serviços públicos do ponto de vista dos impactos de segunda ordem (ou de incidência indireta). Por esse mecanismo, a consultoria ambiental se esquiva de responsabilizar o empreendedor do projeto pelos impactos mais abrangentes e de longo prazo, sustentando-se em relações diretas de causalidade. Todavia, como bem assinala Teixeira:

> A lógica é simples: grandes empreendimentos atraem muitos trabalhadores, grande parte destes trabalhadores migra com a família para a região, gerando um aumento populacional, o crescimento demográfico – quando não há um planejamento urbano adequado – demanda uma maior área ocupada, o espalhamento urbano pressiona a expansão dos serviços públicos, gerando a necessidade de mais infraestrutura local. Educação, saúde, saneamento, segurança, transporte público e iluminação são apenas algumas áreas afetadas, as quais demandam mais recursos sempre que os limites urbanos são ampliados (TEIXEIRA, 2013, p. 175).

Não obstante as inegáveis imbricações entre grandes projetos, atração de mão de obra, fluxos migratórios e demandas adicionais de longo prazo sobre infraestrutura e serviços urbanos, tais impactos não são computados pela avaliação do EIA. É interessante notar ainda que, apesar do registro de outros impactos potenciais associados à temática - como adensamento urbano, indução à ocupação e expansão urbana -, o documento deixa de explicitar a relação existente entre os impactos de segunda ordem sobre o componente 'estrutura urbana' e aqueles incidentes sobre o componente da 'infraestrutura física e social'. Ao fim e ao cabo, o resultado da subestimação da magnitude conferida a esse impacto social será o ocultamento de suas implicações reais e o consequente desserviço ao planejamento efetivo das políticas públicas urbanas e regionais. Isso é tanto mais relevante quando se leva em conta os impactos cumulativos originados da atração de

---

alguma demanda adicional sobre as finanças municipais" **[grifos nossos]** (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 39).

[187] No grupo de impactos relacionados ao componente 'infraestrutura física e social', foram identificados apenas dois impactos: 'interferência com redes de utilidades públicas e equipamentos públicos sociais' e 'alteração nas prestações de serviços de equipamentos institucionais públicos sensíveis, devido a incômodos causados pelas obras'.

mão de obra dos outros projetos colocalizados, que também gerarão demandas adicionais sobre a infraestrutura e os serviços regionais[188].

Consonante com as demandas adicionais mencionadas acima, os fluxos migratórios, o crescimento populacional e o perfil das novas atividades instaladas no Litoral Norte, de viés industrializante, introduzem mudanças significativas no uso e na ocupação do solo dos municípios afetados pelos empreendimentos, tensionando conflitos urbanos e ambientais já existentes e acrescentando novos ao contexto regional. Como argumentado anteriormente, essa tendência recente à industrialização da AII traz consigo uma nova espacialização das atividades, acompanhada de acirramentos e embates políticos em torno dos usos predominantes do solo na região, antes devotados à conservação ambiental, à pesca artesanal e às atividades de turismo.

Ainda que uma farta literatura crítica sobre o tema já tenha sido desenvolvida e registrada ao longo dos últimos trinta anos, a partir de experiências e casos nacionais de implantação de grandes empreendimentos[189], apoiado na fragmentação da AIA por projetos isolados, a avaliação de impacto do *Contorno Sul* se isentou de trazer à luz os impactos de segunda ordem sobre o ordenamento territorial. Ao mesmo tempo em que tais impactos são tangenciados na análise do

---

[188] Vale lembrar que só para o projeto do *Contorno Sul*, de acordo com a previsão do EIA retificado, serão necessários quase mil trabalhadores para a construção do anel rodoviário (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010c). A esse montante deve ser somado ainda aquele originado da contratação para os outros projetos do complexo rodoviário Nova Tamoios, para o complexo do Porto de São Sebastião e para os empreendimentos da indústria de petróleo e gás.

[189] Entre essas experiências nacionais, o Ministério Público do Estado de Rondônia (2006), em um de seus pareceres técnicos, descreveu os impactos cumulativos gerados pela implantação de usinas hidrelétricas sobre as mudanças no uso e na ocupação do solo, entre 1980 e os dias atuais, para aquele estado da federação. O aumento populacional, em decorrência dos fluxos migratórios para trabalhar como mão de obra na construção das hidrelétricas, viria a se transformar em contingente desempregado após as obras, engrossando as frentes de ocupação de unidades de conservação, terras indígenas e florestas públicas, indo além das áreas de influência indireta delimitadas pelos EIAs. A abertura de estradas, induzida pela implantação das hidrelétricas, também exporia as comunidades tradicionais (como ribeirinhos) às frentes de expansão colonizadoras, de acordo com o relatório. Com a acessibilidade dada pela abertura das estradas, viria um novo movimento de progressiva concentração fundiária, de compra de terras por grupos capitalizados e de expulsão e consequente marginalização de populações tradicionais – processo semelhante ao ocorrido historicamente com as populações caiçaras do Litoral Norte. A valorização da terra, a corrida imobiliária e a pressão de urbanização, advindas da nova dinâmica acionada pelas hidrelétricas e suas atividades associadas nos municípios afetados, aumentaria as desigualdades intrarregionais. A fragilidade do ZEE em atuar como instrumento de ordenamento territorial, em Rondônia, não tem impedido o avanço da atuação de agentes econômicos sobre territórios de uso restrito, terras indígenas e unidades de conservação.

Outro exemplo semelhante pode ser encontrado em Sigaud (1988), ao narrar o processo de supervalorização da terra após a chegada da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), impulsionando a concentração de terras na região do São Francisco, onde foi instalada a usina de Sobradinho, e expulsando ribeirinhos e pequenos agricultores. Ou, ainda, o avanço do monocultivo de eucalipto no sul da Bahia, levando à compra extensiva de terras e à venda de pequenas e médias propriedades familiares rurais (FASE; ETTERN, 2011).

componente ‘estrutura urbana’, os efeitos aí encontrados - adensamento urbano, indução à ocupação, expansão urbana e alteração dos valores imobiliários - figuram apenas como impactos sociais de natureza positiva, omitindo seus efeitos potenciais sobre a geração de conflitos e disputas em torno do uso e da ocupação do solo, bem como sua tendência ao agravamento de desigualdades socioespaciais intrarregionais e ao incremento do déficit habitacional.

Uma vez que os impactos potenciais sobre a estrutura urbana são caracterizados apenas positivamente, na avaliação ambiental, torna-se prescindível a proposição de medidas mitigadoras, a elaboração de condicionantes ou qualquer comunicação mais estreita do instrumento de planejamento ambiental com outros instrumentos urbanísticos e de ordenamento territorial existentes, como o fez, de fato, o EIA do *Contorno Sul*[190]. O documento sequer avaliaria a suficiência dos instrumentos urbanísticos e tributários disponibilizados pelos respectivos Planos Diretores dos municípios da AII, relevantes para a gestão dos impactos esperados sobre o componente ‘estrutura urbana’. Assim, o estudo ambiental deixa de informar ao órgão licenciador (ou à população afetada de um modo geral) se instrumentos como Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Transferência do Direito de Construir, Direito de Preempção, Zonas Especiais de Interesse Social, ou aqueles ligados à gestão social da valorização da terra[191] (como Outorga Onerosa do Direito de Construir e Imposto Predial e Territorial Urbano), estão normatizados

[190] O EIA da rodovia ainda afirma que são sólidas e suficientes as estruturas institucionais de planejamento e gestão territoriais dos municípios da AII (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a), sem problematizar seus desafios urbanos e regionais. A simples existência de estruturas institucionais formais e de instrumentos urbanísticos estabelecidos no ordenamento jurídico serviria para desobrigar uma maior responsabilidade do empreendedor pelo monitoramento da dinâmica regional e pelo apoio à fiscalização no cumprimento da legislação.

Em contraposição, o EIA do projeto de ampliação do Porto de São Sebastião afirma que “(...) as proposições contidas no Plano Diretor Municipal de São Sebastião são abrangentes demais para garantir a gestão adequada do uso do solo, além disso, as leis de uso e ocupação do solo não estariam sendo respeitadas atualmente” (TEIXEIRA, 2013, p. 94). Para o impacto sobre o atributo uso do solo, portanto, o EIA do Porto é muito mais transparente e se distancia sensivelmente da abordagem do EIA do *Contorno Sul*, avaliando-o como um impacto negativo, permanente, irreversível, de grande magnitude e alta relevância.

[191] Vale ressaltar, neste ponto específico, que a mesma preocupação encontrada na legislação disciplinadora do EIA, referente à distribuição social dos ônus e benefícios decorrentes dos projetos sob licenciamento (alvo das lutas por Justiça Ambiental), encontra ressonância na regulação urbanística, por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257 de 2001). Sob a perspectiva da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, inciso IX), o Estatuto da Cidade discrimina instrumentos voltados à efetivação da justiça social, tendo por princípio a possibilidade da coletividade recuperar para si a valorização da terra resultante de ações públicas ou privadas - como obras públicas e alterações da norma urbanística (mudanças de uso e de classificação do solo) -, evitando que essa valorização social da terra seja absorvida privadamente.

adequadamente e fazem parte do rol de mecanismos disponíveis às Prefeituras para a gestão territorial.

De outro modo, ignorou-se o papel indutor que o conjunto de empreendimentos colocalizados poderia ter sobre a reformulação dos Planos Diretores municipais, consolidando as mudanças esperadas no uso do solo e, por extensão, o perfil de atividades dos municípios da AII. O estudo ambiental do anel rodoviário, nesse sentido, ocultou ativamente a janela de planejamento aberta pela conjuntura atipíca de revisão quase simultânea dos principais instrumentos de ordenamento territorial disponíveis ao Litoral Norte. Enquanto era protocolado o EIA em 2010, tanto os Planos Diretores de Caraguatatuba e de São Sebastião quanto o Zoneamento Ecológico-Econômico estadual entravam em processo de revisão.

Destarte, por exemplo, o município de Caraguatatuba reestruturaria seu Plano Diretor a partir da lógica de instalação e operação dos novos empreendimentos, reformulando diretrizes e limites para o crescimento e adensamento urbanos[192]. Se, na chegada dos investimentos e projetos da cadeia de petróleo e gás, a partir de 2003, a regulação urbanística incidente datava ainda de 1992 (Leis n. 200 e n. 201) e respondia a um cenário urbano completamente distinto, logo seriam modeladas as alterações urbanísticas necessárias para comportar as novas atividades e empreendimentos, transformando gradativamente a paisagem do município. Entre as novidades do Plano Diretor de 2011, figurariam a demarcação espacial de Zona de Logística e Industrial, Zona de Expansão Urbana, Zona de Suporte Urbano[193], Zona Destinada a Retroporto e Zona Industrial de Uso Estratégico Correlato ao Petróleo e Gás (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA, 2011, p. 27-28). Em paralelo, a Prefeitura contrataria ainda o estudo *Projeto Caraguá 2030*, para planejar seu desenvolvimento municipal futuro associado à presença dos grandes projetos (TEIXEIRA, 2013).

Dois fatores combinados têm dado suporte para os rearranjos espaciais e as mudanças nas dinâmicas de uso do solo, verificadas no município, nos últimos anos: o primeiro deles diz respeito

[192] O novo Plano Diretor de Caraguatatuba seria promulgado em 2011 (Lei Complementar n. 42/2011).

[193] De acordo com a redação do Plano Diretor, essa zona estaria destinada à instalação de equipamentos de infraestrutura impactantes, como estação de tratamento de efluentes, cemitério, disposição de resíduos, garagens, área de estruturas náuticas e similares.

à concentração espacial de dez dos treze projetos colocalizados da região[194] (elencados no item 3.2 deste capítulo) em Caraguatatuba, ao passo que o segundo fator se refere à particularidade de que o município detém a maior (senão única) planície costeira ainda apta à expansão industrial e urbana no Litoral Norte. Com as obras de instalação da Unidade de Tratamento de Gás Monteiro Lobato (UTGCA) da Petrobras, no final de 2006, nessa planície costeira, seria dado o impulso inicial às transformações no uso do solo municipal: a partir deste grande empreendimento, considerado um marco na economia local de Caraguatatuba, mas também acompanhado da perspectiva de ampliação da capacidade rodoviária regional, seriam esquadrinhadas as propostas de revisão do Plano Diretor, alterando o uso discriminado para a área de rural para predominantemente industrial[195]. Logo em seguida, na onda dos novos negócios abertos pela indústria de petróleo e gás, viria se assentar um grande centro comercial, o Shopping Serramar[196], na mesma planície. (TEIXEIRA, 2013). Epítome de modernidade, essa série de transformações na paisagem e no perfil de atividades do município, com a chegada da UTGCA, não passaria desapercebida aos olhos da população local de Caraguatatuba (e mesmo de sua vizinha São Sebastião, com quem disputara antes a localização da UTGCA e que reconhecia, com certo espanto, as aceleradas mudanças em

[194] No extremo oposto, o município de Ubatuba seria mencionado em apenas cinco dos treze EIAs selecionados. A despeito de sofrer menos impactos diretos, é importante frisar que, ao compor a região do Litoral Norte e fazer fronteira com Caraguatatuba, o município pode ser receptor de impactos cumulativos e de segunda ordem de projetos sem influência direta sobre sua área, que influenciarão e pressionarão mudanças semelhantes no uso e na ocupação do solo, plasmadas na reformulação dos instrumentos de regulação urbanística e de ordenamento territorial. Entre os impactos potenciais, estão o incremento da demanda por dormitórios, a intensificação das migrações pendulares, a escalada dos preços de imóveis e processo de conurbação urbana ao sul do município (TEIXEIRA, 2013).

[195] Segundo Teixeira (2013, p. 179), apesar da magnitude das alterações induzidas pelo empreendimento no planejamento do uso do solo municipal, o EIA da UTGCA descreveria esse impacto como "(...) restrito à área de pastagem da Fazenda Serramar, com importância e magnitude médias". Tanto o EIA da UTGCA quanto o EIA do gasoduto GASTAU fazem referência pontual aos impactos sobre o atributo uso do solo, restringindo-se às áreas de influência direta dos projetos – i.e., às interferências decorrentes da implantação dos dutos. De um modo geral, as mudanças no uso do solo foram subestimadas em todos os EIAs relacionados à cadeia de petróleo e gás (sobretudo, naqueles cujos projetos estão *offshore*), ainda que haja registro abundante de impactos em outras experiências nacionais recentes, como no norte fluminense (HERCULANO; CORREA, 2011). Em paralelo, os EIAs deixam de ressaltar outro aspecto associado de extrema relevância: o incremento das desigualdades intrarregionais e intraurbanas. Novas dinâmicas territoriais são postas em marcha, com as atividades petrolíferas, na medida em que trazem consigo o enriquecimento de uma parcela da população, o surgimento de uma classe média mais abastada e com hábitos de consumo particulares, mas também o afluxo significativo de trabalhadores pobres de baixa qualificação profissional. Essas transformações sociais são plasmadas espacialmente, por meio do aparecimento de áreas residenciais de alto padrão (como condomínios fechados e segregados), de centros comerciais e de consumo sofisticados (como *shopping centers*) e de equipamentos culturais modernos, ao mesmo tempo em que se espraiam ocupações irregulares, assentamentos precários e "bolsões de pobreza" (TEIXEIRA, 2013, p. 195).

[196] Entre os investidores do shopping, estão os proprietários da Fazenda Serramar, em cujas terras também foi construída a UTGCA.

curso). Especulação imobiliária, aumento dos preços do aluguéis (e do custo de vida em geral), a chegada de marcas conhecidas de varejo, a diversificação do comércio e serviços locais, além da instalação do próprio *shopping*, são algumas das mudanças identificadas pela população ao longo da última década e associadas aos grandes projetos (PÓLIS, 2013a)[197].

Por sua vez, quando o projeto do *Contorno Sul* recebeu do órgão licenciador sua primeira LP, em agosto de 2012, não havia sido aprovado o novo Plano Diretor de São Sebastião, desatualizado desde 2004[198]. Por ocasião da fase prévia do licenciamento, discutia-se na Câmara daquele município a necessidade de adaptar as novas diretrizes de ordenamento urbano aos empreendimentos previstos. Alguns vereadores advogavam, inclusive, a criação de área retroportuária na Costa Norte do município, disputando papel de sede logística com a vizinha Caraguatatuba, indo de encontro aos interesses de moradores locais. Outros vereadores ainda pediam a criação de zona industrial, para geração de emprego para a população do município, ou o incentivo à verticalização dos imóveis como forma de atender simultaneamente ao aquecimento do mercado imobiliário, criando postos de trabalho locais, e ao imperativo da expansão urbana,

---

[197] O crescimento urbano e a diversificação econômica (por muitos considerados como positivos, na medida em que tornam o município menos dependente do turismo sazonal) não deixam de ser sopesados, simultaneamente, por outras transformações sociais aceleradas, relacionadas à mudança de perfil da população local, como o aumento sensível da violência, o maior consumo de drogas, a perda de senso comunitário e a passagem do município de uma identidade caiçara e sossegada para outra mais urbana, acelerada e insegura (PÓLIS, 2013a, p. 68-70): "Era mais pacato (...) era como uma roça (...) era uma vila de pescador". "A cidade era mais gostosinha antes. Só existia o centro". "Tinham poucos moradores, e os antigos eram os que mandavam na cidade". "A cidade vivia de turismo. O bairro do Indaiá era uma grande fazenda, o bairro de Tinga era só dos empregados domésticos, e o bairro do Porto Novo era muito distante, quase outro município. Todos os comerciantes e moradores eram amigos. (...) E hoje você anda pelas ruas, e as pessoas não se conhecem mais". "Quem chegava, só podia trabalhar no Banco, na Sabesp, na Bandeirante ou na Prefeitura. Eram poucos empregos... Deixavam o carro aberto, sem problemas. Outros tempos". "Quem diria que Caraguá ia ter um shopping!". "Essa mudança grande foi puxada por esse negócio que abriu aí, esse gasoduto (...) é o Pré-sal". "Esses cinco anos teve essa mudança brusca de gente de fora morando aqui; é muita gente aqui". "Os caiçaras mesmo estão na roça. Eu mesmo vejo poucos aqui; o resto é tudo mineiro, baiano e não sei de onde (...). Hoje, o pessoal mais velho daqui está saindo fora, está ali no Ipiranga, Porto Novo. Ali, são caiçaras mesmo. Hoje, se você for procurar um caiçara com quiosque na praia, você não vai achar nunca. São todos pessoas de fora. E, quando eu vim pra cá, não tinha nenhum de fora". "Não tinha nenhuma loja, nem Ponto Frio, nem Casas Bahia... Veio o INSS, veio o Poupa Tempo. A cidade desenvolveu e está evoluindo!". "Quer dizer, com o desenvolvimento veio de tudo. Antes, as pessoas ficavam na praia até 22h, 23h da noite, e não tinha nenhum perigo. Era uma cidade de praia tranquila. Hoje, não dá mais. Tem violência, bagunça, barulho. Mudou o perfil totalmente da cidade. Não dá mais para sentar na muretinha, na soleira das casas à noite". "Assalto, agora, é que aparece alguns. Hoje em dia, a gente tem que ter muito cuidado. Tem que fechar a porta". "Com essa movimentação toda, veio muito bandido (...) é demais, está um horror". "Passou na TV que Caraguá estava em primeiro lugar em assassinatos (...)". "A desvantagem maior de Caraguá é muita droga, muitos assassinatos. Está quase acompanhando o Rio de Janeiro (...)".

[198] As Leis de Uso e Ocupação do Solo de São Sebastião, por sua vez, estavam desatualizadas e datavam de 1978 (Lei 225/1978 para a Costa Norte, gradualmente alterada até 1996) e de 1987 (Lei 561/1987 para a Costa Sul).

para provimento de novas habitações, identificando que as obras do Contorno impactariam a disponibilidade de áreas para crescimento futuro do município[199].

Ao submeter à apreciação e deliberação da Câmara o projeto de Lei Complementar n. 01/2014, referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião, em fevereiro de 2014, na introdução do documento, o Prefeito destacaria:

> No caso de São Sebastião, será o 2º Plano Diretor da história, uma vez que a Lei Complementar n° 01 de 1999 já soma quase 15 anos da sua promulgação, impondo-nos a necessidade de **adequação às novas realidades urbanas, aos empreendimentos**, **ao crescimento populacional e aos desafios** que se afiguram. (...) Na fase de preparação, foram duas consultorias especializadas que se debruçaram na árdua tarefa de recompor aquilo que fora produzido na lei pioneira e no entendimento da realidade contemporânea do território: num primeiro momento, com a FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, que em março de 2010 produziu o denominado "Cenário Macroeconômico e Socioambiental". Esse trabalho levava em consideração **os grandes projetos de investimento previstos para a cidade**, pautando sua abordagem em **impactos econômicos, ambientais, sociais e urbanos [grifos nossos]** (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO, 2014, p. 01)[200].

Enquanto eram aventadas novas propostas para a revisão dos Planos Diretores de Caraguatatuba e de São Sebastião, mais afinadas ao perfil dos grandes projetos e suas atividades industrais associadas, colocava-se em conflito os instrumentos municipais de planejamento do uso do solo com o principal instrumento de ordenamento territorial em escala regional, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), de competência estadual. Ao passo que o ZEE do Litoral Norte[201] caracterizava quase toda a planície costeira fora da malha urbana de Caraguatatuba como zona com aptidão agropecuária (Z3T), o Plano Diretor desse município disporia uma parcela dessa área para expansão urbana com verticalização e o restante para atividades industriais ligadas à cadeia

---

[199] Vide notícias da Câmara Municipal de São Sebastião em novembro de 2013, em período imediatamente posterior à resolução do conflito em torno do traçado da rodovia na chegada ao Porto, passando pelos bairros Topolândia, Olaria e Itatinga. Naquela ocasião, o projeto do Plano Diretor ainda não havia sido entregue à Câmara Municipal. Disponível em: <http://www.camarasaosebastiao.com.br/site2013/site/pag-noticia.php?not=Mjcy#.VnackPkrLIU>. Acesso em: 20 Dez. 2015.

[200] O processo de revisão do Plano Diretor continuaria a se arrastar por um bom tempo. Em dezembro de 2014, a Câmara ainda recolhia reivindicações da população, para possíveis emendas ao projeto de lei complementar. Em pesquisa realizada em dezembro de 2015, no sítio eletrônico da Câmara Municipal de São Sebastião, a autora verificou que a proposta de Plano Diretor ainda constava como projeto de lei complementar apenas, sem ter sido promulgada. Disponível em: <http://www.camarasaosebastiao.com.br/site2013/site/leis.php>. Acesso em: 20 Dez. 2015.

[201] Instituído pelo Decreto Estadual 49.215 de 2004 e em fase de revisão desde 2010, momento em que também se dava entrada no licenciamento ambiental do *Contorno Sul*.

de petróleo e gás e ao suporte logístico às movimentações portuárias (TEIXEIRA, 2013), como mencionado acima. A própria redação do Plano Diretor (em seu art. 112) apontaria a expectativa de alteração dos usos e consolidação das novas áreas industriais, assim demarcadas, no processo de revisão do ZEE. No entanto, as novas zonas de expansão urbana e industrial delimitadas para o município se encontram próximas à divisa do Parque Estadual da Serra do Mar, configurando possíveis *locus* de tensionamento entre as atividades industriais e os objetivos de conservação ambiental historicamente designados ao território[202].

O mesmo tipo de conflito entre áreas de influência direta de projetos e os instrumentos de gestão territorial municipal e estadual pode ser identificado, por seu turno, em São Sebastião, em particular para a zona marinha[203]. Neste caso, os dois grandes projetos previstos (a ampliação do Porto de São Sebastião e a ampliação do píer do terminal petrolífero da Petrobras, o TEBAR) estão, em teoria, localizados em zona que permite somente o uso para pesca artesanal e amadora, aquicultura de baixo impacto e manejo sustentado de recursos marinhos (zona Z2M de acordo com o ZEE). Em outras palavras, não haveria qualquer possibilidade de uso destinado à instalação de grandes píeres (TEIXEIRA, 2013). Todavia, como costuma ocorrer, a restrição é flexibilizada pelo próprio instrumento de planejamento ambiental, tendo o ZEE estabelecido também (em seu art. 49) que "as disposições do presente decreto não se aplicam a empreendimentos de utilidade pública" (SÃO PAULO, 2005, p. 54) – prerrogativa concedida a ambos os projetos mencionados e, via de regra, a quase todos os empreendimentos de infraestrutura[204].

---

[202] Para avaliar a coerência entre os grandes projetos instalados em Caraguatatuba e os principais instrumentos de planejamento e gestão territoriais disponíveis (Plano Diretor e ZEE), Teixeira (2013, p. 185) emprega como recurso metodológico a sobreposição de dados espaciais, gerando dois mapas comparativos: em um deles, o autor sobrepõe as áreas de influência direta dos projetos sobre às áreas recentemente instituídas pelo Plano Diretor como aptas à expansão urbano-industrial. Ao lado, outro mapa indica a mesma localização dos empreendimentos em relação às zonas demarcadas pelo ZEE, com destaque para as áreas de proteção ambiental e de aptidão agropecuária. O objetivo do autor foi demonstrar a fraca relação existente entre Plano Diretor e ZEE e, por sua vez, entre o licenciamento de grandes projetos e o ZEE, deixando de lado a magnitude dos potenciais impactos cumulativos e a possível incompatibilidade entre o crescimento das atividades industriais e a esperada conservação ambiental.

[203] O mesmo procedimento metodológico descrito na nota de rodapé acima foi empregado para a análise da coerência entre a localização dos grandes projetos, em Sebastião, e os principais instrumentos de gestão territorial existentes (Plano Diretor municipal e ZEE estadual). Vide mapas comparativos em: TEIXEIRA, 2013, p. 189.

[204] Parece que essa prerrogativa tem colocado posições distintas entrincheiradas, resvalando, em diversos contextos, para um imbróglio interminável, frequentemente configurado como polos antagônicos em disputa: de um lado, os conservacionistas (para os quais haveria uma flexibilização do ZEE, sancionada por meio do recurso à Compensação Ambiental); de outro, os que se autoproclamam a favor do 'desenvolvimento' (ainda que de forma muito vaga). Essas duas posições, em luta no campo ambiental, onde se dá o embate pela regulação via licenciamento e AIA, tende a

Semelhante ao caso de Ubatuba, o fato de Ilhabela não estar tão sujeita às áreas de influência direta dos grandes projetos, como Caraguatatuba e São Sebastião, não a exime de se tornar receptora dos impactos indiretos, de segunda ordem ou cumulativos dos mesmos. Em relação às mudanças no uso e na ocupação do solo municipal, é importante destacar que o esperado crescimento populacional e a atração de mão de obra podem pressionar também as demandas habitacionais e de serviços públicos deste município, como saneamento, saúde, educação, transporte e segurança. Ao fazê-lo, poderão induzir a expansão da malha urbana local e a consequente reformulação do Plano Diretor e do zoneamento municipal, entrando em conflito com as diretrizes do ZEE. De outro modo, por ser uma ilha com reduzido espaço para ocupação[205], a pressão adicional e a valorização imobiliária poderão acirrar disputas em torno do uso e da ocupação do solo, agravando as dinâmicas de segregação socioespacial e impondo novos desafios ao planejamento e à gestão.

A sobreposição de impactos (e riscos de impactos) sobre determinados grupos sociais da AII também aparece ofuscada pela avaliação ambiental do EIA do *Contorno Sul*, ainda que a diretriz de avaliação da distribuição dos ônus e benefícios sociais decorrentes do projeto faça parte da legislação ambiental disciplinadora[206]. Os benefícios do projeto – como ordenamento do tráfego e do uso da malha viária urbana, segurança e conforto rodoviário, elevação do nível operacional da rodovia, aumento das receitas fiscais e dos níveis de investimento privado etc – são potencializados, através da descrição difusa de seus beneficiários em escala regional. Isso fica ainda mais claro no desenvolvimento final do prognóstico ambiental e nas conclusões que atestam a viabilidade do empreendimento no EIA[207]. No entanto, os impactos negativos são reduzidos

---

recompor a tradicional dicotomia ambiente/sociedade discutida no primeiro capítulo, para o contexto histórico nacional. Sair desse impasse político não parece ser tarefa fácil, sobretudo, porque diferentes contextos históricos têm gestado movimentações e posicionamentos inusitados no campo ambiental, ao longo do tempo, intercambiando agentes e valores em seu interior, a partir de casos específicos. Um bom exemplo desses conflitos pode ser encontrado em Barros (2014), que procurou narrar a estrutura do conflito por trás da batalha do licenciamento do projeto de Transposição do Rio São Francisco.

[205] Vale lembrar, a esse respeito, a particularidade de que mais de 80% do território de Ilhabela encontra-se inserido em unidade de conservação de proteção integral (TEIXEIRA, 2013).

[206] A legislação ambiental não faz menção explícita a critérios de equidade, no entanto, como o faz a Avaliação de Equidade Ambiental.

[207] Vide o tópico 10.0 do EIA (Conclusões): "Serão, entretanto, os componentes do meio antrópico os receptores principais dos benefícios ou impactos positivos almejados com a implantação do empreendimento. Também de forma característica, esses impactos positivos terão abrangência geográfica ampla, extrapolando a própria região, ao

àqueles diretos e temporários, originados das obras de implantação, incidentes em uma ‘população lindeira’ restrita. No seio dessa ‘população lindeira’ indiscriminada, sabe-se que há uma parcela significativa de famílias que serão desapropriadas e reassentadas. Contudo, o EIA deixa tanto de caracterizar essa população diretamente afetada, em seu diagnóstico, ao fornecer apenas previsões quantitativas agrupadas por nomes de bairros, quanto deixa de avaliar as relações espaciais dessas famílias afetadas com os impactos cumulativos de outros projetos colocalizados.

Uma AEA, preocupada com a equidade por trás da distribuição dos impactos negativos sobre os distintos grupos sociais, espacializaria e sobreporia as localizações das diversas áreas de influência direta dos projetos em relação aos assentamentos humanos. Por esse meio, seria possível averiguar a incidência cumulativa e desproporcional de impactos sobre os grupos, como: aumento de ruídos, de vibrações, da poluição do ar e dos recursos hídricos, da poluição visual e dos riscos de acidentes, incêndios e vazamentos de produtos químicos perigosos.

É importante notar, igualmente, que a sobreposição de impactos sobre certos grupos sociais pode recair de modo cumulativo não apenas no espaço, mas ao longo do tempo. Isso é visível, em especial, no caso dos bairros mais atingidos pelo traçado inicialmente proposto para a rodovia, antes da emissão da primeira LP em 2012, em São Sebastião. O complexo de bairros Topolândia-Olaria-Itatinga previa, segundo o EIA, quase 400 edificações afetadas (cifra que seria sensivelmente alterada após as mobilizações dos moradores locais, passando para apenas 25 edificações). No entanto, sem recuperar a formação histórica desses bairros, o estudo ambiental deixaria de informar a sobreposição temporal de impactos derivados da instalação de grandes empreendimentos próximos à localidade. Com efeito, as obras de implantação do TEBAR, na década de 60, demandariam um largo contingente de trabalhadores vindos de fora (TEIXEIRA, 2013). Sem políticas e programas apropriados que suprissem a nova demanda habitacional, esses migrantes e operários se instalariam próximos às áreas industriais e portuárias, resultando na formação de bairros com baixo padrão construtivo, em muitos casos, em situação irregular e de risco. Passados cinquenta anos, a população de Topolândia, Olaria e Itatinga (descendente dos

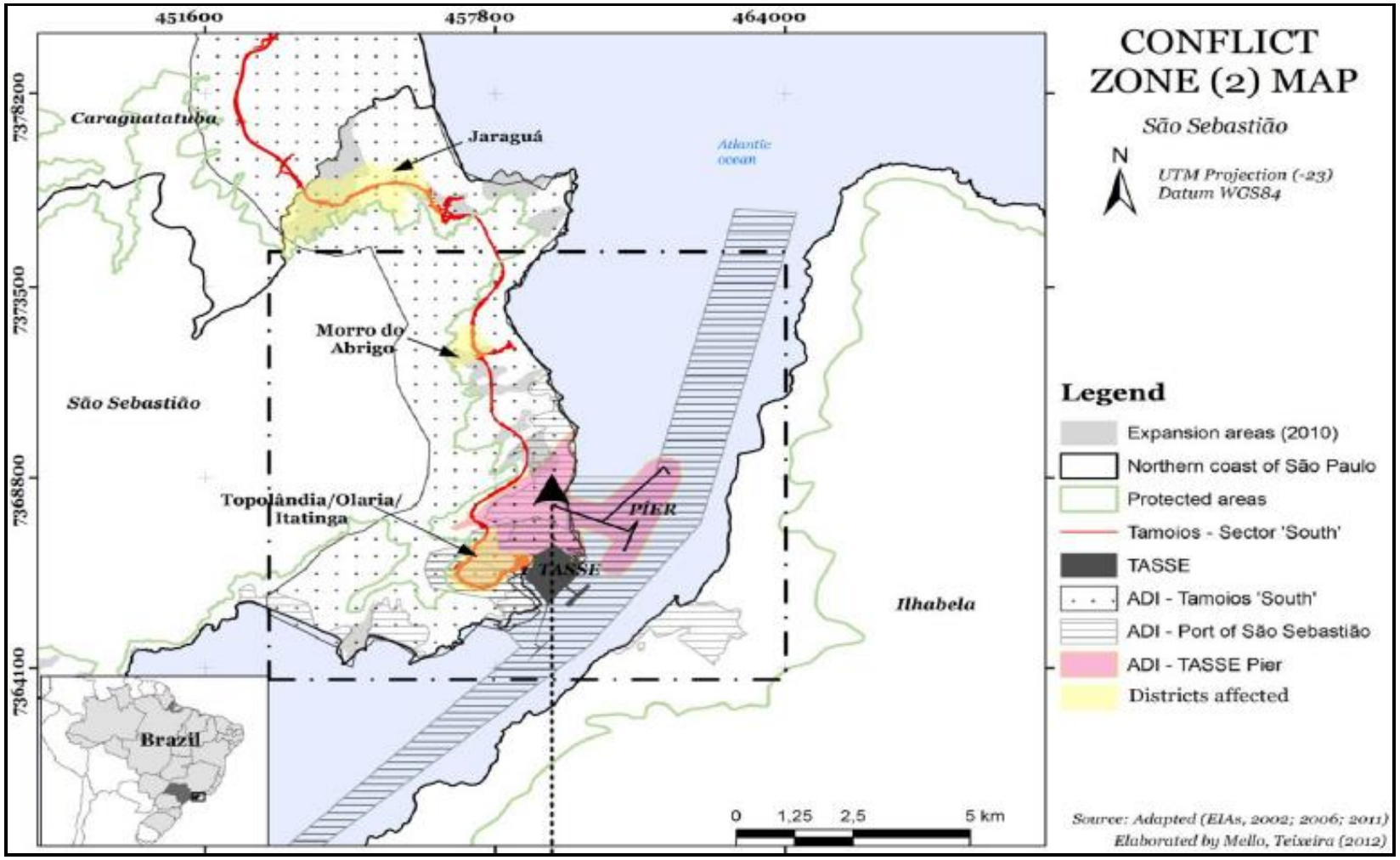
---

beneficiar uma quantidade muito grande de pessoas e atividades econômicas” (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 03). Nessa abordagem de inclinação biologizante (‘componentes do meio antrópico’), os diferentes grupos sociais e interesses que compõem a sociedade do Litoral Norte (e de outras regiões próximas que aí aportam para finalidades turísticas e econômicas diversas) são subsumidos por uma descrição ‘socialmente homogênea’ (ACSELRAD et al., 2009) que não discrimina a distribuição diferencial dos benefícios do projeto.

operários e migrantes) se veria novamente na esteira da influência dos grandes projetos, sendo alvo potencial de desapropriações, remoções, imposição de riscos e fragmentação do seu tecido urbano. Ora, assim contextualizada a formação dos bairros de caráter operário e tecidas as relações históricas com os grandes projetos, não é difícil compreender o surgimento de tamanha força contestatária contrária à localização do traçado do *Contorno Sul* desde seu anúncio público.

Figura 13: Sobreposição de Áreas de Influência Direta de Projetos em Relação ao Complexo de Bairros Topolândia-Olaria-Itatinga, em São Sebastião

Legenda: Em vermelho, traçado previsto inicialmente para o *Contorno Sul*, apresentado pelo EIA (2010a). Pontilhado: a AID do *Contorno Sul*. Tracejado: a AID do projeto de ampliação do Porto de São Sebastião. Em rosa: a AID do projeto do novo píer do TEBAR.



Fonte: TEIXEIRA, 2013, p. 189.

Da perspectiva espacial, é fácil perceber que múltiplos impactos cumulativos incidem sobre o complexo de bairros destacado acima: ruídos, vibrações, poluição visual, poeira, riscos de acidentes, todos esses impactos negativos serão sofridos cumulativamente pelos moradores dos bairros, em virtude da colocalização de três grandes projetos, embora os estudos ambientais apresentem avaliações de impacto fragmentadas e minimizem a magnitude destas interferências. Da perspectiva temporal, por sua vez, a sobreposição de impactos não é diferente: o mesmo conjunto de bairros que nasceu como efeito da implantação de um grande empreendimento, se torna agora refém das transformações induzidas por outra seleção ainda maior de projetos. Como assinala Teixeira (2013, p. 191): "Enquanto os movimentos demográficos decorrentes da instalação de grandes empreendimentos não forem devidamente incorporados nos programas de mitigação dos megaprojetos, essas situações serão cíclicas e sempre colocarão a população em situação vulnerável"[208].

Outro ponto que merece destaque diz respeito à compartimentalização do EIA por componentes ambientais, o que inviabiliza uma análise integrada dos elos existentes entre processos biofísicos e sociais. Um claro exemplo disso pode ser encontrado na avaliação dos impactos sobre a qualidade dos recursos hídricos: separada dos componentes ambientais identificados como pertencentes ao meio socioeconômico, os recursos hídricos aparecem dissociados das mudanças no uso e na ocupação do solo (de rural para urbano-industrial), ou das mudanças demográficas e das demandas adicionais sobre a infraestrutura de saneamento ambiental (como o eventual incremento no lançamento clandestino de esgoto doméstico, afetando a balneabilidade das praias, que interfere com a atividade turística e de pesca da região por sua vez[209]). Entretanto, esses impactos indiretos e de segunda ordem não recebem a devida atenção na

---

[208] Essa dimensão perversa da sobreposição desproporcional de impactos sobre grupos sociais específicos, que usualmente reforça desigualdades ambientais e sociais preexistentes e é denunciada pelos movimentos de Justiça Ambiental, não costuma ser levada em conta pelos órgãos públicos responsáveis pelo licenciamento de grandes projetos inclusive. Conforme argumentado nos dois primeiros capítulos, muitos autores atribuem essa posição dos órgãos reguladores a um tipo de mentalidade associetal ou conservacionista por parte dos técnicos incumbidos da análise da AIA, tanto por questões de formação individual (em geral, estão ligados a áreas biológicas ou de engenharia) quanto por questões históricas de conformação da regulação pública de grandes empreendimentos no interior do campo ambiental, carregando assim os valores dominantes desse campo. Como a dissertação tem procurado arguir a todo momento, o 'social' é constantemente subsumido por um modelo de regulação ambiental ainda mantido dentro da esfera de influência de um ambientalismo conservacionista (ou muito pouco socioambiental na prática, a despeito do discurso contrário).

[209] Apoiado em relatório de 2011 do Comitê de Bacia Hidrográfica do Litoral Norte de São Paulo (CBH-LN), Teixeira (2013, p. 174) aponta que houve uma tendência de queda na balneabilidade das praias do Litoral Norte, entre 2007 e

avaliação de impacto das alterações sobre a qualidade das águas superficiais, esquivando-se tanto de remeter ao diagnóstico anterior quanto de estreitar os nexos entre ambiente e sociedade. Assim, os impactos identificados permanecem na seara dos impactos diretos resultantes das obras de implantação do projeto, como a potencial geração de sedimentos, associados ao tráfego de equipamentos e às movimentações de terra, ou eventos acidentais que poderiam acarretar o transporte de produtos químicos tóxicos para os corpos d'água superficiais e subterrâneos na fase de construção e de operação da rodovia (TEIXEIRA, 2013). As medidas mitigadoras, destarte, também ficam reduzidas à fase de construção civil, perdendo de vista os efeitos mais abrangentes, difusos e de longo prazo do empreendimento sobre a qualidade dos recursos hídricos e, por conseguinte, o planejamento das políticas urbanas.

De forma semelhante, na fase de operação da rodovia, estão previstas alterações no regime pluviométrico, devido à impermeabilização do solo e às mudanças nos modelos de drenagem superficial. À parte os elos causais diretos, no entanto, o EIA afirma que: "(...) de modo indireto, a potencial indução da urbanização que possa ocorrer pela melhoria de acessibilidade dos municípios interceptados pela rodovia pode resultar em maiores graus de urbanização das bacias, porém, nesse caso, trata-se de um impacto difuso de difícil previsão e análise" (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 44[210]). Destarte, via de regra, a avaliação de impacto do EIA apenas esboça uma tímida relação entre processos biofísicos e processos de mudança social (como a potencial imbricação entre o regime pluviométrico e a indução à urbanização) e, mesmo quando o faz, a complexidade, a incerteza e a imprevisibilidade são acionadas para justificar, prontamente, a superficialidade da análise ou a impossibilidade de agregar os possíveis impactos aí verificados na mesma escala dos impactos diretos usados para o balanço ambiental geral do empreendimento.

A subsunção dos processos de mudança social e dos impactos sociais, na AIA, transparece ainda na consideração das alterações sobre a paisagem regional. Novamente, ao privilegiar os impactos diretos, temporários e vinculados à fase de implantação das obras, o estudo ambiental restringe a noção de patrimônio, a despeito da legislação avançada consubstanciada na

---

2010, devido ao crescimento populacional desvinculado do crescimento correspondente do atendimento da rede coletora de esgoto sanitário. O declínio na proporção de praias (monitoradas) próprias para banho o ano todo foi de: 49% (2007), 40% (2008), 46% (2009) e 30% (2010).

[210] Vide tópico 2.03 do EIA.

Constituição de 1988[211], indo ao encontro de seu diagnóstico. O foco recai inteiramente nas potenciais interferências diretas das obras sobre o patrimônio edificado e os sítios arqueológicos – isto é, os bens materiais 'mortos' (GUERRA, 2014) -, prevalecendo uma concepção monumentalista do patrimônio. E mesmo esta concepção, importa destacar, se concentra apenas nas edificações já com reconhecido valor arquitetônico ou arqueológico, deixando de lado as potenciais transformações urbanísticas que poderão incidir, em ritmo acelerado – marca característica dos grandes projetos -, sobre os bens imóveis e o traçado urbano locais, alterando os sentidos ou as identidades de lugar que outrora eram compartilhados pelos seus habitantes[212].

O impacto negativo do novo anel rodoviário sobre a paisagem se desdobra, portanto, para além de seus impactos diretos mais imediatos. A cumulatividade deste impacto - que se soma às outras intervenções do complexo rodoviário Nova Tamoios, aos projetos da indústria de petróleo e gás e à perspectiva de ampliação do Porto de São Sebastião – representará um conjunto notável de alterações substantivas na paisagem regional. Novas pistas de rodagem, intercaladas com contêineres, dutos, plataformas, navios de grande porte, píeres, instalações industriais e movimentação intensa de caminhões, decerto implicarão impactos de segunda ordem sobre a expressividade da atividade turística no Litoral Norte de São Paulo[213].

---

[211] Não custa relembrar, no entanto, que a resolução CONAMA n. 01 de 1986 não se coaduna com o novo ordenamento jurídico expresso na Constituição de 88, restringindo a ideia de patrimônio. Em seu artigo 6º, a resolução define o meio socioeconômico como: "o uso e a ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os **sítios e monumentos** arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos" **[grifos nossos]**.

[212] Um exemplo muito recente desta problemática foi identificado por Guerra (2014) ao abordar o caso dos impactos urbanísticos e patrimoniais associados à implantação da usina hidrelétrica de Belo Monte na região do Baixo Xingu. A construção da usina impulsionaria a economia local e provocaria alterações correspondentes no mercado imobiliário, como o incremento da demanda, a valorização e a especulação imobiliárias. Junto a esses fenômenos, se somariam um maior número de construções de grande porte, a transformação acelerada da arquitetura local, a pressão sobre as edificações históricas de interesse da preservação patrimonial devido ao afluxo significativo de novos trabalhadores, levando à descaracterização e à demolição dos imóveis mais antigos para dar lugar a novos usos e imprimindo uma nova configuração urbana de modo geral. Segundo Guerra (2014), apesar de ser um forte instrumento regulador, o EIA tem falhado na tarefa de preservação patrimonial, na medida em que não prevê ações, mecanismos e instrumentos adequados para evitar o desaparecimento da memória contida nos centros históricos brasileiros, deixando-os vulneráveis ao *modus operandi* do mercado imobiliário (com a anuência do órgão licenciador).

De fato, as experiências relatadas e aqui pesquisadas parecem apontar para um fraco diálogo entre os principais instrumentos da regulação ambiental, o EIA e o licenciamento (de nível estadual), e os instrumentos da regulação urbanística, previstos pelo Estatuto da Cidade, por exemplo (de aplicação municipal).

[213] O município de Ilhabela, apesar de não ser alvo de impactos diretos do *Contorno Sul*, por exemplo, faz parte da área de influência indireta do empreendimento e está alerta para os impactos que as transformações sobre a paisagem, produzidos por múltiplos projetos, poderão trazer sobre a sua atividade turística (e principal fonte de renda da

Em sintonia com os impactos tangíveis mais abrangentes sobre a paisagem, grandes projetos colocalizados também podem induzir transformações profundas de médio e longo prazo nos processos socioculturais, em escala regional. É possível, assim, que as mudanças verificadas imprimam um outro tipo de perfil (de viés mais urbano-industrial) na caracterização demográfica e produtiva da sociedade do Litoral Norte, acionando outras formas de sociabilidade, outros sentidos de lugar e outras identidades culturais regionais. Esses elementos sensíveis, contudo, são ofuscados pela avaliação de impacto, relegando a dimensão imaterial à vala dos temas ilegítimos - isto é, à seara de temas não enquadráveis como impactos sociais.

Embora o impacto sobre a paisagem figure como um impacto social negativo na avaliação esboçada pelo EIA, as medidas mitigadoras formuladas passam ao largo dos impactos de segunda ordem abordados acima, ao mesmo tempo em que são apresentadas como soluções simples (plantio compensatório, projeto paisagístico da faixa de domínio da rodovia e elaboração de projetos de recuperação de passivos). Todavia, a impossibilidade de um controle mais efetivo sobre os processos de mudança social e seus impactos mais difusos, tais quais os originados por impactos cumulativos de grandes projetos colocalizados - que incidem na arquitetura local, na configuração urbana, na paisagem e, portanto, nos sentidos de lugar, nas identidades e formas de sociabilidade regionais -, em vez de ser problematizada pelo EIA em sua dimensão de incerteza e de imprevisibilidade, é convertida em problema menor e alheio ao empreendimento em si. Em outras palavras, a avaliação de impacto deixa de comunicar, de forma transparente, o grau de incerteza e a ausência de controle absoluto associados aos impactos sociais de segunda ordem. E, ao omitir essas informações, torna-se falho enquanto instrumento de suporte ao licenciamento ambiental (e, em nível mais profundo, como instrumento capaz de regular os impactos sociais de maneira mais justa).

Dois outros temas merecem particular destaque na análise do EIA: o aumento das receitas fiscais dos municípios e a geração de empregos diretos e indiretos. Ambos os impactos sociais são classificados como indiscutivelmente positivos na avaliação da consultoria ambiental e, via de

---

população local). Uma das campanhas mais expressivas tem sido encabeçada por entidades socioambientais da região, como o Instituto Ilhabela Sustentável, conhecida como “Porto sim, mas sem contêiner”, que procura sinalizar as interferências negativas que poderão ser originadas do projeto proposto para a ampliação do Porto de São Sebastião. Voltada para o Porto, o TEBAR e o novo *Contorno Sul*, Ilhabela sofrerá com as mudanças na paisagem. Apesar disso, o EIA do *Contorno Sul* restringiria esse impacto à área de influência direta do empreendimento, excluindo Ilhabela de sua abrangência geográfica.

regra, estão presentes e são apresentados como tal em quase todos os grandes empreendimentos de infraestrutura, nas mais diversas experiências nacionais. A natureza positiva, a magnitude e importância atribuídas a esses dois impactos costumam figurar, outrossim, como forte apelo para a execução dos projetos pretendidos e tendem a ser sobrevalorizados.

No caso do *Contorno Sul*, não parece ser diferente. A começar pela geração de empregos, pouco parece ser dito a respeito da transitoriedade característica da maior parte dos postos de trabalho abertos. Com efeito, após as retificações, o EIA teria previsto a contratação de quase mil trabalhadores para as obras de construção civil: "(...) prevê-se a contratação de aproximadamente 947 pessoas (...). *30% deve ser mão de obra qualificada* - em geral, pertencente ao quadro de funcionários permanentes das empresas construtoras -, devendo se alojar próximo às obras. Os outros *70% deverão ser contratados preferencialmente na região*" *[grifos nossos]* (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010c, p. 08). Todavia, como se sabe, esses 70% (ou mais de 650 trabalhadores) serão contratados por tempo determinado, pelo período de duração das obras. Com o fim da implantação e o início da operação da rodovia, esse grande contingente será dispensado quase que simultaneamente, aumentando a concentração de desempregados de forma significativa, em curto período de tempo, na região[214].

Ao enfatizar apenas os aspectos positivos da geração de empregos e a dinamização da economia regional que ela origina, sem atentar para o tipo de trabalho disponibilizado e o perfil da mão de obra com baixa qualificação que será empregado, o EIA negligencia os impactos potenciais de médio e longo prazo e se isenta de contribuir para o planejamento urbano e regional dos municípios envolvidos. Essa lógica já se encontra presente desde a elaboração do diagnóstico, ao

[214] Fenômeno semelhante já teria acontecido em Caraguatatuba, com a instalação dos empreendimentos UTGCA e GASTAU, cuja forte influência na dinâmica socioeconômica municipal seria ressaltada pelos relatos da população local colhidos para o diagnóstico participativo do Instituto Pólis, já descritos na nota de rodapé n. 194. No que toca à dinâmica de emprego e desemprego do município, por exemplo, o ano de 2008 testemunharia o início do crescimento da geração de empregos na série histórica do município. O saldo positivo de postos de trabalho se manteria ainda no transcorrer dos anos de 2009 e de 2010, embora com queda nesse último ano. Com o encerramento das obras de implantação e sem a absorção da mão de obra empregada em outros locais de trabalho, este saldo passaria a ser negativo em 2011 (perda de 1.800 postos, número semelhante àquele gerado em 2008, com o início das obras). Em outras palavras, após três anos de contratação escalonada, o contingente de trabalhadores viria a ser disponibilizado de súbito ao mercado de trabalho, engrossando a massa de desempregados, cujo total chegaria a representar 20% do total de carteiras assinadas no município, naquele ano. Segundo Teixeira (2013), a despeito da criação vertiginosa de postos de trabalho no ramo da construção civil, em Caraguatatuba, entre os anos de 2008 e 2010, essa geração de empregos se diluiria regionalmente, ao mesmo tempo em que a sua geração posterior de desempregados reforçaria, de modo mais contundente, a tendência regional de perda de postos de trabalho ao longo dos anos (TEIXEIRA, 2013). Tudo indica que essa mesma dinâmica de concentração de empregos e desempregos, em curto espaço de tempo, deverá ocorrer durante a fase de implantação dos projetos do complexo rodoviário Nova Tamoios.

não atender o requisito estabelecido pelo Termo de Referência, qual seja, a exposição mais detalhada da qualificação da mão de obra a ser empregada e das eventuais demandas adicionais de infraestrutura e equipamentos urbanos (indo de encontro à exigência da resolução SMA n.68/2009). Ademais, como esboçado anteriormente, o EIA não estabelece uma relação entre o impacto da geração de empregos (considerado positivo) e o impacto (negativo) do aumento da demanda sobre a infraestrutura social local, em virtude da atração de mão de obra induzida pelo empreendimento, com suas consequências adversas – como o crescimento das ocupações irregulares, o lançamento clandestino de esgoto doméstico, a pressão sobre os serviços de saúde e educação etc:

> (...) um dos apelos mais emblemáticos a favor do desenvolvimento de grandes projetos, os impactos positivos da grande geração de empregos, pode não ser real. (...) a geração de expectativas e a consequente motivação migratória fomentada pelo discurso da grande abertura de postos de trabalho raramente geram um saldo positivo entre o crescimento demográfico e os empregos gerados localmente. (...) de fato, Megaprojetos são mundialmente reconhecidos pelo seu potencial de contratação, mas, por outro lado, também são geradores de grandes volumes de desempregados, concentrados no tempo e no espaço, carentes de saúde, educação, saneamento, transporte, enfim, políticas públicas que se antecipem a essa dinâmica e reduzam os impactos dessa concentração. O fato é que sem um planejamento local adequado, a geração temporária de empregos pode ter impactos negativos aos cofres públicos e à economia regional, que perdurarão e tenderão a se agravar com o tempo (TEIXEIRA, 2013, p. 163).

Essa dimensão social de longo prazo, a despeito de inúmeras experiências passadas semelhantes e de resoluções disciplinadoras, não encontra a devida ressonância na elaboração da avaliação de impacto. Após aparecer *en passant* na primeira versão do EIA protocolada junto ao órgão licenciador[215], os impactos de segunda ordem originados da geração temporária de um grande número de postos de trabalho ressurgirá na retificação do EIA apresentada pelo consultoria ambiental à Cetesb, em julho de 2010, de maneira a contemplar alguns outros impactos mais abrangentes, que não apenas aqueles relacionados ao atendimento hospitalar e emergencial durante a fase de construção:

> Destaca-se que a previsão da contratação de mão de obra prioritariamente local e regional visa prevenir o deslocamento de contingentes de trabalhadores e

[215] Vide o tópico 7.0 do EIA (seção sobre Avaliação de Impacto Ambiental): "O contingente de mão de obra a ser empregado em todo o empreendimento deverá ter grande participação da população local, **não gerando fluxos migratórios significativos na AII**. **Mas alguma demanda adicional poderá ser gerada** sobre a infraestrutura social e, **em particular, sobre a infraestrutura médico-hospitalar e de atendimento emergencial**. Embora seja um impacto de **magnitude relativamente reduzida**, poderá representar alguma demanda adicional sobre as finanças municipais" (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 139).

> familiares e evitar a sobrecarga dos serviços públicos municipais de saneamento, saúde, educação, assistência social etc Para a mão de obra não contratada da região, a ser alojada em canteiros de obras localizados próximos ao empreendimento, prevê-se o estabelecimento de jornadas de trabalho que possibilitem o deslocamento para visitas aos familiares, a fim de que estes sejam mantidos em seus locais de origem (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010c, p. 09).

Embora o escopo de impactos sociais considerados tenha se ampliado na versão retificada, o estudo ambiental mantém ainda pouco diálogo com o diagnóstico inicial, permanece demasiadamente superficial em sua avaliação e procede a uma simplificação do problema ao sugerir medidas mitigadoras que não podem dar respostas efetivas ao impacto potencial identificado, ao mesmo tempo em que são apresentadas como suficientes.

Não obstante o frequente alarde em torno da geração de empregos proporcionada por grandes projetos, dois pontos parecem ser recorrentes nos estudos ambientais realizados, inclusive, naquele do *Contorno Sul*: primeiro, a falta de transparência sobre a compatibilidade entre os novos postos de trabalho abertos e a qualificação da população local[216]. A contração de mão de obra 'prioritariamente', 'preferencialmente' local não fornece informação suficiente sobre o perfil demandado e o tipo de serviço exigido, conforme exigência do Termo de Referência da Cetesb, tampouco vincula o empreendedor a critérios ou requisitos mínimos de contratação (uma espécie de política de conteúdo local). Segundo, existe um conhecido grau de imprecisão nas previsões de geração de empregos. Um exemplo cabal disso pode ser atestado pela própria experiência de construção da UTGCA em Caraguatatuba: de acordo com as estimativas iniciais do EIA apresentado em 2006, seriam gerados cerca de 700 empregos diretos no auge das obras. Ao fim do período de implantação, essa cifra subiria para expressivos 4 mil postos de trabalho. A mesma imprecisão teria acometido as estimativas de geração de empregos diretos dos estudos da AAE-PINO para o litoral paulista, contratados pelo Governo do Estado de São Paulo: a quantidade de 8 mil empregos diretos para o Litoral Norte não chegaria nem à metade do somatório das previsões realizadas por cada um dos EIAs dos projetos colocalizados na região[217] (TEIXEIRA, 2013).

---

[216] Isso fica ainda mais claro no caso das atividades produtivas relacionadas à cadeia de petróleo e gás, que demandam mão de obra com alto nível de qualificação profissional, via de regra, vinda de outras regiões.

[217] Partindo da leitura das informações fornecidas pelos vários estudos ambientais em separado, em um esforço de análise integrada para aferição dos impactos cumulativos dos empreendimentos do Litoral Norte sobre a geração de empregos, Teixeira (2013) consegue reunir a estimativa total de postos de trabalho: cerca de 16.500 empregos diretos (sendo 13.948 para a fase de instalação e 2.610 para a fase de operação) e aproximadamente 11.100 empregos indiretos

Em suma, apesar do propalado impacto positivo da geração de empregos, os benefícios reais da abertura de um largo contingente de postos de trabalho temporários, concentrados no tempo e no espaço, que exigem baixa qualificação e que geram expectativas e fluxos migratórios consideráveis à região, ainda restam ser confirmados a miúde por pesquisas sistemáticas apoiadas em monitoramento – algo que permanece distante tanto dos estudos acadêmicos quanto do aprendizado internalizado pelas estruturas institucionais de regulação ambiental, uma vez que falta maior acompanhamento nas fases do licenciamento pós-EIA (FILHO; MARINHO, 2014).

O suposto impacto positivo de incremento das receitas fiscais dos municípios opera dentro de uma lógica similar. Sem dúvida, a enorme soma de investimentos públicos e privados, diretos e indiretos, que converge para o Litoral Norte por conta dos grandes empreendimentos, gera fluxos adicionais de receitas para os cofres municipais através do recolhimento de tributos e impostos municipais, estaduais e federais – como Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que incidem sobre os custos dos materiais e serviços envolvidos (sobretudo) nas obras de construção civil, bem como as receitas originadas das atividades de exploração de petróleo e gás, como *royalties* e participações especiais[218]. De modo menos direto, a previsão de crescimento da atividade industrial nos municípios, nos próximos anos, impulsionadas pela maior acessibilidade e atratividade locacional que a expansão do sistema viário e logístico oferece, produzem efeitos econômicos em cadeia, igualmente geradores de receitas públicas.

Sem deixar de lado a importância dessa arrecadação adicional, parece verdadeiro também que a avaliação de impacto do EIA subdimensiona os custos sociais inevitáveis decorrentes do

– muito embora este último número seja de difícil previsão, segundo o autor, e esteja ausente de boa parte dos EIAs analisados (como do próprio *Contorno Sul*). Ao todo e de forma subdimensionada, portanto, estima-se a criação de mais de 27.500 postos de trabalho no Litoral Norte. Se se leva em consideração a população total do Litoral Norte, seguindo dados do censo do IBGE para 2010, esse montante de novos empregos representa quase 10% do total da população regional.

[218] Isso é particularmente importante para o caso do Litoral Norte. De acordo com as informações consolidadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o município de Caraguatatuba, que antes se aproximava da arrecadação de *royalties* percebida por Ilhabela, presenciaria um aumento exponencial dos valores auferidos em *royalties* entre 2010 (cerca de R$18,6 milhões) e 2011 (R$46,3 milhões), devido ao início das operações de tratamento de gás da UTGCA. Assim, o município se aproximaria mais da cifra arrecadada pelo seu vizinho, São Sebastião, historicamente o mais beneficiado por esse tipo de receita (de R$50,8 milhões em 2010 para R$78,8 milhões em 2011). Ao todo, entre 2005 e 2012, a arrecadação desse tipo de receita, no Litoral Norte, passaria de R$77,8 milhões para R$213,1 milhões (TEIXEIRA, 2013, p. 165), apontando a expressividade e o peso progressivo deste tipo de receita para os cofres públicos dos municípios da AII.

fluxo migratório e do crescimento demográfico previsto para a região, como aqueles vinculados à expansão da infraestrutura e dos serviços urbanos, e encobre outros problemas sociais paralelos, como o aumento da desigualdade intrarregional[219].

Além de bastante especulativos e incertos, os ganhos finais de receita fiscal, no caso do Litoral Norte, estão assentados, principalmente, na arrecadação financeira propiciada pela fase de instalação dos projetos e pelo recebimento de *royalties* (uma vez que o projeto de ampliação do Porto de São Sebastião se encontra ainda paralisado). No que tange o primeiro tipo de arrecadação, deve-se destacar o seu caráter temporário, contrariamente aos custos sociais adicionais de mais longo prazo que decorrem do afluxo de trabalhadores e seus familiares. Quanto ao segundo tipo de auferição de receita, embora aparente ser positivo no curto prazo, a sua maior representatividade no conjunto das receitas públicas implica uma maior dependência financeira das administrações municipais da AII, no médio prazo, em relação a uma fonte de recursos exaurível e bastante condicionada às instabilidades econômicas do comércio internacional de *commodities*.

Experiências passadas de implantação de grandes projetos colocalizados, propulsores de arrecadações fiscais expressivas, como aquela verificada no norte fluminense (HERCULANO; CORREA, 2011) e na Baixada Santista, apontaram para o paradoxo da abundância: quase sempre, a maior arrecadação municipal não seria traduzida em ganhos reais nas condições de vida da sua população local. Precariedade urbana, déficit nos serviços públicos essenciais, aumento da desigualdade social e da violência urbana são frequentemente marcas que acompanham a instalação dos grandes projetos, para perplexidade dos habitantes que nutriam expectativas iniciais em relação à chegada dos empreendimentos. No lugar de problematizar os potenciais ganhos em receitas públicas, no entanto, o EIA se distancia de sua função autoproclamada de instrumento de suporte à tomada de decisão e de planejamento 'ambiental' (entendido aqui em sua acepção mais ampla), esquivando-se de abordar os possíveis efeitos dessa geração de receitas sobre as estruturas institucionais existentes de planejamento e gestão no nível local. Afinal, as administrações dos municípios da AII dispõem de recursos humanos, estruturas institucionais e instrumentos legais para gerir a nova arrecadação, para planejar as demandas adicionais e para realizar a ponte entre

[219] Ubatuba, por exemplo, não percebia nenhum valor em *royalties* até 2010, diferentemente dos outros três municípios que compõem o Litoral Norte. Em 2011, o município passa a receber cerca de R$206,8 mil (TEIXEIRA, 2013, p. 165), mas permanece ainda muito aquém da arrecadação milionária de Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela. Esse cenário de desigualdade fiscal, ao que tudo indica, será agravado pela implantação e operação do complexo rodoviário Nova Tamoios e pelos planos de ampliação do Porto de São Sebastião e do píer do TEBAR.

as novas receitas e as demandas públicas? Existem mecanismos institucionalizados, transparentes e operantes de gestão democrática e de controle social dessas receitas (como Orçamento Participativo, Observatório de Royalties, Portais da Transparência, conselhos municipais etc)? E até que ponto o EIA serve como instrumento de suporte a esse planejamento no nível municipal e regional, tanto para antecipar os impactos quanto para informar a tomada de decisão na gestão urbana, *locus* de materialização e de percepção das transformações sociais? Essa informações valiosas não encontram respaldo no diagnóstico do EIA tampouco na sua avaliação de impacto.

Parece claro, portanto, que a mera exposição do impacto sobre as receitas fiscais como algo puramente positivo, encobrindo outras dimensões importantes sobre a matéria, subestima custos e problemas sociais envolvidos e serve antes ao propósito de valorização do empreendimento pretendido[220].

[220] É digno de nota, neste sentido, o esforço pioneiro de pesquisa mais sistemática, encabeçado pelo pesquisador do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental (Procam) do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE-USP), Evandro Mateus Moretto, com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (nº 2013/14111-9), para atestar a real existência de uma suposta relação histórica entre a instalação de usinas hidrelétricas e o desenvolvimento local dos municípios afetados. Apresentadas como sinônimos de progresso econômico local até o presente, no discurso oficial do planejamento (como nos Programas de Aceleração do Crescimento 1 e 2 de 2007 e 2010, respectivamente, do governo federal), as usinas hidrelétricas não induzem o desenvolvimento local preconizado pelos documentos oficiais, segundo as conclusões do projeto de pesquisa em tela, intitulado "*Performances* de desenvolvimento dos municípios brasileiros afetados por usinas hidrelétricas", previsto para finalizar em fevereiro de 2016. As conclusões são alcançadas por meio de um estudo abrangente, envolvendo as 256 variáveis utilizadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para composição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) num universo de análise de 647 municípios alagados e 1.154 municípios vizinhos não afetados. Para a análise, procurou-se comparar as variáveis do grupo de municípios alagados com o grupo dos seus vizinhos, de modo a identificar semelhanças e diferenças de desenvolvimento entre eles. O modelo para seleção dos municípios baseou-se no levantamento de 159 usinas hidrelétricas, inauguradas até o ano de 2010, com capacidade instalada igual ou superior a 20 mW. Entre as conclusões expostas pela pesquisa, importa destacar aqui: i) a forte tendência de piora no desempenho do IDH dos municípios afetados durante o período de instalação das usinas, quando ocorrem impactos derivados da implantação e do funcionamento dos canteiros de obras; ii) as oportunidades de trabalho crescem, mas costumam ficar restritas ao período de construção, que emprega muitas centenas de trabalhadores, findando após a entrada em operação da usina; iii) em relação ao impacto específico das compensações financeiras, a pesquisa aponta que não há correlação estatística entre os recursos recebidos pelos municípios alagados e a melhora de cada uma das 256 variáveis do IDH – o que é um indício relevante de que essas receitas não estão sendo aproveitadas e convertidas pelos governos locais para concretizar suas agendas de desenvolvimento local; iv) usinas contribuem para o desenvolvimento da economia nacional, mas não há provas de que beneficiem as regiões nas quais são implantadas. Outras observações *in loco* foram apontadas ainda, embora novos estudos para aprofundamento sejam necessários: as obras de construção das usinas provocam transformações sociais associadas a mercados ilegais, o incremento da criminalidade e da ocorrência de doenças sexualmente transmissíveis e impactos sobre o sistema de conhecimento do ambiente por parte dos povos indígenas afetados (FERRARI, 2015, p. 84-85).

3.7. A Proposição de Medidas Mitigadoras e Compensatórias: *a conformação dos sentidos de 'atingido' aos limites dos impactos sociais diretos e tangíveis*

Percorridos o diagnóstico e a avaliação de impacto ambiental, chega-se, enfim, à última etapa do EIA anterior ao prognóstico socioambiental que atesta a viabilidade do empreendimento. Trata-se da proposição de medidas mitigadoras e compensatórias, que, assim como na outra seção, se desdobra a partir do fio condutor da narrativa precedente. Em outras palavras, a partir do enquadramento dos problemas (ou dos impactos) sociais trazidos à superfície pela tarefa de avaliação de impacto - que opera através de seleções, exclusões, tangenciamentos e modulações de intensidade em seu discurso -, é que serão formuladas e externadas as possibilidades aceitáveis, reconhecidas e legítimas do ponto de vista do empreendedor, por meio do financiamento da consultoria ambiental de sua preferência. Essa primeira exposição oficial e pública das medidas cabíveis, no limite, pode ser considerada como o mínimo denominador comum entre os interesses do empreendedor e as exigências que são colocadas pelo órgão de regulação ambiental, entendidas aqui como a cristalização momentânea de certos valores, códigos, critérios e requisitos construídos historicamente e consolidados no interior do campo ambiental, como resultado das disputas por hegemonia entre seus agentes (entre os quais, setores produtivos e grupos econômicos, ambientalistas conservacionistas, socioambientalistas, técnicos de órgãos reguladores, governos de veia 'desenvolvimentista' interessados na expansão da infraestrutura e na dinamização econômica etc). Também neste momento, o lugar do social é rebaixado e comprimido dentro das fronteiras do mínimo eticamente aceitável, que se assenta na construção social do discurso das 'violações de direitos humanos', o qual não permite (em teoria) o desrespeito ao direito à moradia, à indenização da propriedade desapropriada pelo Estado, à manutenção das condições de vida anteriores à instalação do projeto, à transparência e ao acesso público às informações relevantes.

Por conseguinte, através de múltiplos filtros e mediações discursivas intercalados na exposição do EIA, legitimados pela ótica supostamente objetiva, racional e indivisível do olhar técnico, que escamoteia os elementos subjetivos e incertos constituintes da AIA[221], obter-se-á a delimitação do problema e, por extensão, o (re)conhecimento daqueles que podem figurar no rol

[221] Note-se, por exemplo, o encadeamento lógico bem amarrado por trás da metodologia sequencial do EIA, dividido por seções que se retroalimentam. O documento é feito de tal modo que, sem um destrinchamento minucioso, pormenorizado e intencionalmente crítico do estudo, sua argumentação ganha ares de cientificidade absoluta e indisputável. Por instantes, o pesquisador é levado a não questionar as premissas por trás das variáveis e dos métodos selecionados, que transparecem como escolhas óbvias e irrefutáveis.

da categoria ‘atingidos’, cabendo-lhes o direito institucionalizado de indenização e reparo. Congruente com a lógica que permeia a elaboração do EIA e a atuação do empreendedor no tocante à regulação ambiental mais ampla, a restrição do grupo de atingidos ao universo social de pessoas afetadas por impactos diretos e tangíveis – sobretudo, durante o período das obras de implantação do anel rodoviário - significa o enxugamento de custos com programas socioambientais da parte do empreendedor. Ao desconsiderar sistematicamente impactos sociais cumulativos, indiretos e de segunda ordem – aqueles cujas características costumam ser o longo prazo, a intangibilidade, a impossibilidade de quantificação ou monetarização, a imprevisibilidade, a magnitude, a irreversibilidade e a difusão espacial -, o empreendedor se esquiva de assumir responsabilidades legais mais abrangentes e duradouras perante os efeitos induzidos por seus projetos. Importa ressaltar, por outro lado, que essa operação de redução dos impactos sociais atribuíveis ao empreendedor se desenvolve sob a anuência do órgão regulador, seja na forma de flexibilização dos requisitos constantes no Termo de Referência inicial, seja na falta de uma legislação disciplinadora (e, em paralelo, de uma cultura institucional consolidada) orientada por princípios socioambientais e de justiça ambiental, que discrimine ainda conceito, escopo, métodos, medidas e monitoramentos específicos ao estudo e à avaliação dos impactos sociais.

Neste sentido, e de volta ao exemplo do EIA do *Contorno Sul* selecionado para análise, como foram endereçados os impactos sociais em termos de medidas mitigadoras e compensatórias? Qual foi a amplitude concedida a essas medidas? Existem características comuns a elas? Tais medidas respondem efetivamente aos problemas que pretendem resolver, se forem comparadas com outras experiências nacionais semelhantes? Em que medida dialogam com o arcabouço legal e institucional das instâncias locais de planejamento e gestão?

Como primeira observação, talvez valha a pena ressaltar a pretensão audaciosa do estudo ambiental já de partida: “O conjunto de programas proposto (...) é abrangente e visa permitir a atuação parcial ou total sobre *todos os impactos diretos e indiretos atribuíveis ao empreendimento* em pauta” *[grifos nossos]* (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 01)[222]. Para cumprir com esse indicativo, o procedimento metodológico adotado consistiu em outro tipo de matriz de cruzamento. Entrecruzando os impactos identificados com as medidas propostas, o documento geraria uma lista de checagem ou de verificação, garantindo que “(...) todos os impactos *considerados significativos* serão objeto de alguma forma de mitigação e/ou

[222] Vide página 01 do item 8.0 do EIA: Medidas de Controle Ambiental e Programas Socioambientais.

compensação" *[grifos nossos]* (p. 01). Nas conclusões do EIA, pode ser enontrada ainda a continuação do mesmo raciocínio capcioso:

> O diagnóstico **detalhado e atualizado** das Áreas de Influência Indireta – AII e Direta – AID atravessadas pela ligação rodoviária permitiram uma avaliação ambiental **multidisciplinar abrangente e conclusiva** (...). Como qualquer nova obra rodoviária, os impactos de vetor negativo que ocorrem **durante a construção** devem ser destacados, embora sejam **transitórios e reversíveis**, caso as adequadas medidas de controle ambiental sejam adotadas. As medidas propostas foram organizadas em programas socioambientais (...) que deverão ser detalhados a nível operacional **na seguinte etapa do licenciamento**, para obtenção da Licença de Instalação das obras **[grifos nossos]** (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 02)[223].

O trecho acima já antecipa e sinaliza o conteúdo principal das medidas propostas. Condensadas, em sua maior parte, na fase construtiva do projeto - consonante com o perfil de impactos sociais previamente identificado -, as medidas fazem referência e procuram dar respostas, quase que exclusivamente, aos incômodos gerados à população por conta dos impactos diretos das obras. A atenção aos impactos sociais de longo prazo, com o desenrolar da operação da nova rodovia, é inexistente. Outro aspecto relevante diz respeito à notável concentração de medidas mitigadoras e compensatórias para atenuar os impactos biofísicos, evidenciando um claro desequilíbrio entre os três meios que compõem o chamado 'meio ambiente'[224], no que toca ao rigor regulatório. Além disso, mesmo o número reduzido de medidas destinadas a atender o singelo escopo de impactos (diretos) identificados se propõe a ser melhor desenvolvido na etapa seguinte do licenciamento, como parte dos trâmites para obtenção da fase de Licença de Instalação. Ora, esse procedimento opera como um mecanismo decisivo de postergação dos conflitos socioambientais que possam, por ventura, emergir na aprovação prévia de um empreendimento, lançando-os para o horizonte já certo da instalação (FASE; ETTERN, 2011).

Com efeito, sem o detalhamento pormenorizado das poucas medidas eminentemente sociais, instaura-se uma nebulosidade que corrobora para dissipar eventuais críticas mais contundentes ao projeto. Sobretudo, no momento das audiências públicas, estas medidas serão alvos recorrentes de questionamentos, dúvidas, anseios e expectativas por parte da população, em vão. As colocações dos participantes, pressionando por maiores definições – inclusive, como condição *sine qua non*

---

[223] Vide página 02 do item 10.0 do EIA: Conclusões.

[224] A título de recordação: meios físico, biótico e socioeconômico.

para a aprovação da viabilidade do projeto -, serão descartadas e enquadradas como temas não pertinentes pela mesa-diretora das audiências, a despeito de especificação contrária do Termo de Referência do órgão regulador, que exige maior detalhamento em teoria. E antes que essa nebulosidade seja substituída por maior transparência, ao ser elaborado o Projeto Básico Ambiental (PBA) para a fase de LI, esmiuçando melhor as medidas propostas, o processo burocrático de gabinete assume o posto e lança um véu ainda maior sobre o licenciamento ambiental do projeto. Em outras palavras, uma vez aprovada a LP do empreendimento, o transcurso restante do licenciamento correrá às margens do controle social, sem previsão legal de continuação das audiências públicas e sem que haja participação e envolvimento comunitário no decorrer do processo, para negociação das especificidades das medidas definidas (de modo muito abrangente e vago) como condicionantes da viabilidade ambiental do empreendimento. A fase de obtenção da LI se desenvolverá, praticamente, entre técnicos do órgão regulador e empreendedores (neste caso, ambos órgãos e departamentos do Governo do Estado de São Paulo), salvo quando existe real mobilização e pressão popular por parte de populações atingidas, como ocorrido no desenrolar do licenciamento do *Contorno Sul*.

Para ficar mais claro o argumento da subordinação do social também no momento de elaboração das medidas mitigadoras e compensatórias, vale recuperar primeiro o rol de medidas propostas pelo EIA, tidas como adequadas e eficazes para prevenir, reduzir ou atenuar a dimensão dos impactos sociais do projeto (i.e., aqueles impactos identificados pelo documento, já bastante enxutos, que incidem no meio socioeconômico de algum modo).

As medidas são elencadas abaixo, de acordo com o impacto social que procuram atender.

Tabela 13: Proposição de Medidas para Impactos sobre os Componentes do Meio Socioeconômico (EIA do projeto *Contorno Sul*)

	Impactos Ambientais Potenciais (componente social/antrópico)	Vetor (natureza)	Medidas Mitigadoras e/ou Compensatórias
Impactos na Infraestrutura Viária, no Tráfego e nos Transportes	Ordenamento do tráfego rodoviário regional e local	Positivo	N.E.
	Elevação no nível de serviço operacional da rodovia *(melhoria das condições de segurança, redução dos riscos de acidentes e dos tempos de viagens)*	Positivo	N.E.
	Ordenamento do uso da malha viária urbana	Positivo	N.E.
	Danos na malha viária causados por veículos e serviços das obras	Negativo	Elaboração de projetos de desvios e travessias provisórias, previsão de transposição pelas redes de utilidades públicas, planejamento do tráfego, sinalização de obra, elaboração de instruções de controle ambiental das obras, programa de apoio à Prefeitura e gestão dos usos lindeiros etc.
	Interferências devido ao uso e/ou interrupções/remanejamento temporário de vias locais de circulação por veículos a serviço das obras	Negativo	Elaboração de projetos de desvios e travessias provisórias, previsão de transposição pelas redes de utilidades públicas e sistema viário, divulgação geral do empreendimento, planejamento do tráfego, sinalização de obra, elaboração de instruções de controle ambiental das obras, programa de apoio à Prefeitura e gestão dos usos lindeiros.
Impactos na Estrutura Urbana	Adensamento em setores urbanizados ou em vias de urbanização e alterações urbanísticas	Positivo	N.E.
	Alteração nos valores imobiliários em nível local	Positivo	N.E.
	Estímulo ao desenvolvimento e expansão urbana na AII *(indução à ocupação de terrenos vagos e áreas não urbanizadas)*	Positivo	N.E.
	Implantação de barreira física *(interferências com fluxos transversais de veículos e pedestres)*	Negativo	Elaboração de projetos de desvios e travessias provisórias, previsão de transposições pelas redes de utilidades públicas e sistema viário.
Impactos na Infraestrutura Física e Social	Interferência com redes de utilidades públicas e equipamentos públicos sociais	Negativo	Plano de segurança do trabalho e saúde ocupacional, treinamento e orientação ambiental aos encarregados da obra, programa de apoio às Prefeituras e gestão dos usos lindeiros, elaboração de instruções de controle ambiental das obras, plano de contingência envolvendo acidentes durante a implantação do empreendimento etc.
	Alteração nas prestações de serviços de equipamentos institucionais públicos sensíveis, devido a incômodos causados pelas obras	Negativo	Controle do ruído e restrições de horário, monitoramento de ruído e vibrações durante a implantação do empreendimento, medidas mitigadoras das interferências no sistema viário e de circulação de tráfego, divulgação local da evolução de frentes de obra e interferências com a população etc.

Impactos nas Atividades Econômicas	Geração de empregos diretos e indiretos	Positivo	N.E.
	Melhoria no padrão de acessibilidade e aumento do grau de atratividade para a instalação de atividades comerciais/industriais	Positivo	N.E.
	Redução dos custos de transportes de cargas	Positivo	N.E.
	Perda ou queda de produtividade e desativação ou redução de atividades comerciais na ADA	Negativo	Plano de gerenciamento de desapropriações e indenizações.
Impactos na Qualidade de Vida	Incômodos à população lindeira à construção *(devido a ruídos, vibrações, poeira etc)*	Negativo	Plano de segurança do trabalho e saúde ocupacional, treinamento e orientação ambiental aos encarregados da obra, controle do ruído e restrições de horário, elaboração de instruções de controle ambiental das obras, monitoramento de ruído e vibrações durante a implantação do empreendimento etc.
	Incômodos por ruídos durante a operação	Negativo	Elaboração de projeto paisagístico e da recuperação da faixa de domínio, programa de apoio às Prefeituras e gestão dos usos lindeiros, monitoramento de ruído durante a implantação e operação do empreendimento, monitoramento das áreas de plantio compensatório e da execução do projeto paisagístico.
	Incômodos à população devido a interrupções do tráfego local durante a implantação	Negativo	Elaboração de projetos de desvios e travessias provisórias, divulgação geral do empreendimento, planejamento de segurança do tráfego durante a construção, plano de segurança do trabalho e saúde ocupacional, medidas de sinalização de obra, controle operacional em desvios provisórios, programa de apoio às Prefeituras e gestão dos usos lindeiros etc.
	Incômodos devido a interrupções temporárias de serviços públicos durante a construção	Negativo	Divulgação geral do empreendimento, programa de apoio às Prefeituras e gestão dos usos lindeiros, elaboração das instruções de controle ambiental das obras, medidas mitigadoras das interferências no sistema viário e de circulação de tráfego etc.
	Alteração nas relações sociais e/ou de vizinhança *(por relocação ou por efeito de barreira)*	Negativo	Divulgação geral do empreendimento, programa de apoio às Prefeituras e gestão dos usos lindeiros, plano de gerenciamento de compensação social e reassentamento involuntário.
	Alterações na paisagem	Negativo	Elaboração de projetos de passagem de fauna, elaboração de projeto paisagístico e de recuperação da faixa de domínio, monitoramento das áreas de plantio compensatório e da execução do projeto paisagístico, aplicação de recursos financeiros em unidades de conservação, plantio compensatório, elaboração de projetos de recuperação de passivos e levantamento de passivos ambientais na faixa de domínio.
	Melhoria do conforto e segurança rodoviária	Positivo	N.E.
Impactos nas Finanças Públicas	Aumento nas receitas fiscais durante a construção e operação	Positivo	N.E.
	Aumento nos níveis de investimento privado	Positivo	N.E.
	Demandas adicionais sobre a infraestrutura social local durante a implantação	Negativo	Inclusão nos editais de contratação de obras das medidas mitigadoras do empreendimento, elaboração de projetos de desvios e travessias provisórias, planejamento de segurança do tráfego durante a construção, plano de segurança do trabalho e saúde ocupacional, treinamento e orientação ambiental aos encarregados de obra, medidas de sinalização de obra.

Impactos no Patrimônio Histórico, Cultural e Arqueológico	Interferência com o patrimônio histórico, cultural e arqueológico	Negativo	Inclusão nos editais de contratação de obras das medidas mitigadoras do empreendimento, incorporação de critérios ambientais de aceitabilidade de subempreiteiros e fornecedores, coordenação centralizada das atividades de licenciamento ambiental complementar, plano de prospecção arqueológica, plano de resgate arqueológico, plano de monitoramento arqueológico, plano de educação patrimonial e aplicação de recursos financeiros em unidades de conservação.
Impactos sobre UCs e outras áreas legalmente protegidas	Interferência com unidades de conservação e outras áreas legalmente protegidas	Não foram identificados impactos relativos a interferências com UCs.	N.E.

Fonte: elaboração própria com informações extraídas de CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a.

Legenda: N.E.: não existe.

As medidas são agrupadas em programas socioambientais[225], que se distribuem ainda em três fases distintas, para fins de organização e execução das propostas: pré-construtiva, construtiva e operação. Abaixo, é possível encontrar a totalidade dos programas indicados pelo estudo ambiental, que englobam tanto medidas destinadas aos impactos sociais quanto aquelas endereçadas aos impactos biofísicos.

Figura 14: Programas Socioambientais do Projeto *Contorno Sul*

P.1 - Programas de Gestão Ambiental - Fase Pré-Construtiva

- P.1.01 - Programa de Elaboração das Normas e Instrumentos de Controle Ambiental das Obras de Implantação
- P.1.02 - Programa de Adequação ao Projeto Executivo
- P.1.03 - Programa de Interação e Comunicação Social Prévia

P.2 - Programas de Controle Ambiental das Obras - Fase Construtiva

- P.2.01 - Programa de Planejamento das Obras
- P.2.02 - Programa de Gestão Ambiental dos Procedimentos de Obra
- P.2.03 - Programa de Supervisão e Monitoramento Ambiental das Obras
- P.2.0 - Programa de Contingência para Atendimento a Acidentes durante a Implantação do Empreendimento
- P.2.05 - Programa de Gerenciamento de Desapropriações e Reassentamento
- P.2.06 - Programa de Prospecção e Resgate Arqueológico
- P.2.07 - Programa de Gerenciamento de Passivos
- P.2.08 - Programa de Compensação Ambiental
- P.2.09 - Programa de Comunicação Social Durante a Construção

P.3 - Programas de Gestão Ambiental da Operação do Empreendimento

- P.3.01 - Programa de Monitoramento Ambiental da Operação do Empreendimento
- P.2.02 - Programa de Contingência para Atendimento a Acidentes durante a Operação do Empreendimento

Fonte: CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 01-02.

[225] Como a linguagem também é fonte importante de análise, vale observar aqui a própria fluidez na utilização dos termos ‘ambiental’ e ‘socioambiental’ pelo EIA. Não parece haver muito rigor ou precisão conceitual, de modo que permanece confuso o motivo pelo qual a avaliação e o diagnóstico seriam puramente ‘ambientais’, ao passo que os programas seriam ‘socioambientais’. E mesmo os programas socioambientais, quando destrinchados, voltam a ser apenas de ‘gestão ambiental’ ou de ‘controle ambiental’.

Na fase pré-construtiva, merece destaque o Programa de Interação e Comunicação Social Prévia (P.1.03), onde podem ser verificadas quatro medidas interligadas, quais sejam: a divulgação geral do empreendimento e do processo de licenciamento, o atendimento a consultas e reclamações, a implantação de centros de informação itinerantes e uma medida mitigadora específica intitulada "Programa de Apoio às Prefeituras e Gestão dos Usos Lindeiros". Esta última medida teria por objetivo a centralização das atividades de gestão das interferências (tais como ruídos, desvios, interrupção de serviços públicos e vibrações) com as partes envolvidas – Prefeituras, população afetada e concessionárias de serviços públicos. A fim de enfrentar os "desconfortos temporários na população afetada" (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 13[226]), a medida sugere a abertura de um canal de comunicação com a população lindeira, incorporando suas sugestões, contribuindo assim com a avaliação permanente da eficácia das medidas mitigadoras propostas e com a eventual adequação das mesmas. Perdurando até a fase de operação, o "Programa de Apoio às Prefeituras e Gestão dos Usos Lindeiros" também se propõe a "(...) monitorar e fiscalizar o uso do solo na faixa de domínio e nas áreas de apoio, constrangendo as atividades de ocupação irregular e apropriação indevida destes espaços" (p. 14). Ainda que a iniciativa seja bem-vinda do ponto de vista imediato das interferências diretas geradas pelas obras e do ponto de vista do apoio às municipalidades, ela pouco tem a dizer em relação ao auxílio ao planejamento e à antecipação das interferências de longo prazo do projeto. Se as demandas adicionais sobre a infraestrutura urbana e os serviços públicos essenciais, induzidas pelo empreendimento por meio da atração e o afluxo de mão de obra, não estão discriminadas na avaliação de impacto do EIA, a despeito de experiências passadas encontradas na própria região, as medidas mitigadoras sugeridas tampouco dão respostas efetivas a essa dimensão.

Por sua vez, na fase construtiva – aquela que concentra a maior parte dos programas e medidas propostos -, são discriminados nove programas socioambientais distintos, dentre os quais é possível encontrar a quase totalidade das medidas destinadas aos impactos sobre o meio socioeconômico. Destrinchando amiúde o conteúdo delas, pode-se extrair algumas considerações importantes, que contribuem para a reflexão sobre o grau de regulação dos impactos sociais de grandes projetos obtido por meio da regulação ambiental em voga, através de um de seus principais

[226] Vide página 13 do item 8.0 do EIA: Medidas de Controle Ambiental e Programas Socioambientais. O mesmo item deve ser buscado para as citações extraídas do EIA que surgirem doravante, salvo quando explicitado em contrário.

instrumentos de suporte: a AIA (sem perder de vista sua dupla dinâmica, o licenciamento ambiental).

O primeiro programa que merece menção é o Programa de Planejamento das Obras (P.2.01), no qual figura a medida "Planejamento de Contratação e Desmobilização de Mão de Obra", direcionada para a seleção e contratação de funcionários diretos para a execução do empreendimento (destacado na seção prévia de AIA como o impacto positivo de geração de empregos diretos). A medida preconiza a contratação de mão de obra local, viabilizando a abertura de oportunidades de trabalho para a população residente da AII ao mesmo tempo em que:

> As ações de planejamento (...) visam minimizar os efeitos negativos de fluxos migratórios e seus respectivos impactos sobre as redes infraestruturais e de prestação de serviços sociais nas áreas afetadas pelo empreendimento. Ao final da fase de construção da rodovia, a mão de obra contratada será gradativamente desmobilizada e dispensada (...). O planejamento contempla ainda a prospecção das possibilidades de remanejamento do excedente de mão de obra (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p.16).

Embora a geração de empregos diretos para a população da AII seja alardeada como um dos grandes benefícios da execução do projeto[227], a verdade é que a autoproclamada intenção inicial se converte em tímida iniciativa real. Já nos relatos encontrados nas atas de audiências públicas (CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE, 2012a; 2012b; 2012c; 2013)[228], esse tópico reaparecerá como questionamento da população presente, ao demandar prioridade para a contratação local pela via do incentivo concreto à capacitação profissional. Como resposta aos

---

[227] De modo bastante controverso, em sua seção 7.0 (Avaliação de Impacto Ambiental), o EIA afirma que: "A magnitude deste impacto *[de geração de empregos]* (...) *sempre se mostra positiva e benéfica*. Eventuais impactos negativos decorrentes de indução a migrações espontâneas poderão ser mitigados através de medidas de planejamento e gestão específicas" *[grifos nossos]* (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 107). Afirma ainda que: "O empreendedor buscará, através de gestões junto às construtoras, evitar qualquer estímulo a formas de contratação que estimulem processos migratórios espontâneos de trabalhadores sem qualificação e sem moradia. Uma medida específica - (...) Planejamento de Contratação e Desmobilização de Mão de Obra - foi incluída no Programa de Planejamento das Obras garantindo o necessário compromisso com a adequada gestão desta questão" (p. 107). No entanto, de maneira confusa, ao mesmo tempo que o documento não expõe medidas específicas na síntese da avaliação desse impacto (vide a Tabela 12 acima e a seção 7.0 do EIA), por julgá-lo exclusivamente positivo, volta atrás na seção 8.0 seguinte (Medidas de Controle Ambiental), indicando a medida de planejamento acima.

[228] As atas das audiências - importa ressaltar – não são disponibilizadas amplamente por meio virtual. Para ter acesso aos registros, é necessário se dirigir à sede física do Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo (Consema), localizada na capital paulista, e solicitá-los pessoalmente ao setor de documentação, ou então, solicitá-los por e-mail a esse mesmo setor. As atas das audiências para discussão do projeto *Contorno Sul* são de 2012, com exceção de uma audiência que foi realizada tardiamente, em 2013, em São Sebastião. Vale pontuar ainda que, no levantamento e na coleta das atas junto ao setor de documentação do Consema, o funcionário responsável não pôde localizar a ata da audiência pública que fora realizada em Caraguatatuba, em maio de 2012.

anseios dos participantes das audiências, no entanto, os representantes do empreendedor e da consultoria ambiental, componentes da mesa-diretora, arguirão a existência de obstáculos à efetivação da contratação local, baseada justamente na necessidade de qualificação que só poderia ser concretizada com o suporte das Prefeituras. Isto é, numa espécie de ciranda exculpatória, o empreendedor se exime de assumir a responsabilidade pela implementação efetiva da própria medida que propôs, como discurso, para mitigação dos impactos sociais oriundos do potencial fluxo migratório. Amparado na suposta falta de apoio dos órgãos públicos municipais e na consequente insuficiência de mão de obra local qualificada para o trabalho, o empreendedor segue adiante com a lógica de contratação externa mais imediata, para redução de custos, tornando quase nulos os mecanismos regulatórios propostos pelo EIA.

Ao fim e ao cabo, muitas dúvidas ficam em suspenso: houve, de fato, priorização e contratação de mão de obra local? Qual foi o grau de compromisso do empreendedor com essa medida? Os trabalhadores contratados de fora foram alojados próximos às obras em condições de infraestrutura e serviços suficientes? Até que ponto a prerrogativa de visitas familiares periódicas serviu como medida eficaz de contenção de fluxos migratórios? E, mais ainda, se não há medida mitigadora que estipule o monitoramento contínuo dos fluxos migratórios e da atração de mão de obra que aporta à região, dimensionando suas demandas e caracterizando seu perfil, para antecipação e gestão dos potenciais impactos sociais, como deverá atuar o Poder Público local, como poderá ser responsabilizado o empreendedor por tais impactos e como poderá ser construída uma cultura institucional baseada no aprendizado de experiências passadas, nos órgãos ambientais reguladores, se não há acompanhamento sistemático de processos de mudança social? Isto, decerto, vale tanto para a fase de planejamento e instalação do projeto quanto de operação do empreendimento. Se já há claros indícios de fragilidade na execução da contratação local de partida, o que esperar do planejamento da desmobilização e dispensa de grande contingente de mão de obra após a conclusão das obras? Sem o monitoramento social durante a operação, como conhecer o destino dessa mão de obra antes empregada e de seus familiares? Em quais condições habitacionais e com que nível de acesso a serviços públicos passarão a viver? O Litoral Norte experimentará outro ciclo significativo de ocupações irregulares associados a grandes projetos, tal qual despontado na década de 60 e intensificado na década de 70?

Ancorando-se ainda no gancho acima sobre monitoramento, o EIA propõe um Programa de Supervisão e Monitoramento Ambiental das Obras (P.2.03), dentro do qual interessa destacar uma

medida específica denominada de "Supervisão e Documentação Ambiental do Processo de Execução das Obras". Atenção especial merece ser dada ao emprego do termo 'ambiental' em particular. Não obstante o esboço de uma concepção integrada de meio ambiente que transparece, aqui e ali, no estudo de impacto ambiental, ao dividir diagnóstico e avaliação em três meios distintos, a adoção do termo 'ambiental' para qualificar os componentes sob supervisão e monitoramento não pretende ir tão longe. Permanecendo no interior das fronteiras de uma abordagem *stricto sensu*, a medida teria por intuito i) gerenciar os impactos e riscos ambientais e controlar as ações ou atividades geradoras dos mesmos; ii) documentar os impactos e medidas mitigadoras e compensatórias adotadas; iii) analisar as alterações ambientais induzidas pela obra por comparações com situações preexistentes e com os impactos previstos no EIA; iv) delimitar preliminarmente as responsabilidades por impactos adicionais aos inicialmente previstos; vi) garantir a adoção das medidas e programas ambientais propostos no EIA, produzindo prova documental; e v) fiscalizar e orientar a aplicação das medidas mitigadoras e compensatórias (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 33). Apoiada em monitoramento ambiental[229], a tarefa de supervisão e documentação se propõe a registrar, sistemática e detalhadamente, todas as alterações 'ambientais' induzidas pelas obras. Todavia, o sentido fluido e polissêmico de 'ambiental' assume, neste caso, contornos muito concretos e

[229] Para a implementação do monitoramento, segundo indicação do EIA, o DER deve contratar uma empresa especializada em gerenciamento e controle ambiental, para compor a equipe de Monitoramento e Documentação, "(...) apoiando as funções de fiscalização e monitoramento de todos os procedimentos e atividades sob o ponto de vista ambiental realizados durante a fase de implantação" (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 33). Essa equipe tem por tarefa assessorar permanentemente as empreiteiras, auxiliando na definição de solução técnicas adequadas para as situações de impactos ambientais não previstos. O monitoramento deve ser operacionalizado por meio de "(...) vistorias periódicas (...), formada por técnicos especializados (Geólogo, Geógrafo, Biólogo, Eng. Civil, Eng. Agrônomo, Eng. Florestal etc)" (p. 34). As vistorias devem ser acompanhadas pelo empreendedor, pelas construtoras e/ou por autoridades ambientais incumbidas da fiscalização ambiental, bem como consolidadas em Laudos de Vistoria. Note-se, assim, que não há controle social na execução da medida de monitoramento, supervisão e documentação, caracterizando um viés regulatório mais tecnocrático e distante de abordagens recentes mais participativas e democratizantes.

Segundo Amorim e Garzón (2014), no Brasil, existe um déficit de participação dos próprios atingidos pelo empreendimento na definição e na execução do monitoramento dos impactos e na definição das medidas de mitigação e compensação mais adequadas. Essa falta de participação também figuraria como obstáculo à eficácia das medidas. Além desse ponto crítico, os programas de monitoramento costumam começar após a concessão da LI, ou seja, quando se começa a implantar o projeto. Ora, estabelecer as condições sociais preexistentes somente nesse momento, para ser utilizada como parâmetro do monitoramento em comparações futuras ('*baseline conditions*'), seria inadequado e arriscado, uma vez que impactos já poderiam estar em curso, modificando o resultado esperado do monitoramento. Por fim, falta estabelecer a exigência legal de monitoramentos independentes, para garantir a lisura e a validade do processo licenciatório – hoje baseado, via de regra, em relatórios periódicos contratados também pelo próprio empreendedor.

restritos. A listagem de processos e situações que devem receber atenção "mais enfática" [230] pela documentação claramente resvala para aqueles que possam induzir alterações sobre os componentes biofísicos, alijando da equação as alterações sobre os processos sociais, que poderiam vir a registrar impactos sociais cumulativos, de longo prazo e de segunda ordem.

Decerto, muitas das alterações sobre os componentes biofísicos produzem impactos sociais indiretos. Não obstante essa constatação, é importante perceber a ausência de garantias formais mínimas de regulação dos impactos sociais mais abrangentes, através de mecanismos como o monitoramento e a documentação das alterações nos processos sociais (por exemplo, os fluxos migratórios, o crescimento demográfico, as demandas adicionais sobre os serviços públicos, a expansão das ocupações irregulares, o aumento da violência urbana, as modificações nos processos culturais regionais, as novas dinâmicas de concentração ou desconcentração de renda, as transformações da estrutura produtiva e de classes sociais, as condições de mobilidade intrarregional, as mudanças no uso e na ocupação do solo entre tantos outros fatores). Se a fase de LP do licenciamento, que exige a formulação do EIA para a análise de viabilidade de um empreendimento com significativo impacto 'ambiental' e que também é responsável pela definição de condicionantes para sua realização, não estabelece o arcabouço regulatório mínimo para o tratamento dos impactos sociais de grandes projetos, então, em que momento essa função deve ser desempenhada? Em que âmbito da regulação pública, atualmente, é possível encontrar definições mais precisas sobre diretrizes, conteúdos e metodologias de monitoramento social, que antecipem impactos sociais de grandes projetos (inclusive de projetos colocalizados) e que apontem responsabilidades pelos seus efeitos[231]?

---

[230] A listagem de processos e situações, destacada pelo EIA para documentação, é composta por: passivos ambientais preexistentes e após as obras, características do leito de cursos d'água e dos corpos hídricos, situação remanescente nos fragmentos de mata parcialmente suprimidos, situação nas áreas de revegetação nativa, situação de implantação do projeto paisagístico, situação nas áreas de apoio utilizadas, situação a jusante de todas as erosões verificadas etc (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 35).

[231] Como apontado no segundo capítulo desta dissertação, algumas tendências teóricas recentes de AIS têm defendido a criação de Fóruns de Monitoramento e Avaliação Contínua de Empreendimentos, que poderiam ser de abrangência regional, buscando uma gestão democrática, participativa e integrada dos grandes projetos instalados numa região. Além de convergirem os distintos empreendedores e representantes políticos municipais, os fóruns seriam espaços de interação contínua com as populações afetadas. No entanto, conforme abordado anteriormente, diferentes visões teóricas necessariamente atribuiriam papéis diferenciados a esses fóruns: abordagens mais críticas (como aquela dos movimentos por Justiça Ambiental) ressaltariam a importância da visibilização dos conflitos ambientais ou das desigualdades ambientais - disputando uma maior justiça no uso, no acesso e na distribuição dos recursos ambientais -, ao passo que abordagens do *mainstream* estariam preocupadas com a chancela de legitimidade social do empreendimento ('*social license to operate*'), como estratégia de redução de riscos e conflitos sociais, geradores de

Ainda na seara das medidas da fase construtiva voltadas aos impactos sociais, um programa socioambiental merece ser considerado de perto: o Programa de Gerenciamento de Desapropriações e Reassentamento (P.2.05). Dele são extraídas duas medidas separadas, o "Plano de Gerenciamento de Desapropriações e Indenizações" e o "Plano de Gerenciamento de Compensação Social e Reassentamento Involuntário". O primeiro plano tem por objetivo a gestão dos processos de desapropriação e indenização nas áreas decretadas de utilidade pública, de modo que a liberação das frentes de obra possa ser feita de acordo com o planejamento conjunto da área de gestão ambiental e da área de engenharia. A descrição da medida, entretanto, se encerra aí. Por essa razão, outrossim, as audiências públicas do projeto seriam tomadas, em larga medida, por questionamentos, demandas e dúvidas recorrentes quanto aos processos administrativos, jurídicos e indenizatórios relativos às desapropriações. É importante relembrar, ademais, que a falta de detalhamento da medida vai de encontro aos requisitos estabelecidos pelo próprio Termo de Referência do órgão ambiental responsável – que havia, inicialmente, demandado uma itemização minuciosa para a apresentação dos Programas Ambientais, contendo objetivos, metas, público-alvo, metodologia, indicadores, recursos, sistema de registro, cronograma etc.

Problema semelhante se desdobra para a descrição do "Plano de Gerenciamento de Compensação Social e Reassentamento Involuntário", voltado à liberação da faixa de domínio nos locais onde existe ocupação de moradias e de outras instalações em situação irregular – i.e., sem documentação de titularidade do imóvel. No entanto, diferentemente do plano anterior de desapropriação, o plano de reassentamento ainda reconhece que "(...) esse tipo de situação habitacional não é plenamente conhecido na ADA. (...) caso se confirme, será necessário elaborar um Cadastro Social que identificará todas as famílias e atividades passíveis de serem incluídas no Programa" (CONSÓRCIO JGP-AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA, 2010a, p. 41). Seguindo preceitos do ordenamento jurídico brasileiro – além daqueles da Resolução n. 68 de 2009 da Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo -, o empreendedor reconhece que as famílias devem ser "(...) reassentadas em unidades habitacionais construídas para essa finalidade, preferencialmente nas proximidades dos bairros afetados, e com antecedência ao avanço das frentes de obras em cada trecho (...)" (p. 41) e reconhece sua responsabilidade na matéria. Concluindo a descrição da medida, o EIA afirma ainda: "Complementarmente, *caso seja*

---

maiores custos ao projeto. Em outras palavras, esta perspectiva estaria mais voltada às preocupações de empreendedores, justificando, em paralelo, a relevância de consultorias especializadas em AIS.

necessário, outras ações previstas incluem a elaboração e implementação de um plano de monitoramento social da população reassentada" *[grifos nossos]* (p. 41). Sem que haja efetiva orientação por parte do órgão licenciador, cujo Termo de Referência se abstém de precisar melhor o conteúdo mínimo das medidas destinadas aos impactos sociais - e, em especial, não faz menção a monitoramento social -, a proposta acima se vê refém da eventualidade. A discrepância, entre medidas destinadas aos impactos biofísicos e aquelas endereçadas aos impactos sociais, se sobressai nesse particular: chama atenção o nível de detalhamento metodológico alcançado pelo monitoramento da fauna, por exemplo, face à omissão do monitoramento social. E, não havendo definição prévia legal, fica prejudicada a garantia de aferição da manutenção ou melhoria das condições de vida das famílias reassentadas[232].

Outro ponto relevante é a inexistência de mecanismos de compensação social em nível urbano ou regional. A compensação social estabelecida atende apenas às famílias reassentadas, ou seja, àquelas afetadas diretamente pelo traçado da nova rodovia. Destarte, ao contrário da obrigação legal de Compensação Ambiental, definida pela Lei federal n. 9.985 de 2000[233], não existem institutos legais de natureza tributária incidentes sobre projetos regionais geradores de grandes impactos sociais cumulativos ou de segunda ordem (salvo em casos específicos determinados em lei, que se aproximariam dessa ideia de justiça distributiva, como o pagamento de *royalties* para municípios onde se localizam empreendimentos de exploração de

---

[232] Como discutido no segundo capítulo da dissertação, o monitoramento social contínuo, posterior à execução do projeto e posterior à mera realocação física das famílias, serve para o levantamento de informações atualizadas e relevantes que identifiquem a possível precarização de vida das famílias atingidas, indicando responsabilidades pelos danos e pelas ações de reparação. O monitoramento estaria atento à perda de emprego e renda, ao empobrecimento, à ruptura de teias de suporte social, aos transtornos psicossociais, às demandas por infraestrutura e serviços na nova localidade, entre outros problemas.

[233] Esta obrigação aparece no EIA, por meio do Programa de Compensação Ambiental (P.2.08), estabelecendo a aplicação de recursos financeiros em Unidades de Conservação, em conformidade com o artigo 36 da Lei federal n. 9.985 de 2000 (que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Com este programa, os impactos negativos da implantação do empreendimento buscam ser compensados através da aplicação de recursos financeiros na criação e/ou manutenção de unidades de conservação do grupo de Proteção Integral. Uma vez que o valor da compensação ambiental é definida em função de uma porcentagem de 0.5% sobre o valor total orçado para o empreendimento, o EIA do *Contorno Sul* estipula a aplicação de cerca de R$5 milhões em Unidades de Conservação. A Câmara de Compensação Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente do estado de São Paulo, por sua vez, fica encarregada de indicar as UCs que poderão receber esses recursos, embora o EIA indique algumas sugestões de antemão (como o PESM - núcleos de Caraguatatuba e de São Sebastião, o Parque Estadual de Ihabela e a Estação Ecológica Tupinambás).

É importante notar que o foco dessa legislação reside nas UCs de Proteção Integral, indicando também um viés mais conservacionista da política ambiental.

hidrocarbonetos ou a compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica naqueles municípios afetados por usinas hidrelétricas). As grandes somas de recursos financeiros arrecadados pela compensação ambiental[234], pela sua concepção, não se traduzem em programas que dialoguem com os problemas eminentemente urbanos e regionais – não obstante as claras imbricações históricas entre empreendimentos, ocupações irregulares e Unidades de Conservação. A ideia de uma compensação social de âmbito regional (uma espécie de tributo devido pelo 'poluidor social-pagador') merece, no entanto, ser analisada em profundidade. Se, por um lado, poderia servir como mecanismo regulatório de arrecadação financeira, de modo a enfrentar os desafios postos ao planejamento e à gestão integrada e de base regional[235], por outro lado, sua intencionalidade também poderia se ver aprisionada dentro da mesma lógica de mercantilização que parece ter tomado conta da abordagem por serviços ecossistêmicos. Essa abordagem, cuja vantagem inicial teria sido trazer à superfície a importância de elementos do meio biofísico para a manutenção de atividades humanas ou de processos ecossistêmicos fundamentais, atribuindo-lhes um valor ou uma monetarização correspondente (ainda que bastante controversa), antes desprezada no cômputo dos custos ambientais de empreendimentos, tem sofrido reveses sob interpretações mais liberais. Um exemplo disso é fornecido por Ioris (2010, p. 239 apud BARROS, 2014, p. 43), referente à cobrança da outorga onerosa pela utilização de recursos hídricos[236]:

> A cobrança tem servido para ampliar a racionalidade ligada ao fetichismo das mercadorias, que resulta de uma reificação das relações sociais e socionaturais, imposta justamente pela condição de classe. (...) Colateralmente, a cobrança opera como legitimador de atividades historicamente responsáveis pela produção de impactos ambientais na bacia hidrográfica, as quais encontram nesse instrumento

[234] No caso do Litoral Norte, para os treze projetos analisados por Teixeira (2013, p. 155), estima-se a arrecadação de algo em torno de R$265 milhões.

[235] Vale lembrar aqui, por exemplo, a recém-promulgada Lei n. 13.089 (de 12 de janeiro de 2015), que instituiu o Estatuto da Metrópole. Nele, são discriminados como instrumentos do desenvolvimento urbano integrado, entre outros, fundos públicos e compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana (vide art. 9º). Todavia, os artigos 17º e 18º, referentes ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, foram vetados e permanecem sem definição. A compensação social devida por múltiplos projetos colocalizados de grande porte, nesse sentido, poderia vir a cumprir papel relevante na eventual composição de recursos financeiros do Fundo Nacional proposto ou de fundos metropolitanos específicos, como aquele da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - Agemvale (cuja sanção ou ato de criação se deu no mesmo dia da promulgação do Estatuto da Metrópole acima). Hoje, as dotações orçamentárias da Agemvale provêm de recursos do Estado e dos municípios dessa região metropolitana.

[236] Crítica similar à mercantilização derivada da instituição de mecanismos valorativos antes inexistentes pode ser encontrada na literatura sobre instrumentos urbanísticos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Operação Urbana Consorciada.

> uma justificativa política para evitar um controle mais rigoroso por parte de reguladores ambientais. (...) a neoliberalização da natureza ocorre por meio da imposição de uma estrutura de governança, da valoração monetária de processos ecológicos, da apropriação de recursos comuns e privatização de recursos ou serviços públicos.

Em outras palavras, virtuosa virtualmente, a compensação social poderia se transformar apenas em outro instituto de legitimação de empreendimentos de alto impacto social, cujos efeitos pouco se revertem em melhoria da qualidade de vida da população local.

Pouco alento poderá ser encontrado, por sua vez, na proposição de medidas para a fase de operação do projeto. Mais sucinta ainda que as demais, esta fase vislumbra apenas dois programas socioambientais: o Programa de Contingência para Atendimento a Acidentes (P.3.02), que inclui medidas específicas de gerenciamento de riscos, controle de incêndios e plano de ação de emergência – ou seja, voltada para *riscos* de acidentes -; e o Programa de Monitoramento Ambiental da Operação do Empreendimento (P.3.01). Neste último programa 'socioambiental', novamente, são distinguidas medidas bastante restritivas do sentido de 'ambiental', sugerindo-se apenas o monitoramento de ruído e o monitoramento da fauna.

3.8. Breves Considerações

Algumas considerações e reflexões merecem ser tecidas quanto à apreciação das medidas mitigadoras e compensatórias propostas. De plano, é possível separar e abordar tais medidas a partir de duas perspectivas distintas: a primeira do ponto de vista do empreendedor (e sua consultoria contratada para execução do EIA), e a segunda sob a ótica do órgão ambiental licenciador.

Pelo viés do empreendedor, parece claro que o conjunto de medidas propostas se subordina ao cômputo geral dos custos associados à implementação do projeto – i.e., em última instância, devem estar contidas dentro de uma lógica positiva de custo-benefício. Se esta, portanto, é a lógica final que norteia a elaboração das medidas, decorrem disto duas conclusões iniciais: em primeiro lugar, todo o desenvolvimento do EIA se vê condicionado pelo imperativo de redução de custos. Assim, o fio condutor narrativo que conduz à seção final de proposição de medidas, como o diagnóstico e a avaliação de impacto, deve ser necessariamente desencadeado de modo a servir ao imperativo principal. Por meio de operações de exclusão, omissão, distorção, recorte ou subdimensionamento, manejadas pelo discurso técnico-científico, serão acionados filtros, mediações e interposições sutis, selecionando restritivamente aquilo que pode ser nomeado como

‘impacto’ e, muito em particular, como ‘impacto social’. Ainda por meio dessas operações discursivas, será possível escamotear ou encobrir o papel da cumulatividade, da incerteza, da imprevisibilidade, da impossibilidade de mensuração quantitativa de impactos de natureza intangível[237], nem por isso menos relevantes, elementos que ensejariam debates e conflitos mais explosivos em torno da aprovação do projeto e implicariam maiores custos em paralelo. Mesmo os impactos sociais diretos reconhecidos, como as desapropriações e os reassentamentos, têm sua subjetividade e historicidade subtraídas a partir da comodificação das medidas propostas, simplificando o procedimento. Desconsiderando a dimensão simbólica, afetiva e moral relativa à construção do lugar, o reassentamento e a desapropriação são subsumidos pela lógica mercantil de avaliação da propriedade privada e de suas benfeitorias:

> Destaca-se a forte identidade dos moradores com o lugar, o que torna o conceito de reassentamento nos EIA/RIMAs, na forma da disponibilização de uma gleba, avaliada em aspectos numéricos e físicos (tamanho, qualidade do solo, produtividade entre outros), como inadequado. Ao contrário do que a avaliação técnica sugere, os moradores percebem o lugar como único, devido às qualidades específicas que atribuem ao mesmo (...). Isso porque a avaliação através de atributos técnicos negligencia a historicidade do lugar, que é um resultado do processo da identificação e construção do próprio território durante a permanência de várias gerações das famílias na referida localidade (FASE; ETTERN, 2011, p. 131).

Como visto, o universo de medidas destinadas aos impactos sociais se vê resumido, no EIA do *Contorno Sul*, àquelas medidas de cunho mais imediato e de curta duração, relacionadas com a implantação das obras e suas interferências diretas sobre a população lindeira. A despeito de recomendação expressa no Termo de Referência, os impactos positivos não são alvo de medidas potencializadoras – decerto, porque implicariam custos adicionais. Em paralelo, outros impactos controversos - caracterizados como puramente positivos pelo EIA, como a geração de empregos e o aumento das receitas fiscais - ignoram os efeitos negativos de longo prazo que podem implicar para os municípios na ausência de mecanismos regulatórios mais rigorosos (como a exigência de monitoramento social contínuo, de auxílio ao planejamento urbano e regional, de estruturação de instâncias democráticas de controle social das medidas a serem implementadas pelo

[237] Como ressalta Sigaud (1988, p. 108): “Como (...) irá o setor *[elétrico brasileiro]* compensar as perdas de um grupo social que é dividido ao meio pelas águas represadas (...)?” *[grifos nossos]*. Como pode o empreendedor compensar a desestruturação dos modos de vida, das teias de relações sociais e das formas de cooperação econômica dos atingidos pelo projeto? Em outras palavras, aquilo que não pode ser mensurado, quantificado ou convertido em valor de troca gera estranheza, incômodo e impasse. Para evitar esses constrangimentos, o domínio dos impactos intangíveis, imateriais e de longo prazo, próprio dos processos socioculturais, é posto na penumbra do discurso objetivista e racional do EIA, enquanto omissão deliberada.

empreendedor, de projetos habitacionais e de adequação da infraestrutura de serviços básicos dos núcleos urbanos, condizentes com o aumento da demanda esperada, etc) (FASE; ETTERN, 2011).

A segunda conclusão que decorre do imperativo da contenção de custos reside, por sua vez, na definição limitada da categoria de 'atingido', como documentado por farta literatura crítica da área (ACSELRAD et al., 2009; FASE; ETTERN, 2011; SIGAUD, 1988; TEIXEIRA et al., 2002; VAINER, 1996). Uma vez que o problema central reside na relação custo-benefício eficiente, a expansão dos sentidos da categoria e do contingente numérico dos atingidos só pode operar de modo diametralmente oposto à lógica do empreendedor[238]. Mais ainda, importará ao responsável pelo projeto e à sua consultoria ambiental potencializar o espectro de possíveis beneficiados por comparação ao conjunto de afetados negativamente pelo empreendimento. Por essa razão, os afetados são restringidos apenas à população lindeira, na medida em que estão *diretamente* relacionados aos incômodos das obras civis, ao passo que são negligenciadas do universo de atingidos o restante da população regional e o novo contingente de trabalhadores e familiares que aportarão à região em busca de trabalho (FASE; ETTERN, 2011), sobre os quais recairão os impactos cumulativos e de segunda ordem com maior durabilidade – os quais, caso incorporados efetivamente pelo EIA, implicariam medidas correspondentes mais duradouras e de alto custo. *Pari passu*, para exacerbar a importância dos benefícios gerados pelo projeto, emprega-se o discurso do interesse estadual e regional como mediação. Ao fazê-lo, entretanto, os interesses das parcelas atingidas são enquadradas de forma negativa, como entraves a serem superados ou como expressões sociais conflitantes com os interesses superiores do crescimento econômico e do bem-estar geral da sociedade, deslegitimando seus anseios e suas demandas (FASE; ETTERN, 2011).

Se fica clara a perspectiva do empreendedor e a consequente orientação da consultoria ambiental na elaboração das medidas, importa agora tecer algumas reflexões acerca do papel desempenhado pela regulação pública ambiental, através da atuação dos técnicos dos órgãos licenciadores, que analisam os EIAs. Como procurou-se argumentar na recomposição histórica nacional e internacional, apoiada em revisão bibliográfica da área, os órgãos ambientais reguladores têm colhido diversas críticas no que concerne à efetiva incorporação de diretrizes, à

[238] No fim das contas, os atingidos figurarão sempre como problema a ser transposto no licenciamento: "Na medida que o 'social' não interefere na tomada de decisões, ele só pode vir a se constituir como 'problema', para o qual deverá ser buscada uma solução qualquer e a qualquer preço, dentro do cronograma apertado das obras civis. E é exatamente porque o 'social' ocupa essa posição subordinada que as soluções encontradas são sempre desfavoráveis à população" (SIGAUD, 1988, p. 104).

consideração adequada e à formulação de condicionantes específicas no trato dos impactos sociais de grandes empreendimentos. Pesquisas focadas na experiência brasileira e estrangeira com avaliação de impacto social têm destacado as fragilidades em torno da elaboração tecnocrática do EIA, bem como a presença de uma mentalidade conservacionista ou associetal (VANCLAY, 2002), pouco sensível às práticas socioculturais distintas de grupos sociais atingidos por projetos ou mesmo a critérios de equidade ambiental (ACSELRAD et al., 2009), no seio dos órgãos reguladores do licenciamento.

Tais características, historicamente internalizadas e cristalizadas no interior dos órgãos ambientais, carregam consigo uma série de consequênciais do ponto de vista das repercussões atuais da regulação via licenciamento. Duas ordens de problema talvez possam ser distinguidas para fins didáticos, embora estejam interligadas na prática: uma teórico-metodológica, a outra sociopolítica. Quanto à primeira ordem de problema, é possível afirmar que, ao legitimar a utilização de métodos baseados numa percepção tecnicista e empobrecida de 'meio ambiente', sem consulta apropriada às populações atingidas na elaboração do EIA, o órgão regulador ratifica uma única forma hegemônica de compreensão das relações (apartadas) entre processos socioculturais e processos biofísicos, perdendo de vista a diversidade de sentidos atribuídos ao território e seus recursos ambientais. Em vez de explicitar as diversas racionalidades em disputa, o modelo de licenciamento atual termina por selecionar e legitimar apenas um dos vários tipos de narrativa possíveis, beneficiando a visão do empreendedor em detrimento dos grupos sociais locais:

> (...) as propostas (técnicas) de compensação e mitigação dos impactos se referem a problemas isolados, partindo da crença de que uma grande parte da paisagem social e ambiental a ser destruída pode ser reconstruída. Trata-se de uma **forma abstrata de interpretar o meio ambiente**, que é visto como composto por módulos ou elementos como rios, florestas, espécies, etc., passíveis de reconfiguração através de procedimentos técnicos, para adequar o meio ambiente à obra em questão **[grifos nossos]** (FASE; ETTERN, 2011, p. 132).

Esse modelo de atuação dos órgãos licenciadores, reproduzido ao longo das décadas, não parece ter incorporado - na prática, a despeito do discurso socioambiental contrário - muitos dos avanços registrados na área de AIS, nos últimos quinze anos. Em verdade, a postura do órgão ambiental aparenta ser paradoxal em muitos momentos, debatendo-se internamente entre dois posicionamentos: de um lado, aquele que mantém uma perspectiva tecnicista de viés mais conservacionista, vinculada às ciências naturais e preocupada com o controle da qualidade ambiental dos processos biofísicos; de outro, um tímido impulso à atualização da forma de

regulação dos impactos de empreendimentos sob licenciamento, de modo a abarcar a dimensão social, em sintonia com formulações socioambientais (hegemônicas) mais recentes, sobretudo, a partir da década de 90 – com a consolidação da ideia de desenvolvimento sustentável. Contudo, ao abarcar o universo social, o órgão licenciador ainda o faz de maneira bastante restritiva e dentro das fronteiras pouco conflituosas do pensamento ambiental dominante, que aposta mais em soluções tecnológicas de controle ambiental em detrimento de abordagens fundadas em princípios de justiça ambiental, que explicitam os conflitos e as desigualdades sociais e ambientais em torno da localização de grandes empreendimentos. Esse paradoxo aparente, ou essa postura que avança dentro do conservadorismo, encontra respaldo em documentos oficiais de orientação técnica publicados pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, por exemplo, como o recém-lançado "Manual para Elaboração de Estudos para o Licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental" (2014). Nele, o órgão regulador oscila entre a reprodução de metodologias tradicionais baseadas em coleta de dados estatísticos de fontes secundárias (e, nesse aspecto, o EIA do *Contorno Sul* cumpre à risca o roteiro indicado pelo órgão, cabendo a este último as mesmas críticas endereçadas à consultoria ambiental) e a incorporação de algumas (poucas) tendências mais atuais de avaliação de impacto social. Entre as tendências, figuram: a consideração de impactos sociais anteriores à fase de implantação do projeto (como a geração de expectativas na população); a incorporação de manifestações imateriais da cultura popular e dos modos de vida de populações tradicionais no diagnóstico e na avaliação de impacto sobre o patrimônio cultural da área de influência; o levantamento participativo e em profundidade da organização social da AID e da percepção local em relação ao seu meio ambiente de vida e à instalação do empreendimento[239], o detalhamento de diretrizes e critérios para elaboração de estudos e estimativas das famílias que

[239] "Descrever o sistema de organização social, identificando forças e tensões sociais; grupos e movimentos comunitários; lideranças comunitárias; forças políticas e sindicais atuantes; entidades ambientais; associações ou outros possíveis representantes dos interesses da comunidade local. Caracterizar de forma a identificar e esclarecer suas reivindicações, o papel e importância dessas organizações sociais (...), lideranças, forças políticas e associações. Realizar interação com a comunidade e descrever todas as reuniões e contatos realizados durante a fase de planejamento, apontando suas principais reivindicações e/ou preocupações com o empreendimento. Caracterizar, por meio de levantamento primário, a percepção dos moradores em relação à região onde vivem e sua expectativa em relação à implantação do empreendimento. Identificar possíveis conflitos de interesse na ADA e AID e realizar levantamento de reclamações da população do entorno. Apresentar um levantamento da percepção da população residente na AID em relação às condições de vida e ambientais da região" (COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014, p. 136).

serão afetadas por desapropriações e reassentamentos[240]; e a consideração apropriada da pressão adicional que será gerada sobre a infraestrutura e os serviços públicos por conta da atração de mão de obra e consequente crescimento demográfico[241]. Apesar desses avanços teóricos positivos registrados no manual de orientação técnica (ainda que não haja explicitação de critérios de equidade ambiental), os resultados alcançados pela análise aprofundada do EIA do projeto *Contorno Sul* parecem se coadunar com as críticas esboçadas historicamente pela bibliografia especializada. É digno de apontamento, por exemplo, o fato de que todas as novas tendências incorporadas na forma de discurso documentado foram flexibilizadas pelo próprio órgão ambiental regulador na análise e aprovação final do caso em tela.

---

[240] "Realizar levantamento do perfil socioeconômico dos atingidos, compreendendo estimativas de dados pessoais e de trabalho e renda. Avaliar a titularidade dos imóveis a serem afetados, indicando se os atingidos são proprietários ou não proprietários (posseiros, parceiros, meeiros, arrendatários, agregados, trabalhadores assalariados, peões, inquilinos etc.). Avaliar se entre os afetadas existem comunidades extrativistas, tradicionais, indígenas, quilombolas, entre outras de relevância sociocultural e econômica. Com base nesse levantamento, avaliar a possibilidade de interferência nas comunidades locais, nas relações de vizinhança e na dependência socioeconômica. Apresentar estimativa de imóveis e famílias que serão reassentadas em função das obras. Propor formas de mitigação e/ou compensação para o impacto da desapropriação e do reassentamento involuntário das populações afetadas, entre elas: pagamento em pecúnia (indenização em dinheiro), a permuta de áreas por outras em condições iguais ou superiores; o reassentamento coletivo em região próxima; desapropriação total e indenização da propriedade atingida em mais da metade da área total, entre outras. Nos casos de reassentamento involuntário, avaliar a viabilidade de aquisição de áreas para o reassentamento, e as condições físicas dessas áreas (acessos, equipamentos de saúde e educação, infraestrutura de serviços etc.). Quanto ao reassentamento involuntário, apresentar medidas sociais mitigadoras para proprietários e não proprietários afetados. Avaliar a possibilidade de firmar convênios entre o empreendedor e centros de formação profissionalizante para a qualificação da população reassentada, visando à reinserção econômica nas novas áreas de moradia e trabalho. Quando da desapropriação ou reassentamento de parte significante de uma comunidade, avaliar a possibilidade de isolamento das famílias não afetadas diretamente e verificar a viabilidade de desapropriação e proposição de medidas mitigadoras para as mesmas. Prever ainda o acompanhamento e assistência social junto às famílias, durante período não inferior a um ano" (COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014, p. 166-167).

[241] "Com base no diagnóstico realizado sobre a capacidade de suporte das estruturas existentes nas áreas de saúde, educação, habitação, segurança e saneamento, avaliar a possibilidade da mobilização de mão de obra para implantação e operação do empreendimento afetar a capacidade do(s) município(s) de atender a população local e a flutuante, bem como interferir na dinâmica local (comércio, necessidade de moradia para os trabalhadores e suas famílias, transporte etc.). Apresentar a estimativa de criação e os pré-requisitos dos postos de trabalho necessários nas diferentes atividades durante a implantação do empreendimento. Visando minimizar a mobilização de mão de obra externa e como mitigação à atração de mão de obra e contingentes migrantes, prever parcerias junto às prefeituras municipais para contratação de mão de obra local. Com o apoio de órgãos de contratação de trabalhadores, se necessário, realizar cadastros da mão de obra local disponível, veiculando propagandas pela mídia e cartazes com especificação dos tipos de profissionais necessários. Verificar a necessidade de capacitação da mão de obra local, priorizada antes de se empregar trabalhadores de fora dos municípios onde serão realizadas as obras. Para mitigar este impacto, indica-se a realização de um Programa de Reforço da Infraestrutura Municipal, com ações para redução da possível pressão e a necessidade de reforço das infraestruturas e equipamentos sociais existentes, propondo ações que visem a melhoria do atendimento às áreas consideradas mais deficientes" (COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014, p. 168).

A falta de introjeção efetiva de uma concepção socioambiental, orientada por príncipios de equidade ambiental, na institucionalidade vigente, parece apontar tanto para a necessidade de uma maior sensibilização dos órgãos reguladores em relação à questão (ACSELRAD et al., 2009) quanto para a relevância da retomada de pesquisas mais sistemáticas, baseadas em monitoramento contínuo e na comparação entre experiências regionais diversas, com o fito de desenvolver um conhecimento mais aprofundado sobre os reais custos e benefícios de longo prazo originados de grandes empreendimentos. Se, no Brasil, os procedimentos de AIA para processos biofísicos já são robustos e bem desenvolvidos, por outro lado, ainda não há prática bem estabelecida de avaliação de impacto social (BERNARDELLI et al., 2014**)**. Decerto, o aprimoramento de pesquisas nacionais sobre AIS cumpriria alguns objetivos importantes: em primeiro lugar, poderia vir a sistematizar os resultados de experiências passadas e recentes, configurando um arcabouço teórico consolidado para aprendizado institucional dos órgãos ambientais[242]. Em segundo lugar, faltam pesquisas que atestem a real efetividade das medidas mitigadoras e compensatórias adotadas (afinal, estas são *condicionantes* da viabilidade de um empreendimento) e as condições sociais pós-implantação do projeto. Se a pesquisa pós-operação é frágil e carece de maior controle social, pouco conhecimento público pode ser produzido para aperfeiçoar, refutar ou reformular medidas que venham a ser propostas como condicionantes de outros empreendimentos[243]. Aparentemente, o estado da arte atual relativo às medidas sociais tem demonstrado um tipo de

[242] Se o órgão ambiental tem por finalidade orientar e direcionar o processo de elaboração do EIA, estabelecendo diretrizes e conteúdos mínimos, parece relevante também que tenha conhecimento, sistematize e indique um conjunto de referências bibliográficas atualizadas e relevantes para elaboração dos estudos do meio socioeconômico. Destarte, a lista empobrecida de referências bibliográficas para a área de AIS, encontrada no EIA do *Contorno Sul*, pode ser compreendida como sintoma semelhante da falta de atualização do próprio órgão ambiental regulador no tocante à matéria. Vide o item 11.0 do EIA (Referências Bibliográficas): de 34 páginas de bibliografia, o componente socioeconômico aparecerá apenas na página 31, denotando um claro desequilíbrio entre os três meios. Do pouco que resta, boa parte do espaço é tomado por legislação ambiental, por sítios eletrônicos para coleta de dados secundários de dados econômicos e sociais da região, textos acadêmicos sobre turismo, modelos e teorias econômicas ecléticas entre si (como Marx, David Ricardo e Adam Smith), além de textos díspares sobre Espanha, Santa Catarina e Escócia. Em suma, não existe qualquer referência bibliográfica que faça alusão aos últimos avanços teóricos na área de AIS tampouco textos metodológicos de referência para a elaboração dos estudos no meio socioeconômico ou bibliografia nacional que tenha se debruçado sobre a experiência histórica com impactos sociais de grandes projetos. Embora o campo da AIS não seja ainda plenamente consolidado no Brasil, existem diversos autores que pesquisam o tema a partir de perspectivas específicas, tais como: patrimônio, comunidades tradicionais, governança, justiça ambiental, conflitos socioambientais, impacto econômico e tributário, crescimento populacional, impactos cumulativos etc.

[243] Como destacam Filho e Marinho (2014, p. 527): "Os acompanhamentos das condicionantes das licenças são efetivamente desenvolvidos após a expedição da LO e restrito aos principais aspectos biofísicos considerados pelo EIA e, em geral, confirmados pelo órgão ambiental. Dessa forma, os benefícios sociais previstos no EIA não são devidamente aferidos".

funcionamento baseado na reprodutibilidade das indicações de manuais técnicos, atentando mais para a tipologia do projeto e muito menos para as especificidades de cada contexto territorial. Nesse sentido, a regulação pública ambiental tem ficado refém de processos burocráticos pouco afeitos ao aperfeiçoamento do processo global de avaliação de impacto e, por tabela, do modelo de licenciamento. Por fim, com o apoio de pesquisas mais sistemáticas, seria possível aferir tanto a distribuição diferencial de impactos entre os grupos sociais e entre escalas territoriais (nacional, estadual, regional e local) quanto qualificar amiúde os impactos sociais cumulativos e de segunda ordem derivados dos grandes projetos, a fim de aprimorar os mecanismos de responsabilização existentes. Afinal, se os custos sociais desses projetos estão sendo subdimensionados no processo de AIA, que deixa de atribuir responsabilidade jurídica por seus danos aos empreendedores colocalizados, parece lógico afirmar que o modelo de regulação pública vigente tem facilitado a socialização injusta de tais custos à coletividade. As externalidades negativas difusas e menos diretas originadas dos empreendimentos, assim, têm se convertido naquilo que Acselrad et al. (2009) chamaram de "mais-valia ambiental", uma modalidade de lucro proveniente da exploração e socialização de danos ambientais, cujos ganhos advêm de uma economia regulatória baseada na transferência dos seus custos associados.

É nesse momento que a primeira ordem teórico-metodológica do problema se conjuga com a segunda ordem mencionada, a sociopolítica. Hoje, os aparatos institucionais de regulação ambiental responsáveis pela AIA e pelo licenciamento têm sido facilitadores ou mediadores, em muitos casos, da reprodução ampliada do quadro de desigualdade social e ambiental já existente no país – seja pela omissão, pela flexibilização ou pela desconsideração dos aspectos sociais -, entre grupos sociais de uma localidade e entre escalas territoriais. A regulação ambiental também tem permanecido presa, pela própria natureza da AIA, no nível das preocupações ambientais do projeto, perdendo de vista as transformações regionais mais amplas. No limite, a própria regulação pública – isto é, o planejamento estatal –, com sua racionalidade tecnicista e abstrata desvinculada do território (FASE; ETTERN, 2011), tem contribuído com a ampliação de processos desiguais e com o aprofundamento dos passivos sociais e ambientais, em virtude do modelo de atuação do licenciamento e da forma de condução da AIA. Muitas são as experiências nacionais coletadas que comprovam essa afirmativa: de hidrelétricas como Tucuruí e Balbina, já sedimentados no registro histórico, passando por projetos mais recentes como as hidrelétricas de Belo Monte, Santo Antônio

e Jirau, no norte do país, até empreendimentos de irrigação no sertão nordestino[244] e de exploração de petróleo no norte fluminense. A esse respeito, por exemplo, Herculano e Correa (2011, p. 07) alertam para a dissociação comum entre o planejamento ambiental de projetos e o planejamento urbano local, na avaliação de impacto e no licenciamento das atividades petrolíferas, deixando de embutir efetivamente os efeitos da urbanização acelerada, dos fluxos migratórios e da dinamização econômica sobre as estruturas políticas municipais de planejamento e gestão:

> Ao se tornar polo de atração, sem preexistir condições técnicas para efetivar o planejamento urbano e programas sociais, o município passou a estar submetido às demandas do mercado e pressionado pelo forte movimento migratório de mão de obra, não tendo sido o poder local capaz de mitigar os efeitos do crescimento econômico e populacional acentuados. Assim, o processo de favelização (em decorrência de grande valorização imobiliária provocada pela instalação da indústria do petróleo e da incapacidade de absorção da mão de obra não qualificada), a ocupação desordenada do solo (inclusive, em áreas estratégicas de preservação ambiental) e a criminalidade (a riqueza trazida pelo petróleo trouxe também um mercado consumidor de drogas e de prostituição) são elementos que integram o passivo social e ambiental do eldorado do petróleo.

[244] Barros (2014) traz um relato crítico da experiência com grandes projetos de irrigação no sertão nordestino, ao abordar a estrutura do conflito em torno do projeto da transposição do rio São Francisco. Ao fazê-lo, a autora denuncia a indução e o suporte ativo do planejamento regional estatal, que beneficiaria os interesses de grupos econômicos privados ao mesmo tempo em que espoliaria as populações rurais do acesso à terra e à água. Em paralelo, outrossim, as zonas urbanas de pequenos municípios viriam a se expandir em decorrência do êxodo rural, sem o devido acompanhamento da expansão das redes de infraestrutura e da provisão de serviços básicos à população, passando a depender da arrecadação de tributos originada dos grandes produtores regionais vinculados aos projetos de irrigação e se tornando celeiros de mão de obra barata e temporária para os mesmos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de considerações finais, cabe aqui retomar primeiro o fio condutor da argumentação empreendida, ressaltando aquele que foi o objeto de estudo selecionado, bem como a premissa inicial que norteou toda a pesquisa. Feito isso, é possível passar, então, à rememoração das contribuições teóricas que a presente dissertação procurou esboçar durante o seu desenvolvimento e, por fim, à tecitura de algumas reflexões mais gerais, na tentativa de delinear possíveis desdobramentos para pesquisas futuras e mapear novas agendas de estudo sobre o tema relevantes para a atualidade.

O 'lugar do social na avaliação de impacto ambiental' – ainda que restrito, metodologicamente, nesta pesquisa, ao chamado 'componente antrópico' ou 'meio socioeconômico' do EIA - foi o objeto de estudo por excelência da dissertação, cuja premissa (a subordinação desse 'social' na AIA) abriria as 'frentes de trabalho' de cada capítulo, servindo como norte da argumentação. Através de extensa revisão bibliográfica sobre AIA e AIS, tanto nacional quanto internacional, e por meio de levantamento, análise e sistematização de dados sobre o licenciamento e a avaliação de impacto de um grande projeto de infraestrutura localizado no Litoral Norte do estado de São Paulo (o *Contorno Sul* da rodovia Nova Tamoios), foi possível identificar e ilustrar a relevância da premissa proposta, amparada por fortes indícios teóricos e empíricos.

Para conduzir melhor a narrativa, optou-se pela exposição do texto em três capítulos. A primeira parte procurou investigar o sentido da construção histórica responsável pela fragilidade e pela subordinação da dimensão social no interior dos EIAs, em relação aos componentes biótico e físico. Através da incursão em diferentes fontes bibliográficas, de variadas áreas, buscou-se qualificar o contexto histórico particular de surgimento e consolidação das normas e instituições que regem a exigência de avaliações e estudos de impacto ambiental no Brasil - e, em última instância, que regem a própria regulação pública dos impactos sociais de grandes projetos. Apoiado neste resgate histórico (que perpassa, sobretudo, as décadas de 1970 e 1990), procurou-se desenvolver uma análise sob o prisma da formação e consolidação do campo ambiental brasileiro - desvelando suas lutas e tensões originárias, o reposicionamento de seus agentes no campo e a luta pela hegemonia na definição legítima de 'meio ambiente' -, de modo a embasar o

argumento central da subordinação do componente social no discurso ambiental hegemônico (responsável, no limite, pela formatação do conteúdo das normas ambientais e, em especial, dos EIAs). No ínterim, em sintonia com os desdobramentos teóricos em torno do conceito polissêmico de 'desenvolvimento sustentável' e com a consolidação da regulação ambiental de projetos, seria possível identificar ainda a emergência de novos discursos e práticas de avaliação de impacto: saindo de uma avaliação de impacto ambiental considerada tradicional e setorializada (a AIA), consubstanciada no EIA (seu principal documento), passando pelas tentativas (frustradas) de regulamentação de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), autoproclamada como uma abordagem integrada de meio ambiente e abrangente (por incluir a consideração de políticas, planos e programas), até desaguar naquela que seria a terceira onda de AI, a recente abordagem da Avaliação de Sustentabilidade (AS), ainda pouco difundida no país. Em paralelo à AS, nos últimos anos, têm surgido posições, discursos e práticas contra-hegemônicas no terreno da avaliação de impacto, que se reconhecem pelos princípios da Justiça Ambiental e que defendem uma Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento democratizante da convencional AIA. Os elementos centrais desta AEA e da própria Justiça Ambiental foram explorados por esta dissertação tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico, servindo de suporte crítico na análise do caso empírico escolhido e no desenvolvimento de uma abordagem sensível à complexidade da dimensão social.

Com espírito similar, o segundo capítulo entrou em cena para aprofundar o conhecimento sobre as novas tendências no terreno da avaliação de impacto com foco nos processos sociais, voltando seu olhar agora para o plano internacional. Sem perder o fio condutor da narrativa fundado na ideia da institucionalização de um campo ambiental complexo - com agentes em disputa pelos sentidos, códigos e normas dominantes peculiares ao campo -, já delineado no primeiro capítulo, a segunda parte da dissertação apontou para a constituição progressiva de um subcampo relativamente autônomo no interior do campo profissional da avaliação de impacto ambiental, autointitulado Avaliação de Impacto Social. Através da recuperação histórica das origens e da formulação de valores, príncípios e métodos próprios da AIS, procurou-se desvelar as disputas subjacentes em torno da definição de 'ambiente', entre os agentes internacionais envolvidos no campo da AI (adeptos da tradicional AIA, da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) ou da nascente AIS) ou no diálogo com outros campos externos, como o político e econômico. Nesta parte, a pesquisa buscou evidenciar a luta pela expansão das fronteiras legítimas do 'social' no interior do conceito polissêmico de 'meio ambiente', condição *sine qua non* para o

reconhecimento da relevância e da validade científica da AIS enquanto disciplina e para conquistar mais espaço para as questões sociais nos processos de regulação ambiental.

Apanhando as contribuições históricas e os achados teóricos advindos dos dois primeiros capítulos, deu-se um salto rumo à investigação de um caso nacional recente. Tomando como matéria-prima principal de análise o EIA de um projeto de anel rodoviário situado no Litoral Norte do estado de São Paulo, a pesquisa procurou identificar e ilustrar empiricamente os mecanismos seletivos de incorporação, recorte, destaque, omissão e/ou exclusão que os estudos de impacto ambiental, via de regra, operam para descrever a dimensão social afetada por seus projetos (corroborando com a bibliografia revisitada) e como o fio condutor diagnóstico-avaliação de impacto, assim construído, resvala para uma prescrição subsequente do que se considera apto e legítimo para mitigar e compensar, através de medidas ou condicionantes. Ao destrinchar analiticamente as várias partes que compõem o EIA, a pesquisa pretendeu também averiguar em que medida as novas formulações teórico-discursivas emergentes no campo ambiental (nascidas do bojo de movimentos socioambientalistas e de justiça ambiental contestatários de meados da década de 80 em diante, no Brasil), bem como da profissionalização dos agentes e da institucionalização de um subcampo específico da AIS no exterior (não tão contestatários assim), nos últimos vinte anos, têm encontrado ressonância na prática da avaliação de impacto ambiental de projetos no país. Isto é, em que medida tais formulações têm sido apropriadas por agentes reguladores e consultores técnicos responsáveis pelos EIAs, seja na definição de Termos de Referência, seja na forma de elaboração dos estudos, e como esses agentes do campo ambiental percebem e descrevem (nas entrelinhas) o sentido de ‘meio ambiente’ e de ‘impacto ambiental’. Afinal, até que ponto a dimensão social é entendida como parte indissociável do meio ambiente e alvo de impactos não só diretos e temporários, mas também difusos, cumulativos, indiretos e de longo prazo.

Sem deixar de lado o suporte teórico-interpretativo proporcionado pela pesquisa bibliográfica dos dois capítulos iniciais, buscou-se analisar as ausências, lacunas, insuficiências, distorções e omissões ativas no trato da dimensão social, procurando compreendê-las como indicações dos contornos momentâneos assumidos pela regulação ambiental brasileira. Em outras palavras, buscou-se compreendê-las como indícios da configuração atual das fronteiras do ‘social’ na regulação ambiental de projetos, enquanto construção histórica atravessada por interesses

conflitantes entre os envolvidos nas disputas por hegemonia do campo ambiental. A partir dessa chave interpretativa, foi possível refletir sobre o raio da esfera daquilo que é hoje considerado legítimo como tema ou impacto social, no interior do campo ambiental, carregando consigo a possibilidade de ser enunciado nos estudos ambientais, de ser reivindicado no espaço público e de ser objeto de deliberação política enquanto forma reconhecida de impacto ambiental relacionada especificamente ao meio socioeconômico.

Feita esta incursão retrospectiva na tentativa de recuperar a linha argumentativa e os principais objetivos de cada capítulo, algumas reflexões merecem ser tecidas nas considerações finais da pesquisa. De início, talvez seja valioso pensar o objeto de estudo selecionado por esta dissertação a partir da metáfora de um novelo: como um novelo, ao longo da pesquisa empreendida, o componente social da AIA iria se desenrolando progressivamente e, a cada desenrolar de fio, mostraria outras camadas mais profundas relacionadas ao tema, saindo da superfície imediata e apontando para a pesquisadora questões mais fulcrais da problemática – algo como o nó górdio da estrutura do novelo. Por isso, para a exposição das reflexões finais, vale a pena seguir esse mesmo percurso – da superfície ao nó.

Delineadas as críticas em relação à posição subordinada da dimensão social na prática de avaliação de impacto ambiental, consubstanciada na elaboração e análise do EIA, pode-se inquirir: o que esperar da AIA de projetos como principal mecanismo de regulação pública dos impactos sociais de grandes projetos? Quais perspectivas se colocam para aqueles que, como a autora, advogam uma maior preocupação com a justiça ambiental, com a incorporação efetiva de impactos sociais (difusos, de longo prazo, indiretos e de difícil quantificação) e com a consideração de distintas lógicas e sentidos que governam a relação intrincada entre grupos sociais e seu meio ambiente? A resposta, seguindo a linha teórica da argumentação do texto, talvez seja: o sentido da AIA permanece em disputa. É preciso ainda avançar muito na correlação de força política, entre os diversos contendores do campo ambiental (empreendedores, consultores, técnicos reguladores, grupos sociais atingidos por projetos, ONGs ambientalistas e socioambientalistas etc), para modificar a percepção dominante sobre meio ambiente e o discurso ambiental hegemônico que atravessam as estruturas atuais da regulação ambiental. É na disputa e no embate pela apropriação de sentidos que serão configurados os propósitos e a direção futura da AIA enquanto instrumento de suporte ao planejamento ‘ambiental’ - tal qual ensina a experiência histórica dos conceitos de

‘desenvolvimento sustentável’ e de ‘socioambientalismo’, noções polissêmicas e profundamente incorporadas, ressignificadas e politizadas a partir da posição (hegemônica ou subordinada) daqueles que as enunciam no interior do campo.

Se, por um lado, é preciso reconhecer os avanços obtidos durante o período inicial de abertura e redemocratização do país, quando foram então formuladas as principais referências legislativas em matéria de AIA e de licenciamento, por outro lado, é também importante se esquivar de qualquer tipo de preciosismo jurídico em excesso. Dito de outra maneira, ao mesmo tempo em que o esforço de estruturação de normas mínimas para a regulação de projetos de significativo impacto deve ser visto como uma expansão histórica (muito bem-vinda) da fronteira de reconhecimento de direitos (tanto individuais quanto coletivos e difusos, como no caso do meio ambiente), distanciando-se da arbitrariedade e discricionariedade completas de períodos anteriores, há que se atentar para as limitações do potencial democratizante de garantias puramente jurídicas. O amplo debate político por trás da regulação ambiental de projetos, viabilizado por uma efetiva participação social em todo o transcorrer do licenciamento ambiental e do processo de AIA, se vê ceifado já de partida pela restrição jurídica da participação (e, quanto mais, do poder deliberativo) ao momento das audiências públicas estabelecidas para a fase de obtenção da Licença Prévia. Qualquer tentativa (tímida) atual de expansão e aprofundamento dos processos participativos consagrados à AIA, como para a elaboração dos Termos de Referência ou para a elaboração dos EIAs junto aos consultores ambientais chancelados pelo discurso técnico-científico, tem sofrido postergações intermináveis no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), sem previsões positivas de desenlace do problema. Por sua vez, sem ampla participação social e democratização de dois dos principais instrumentos de planejamento e gestão ambiental existentes, o binômio AIA-licenciamento, resta prejudicado o horizonte de ampliação do reconhecimento da dimensão social dos impactos ambientais e, mais ainda, a partir da perspectiva da Justiça Ambiental.

Mesmo diante de um contexto político nacional pouco propício a transformações mais estruturais, parece ainda relevante contribuir com pesquisas e formulações que avancem, teórica e metodologicamente, no sentido da concretização de uma AIA fundada em princípios de equidade ambiental e social, procurando trilhar um caminho que vincule denúncias a proposições, sem

deixar de lado a importância e o peso dos processos políticos reais que condicionam (sob o prisma da equidade) avanços e retrocessos.

Com esse olhar mais apurado, passa-se à segunda pergunta: do ponto de vista estrito do instrumento, a regulamentação existente é hoje suficiente para regular os impactos sociais de grandes projetos no país – isto é, antecipá-los, preveni-los, mitigá-los, geri-los, monitorá-los e fiscalizá-los? Sem dúvida, uma atualização da Política Nacional do Meio Ambiente e da resolução CONAMA n. 01/86 (e de suas congêneres estaduais), datadas da década de 80, ajudaria a limpar e abrir o terreno para definições mais precisas de 'impacto social', 'processos de mudança social', 'meio ambiente', 'atingido', 'impactos cumulativos', 'indiretos' e de 'segunda ordem', por exemplo, acompanhando tendências mais recentes de abordagens integradas. Para a análise do universo social, seria ainda de suma importância que as normas disciplinadoras refletissem a consideração apropriada de temas como cultura, gênero, equidade, território, poder, violência, populações tradicionais entre tantos outros conceitos caros ao entendimento da dinâmica social. Além disso, uma atualização legislativa poderia estabelecer orientações metodológicas específicas para o estudo do meio socioeconômico, com requisitos de participação e engajamento social em todo o processo de AIA, desde o planejamento do projeto até o monitoramento de sua implantação e a gestão dos impactos e das medidas condicionantes (não apenas no momento das audiências). Decerto, as possibilidades virtuais dessa maior democratização da gestão ambiental são muitas, estão em aberto e dependerão largamente da conjuntura política do país. Por ora, importa afirmar que uma possível atualização (mais progressista) poderia servir de guia para o aprimoramento da atual regulação pública de órgãos ambientais e poderia abrir um flanco para o debate político de fundo sobre a socialização injusta de custos sociais de projetos às populações locais afetadas por eles.

Se a mera existência de normas jurídicas, como dito acima, não é suficiente para garantir a efetividade de uma avaliação de impacto social preocupada com critérios de equidade ambiental, isso não deve anular o esforço de elaboração de um quadro conceitual e metodológico mais claro e bem definido, registrado nas normas nacionais que disciplinam o instrumento de AIA, por mais desafiador que seja. Nesse sentido, ao sinalizar lacunas e omissões persistentes na prática da AIA referente ao chamado 'meio socioeconômico', contrapondo-as aos desdobramentos teóricos nacionais e internacionais das últimas duas décadas, a dissertação também buscou servir de

alicerce para a indicação de novos caminhos. Ainda que pela negativa em muitos momentos (i.e., apontando as várias mediações discursivas interpostas e os filtros institucionais, no decorrer da AIA, que findam por subtrair o 'social' da equação de viabilidade de um projeto), espera-se que as ponderações realizadas sirvam de norte para pensar um modelo diferente de avaliação de impacto, que leve em consideração aspectos intangíveis, não quantificáveis, incertos, sem relação causal direta e imediata ou pouco propensos à delimitação de fronteiras espaciais rígidas. Em suma, os resultados alcançados pela pesquisa parecem corroborar com o diagnóstico mais amplo, identificado por parte da literatura especializada da área, de que não existiria um excesso de avaliações de impacto ambiental, mas sim um severo déficit de avaliações socioambientais de qualidade para o licenciamento de empreendimentos em curso, no país.

Outra reflexão - que decorre necessariamente do exposto acima – diz respeito àquilo que se compreende por uma avaliação socioambiental de 'qualidade'. Ainda que contenha estruturas, procedimentos e objetivos de natureza técnico-científicos, a abordagem utilizada pela pesquisa procurou desvelar antes os usos e meandros profundamente políticos do instrumento de AIA. Longe de ser imparcial, o exercício de avaliação de impacto carrega consigo múltiplas possibilidades interpretativas (sobretudo, quando se trata do universo social), que serão moduladas pelo discurso da autoridade científica conforme os interesses por trás de sua formulação. Aqui se chega, portanto, a uma camada mais profunda da problemática: quais possibilidades se colocam para a efetivação de uma AIA comprometida com a equidade ambiental e com as demandas de grupos sociais atingidos (em seu sentido amplo) em um cenário no qual a contratação e o financiamento dos estudos e monitoramentos são de prerrogativa do empreendedor? Como explorado anteriormente, se a lógica de redução de custos norteia a produção de tais estudos ambientais, sob a supervisão do empreendedor-contratante, que tipo de 'qualidade' se pode esperar destes (qualidade entendida não como característica absoluta em si, mas relacionada à conformação de interesses à qual os estudos respondem, que é distinta daquela da Justiça Ambiental, defendida por esta dissertação)?

Por essa razão, mais premente do que discutir qual o tipo de saída mais interessante para uma eventual nova regulamentação da AIA[245] talvez seja debater esse ponto fulcral do

[245] Um debate de cunho mais jurídico também costuma aparecer na literatura: seria mais interessante dissociar a avaliação de impacto social da tradicional AIA, para conferir-lhe o peso necessário, dotando-lhe assim de uma regulamentação nacional em separado? Ou seria necessário apenas uma maior orientação dos órgãos ambientais

financiamento e da contratação direta dos estudos ambientais por parte dos empreendedores, extinguindo toda possibilidade de independência das consultorias ambientais. Se não existe ainda uma receptividade de agências ambientais reguladoras quanto à consideração apropriada dos impactos sociais, essa postura também não se realiza através do corpo de profissionais encarregados da prática de avaliação de impacto. Não obstante a estruturação muito incipiente de espaços de debate científico sobre avaliação de impacto social, no Brasil, nos últimos cinco anos, a partir da realização de congressos da recém-surgida Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI), não se pode afirmar que haja propriamente um subcampo delimitado de atuação profissional direcionado para a área, tal qual no contexto internacional, capaz de influenciar organicamente os rumos políticos de uma nova regulamentação da AIS. Assim, o cenário atual que se coloca, em última instância, é o da subordinação de profissionais e consultorias de avaliação de impacto ao imperativo do financiamento direto de empreendedores. Isso, por sua vez, acarreta a reprodução de estudos frágeis do ponto de vista da real identificação de impactos sociais, comumente subestimados, contribuindo ativamente para a reprodução ampliada da desigualdade ambiental, através da socialização de custos e externalidades negativas impostas pelos projetos à coletividade. Ademais, sob a ótica do mercado profissional de operadores da técnica de avaliação de impacto (empresas de consultoria), a configuração atual da regulação pública ambiental de projetos favorece a disseminação de um corpo de profissionais muito mais sintonizado com as demandas (de valores milionários) de empreendedores do que com as visões de mundo de grupos sociais atingidos. Não à toa, mesmo no subcampo da AIS internacionalmente mais consolidado, existe um forte apelo da 'indústria' de produção de avaliações de impacto para suprir demandas associadas ao campo econômico.

Dadas as estruturas objetivas sobre as quais se assentam o mercado de consultorias de avaliação de impacto, toda tentativa de regulamentação inovadora da AIS deve ser analisada com precaução por aqueles interessados numa prática baseada em critérios de equidade ambiental e sensível às imbricações entre grupos sociais e seu meio ambiente. Por trás de discursos

---

responsáveis, através de guias e manuais direcionados para o meio socioeconômico? Esse debate tem como pano de fundo a discussão em torno de posicionamentos divergentes, entre aqueles que defendem uma autonomização da AIS e aqueles que advogam em prol do aprofundamento de abordagens integradoras. Parece claro, no entanto, que ambas as opções dependem antes de uma alteração da atual correlação de forças políticas no interior do campo ambiental, onde o debate se encontra refém de um congresso nacional conservador para a expansão de direitos (vide, por exemplo, a tentativa frustrada de regulamentação da Avaliação Ambiental Estratégica) e de uma hegemonia do pensamento conservacionista ainda nos órgãos reguladores, pouco sensíveis ou atentos à problemática social.

aparentemente uníssonos em defesa da ‘participação social’, do ‘engajamento comunitário’, da ‘mediação de conflitos’, da ‘governança ambiental democrática’ e da ‘sustentabilidade’, escondem-se intencionalidades políticas diversas (às vezes, antagônicas) e divergências teóricas de fundo[246]. Não raras vezes, a defesa do fortalecimento de metodologias específicas de avaliação de impacto social, até mesmo fundadas na explicitação de conflitos socioambientais, são pensadas a partir das necessidades de empreendedores e justificadas pelos resultados benéficos que podem trazer a estes: gerenciamento de conflitos, antecipação de riscos, consequente redução de custos adicionais ao projeto e aceleração dos trâmites burocráticos do licenciamento. Em outras palavras, apesar do emprego comum de termos (como ‘participação’ e ‘conflitos’), tais abordagens dominantes de AIS são diametralmente opostas àquela que vem sendo defendida pela presente pesquisa. A Justiça Ambiental e seu instrumento democratizante da AIA, a Avaliação de Equidade Ambiental, procuram explicitar os conflitos socioambientais e repensar a dimensão dos impactos usualmente identificados pela atividade de avaliação de impacto dentro de uma chave analítica preocupada com as questões políticas e de justiça distributiva que estão no cerne da apropriação e do acesso *desigual* aos recursos ambientais. Destarte, não se trata de identificar conflitos apenas para mediá-los e remediá-los, refreando processos de judicialização custosos para empreendedores de projetos e confinando a discussão política à resolução pragmática das divergências; ao contrário, trata-se de evidenciar as assimetrias de poder e as profundas desigualdades que permeiam todo o processo supostamente democrático da regulação ambiental, impondo uma lógica injusta de sobreposição desproporcional de custos, riscos e impactos em populações com menos recursos (financeiros, informacionais, políticos e sociais). Em resumo, parece claro que qualquer possibilidade de uma avaliação de impacto social de viés mais crítico, comprometida com os grupos sociais atingidos, dependerá antes de uma separação e autonomia efetiva de profissionais e consultorias encarregados da AI da contratação direta de empreendedores.

Voltando à seara das possibilidades abertas por uma eventual atualização da legislação orientadora do instrumento de AIA, a pesquisa também procurou indicar a existência de elos frágeis entre a regulação ambiental (via AIA e licenciamento) e a regulação urbanística (via instrumentos do Estatuto da Cidade plasmados nos Planos Diretores municipais). Essa conexão

[246] Algo que já havia sido observado, em outros contextos, pela cientista política Evelina Dagnino, cuja expressão ‘confluência perversa’ ficaria célebre na literatura sociológica e política, para descrever esse processo de aparente comunhão discursiva entre projetos políticos radicalmente distintos.

débil tem por efeito um planejamento estatal frequentemente fragmentado, tanto do ponto de vista da integração entre escalas territoriais distintas de planejamento (municipal, metropolitano, estadual e federal) quanto da integração entre setores diferentes das políticas públicas (meio ambiente, habitação e ordenamento territorial). Formalmente, o Estatuto da Cidade estabelece o desenvolvimento social, econômico e ambiental sustentável das cidades brasileiras como um de seus objetivos centrais, alcançado por meio do planejamento do uso e da ocupação do território, da distribuição populacional e das atividades econômicas no espaço urbano. A Política Nacional do Meio Ambiente, por sua vez, estabelece que suas diretrizes devem estar integradas às políticas de desenvolvimento e ordenamento territorial. Na prática, no entanto, parecem permanecer alguns desafios e gargalos na diálogo estreito entre a regulação ambiental e urbanística, agravada no caso de competências imputadas a instâncias federativas diferentes[247].

O EIA, nesse sentido, carrega algumas potencialidades interessantes: por ser um instrumento normatizado tanto pela regulação ambiental (PNMA e resolução CONAMA) quanto pela regulação urbanística (Estatuto da Cidade), poderia cumprir um elo importante para o planejamento integrado e de base regionalizada. Contudo, para escapar do mero discurso formalista, o EIA precisaria vir a desempenhar um papel muito mais ativo de interface entre a política ambiental e a política urbana, conectando e incorporando (em seus diagnósticos, avaliações de impacto e medidas) as realidades locais de planejamento e gestão, entre as quais, os diversos instrumentos disponíveis para regular o território: zonas de especial interesse social (ZEIS), outorga onerosa do direito de construir, direito de preempção, transferência do direito de construir, zoneamento municipal, gestão democrática via conselhos e mecanismos de controle social entre tantos outros. Ou seja, para que venha a cumprir um papel mais relevante como

[247] O processo de AIA e seu par administrativo, o licenciamento, são prerrogativas dos entes estaduais e federal. Por seu turno, os principais instrumentos de planejamento, gestão e ordenamento territorial estão na esfera de competência municipal, articulados aos Planos Diretores locais. A autonomia dos entes federativos e a desarticulação dos instrumentos de planejamento e gestão têm contribuído, muitas vezes, para repor a tradicional dicotomia ambiental/urbano. A tentativa de estreitamento do diálogo entre essas duas dimensões tem florescido com maior intensidade, todavia, na última década. Têm crescido pesquisas, normas e políticas públicas direcionadas à interligação desses dois polos, como por exemplo: áreas de preservação permanente (APPs) urbanas e sua relação conflituosa com assentamentos precários, parcelamento do solo e licenciamento ambiental, sustentabilidade urbana, cidades resilientes e mudanças climáticas e, muito recentemente, o debate em torno da municipalização do licenciamento. Sobre esse último assunto, não se pretende aqui explorá-lo amiúde, mas apenas indicá-lo como objeto de estudo relevante para outras pesquisas. Com efeito, a discussão sobre a descentralização do licenciamento não tem sido feita isoladamente, mas associada a um quadro de propostas mais abrangente e interligado, cujos motes centrais são a ‘simplificação’, ‘modernização’ e ‘desburocratização’ do licenciamento – expressões que carregam sentidos políticos mais complexos de fundo.

instrumento de planejamento regional, é preciso romper com certa concepção arraigada que atribui a seus objetivos apenas a decisão das alternativas tecnológicas e locacionais dos projetos, dando ênfase a fatores quase que exclusivamente biofísicos. Continuando a desempenhar apenas essa função, permanecerá um vácuo no planejamento regional de projetos e atividades de significativo impacto[248]. Urge dotar os estudos e avaliações de impacto de uma compreensão mais global dos processos sociais. Como a pesquisa procurou enfatizar, grandes projetos alteram profundamente as dinâmicas demográficas, econômicas, identitárias e de uso do solo das regiões onde são instalados, podendo agravar conflitos e disputas em torno da ocupação do espaço e do acesso aos recursos ambientais, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos. O EIA (ou melhor, a AIA mais abrangente) não pode deixar essas considerações de fora ao analisar a viabilidade de um projeto, sob pena de deixar de lado uma faceta crucial do planejamento 'ambiental'. E, quanto mais se aproximar dos instrumentos de planejamento e gestão territoriais, mais propensa estará a AIA a escapar da tradicional regulação pública ambiental de viés conservacionista.

Se é importante expandir o papel de instrumento de planejamento regional da AIA e ampliar seu horizonte sobre os processos e impactos sociais, também é preciso reconhecer suas limitações. Como uma pequena peça de um quadro estrutural mais amplo de desafios colocados ao planejamento regional, à AIA só pode ser imputada certa dose de responsabilidade. A pesquisa permitiu adentrar outras dimensões mais profundas da problemática, que fugiam ao escopo de atuação da AIA ou do modelo de licenciamento em voga, colocando uma série de outros questionamentos, reflexões e agendas de pesquisa à frente. De plano, a histórica distância entre a regulação ambiental de projetos e a regulação de políticas, planos e programas (PPPs) tem conferido à AIA e às suas audiências públicas um conjunto de expectativas nunca realizáveis, gerando frustrações repetidas às populações envolvidas e o acirramento de conflitos, inclusive judiciais. Não à toa, para além dos impactos diretos das desapropriações e dos reassentamentos, o maior número de queixas e críticas registradas, nas audiências do *Contorno Sul*, tenha sido a impossibilidade de debater as escolhas políticas e estratégicas de fundo que conduziriam à opção pelo modal rodoviário em detrimento de outros modais, como o ferroviário. O baixo nível de democratização das instâncias superiores de planejamento (PPPs), onde seria possível discutir

[248] O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), disciplinado pelo Estatuto da Cidade, não parece poder substituir a função do EIA por estar demasiadamente centrado nos impactos localizados de projetos e atividades de abrangência intraurbana. O EIV contribuiria, sim, para trazer uma abordagem mais voltada à dimensão social. Seus elementos centrais, nesse sentido, poderiam ser melhor abarcados pelo EIA.

publicamente as questões estruturais por trás de projetos isolados, resvala para uma visão (bastante compreensível) de inutilidade da participação social no âmbito da AIA e do licenciamento ambiental. E, assim como no caso da disputa política recente em torno do aprofundamento da participação pública na AIA e no licenciamento, seriam frustradas as tentativas de regulamentação dessas instâncias superiores de planejamento integrado, por meio da Avaliação Ambiental Estratégica, por exemplo. O resultado disso, todavia, compromete a efetivação e a qualidade do planejamento regional: dentro da esfera de atuação que lhes cabe, o licenciamento e a AIA só podem permanecer presos à análise de viabilidade de projetos fragmentados, comprometendo a consideração adequada dos impactos cumulativos que incidem sobre uma região que abriga múltiplos projetos (como no caso do Litoral Norte de São Paulo).

Esse segundo tipo de conexão débil (aquele entre projetos e PPPs), não somente compromete a efetiva participação pública deliberativa e a análise de impactos cumulativos significativos, como é também apenas aparente. Dito de outro modo: não obstante a usual separação e hierarquização entre essas escalas de planejamento, tanto é verdade que projetos devem ser antecedidos por instâncias estratégicas de planejamento – que discutam diretrizes, princípios e objetivos mais gerais que orientem a implementação de projetos específicos – quanto é fundamental que, fazendo o percurso inverso, esses projetos dialoguem a cada instante com as políticas, planos e programas que incidem sobre o seu território de localização. Sobretudo projetos de significativo impacto, que demandam a elaboração de EIAs, são propulsores de grandes transformações regionais que necessitam de acompanhamento e monitoramento contínuos para a atualização das políticas públicas, de maneira a dar conta das novas dinâmicas demográficas, econômicas, sociais e urbanas. Como têm sinalizado largamente as experiências nacionais, os supostos benefícios associados aos grandes projetos de infraestrutura (geração de empregos, arrecadação fiscal, dinamização econômica) não são automáticos tampouco simples, mas bastante controversos. Ao serem contrabalanceados com os impactos negativos e as demandas adicionais, sem a devida resposta coordenada e integrada das diversas instituições responsáveis pelas políticas públicas, os benefícios alardeados podem ser subsumidos ou darem lugar a processos de concentração de riqueza, de agravamento das desigualdades regionais e intraurbanas, de distribuição desproporcional de ônus ambientais a certos grupos sociais e de aprofundamento de déficits históricos de acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos.

Feitas as ponderações acima, vale voltar às considerações anteriores sobre as limitações imanentes da AIA e do licenciamento enquanto instrumentos de planejamento de (reduzido) potencial democratizante. Na medida em que estão situados na escala de planejamento dos projetos, ambos os instrumentos encontram obstáculos para o desempenho de papéis decisórios mais estruturais, resumindo sua atuação (no limite) à esfera da negociação e regulação dos graus de mitigação e compensação necessários a cada projeto isolado. Por essa razão, há que se defender tanto um alargamento das fronteiras de participação democrática da AIA e do licenciamento ambiental quanto – fundamentalmente - das políticas, planos e programas que orientam a decisão de implantação dos projetos de infraestrutura. Todavia, dentro das possibilidades colocadas para a AIA, especificamente, há que se fazer a disputa política em prol de uma concepção mais democrática e processual do instrumento. Enquanto processo de análise, gestão e monitoramento contínuo das consequências advindas de intervenções planejadas, a AIA ainda pode ser consideravelmente aprimorada, apropriada por um maior controle social e tornada mais transparente. A participação efetiva dos grupos sociais potencialmente atingidos (não apenas direta, mas indiretamente também, como a pesquisa buscou apontar) deveria ser transversal a todo o processo de avaliação de impacto: desde a formulação do Termo de Referência, através da seleção dos critérios socioambientais mais adequados à região sob estudo, passando pelo envolvimento qualitativo na elaboração dos EIAs e nas audiências públicas - que deveriam ser sucessivas e não apenas localizadas na fase de obtenção da LP -, até a fase de monitoramento e fiscalização tanto da implementação quanto da operação do empreendimento, incluindo aí o controle social sobre a gestão dos recursos advindos das compensações do projeto e sobre a efetividade das medidas condicionantes estipuladas[249].

Além da disputa política que se coloca no horizonte daqueles interessados na democratização da AIA (sem a qual se tornam quase nulas as chances de incorporação real da dimensão social na regulação de projetos), também se coloca no terreno da luta política a disputa em torno das possibilidades de expansão das fronteiras de responsabilização de empreendedores. Se a regulação ambiental incide sobre os impactos diretos mais imediatos, estabelecendo procedimentos e medidas mitigadoras ou compensatórias cabíveis, foi objetivo da pesquisa chamar atenção, outrossim, para a fraca regulação dos impactos sociais indiretos, de segunda ordem e

[249] Por exemplo, através de fóruns comunitários regionais de monitoramento, fiscalização e gestão dos impactos, com participação do órgão ambiental regulador, mas independentes do(s) empreendedor(es).

cumulativos originados de grandes projetos. E, ao contrário da internalização de tecnologias e métodos mais ecologicamente corretos (ou 'sustentáveis', para empregar o jargão) na instalação de empreendimentos - tendência difundida internacionalmente por profissionais da AI, por empreiteiras e por empreendedores -, os impactos sociais locais e regionais dos grandes projetos não podem operar dentro da mesma lógica 'modernizante' do mercado. Dito de outro modo, por se tratarem de externalidades de duração mais extensa, de espacialidade difusa, de alta magnitude e de caráter notadamente público, as respostas endereçadas ao tratamento desses impactos sociais devem ocorrer necessariamente no âmbito da coletividade, do controle social e da gestão democrática. Reconhecer que empreendedores devem responder juridicamente pelos impactos sociais mais abrangentes que se originam de suas atividades e projetos e garantir que a atual regulação pública ambiental, através de suas instituições, esteja atenta a princípios de equidade ambiental são tarefas primordiais para minar o processo de reprodução ampliada da desigualdade na decisão locacional de empreendimentos e na distribuição dos ônus e benefícios de grandes projetos entre grupos sociais e escalas territoriais.

A forma de responsabilização legal pelos impactos também deve ser matéria de debate público mais aprofundado. Afinal, quais devem ser os mecanismos regulatórios mais indicados para o controle, a gestão, a mitigação, a compensação ou o monitoramento de tais impactos sociais? Deve-se proceder aos usuais mecanismos de valoração econômica dos impactos, para fins de compensação monetária[250], ou são necessários outros mecanismos de responsabilização mais efetivos e menos voláteis? Até que ponto um projeto deve obter uma Licença de Operação sem que sejam atendidas as demandas adicionais de infraestrutura e serviços públicos ou garantidas as condições de vida anteriores ao projeto para os grupos sociais afetados? Todas esses

[250] Como abordado no capítulo anterior, em que medida novos mecanismos de valoração econômica de impactos, como a previsão de uma compensação social, não serviria para legitimar a instalação de projetos e atividades pouco benéficos para a população local? Por outro lado, a criação de uma Câmara de Compensação Social, semelhante àquela da compensação ambiental, poderia escapar às compensações sociais atomizadas de investimentos privados (como reparo de embarcações, reforma de creches e escolas etc), que podem operar como moeda de troca para obtenção da aprovação social de empreendimentos isolados. Além disso, a possibilidade de um fundo público regional, composto pelas compensações de múltiplos projetos colocalizados, poderia direcionar soluções mais efetivas para as demandas e necessidades regionais (e, quiçá, financiar o novo Estatuto da Metrópole em parte). Abriria, igualmente, a possibilidade de criar espaços de gestão democrática e de controle social transparente dos recursos arrecadados, direcionados à redução de desigualdades intrarregionais e ao financiamento de funções de interesse regional comum, a partir de critérios de equidade (algo como uma gestão social dos custos e benefícios de grandes empreendimentos).

questionamentos engendram problemas de ordem notadamente política – e, por que não, filosófica -, na medida em que vão ao cerne do debate sobre a justiça distributiva.

Recuperando a narrativa histórica desenvolvida pela pesquisa no primeiro capítulo, é possível identificar uma ampliação e incorporação seletiva de temas tidos como pertinentes à análise e aprovação de projetos ao longo das décadas, acompanhando o processo de expansão dos marcos regulatórios relativos à implantação de grandes empreendimentos de infraestrutura: de uma concepção extremamente tecnicista, balizada por critérios de viabilidade econômica e tecnológica, passando por uma 'ambientalização' ou 'ecologização da economia', na qual seriam defendidas melhorias progressivas nas técnicas e métodos construtivos dos projetos, atentando para fatores de qualidade ambiental, como redução de áreas de supressão de vegetação, diminuição da emissão de gases de efeito estufa, medidas de combate à poluição do solo e da água, cuidados específicos direcionados à flora e à fauna local etc. Uma vasta gama de experiências nacionais com impactos negativos de grandes empreendimentos sobre o meio biofísico, associada à influência externa de novas institucionalidades e demandas de controle ambiental e ao papel político atuante de organizações ambientalistas e (mais tarde) socioambientalistas no país, seria traduzida em uma pulverização de instituições e normas regulatórias sobre a matéria no Brasil. Contudo, a estruturação e consolidação dos principais instrumentos legais da regulação ambiental brasileira, ainda operantes nos dias de hoje, seriam conformadas dentro da perspectiva ambiental dominante da década de 80 e início dos anos 90.

Essa perspectiva hegemônica, de veia conservacionista e que tradicionalmente separa e dicotomiza aspectos sociais de aspectos biofísicos na sua compreensão de 'meio ambiente', encontraria oposições contra-hegemônicas ao seu discurso no interior do campo ambiental, através do socioambientalismo e dos movimentos por Justiça Ambiental. Não obstante os esforços de ressignificação e de disputa de sentidos empreendida por esses setores ao longo das últimas três décadas, é preciso reconhecer sua posição subalterna na relação de força entre os agentes do campo ambiental brasileiro. Seja nas instituições públicas, como nos órgãos regulatórios, seja nos meios de comunicação dominantes, setores econômicos e suas consultorias ambientais associadas, responsáveis pela gestão de atividades de responsabilidade socioambiental de empresas, ainda persiste uma fraca penetração de abordagens (de fato) mais holísticas, integradas e socialmente sensíveis sobre o chamado 'meio ambiente'. Experiências concretas de reatualização do

socioambientalismo ou de difusão dos princípios da Justiça Ambiental parecem ainda brotar, todavia, país afora. Com inovações discursivas e práticas espaciais contestatárias, essas experiências podem influenciar politicamente na redefinição dos rumos da regulação ambiental brasileira tradicional[251] (promessa em suspenso, após a realização da Rio-92, depois da apropriação neoliberal dos sentidos do 'desenvolvimento sustentável').

A expansão das fronteiras de reconhecimento do 'social' na regulação ambiental, portanto, deve ser entendida no bojo das disputas por hegemonia ou por definição de sentidos, valores e códigos dominantes, no interior do campo ambiental, sem perder de vista suas conexões e diálogos com outros campos do espaço social, como o econômico e o político. Dentro dessas disputas, estão em embate concepções distintas em torno de definições estratégicas como 'impacto ambiental', 'atingido', 'meio ambiente', 'sustentabilidade', 'meio socioeconômico', 'desenvolvimento' entre outras[252]. O resultado das disputas por hegemonia, por sua vez, conforma o conteúdo e a forma dominante do instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental vigente. Isso implica afirmar que, ainda que haja limitações fundamentais em seus propósitos (na medida em que serve de apoio decisório no nível projetual do planejamento), é também importante fazer a disputa política do caráter da AIA, para que venha a ser mais atenta à equidade ambiental e sensível às demandas e visões de grupos sociais atingidos por empreendimentos.

Para isso, a AIA precisa sair da esfera de influência direta dos empreendedores que a financiam, inclusive, como condição emancipatória da técnica. As técnicas e metodologias (quantitativas, estatísticas, reprodutíveis), ora empregadas, não podem ser dissociadas dos interesses que as contratam. Enquanto houver dependência contratual direta, sob anuência da regulação pública, serão difíceis as possibilidades de apropriação e uso de novas técnicas para os estudos do meio socioeconômico - como cartografias sociais, narrativas orais, oficinas públicas participativas ou grupos focais de discussão -, mais adequadas para retratar a riqueza dos processos

[251] Ainda estão em aberto, por exemplo, os rumos da apropriação histórica dos sentidos da experiência recente de rompimento das barragens da mineradora Samarco em Mariana, no estado de Minas Gerais, afetando a subsistência de milhares de famílias de pescadores e pequenos agricultores. Pela dramaticidade do episódio, pela magnitude severa dos seus impactos e pela abrangência espacial alcançada, o caso pode (ou não), a depender da correlação de forças políticas envolvidas, frear ou desacelerar as recentes investidas de flexibilização do licenciamento ambiental e da AIA.

[252] Para não tratar das definições controversas que implicam noções de tempo, espaço, intensidade e significância, empregadas para qualificar os impactos identificados caso a caso.

sociais locais e, por conseguinte, para identificar impactos potenciais usualmente não previstos pela técnicas hegemônicas.

Por outro lado, se é preciso reconhecer que existem profundas assimetrias de poder ao analisar as estruturas objetivas da regulação ambiental e da AIA, também é necessário atentar para o papel dos órgãos públicos reguladores como peças-chave mediadoras da reprodução das desigualdades encontradas na apropriação de grupos sociais aos recursos ambientais e na decisão locacional de empreendimentos. Incidir sobre as estruturas objetivas e as disposições duráveis que condicionam a atuação dos agentes reguladores, nesse sentido, deve ser igualmente tarefa prioritária para a defesa de uma AIA menos tecnicista e mais sensível às demandas sociais de populações atingidas por grandes projetos. Fugindo ao usual discurso da 'modernização' com foco no fortalecimento da gestão institucional, na celeridade ou na efetividade abstrata do instrumento de AIA, há que se pressionar por uma mudança substantiva da mentalidade que norteia os processos licenciatórios e de avaliação ambiental. Enquanto não levar em conta, de fato, as desigualdades sociais e os diversos modos de apreensão e de uso dos recursos ambientais existentes - no limite, naturalizando a sua racionalidade tecnocrática de meio ambiente como a única forma legítima -, o planejamento estatal continuará imprimindo uma única lógica hegemônica sobre o ordenamento territorial, sintonizada aos propósitos de reprodução (desigual) das forças de Mercado, em detrimento de lógicas concorrentes e contra-hegemônicas representadas, muitas das vezes, por grupos sociais locais já vulneráveis, por populações tradicionais, por pequenos produtores rurais e pescadores artesanais e por organizações ambientalistas e socioambientalistas (como no caso do Litoral Norte de São Paulo). Ao fazê-lo, sob anuência de órgãos reguladores e da política ambiental brasileira, ainda pouco democrática, o Estado impõe e distribui os custos sociais e ambientais do 'desenvolvimento' às populações locais (e com diferenças entre os grupos sociais que as compõem), através do planejamento e da implantação de seus grandes projetos de infraestrutura, ao passo que os benefícios associados são sentidos, sobretudo, por escalas territoriais mais distantes (como estados e União). Além disso, por ser o ente estatal regulador, por meio de suas agências ambientais, aquele que referenda a viabilidade dos projetos e a distribuição dos ônus e benefícios em última instância, é esse ente também quem detém a capacidade de atribuir a 'chancela de legitimidade' técnico-científica dos sentidos de 'meio ambiente', de 'atingido' e de 'impacto ambiental' (etc), convergindo para ele os diversos discursos concorrentes no processo de avaliação e de licenciamento.

Em suma, o discurso e a prática de avaliação de impacto não se realizam no vácuo, mas são moldados, condicionados e atravessados por estruturas objetivas, por mediações sociais, por filtros institucionais e procedimentais e por disputas de sentidos, que procuraram ser ilustrados no decorrer da pesquisa. Lutar por uma AIA mais democrática e mais sensível à equidade ambiental (ou, de modo mais amplo, por políticas ambientais dessa natureza) implica necessariamente atingir o cerne de tais estruturas, mediações, filtros, normas e sentidos. Nesse sentido, não se pode olvidar que qualquer discussão sobre novas abordagens de avaliação de impacto ou novos modelos de licenciamento ambiental perpassa necessariamente pela consideração mais ampla do sentido conferido à regulação pública no tocante às formas de apropriação, acesso e uso dos recursos ambientais. Reconhecendo as profundas assimetrias políticas, sociais, econômicas e informacionais que estruturam e caracterizam a sociedade brasileira, levando em conta a sua formação histórica avessa à democratização profunda das políticas (inclusive ambientais) e sem perder de vista que os instrumentos de planejamento ambiental atuam como polos em torno dos quais gravitam interesses macroeconômicos maiores, que extrapolam projetos isolados, a disputa pelo aprimoramento da regulação dos impactos sociais de grandes projetos só pode ser realizada dentro uma acepção mais ampla.

Na medida em que estabelecem diretrizes e critérios mínimos para a ação de empreendedores públicos e privados, regulando a aprovação de projetos, os instrumentos de planejamento ambiental, aqui abordados, dialogam intimamente com os interesses de forças econômicas e políticas nacionais e com projetos macroeconômicos de desenvolvimento em contenda. As possibilidades abertas para a transformação da AIA (e do licenciamento), portanto, se inserem no palco das disputas mais amplas pelo modelo de desenvolvimento dominante, sendo influenciadas pelas conjunturas político-econômicas deflagradas em cada contexto. Em outras palavras, os rumos da discussão sobre as novas formas de produção da AIA e sobre a regulação dos impactos sociais, em específico, serão influenciados e condicionados pela correlação de forças políticas que regem os contornos das políticas macroeconômicas do país, englobando aí as decisões estratégicas sobre investimentos em grandes projetos de infraestrutura.

Não à toa, indo na contramão da enorme tragédia ocorrida em Mariana (MG), onde houve o rompimento de barragens de rejeitos da mineração, a Comissão Especial do Senado[253] aprovaria,

[253] O autor da proposta de projeto de lei é o senador Romero Jucá (PMDB-RR) e o relator, Blairo Maggi (PR-MT).

menos de duas semanas depois, um projeto de lei (PLS 654/2015) cujo intuito principal consiste em fragilizar e flexibilizar o licenciamento e a AIA, criando uma espécie de rito sumário (de cerca de oito meses) para a análise de empreendimentos classificados como 'estratégicos'[254] pelo governo. O discurso que justifica o projeto de lei do Senado não é novo: demora na emissão de pareceres, burocratização e ineficiência na atuação dos órgãos ambientais reguladores. Apesar do diagnóstico e das alegações de falta de estrutura e recursos humanos para atender toda a demanda, feita por parte dos órgãos acima, o PLS não propõe nenhum mecanismo de fortalecimento institucional. Em paralelo ao projeto de lei que se encontra em tramitação, no Senado, a Câmara dos Deputados também possui seu próprio projeto de lei (PL 3.729/04) com sugestões de alterações na matéria. Além de Câmara e Senado, a Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente (ABEMA), que congrega os órgãos ambientais dos governos estaduais, lançou sua proposta de alteração das resoluções CONAMA n. 01/86 e n. 237/97 (duas das principais resoluções regulamentadoras da AIA e do licenciamento). Embora distintas, as três propostas mencionadas carregam abordagens similares no seu conjunto: no cerne, é possível distinguir uma defesa da flexibilização das normas atuais que regem a análise e aprovação de empreendimentos de grande impacto, geradores usuais de conflitos sociais abertos. Prazos menores para análises técnicas de alta complexidade[255]; modificação e redução da estrutura trifásica atual do licenciamento (composta por LP, LI e LO); dispensa de documentos essenciais, como EIA e RIMA; ampliação da discricionariedade do órgão licenciador para dispensar etapas e exigências de estudos técnicos; ausência de diretrizes quanto à análise de impactos cumulativos de empreendimentos; e enxugamento dos espaços de controle social[256].

O tema da participação social democrática e da expansão dos mecanismos de controle social e transparência não tem logrado qualquer avanço na última década, no tocante ao licenciamento e

---

[254] Para se desviar das críticas decorrentes do momento inoportuno, os senadores da Comissão votariam pela exclusão do rol de empreendimentos 'estratégicos' aqueles associados à exploração de recursos naturais, como os projetos de mineração. Permaneceriam ainda, no entanto, projetos portadores de grandes impactos sociais e ambientais, tais como hidrelétricas, hidrovias, rodovias, portos, linhas de transmissão e comunicação etc.

[255] A esse respeito, inclusive, um dispositivo do texto do PLS aprovado na Comissão Especial do Senado determinava que, quando um órgão oficial não manifestasse sua posição sobre um empreendimento, dentro dos prazos exigidos, sua omissão seria tida como aquiescência.

[256] A proposta do PLS, por exemplo, não prevê a realização de audiências públicas no processo de licenciamento dos empreendimentos considerados 'estratégicos'.

à AIA. Diferentemente da safra de leis ambientais pós-anos 2000, que têm advogado sistemas de gestão ambiental compartilhada (como no caso dos recursos hídricos), o licenciamento e a AIA em nada foram reformulados para atender à nova tendência democratizante. Ao contrário, as poucas (e tímidas) investidas aventuradas por alguns setores do Conselho Nacional do Meio Ambiente resultariam apenas na proposição de seminários de discussão, em 2009, perdendo fôlego e saindo de pauta definitivamente, em 2014, após doze anos de início dos debates. Naquele momento, importa frisar, a celeuma se devia à mera possibilidade de que os órgãos ambientais reguladores pudessem convocar reuniões públicas adicionais para discutir a viabilidade de empreendimentos, junto às populações potencialmente afetadas, para além das audiências formalizadas. É, destarte, no interior desse quadro político conservador e antidemocrático, encontrado tanto na maioria parlamentar do Congresso Nacional quanto em setores significativos do CONAMA[257] e dos órgãos ambientais, que são traçados os contornos concretos da política ambiental brasileira e, em particular, dos seus instrumentos de planejamento e gestão, como a AIA e o licenciamento.

As possibilidades de descentralização do poder decisório no licenciamento ambiental e de democratização da AIA podem ser cotejadas a partir da abertura de uma agenda de pesquisa voltada à análise das movimentações políticas dos agentes do campo ambiental, como o CONAMA, a Associação Brasileira de Avaliação de Impacto, a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, os ministérios do Governo Federal mais próximos à temática, o Congresso Nacional e os grandes interesses empresariais: afinal, o que esses agentes têm escrito, defendido e disseminado sobre o assunto? Como se posicionam e qual a correlação de forças dentro do campo? Quais recursos argumentativos são acionados como estratégia de convencimento de sua posição?

Pari passu, outra agenda de pesquisa importante parece residir na relação entre as transformações da economia brasileira (sem perder de vista seu elo com o capitalismo global financeirizado), com mudanças no ritmo e no padrão de investimentos, e as estruturas e mecanismos de regulação, fiscalização e controle ambientais. Quais os efeitos das recentes

[257] Composto, vale lembrar, por representantes do Executivo federal, estadual e municipal, pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e pelo setor florestal, como a Indústria Brasileira de Árvores.

transformações econômicas do país sobre as formas usuais de regulação urbano-ambiental? A discussão sobre 'modernização' ou flexibilização das normas ambientais se mantém ou arrefece com a mudança de conjuntura econômica do país – i.e., ao desacelerar os investimentos públicos e privados em grandes projetos, a pressão sobre as mudanças regulatórias diminui ou o enfraquecimento da regulação ambiental passa a ser usada como estratégia de incentivo (ou 'vantagem competitiva') a novos investimentos? Nesse ponto, como romper com a lógica imediatista das escolhas 'infernais' (ACSELRAD et al., 2009, p. 137) imposta pela mobilidade do capital e fundada numa dinâmica de chantagens e competição entre diferentes localidades (sobretudo, entre as mais vulneráveis e precárias), conduzindo à desregulamentação de normas urbanísticas e ambientais, ao enfraquecimento da fiscalização e a toda sorte de subsídios, concessões e benesses aos interesses econômicos, ainda que suas atividades impliquem sérios impactos às populações locais? Quais cenários, enfim, se abrem para a regulação democrática dos impactos sociais de empreendimentos dentro de uma perspectiva de equidade ambiental?

Aqui, a disputa por uma AIA de viés socioambiental, mais sintonizada aos reclamos de grupos sociais potencialmente afetados e mais vulneráveis, bem como antenada à complexidade dos impactos sociais cumulativos e indiretos, possibilitaria implementar um instrumento de suporte argumentativo para setores da sociedade e do Estado interessados no rompimento da lógica de reprodução de desigualdades na distribuição de custos e benefícios de empreendimentos. Muitas vezes apontados como opositores do 'progresso' e do 'desenvolvimento' (sobretudo, na atual conjuntura política de flexibilização), tais setores poderiam se beneficiar de estudos que apontassem a falsa relação imediata entre grandes projetos e desenvolvimento local, uma vez que tal relação tem sido historicamente empregada como justificativa e legitimação das intervenções. Contestando esse papel de suposta alavanca de modernidade conferido aos empreendimentos, os estudos e avaliações de impacto social poderiam explicitar os múltiplos custos embutidos em tais projetos, bem como sua distribuição desigual, comumente não computados no discurso do 'progresso' irrefreável. Afinal, de que forma os benefícios alardeados se traduzem em qualidade de vida para a população local e regional de fato? Responder essa pergunta implica aprofundar as pesquisas sistemáticas baseadas em monitoramentos extensivos de variados casos. Não obstante essa demanda, experiências passadas parecem já fornecer claros sinais das limitações do discurso 'desenvolvimentista' tradicional, para quem a flexibilização do marco regulatório ambiental é vista como solução para acelerar a geração de empregos, a arrecadação fiscal e o crescimento

econômico. Contra essa perspectiva dicotômica, os estudos e as avaliações socioambientais, ao contrário, poderiam tornar visível aquilo que Herculano e Correa (2011, p. 10) denominaram tão bem como "dinâmica da nossa inércia": em meio a tanto empreendedorismo, o mais do mesmo – pouquíssimo retorno em termos de melhoria efetiva do bem-estar social e da qualidade de vida da coletividade. Além disso, tais estudos serviriam para desvelar a multiplicidade e a riqueza dos modos de significação e de uso dos recursos ambientais do território, portadores de racionalidades distintas daquela do discurso oficial sobre o 'desenvolvimento'. Ao fazê-lo, problematizam o desrespeito a direitos (sociais, culturais, ambientais) mínimos dos grupos sociais que os reproduzem e reconhecem os conflitos socioambientais que subjazem à prática de planejamento estatal baseada na avaliação de impacto e no licenciamento.

Por fim, a título de encerramento da dissertação, cabe aqui talvez refletir sobre uma das questões mais estruturais da problemática em tela: quais as possibilidades de aprofundamento de uma regulação ambiental democrática - e, em particular, de uma regulação democrática dos impactos sociais de grandes empreendimentos sob uma perspectiva de equidade – no contexto brasileiro de capitalismo tardio e periférico? A pesquisa procurou abordar as influências de países de industrialização avançada na conformação inicial do instrumento brasileiro de AIA e na importação de modelos de AAE e, mais recentemente, de AS e AIS. Contudo, tais países em muito diferem da formação social e econômica do Brasil. Em primeiro lugar, como país de capitalismo tardio, o Brasil contou historicamente com a participação ativa e interventora do Estado como indutor de sua industrialização e de sua inserção competitiva na economia mundial. Grandes projetos de infraestrutura, nesse tocante, assumiram posição estratégica nas políticas macroeconômicas de 'desenvolvimento', de integração regional e de expansão do modo de acumulação capitalista promovidas pelo Estado brasileiro. Impulsionados pela lógica expansionista, concentradora e desigual das relações de mercado e assentados em uma sociedade profundamente desigual, tais projetos têm desconsiderado de modo sistemático, ao longo das décadas, os modos de vida particulares de grupos sociais diversos (a tal sociodiversidade) e têm significado a imposição pouco democrática de impactos e riscos sobre escalas locais em virtude de demandas originadas de escalas territoriais mais abrangentes. Se a crítica parecia mais evidente no período de regime autoritário, congregando diversos setores na luta de resistência, a última década, marcada por um forte crescimento econômico nacional capitaneado por um governo federal identificado por sua histórica posição de esquerda, tem lançado alguns desafios, no

mínimo, para as forças políticas articuladas em torno da democratização da regulação ambiental. Afinal, desempenhando ainda um papel-chave na implantação de grandes projetos regionais de infraestrutura, conflitante com seu papel paralelo como ente licenciador, o Estado brasileiro tem continuado a atuar como um dos principais agentes perpetuadores de violações de direitos de populações atingidas, pressionando pela aceleração na emissão de licenças a qualquer custo, a despeito de conflitos, tensões e processos de judicialização. Realinhando, de modo complexo e com o aporte de novos discursos mediadores (como sustentabilidade), as disputas políticas em torno dos grandes projetos, já presentes na década de 70, o contexto atual coloca agora um paradoxo: historicamente aliado às bases sociais de movimentos críticos aos impactos de grandes projetos, setores do governo federal passam a assumir uma prática semelhante àquela defendida por interesses econômicos ligados aos empreendimentos, desferindo críticas ao marco regulatório ambiental, porém revestidas de um discurso de projeto de 'desenvolvimento nacional'. Desafiando a crítica, o 'mito' do desenvolvimento baseado em grandes projetos (FASE; ETTERN, 2011, p. 51) parece atravessar um amplo espectro de posições políticas, fazendo convergir forças políticas a princípio identificadas como mais progressistas com aquelas tradicionalmente conservadoras, pouco afeitas à diminuição de desigualdades e ao aprofundamento da democracia.

Em suma, como garantir participação democrática e controle social, além de respeito aos direitos de grupos sociais atingidos, no âmbito da regulação ambiental de empreendimentos, quando estão em jogo projetos político-econômicos estratégicos de expansão das relações capitalistas? Sem anular a possibilidade de pequenos avanços por meio de reformas democratizantes nos instrumentos tradicionais de planejamento ambiental, como a AIA, parece importante não olvidar que uma transformação mais substancial implica realizar a disputa política direcionada ao Estado e ao modelo hegemônico de 'desenvolvimento' em voga. Nessa disputa, os estudos e as avaliações de impacto, apoiados nos princípios da justiça ambiental, podem servir de ferramenta contestatória.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB'SABER, Aziz Nacib. Bases Conceptuais e Papel do Conhecimento na Previsão de Impactos. In: _____; MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita (orgs.). **Previsão de impactos**: o estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. 2ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2002. p. 27-49.

_____; MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita (orgs.). **Previsão de impactos**: o estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. 2ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2002. Prefácio.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O Que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AKAKPO, Gabriel Senanu; NYEMAH, Robert G. M.. The Socio-Economic Impact of the Accra-Kumasi Highway Bypass on the Affected Communities: a case study of Nsawam. **Journal of Applied Thought**, vol. 04, n. 02, 2015. Disponível em: <http://www.academia.edu/12383503/ The_Socio-Economic_Impact_of_the_AccraKumasi_Highway_Bypass_on_the_Affected_Com munities_A_Case_Study_of_Nsawam>. Acesso em: 27 Mai. 2015.

ALSHUWAIKHAT, Habib M. Strategic environmental assessment can help solve environmental impact assessment failures in developing countries, **Environmental Impact Assessment Review**, n. 25, 2005. Disponível em: <http://faculty.kfupm.edu.sa/CRP/ habibms/backedup/PDF%20%20 Alshuwaikhat%20EIAR25-2005.pdf>. Acesso em: 13 Set. 2014.

AMORIM, Leonardo José Borges de; GARZÓN, Biviany Rojas Astrid. Controle Social da Eficácia das Medidas Mitigatórias no Licenciamento de Megaobras de Infraestrutura. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Anais CBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 19 Ago. 2015.

ARCE-GOMEZ, Antonio; DONOVAN, Jerome D.; BEDGGOOD, Rowan E.. Social Impact Assessments: developing a consolidated conceptual framework. **Environmental Impact Assessment Review**, vol. 50, n. 01, 2015. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/ science/journal/01959255/50>. Acesso em: 26 Mar. 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO. **Apresentação do 2º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://www. avaliacaodeimpacto.org.br/evento/index.html>. Acesso em: 27 Jan. 2014.

BARROS, Juliana Neves. **O Desencantamento das Águas no Sertão: crenças, descrenças e mobilização social no Projeto de Transposição do Rio São Francisco**. 2014. 180f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

BARROW, C. J.. **Environmental and Social Impact Assessment**: an introduction. London: Arnold, 1997.

BERNARDELLI JR., J. M.; RUIZ, M. S.; GALLARDO, A. L. C. F.. Abordagem de Conflitos Socioambientais Aplicada a Estudos de Impacto Ambiental: implantação do trecho sul do Rodoanel. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads /2015/04/AnaisCBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 29 Jun. 2015.

BOURDIEU, Pierre. A Conquista da Autonomia: a fase crítica da emergência do campo. In: _____. **As Regras da Arte**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

BRASIL. Lei n. 6.803, de 02 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 Jul. 1980. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/leis/l6803.htm>. Acesso em: 05 Ago. 2014.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 Set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 24 Mar. 2014.

_____. Decreto n. 88.351, de 01 de junho de 1983. Regulamenta a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 Jun. 1983. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas. action?numero=88351&tipo_norma=DEC&data=19830601&link=s>. Acesso em: 05 Ago. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 2012. Artigo 225.

_____. Decreto n. 99.274, de 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 Jun. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/ d99274.htm>. Acesso em: 05 Ago. 2014.

_____. Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 Dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 12 Ago. 2015.

_____. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 Jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 19 Jan. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - MMA. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano.** Tradução livre. Brasília, DF. 06p. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 06 Ago. 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO. **Secretário de Meio Ambiente prevê entregar Plano Diretor à Câmara até novembro**. São Sebastião, 08 Nov. 2013. Disponível em: <http://www.camarasaosebastiao.com.br/site2013/site/pag-noticia.php?not=Mjcy#.VnackPkrLIU>. Acesso em: 20 Dez. 2015.

CARMO, R. L.; MARQUES, C. A.; MIRANDA, Z. A. I. Dinâmica Demográfica, Economia e Ambiente na Zona Costeira de São Paulo. **Textos NEPO 63**, Campinas, Jun. 2012. 110p. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/textos_nepo/textos_nepo_63.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2015.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Prefácio. In: SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

CAVESSANA, Priscila dos Santos; ZAMPROGNO, Dejanyne Paiva; VERONEZ, Fernanda Aparecida. Estudos de Impacto Ambiental: um olhar à luz da resolução CONAMA 1/86. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Anais CBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 13 Ago. 2015.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (CETESB). **Parecer Técnico Nº 7730/10/TAGV**, de 29 de janeiro de 2010. Processo 062/2009. Assunto: Termo de Referência do EIA/RIMA dos Contornos: Sul de Caraguatatuba e São Sebastião. São Paulo, SP, 2010, 18p.

_____. **Parecer Técnico Nº 0352/12/IE**, de 03 de agosto de 2012. Processo 062/2009. Assunto: Contornos: Sul de Caraguatatuba e São Sebastião. São Paulo, SP, 2012, 186p. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/files/2012/08/Parecer_Tecnico_Cetesb_0352_12_IE.pdf>. Acesso em: 05 Set. 2015.

_____. **Parecer Técnico Nº 568/13/IE**, de 26 de novembro de 2013. Processo 062/2009. Assunto: Relatório de Atualização do Projeto de Engenharia dos Contornos Sul de Caraguatatuba e São Sebastião. São Paulo, SP, 2013, 95p. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/

consema/files/2013/11/Parecer_T%C3%A9cnico_CETESB-568-13-IE_sobre_o_Relat%C3%B3rio_de_Atualiza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 05 Set. 2015.

_____. **Manual para Elaboração de Estudos para o Licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental.** São Paulo, 2014. 250p. Disponível em: <http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/cetesb/documentos/Manual-DD-217-14.pdf>. Acesso em: 23 Jan. 2016.

CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA. Teatro Municipal Mário Covas, Caraguatatuba, SP. **Ata da Audiência Pública sobre o EIA/RIMA do empreendimento "Contornos: Sul de Caraguatatuba e de São Sebastião", de responsabilidade do DER – Departamento de Estradas de Rodagem e da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A, em 30 de janeiro de 2012**. 2012a. 5p.

_____. Teatro Municipal de São Sebastião, SP. **Ata da Audiência Pública sobre o EIA/RIMA do empreendimento "Contornos: Sul de Caraguatatuba e de São Sebastião", de responsabilidade do DER – Departamento de Estradas de Rodagem e da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A, em 31 de janeiro de 2012**. 2012b. 11p.

_____. Teatro Municipal de São Sebastião, SP. **Ata da Audiência Pública sobre o EIA/RIMA do empreendimento "Contornos: Sul de Caraguatatuba e de São Sebastião", de responsabilidade do DER – Departamento de Estradas de Rodagem e da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A, em 21 de maio de 2012**. 2012c. 5p.

_____. Ginásio de Esportes do TEBAR Praia Clube, São Sebastião, SP. **Ata da Audiência Pública sobre o EIA/RIMA do empreendimento "Contornos: Sul de Caraguatatuba e de São Sebastião" e sobre o Relatório de Atualização do Projeto de Engenharia, de responsabilidade do DER – Departamento de Estradas de Rodagem e da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A, em 03 de setembro de 2013**. 10p.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 Fev. 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 24 Mar. 2014.

_____. Resolução CONAMA n. 009, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 Jul. 1990. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf>. Acesso em: 12 Ago. 2015.

_____. Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 Dez. 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 12 Ago. 2015.

_____. Versão Final da Proposta de Resolução aprovada pela Câmara Técnica (versão limpa). **Minuta de Resolução que Dispõe sobre Audiências Públicas**. **Processo: 02000.000631/2001-**

43. 27ª Reunião da Câmara Técnica de Controle de Qualidade Ambiental, Brasília, DF, 26 e 27 Mar. 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/CB826F0B/PropResolAudiPubl_27mar08_Limpa.pdf>. Acesso em: 13 Ago. 2015.

_____. **Resultado da 113ª Reunião Ordinária do CONAMA**, Brasília, DF, 19 Mar. 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1654/Resultado113aRO.pdf>. Acesso em: 13 Ago. 2015.

CONSÓRCIO JGP – AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA. **Estudo de Impacto Ambiental/ EIA do Contorno Sul de Caraguatatuba e de São Sebastião**. São Paulo, 2010a. Disponível em: <http://www.dersa.sp.gov.br/Oportunidade/Oportunidade.aspx?id=16>. Acesso em: 07 Out. 2014.

_____. **Relatório de Impacto Ambiental/RIMA do Contorno Sul de Caraguatatuba e de São Sebastião**. São Paulo, 2010b. Disponível em: <http://www.dersa.sp.gov.br/Empreendimentos/Empreendimento.aspx?id=2&idCategoria=1&Modelo=1&idGrupo=1&idAncora=2&gp=False>. Acesso em: 27 Out. 2014.

_____. **Retificação das Informações do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Contornos: Sul de Caraguatatuba e de São Sebastião**. São Paulo, 2010c. Disponível em: <http://www.dersa.sp.gov.br/Empreendimentos/Empreendimento.aspx?id=2&idCategoria=2&Modelo=1&idGrupo=1&idAncora=2&gp=False>. Acesso em: 09 Dez. 2015.

COSTA, Luciana Miranda. A Formação do Campo Ambiental: um resgate histórico do contexto nacional e amazônico. **Tempo da Ciência**, Toledo, vol. 12, n. 23, 1º sem. 2005. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/issue/view/65>. Acesso em: 26 Set. 2014.

COSTA, Sérgio; ALONSO, Ângela; TOMIOKA, Sérgio. Negociando Riscos: expansão viária e conflitos ambientais no Brasil. **Novos Estudos**, São Paulo, Cebrap, n. 55, Nov., 1999.

COSTA, Gleimíria Batista; LOCKS, Rosilene; MATOS, Duilo Souza. Análise do Relatório de Impacto Ambiental das Usinas Hidrelétricas no Rio Madeira, no Município de Porto Velho/RO. In: V ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2010, Florianópolis. **Anais do V Encontro Nacional da ANPPAS**. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT14-344-287-20100902124004.pdf>. Acesso em: 31 Ago. 2015.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'ana. O Mito do Paraíso Desabitado: as áreas naturais protegidas. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo J. (orgs.). **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas: Editora Unicamp, 1996. p. 279-318.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S.A. Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo. **Macrometrópole Paulista.** São Paulo, 2012. Disponível em: <www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/macrometropole/macrometropole.pps>. Acesso em: 22 Nov. 2015.

ESTEVES, Ana Maria; FRANKS, Daniel; VANCLAY, Frank. Social Impact Assessment: the state of the art. **Impact Assessment and Project Appraisal**, London, vol. 30, n. 01, 2012. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14615517.2012.660356>. Acesso em: 04 Jun. 2013.

FAINGUELERNT, Maíra Borges. **Meandros do Discurso Ambiental na Amazônia: uma análise crítica do processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte.** 2011. 111f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

FASE – SOLIDARIEDADE E EDUCAÇÃO; ETTERN – LABORATÓRIO ESTADO, TRABALHO, TERRITÓRIO E NATUREZA DO INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (IPPUR/UFRJ). **Relatório-Síntese Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/05/ETTERN-IPPUR UFRJ-and-FASE-Relat%C3%B3rio-S%C3%ADntese.pdf>. Acesso em: 17 Out. 2015.

FEITAL, Marcela; FERREIRA, Lúcia da Costa. **Conflitos e Arenas Decisórias de Grandes Projetos de Infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião**. São Paulo, 16 Jul. 2015. [Apresentação em suporte Prezi]. Disponível em: <https://prezi.com/4vk56wxjc3hw/conflitos-e-arenas-decisorias-de-grandes-projetos-de-infraes/>. Acesso em: 19 Nov. 2015.

FERRARI, Márcio. Cidades Alteradas: modelo estatístico indica que construção de usinas hidrelétricas não traz benefícios locais. **Pesquisa Fapesp**, N º 237, São Paulo, Nov. 2015. p. 84-85.

FERREIRA, Leila da Costa. A Política Ambiental no Brasil. In: MARTINE, George. (Org.). **População, Meio Ambiente e Desenvolvimento**: Verdades e Contradições. 1ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1996. p. 171-181.

_____; VIOLA, Eduardo J.. Introdução. In:_____(orgs.). **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Os Ambientalistas, os Direitos Sociais e o Universo da Cidadania. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo J. (orgs.). **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas: Editora Unicamp, 1996. p. 241-277.

_____. Conflitos Sociais Contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, ano 2, n. 05, Jul./Dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n5/n5a04.pdf>. Acesso em: 15 Mar. 2014.

FILHO, Severino Soares Agra; MARINHO, Marcia Mara de Oliveira. A Efetividade da Avaliação de Impactos Ambientais: uma análise e reflexão a partir da aplicação no estado da Bahia. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de**

Impacto. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Anais CBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 12 Ago. 2015.

FINSTERBUSCH, Kurt. Social Impact Assessment as a Policy Science Methodology**. Impact Assessment**, London, vol. 03, n. 02, 1984. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/ 10.1080/07349165.1984.9725523>. Acesso em: 31 Jan. 2015.

_____. In Praise of SIA – A Personal Review of the Field of Social Impact Assessment: Feasibility, Justification, History, Methods, Issues. **Impact Assessment**, London, vol. 13, n. 03, 1995. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07349165.1995.9726096>. Acesso em: 03 Fev. 2015.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. Mercadores de Moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, vol. 10, n. 02, Jul./Dez., 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2007000200013&script=sci_arttext>. Acesso em: 07 Mar. 2014.

FÓRUM. **Um Rolo Compressor na Serra do Mar**. São Paulo, 08 Fev. 2012. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/blog/2012/02/um_rolo_compressor_na_serra_do_mar/>. Acesso em: 22 Nov. 2015.

GOMES, Anderson de Miranda; SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes. Impactos Sociais na Implantação do Porto Itapoá (SC): desafios e limitações. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AnaisCBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 13 Ago. 2015.

GONÇALVES, Renata; LINHARES, Paulo de Tarso. Cooperação e Coordenação Federativa em Áreas de Grandes Investimentos – Bases Metodológicas para a Pesquisa de Campo. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Brasil em Desenvolvimento 2013: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, 2013, vol. 01, cap.10, p. 259-278.

GUERRA, Thiago Peralta. Licenciamento Ambiental e os Impactos nas Edificações da Zona Central Histórica de Altamira, Pará. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto. org.br/wp-content/uploads/2015/04/AnaisCBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 10 Ago. 2015.

GUIMARÃES, Elaine Porto; OMAIA, Márcia Rodrigues; SCHINDLER, Maria Cristina. Reflexão sobre Relevância dos Estudos das Populações Tradicionais no Processo de Avaliação de Impacto Ambiental. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AnaisCBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 13 Ago. 2015.

HERCULANO, Selene; CORREA, Heitor Delgado. Introdução: a oficina sobre impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas – o caso de Macaé (RJ). In: HERCULANO, Selene (Org.). **Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas: o caso de Macaé (RJ)**. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense, 2011. Disponível em: <http://www.uff.br/macaeimpacto/OFICINAMACAE/pdf/00_SeleneHerculano.pdf>. Acesso em: 27 Set. 2015.

HOGAN, Daniel J.; VIEIRA, Paulo H. F. (orgs.). **Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. 2ed. Campinas: Editora Unicamp, 1995.

HORTA, Augusto Henrique Lio. Potencialidades da Utilização da Mediação de Conflitos como Instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente: uma abordagem sistêmica. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Anais CBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 18 Ago. 2015.

IMPRENSA LIVRE. **Estado começa obras dos Contornos Norte e Sul no próximo mês**. São Sebastião, 18 Mar. 2013. Disponível em: <http://litoralsustentavel.org.br/noticias-regiao/estado-comeca-obras-dos-contornos-norte-e-sul-no-proximo-mes-e-desapropriacao-de-moradias-ainda-e-uma-incognita/>. Acesso em: 29 Nov. 2015.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. **World Bank Group Event**. 2015. Disponível em: <http://conferences.iaia.org/2015/world_bank_group_event.php>. Acesso em: 21 Jul. 2015.

_____. Final Program. In: **35th ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT**, 2015, Florença. Disponível em: <http://conferences.iaia.org/2015/pdf/Finalpro_15%20final%20web.pdf>. Acesso em: 21 Jul. 2015.

IORIS, Antônio Augusto Rossotto. O Que é Justiça Ambiental (resenha). **Ambiente e Sociedade**, Campinas, vol. 12, n. 02, Jul./Dez., 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2009000200012&script=sci_arttext>. Acesso em: 24 Set. 2014.

JACOBI, Pedro. Movimento Ambientalista no Brasil: representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: RIBEIRO, Wagner Costa. (org.). **Patrimônio Ambiental Brasileiro**, São Paulo, Edusp, 2003. Disponível em: <http://www.cpd1.ufmt.br/gpea/pub/jacobi_movimento%20ambientalista-brasil-edusp.pdf>. Acesso em: 12 Mar. 2014.

JACQUET, Jeffrey B.. A Short History of Social Impact Assessment. **Headwaters Economics**, Nov. 2014. Disponível em: <http://headwaterseconomics.org/wphw/wp-content/uploads/energy_monitoring_socialimpacts_history.pdf>. Acesso em: 22 Mai. 2015.

JOÃO, Elsa; VANCLAY, Frank; BROEDER, Lea den. Emphasising Enhancement in All Forms of Impact Assessment: introduction to a special issue. **Impact Assessment and Project**

Appraisal, London, vol. 29, n. 03, 2011. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3152/146155111X12959673796326>. Acesso em: 06 Fev. 2015.

KEMP, Deanna; VANCLAY, Frank. Human Rights and Impact Assessment: clarifying the connections in practice. **Impact Assessment and Project Appraisal**, London, vol. 31, n. 02, 2013. Disponível em: < http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14615517.2013.782978>. Acesso em: 14 Jul. 2013.

KREITLON, Maria Priscilla. **O Discurso da Responsabilidade Social Empresarial ou a Lógica e a Retórica da Legitimação: um olhar sobre o campo do petróleo.** 2008. 272f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

LABORATÓRIO ESTADO, TRABALHO, TERRITÓRIO E NATUREZA – ETTERN. **I Encontro de Planejamento Urbano em Contexto de Conflito**. Disponível em: <http://www.ettern.ippur.ufrj.br/ultimas-noticias/217/i-encontro-de-planejamento-urbano-em-contexto-de-conflito>. Acesso em: 29 Jun. 2015.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. A Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil Diante do Desafio do Desenvolvimento Sustentável. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AnaisCBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 10 Ago. 2015.

LEGASPE, Lara Bueno Chiarelli. **Os Potenciais Impactos Cumulativos das Grandes Obras – Novo Corredor de Exportação e Exploração de Hidrocarbonetos do Campo Mexilhão – No Território da APA Marinha Litoral Norte (SP)**. 2012. 111f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2012.

LIMA, Giovanna Fernandes de; CARDOSO Jr., Ricardo Abranches Felix. Avaliação da Atualização do Modelo de Licenciamento Ambiental de Rodovias no Brasil: experiências internacionais. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AnaisCBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 12 Ago. 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia. Formação e Consolidação do Campo Ambiental no Brasil: consensos e disputas (1972-92), **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 04, Out./Dez. 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8267/7052>. Acesso em: 26 Set. 2014.

MACHADO, Maria Helena Ferreira. Impactos Socioeconômicos e Ambientais de Grandes Empreendimentos: o exemplo da implantação de um parque temático na Região Metropolitana de Campinas. **Revista Oculum Ensaios**, Campinas, n. 01, 2000. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/1750>. Acesso em: 29 Mai. 2015.

MELLO, Cecília Campello A.; ACSELRAD, Henri; LEROY, Jean-Pierre. **Revisão da Base Normativa Referente às Audiências Públicas: contribuição da Avaliação de Equidade**

Ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/1_painel_audincias_pblicas__rj_fase__ceclia_mello_conama_46.pdf >. Acesso em: 29 Jun. 2015.

MILARÉ, Édis. Estudo Prévio de Impacto Ambiental no Brasil. In: AB'SABER, Aziz Nacib; MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita (orgs.) **Previsão de impactos**: o estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. 2ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2002. p. 51-83.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA - Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. Parecer Técnico: UHE - Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau). Doc. Nº 062/2006/CAOMA-AT. Porto Velho, 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PARECER%20TECNICO%20UHE.pdf>. Acesso em: 30 Ago. 2015.

MONOSOWSKI, Elizabeth. O Sertão Vai Virar Mar: avaliação e gestão ambiental na Barragem de Tucuruí, Amazônia. In: AB'SABER, Aziz Nacib; MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita (orgs.) **Previsão de impactos**: o estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. 2ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2002. p. 123-141.

NEDER, Ricardo T.. Problemas da Regulação Pública Ambiental no Brasil - Três Casos. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo J. (orgs.). **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. 1ed. Campinas: Editora Unicamp, 1996. p. 217-240.

_____. **Crise Socioambiental, Estado e Sociedade Civil no Brasil (1982-1998)**. 1ed. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2002.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica**: orientações metodológicas. Amadora: Agência Portuguesa do Ambiente, 2007. Disponível em: <http://www.apai.org.pt/m1/1201095788guiaaae.pdf>. Acesso em: 10 Set. 2014.

PELLIN, Angela; LEMOS, Clara Carvalho de; TACHARD, André; OLIVEIRA, Isabel Silva Dutra de; SOUZA, Marcelo Pereira de. Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 01, Jan./Mar, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/esa/v16n1/a06v16n1.pdf>. Acesso em: 17 Set. 2014.

PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. **Diagnóstico Urbano Socioambiental do Município de Caraguatatuba**. Projeto Litoral Sustentável: Desenvolvimento com Inclusão Social. Convênio Petrobras e Instituto Pólis. São Paulo, 2013a. Disponível em: <http://litoralsustentavel.org.br/wp-content/uploads/2013/04/1.-Caraguatatuba_18.03.13.pdf>. Acesso em: 21 Nov. 2015.

_____. **Diagnóstico Urbano Socioambiental do Município de Ilhabela**. Projeto Litoral Sustentável: Desenvolvimento com Inclusão Social. Convênio Petrobras e Instituto Pólis. São Paulo, 2013b. Disponível em: <http://litoralsustentavel.org.br/wp-content/uploads/ 2013/04/1._Ilhabela_25.03.pdf>. Acesso em: 03 Dez. 2015.

_____. **Diagnóstico Urbano Socioambiental do Município de São Sebastião**. Projeto Litoral Sustentável: Desenvolvimento com Inclusão Social. Convênio Petrobras e Instituto Pólis. São Paulo, 2013c. Disponível em: <http://litoralsustentavel.org.br/wp-content/uploads/2013/04/1.-Diagn%C3%B3stico-de-S%C3%A3o-Sebastiao-Litoral-Sustent%C3%A1vel.pdf>. Acesso em: 15 Out. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE CARAGUATATUBA. **Lei Complementar n. 42, de 24 de Novembro de 2011**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba e dá outras providências. Caraguatatuba, SP, 24 Nov. 2011. Disponível em: <http://www.caraguatatuba.sp.gov.br/LEI%20COMPLEMENTAR%2042-11-%20PLANO%20DIRETOR.pdf>. Acesso em: 20 Dez. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO. **Projeto de Lei Complementar n. 01, de 25 de Fevereiro de 2014**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião e dá outras providências. São Sebastião, SP, 25 Fev. 2014. Disponível em: <http://www.camarasaosebastiao.com.br/site2013/site/upload/upsimbolos/a2dd9c90d632d0165e09d7550bf0134c.pdf>. Acesso em: 20 Dez. 2015.

RAHMAN, Md. Lutfur. Benefits of Carrying out Social Impact Assessment or Evaluation: a critical reflection. **Academia.edu**, 2015. Disponível em: <http://www.academia.edu/11579667/Benefits_of_Carrying_out_Social_Impact_Assessment_or_Evaluation_A_Critical_Reflection>. Acesso em: 04 Jun. 2015.

SÁNCHEZ, Luis E.; CROAL, Peter. Environmental Impact Assessment, from Rio-92 to Rio+20 and beyond. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, vol. 15, n. 03, Set./Dez., 2012.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. **Zoneamento Ecológico-Econômico - Litoral Norte São Paulo**. São Paulo: SMA/CPLEA, 2005. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/files/2011/05/Zoneamento-Ecologico-Economico_Litoral-Norte.pdf>. Acesso em: 20 Dez. 2015.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. Gabinete do Secretário. Resolução SMA 68, de 22 de setembro de 2009. Define medidas mitigadoras para evitar o agravamento das pressões sobre áreas protegidas no litoral paulista e dá providências correlatas. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 24 Set. 2009. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/resolucao/2009/2009_res_est_sma_68.pdf>. Acesso em: 04 Out. 2015.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA). **Avaliação Ambiental Estratégica: dimensão portuária, industrial, naval e *offshore* no litoral paulista**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/avaliacao-ambiental-estrategica/pino/>. Acesso em: 22 Nov. 2015.

SCHWARZ, Roberto. As Ideias Fora do Lugar. In: **Ao Vencedor as Batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. São Paulo: Editora 34, 2000.

SEIXAS, Sônia Regina da Cal; RENK, Michelle. Projetos do Setor de Petróleo e Gás no Sudeste Brasileiro: algumas considerações sobre o desafio desenvolvimento x preservação ambiental. In: HERCULANO, Selene (Org.). **Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas: o caso de Macaé (RJ)**. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense, 2011. Disponível em: <http://www.uff.br/macaeimpacto/OFICINAMACAE/pdf/00_SeleneHerculano.pdf>. Acesso em: 27 Set. 2015.

SERRÃO, Mônica Armond. Os Impactos Socioambientais e as Medidas Mitigadoras/Compensatórias no Âmbito do Licenciamento Ambiental Federal das Atividades Marítimas de Exploração e Produção de Petróleo no Brasil. In: HERCULANO, Selene (Org.). **Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas: o caso de Macaé (RJ)**. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense, 2011. Disponível em: <http://www.uff.br/macaeimpacto/OFICINAMACAE/pdf/16_MonicaSerrao.pdf>. Acesso em: 26 Set. 2015.

SIGAUD, Lygia. Implicações Sociais da Política do Setor Elétrico. In: SANTOS, Leinad Ayer; ANDRADE, Lúcia M. M. (Orgs.). **As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988.

SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da; SELIG, Paulo Maurício; MORALES, Aran Bey Tcholakian. Indicadores de Sustentabilidade em Processos de Avaliação Ambiental Estratégica, **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, vol. 15, n. 03, Set./Dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2012000300006>. Acesso em: 15 Set. 2014.

SILVA, Raquel Hadrich; WALTER, Tatiana. Audiências Públicas como Instância Participativa no Licenciamento: um estudo de caso em uma comunidade pesqueira. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AnaisCBAI2014 searchable.pdf>. Acesso em: 18 Ago. 2015.

SLOOTWEG, Roel; VANCLAY, Frank; SCHOOTEN, Marlies van. Function Evaluation as a Framework for the Integration of Social and Environmental Impact Assessment. **Impact Assessment and Project Appraisal**, London, vol. 19, n. 01, 2001. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3152/147154601781767186#.VWcD_89Viko>. Acesso em: 06 Fev. 2015.

SOBRAL, Maria; CHARLES, H. Peter. Relatório de Impacto Ambiental: procedimentos e processo de decisão. In: AB'SABER, Aziz Nacib; MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita (orgs.) **Previsão de impactos**: o estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. 2ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2002. p. 85-101.

SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes. Avaliação Ambiental Estratégica (AAE): limitações dos estudos de impacto ambiental (EIA). In: **SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS**, XVII, 2007, São Paulo. Disponível em: <http://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/aecc27600b3c1d428ebb592f40d89e36_27610eae631ce836849ff563173b0a70.pdf>. Acesso em: 11 Set. 2014.

SOUZA, Alexandre do Nascimento; JACOBI, Pedro Roberto. Governança Ambiental e Licenciamento Ambiental no Brasil. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO: os novos rumos da avaliação de impacto ambiental, 2014, Ouro Preto. **Anais do 2o Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AnaisCBAI2014searchable.pdf>. Acesso em: 18 Ago. 2015.

STOLP, Annelies; GROEN, Wim; VLIET, Jacqueline van; VANCLAY, Frank. Citizen Values Assessment: incorporating citizens' value judgements in environmental impact assessment. Assessment. **Impact Assessment and Project Appraisal**, London, vol. 20, n. 01, 2002. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3152/147154602781766852#.VXCR0s9Viko>. Acesso em: 06 Fev. 2015.

TAKYI, Stephen Appiah. Review of Social Impacts Assessment (SIA): Approach, Importance, Challenges and Policy Implications. **Academia.edu**, Dez. 2012. Disponível em: <https://www.academia.edu/3703613/Review_of_Social_Impacts_Assessment_SIA_Approach_Importance_Challenges_and_Policy_Implications>. Acesso em: 21 Mai. 2015.

TEIXEIRA, Leonardo Ribeiro. **Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: o papel dos grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação regional**. 2013. 274f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

TEIXEIRA, M. G.; SOUZA, R. C.; MAGRINI, A.; ROSA, L. P.. Análise dos Relatórios de Impactos Ambientais de Grandes Hidrelétricas no Brasil. In: AB'SABER, Aziz Nacib; MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita (orgs.) **Previsão de impactos**: o estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. 2ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2002. p. 163-186.

TENNEY, Aud; KVAERNER, Jens; GJERSTAD, Karl Idar. Uncertainty in Environmental Impact Assessment Predictions: the need for better communication and more transparency. **Impact Assessment and Project Appraisal**, London, vol. 24, n. 01, 2006. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.3152%2F147154606781765345&>. Acesso em: 27 Mai. 2015.

VAINER, Carlos B.. População, Meio Ambiente e Conflito Social na Construção de Hidrelétricas. In: MARTINE, George (Org.). **População, Meio Ambiente e Desenvolvimento**: Verdades e Contradições. 1ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1996. p. 183-207.

VANCLAY, Frank. Conceptualising Social Impacts. **Environmental Impact Assessment Review**, vol. 22, n. 03, 2002. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/ article/pii/S0195925501001056>. Acesso em: 26 Mai. 2015.

_____. International Principles for Social Impact Assessment. **Impact Assessment and Project Appraisal**, Guilford, vol. 21, n. 01, 2003. Disponível em: <https://www.iaia.org/publicdocuments/sections/sia/IAIA-SIA-InternationalPrinciples.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Acesso em: 25 Mai. 2015.

_____. Impact Assessment and the Triple Bottom Line: competing pathways to sustainability?. In: CHENEY, H.; KATZ, E.; SOLOMON, F. (Eds.). **Sustainability and Social Science Round Table Proceedings**. Sydney: The Institute for Sustainable Futures (University of Technology, Sydney) together with CSIRO Minerals, 2004. p. 27-39. Disponível em: <http://www.minerals.csiro.au/sd/pubs/Vanclay_Final.pdf>. Acesso em: 28 Mai. 2015.

_____. Principles for Social Impact Assessment: a critical comparison between the international and US documents. **Environmental Impact Assessment Review**, vol. 26, n. 01, 2006. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925505000752>. Acesso em: 03 Jun. 2015.

_____; ESTEVES, A.M.; AUCAMP, I.; FRANKS, D. **Social Impact Assessment: guidance for assessing and managing the social impacts of projects**. Fargo: International Association for Impact Assessment, 2015. Disponível em: <http://www.iaia.org/pdf/IAIA%202015%20Social%20Impact%20Assessment%20guidance%20document.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Acesso em: 30 Abr. 2015.

VIEGAS, Claudia Viviane; SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da. Um Estudo Exploratório sobre Avaliação da Sustentabilidade na Literatura Acadêmica de Engenharia de Produção no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, XXXII, 2012, Bento Gonçalves. **Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Social: as contribuições da engenharia de produção**. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2012_TN_STO_167_970_20809.pdf>. Acesso em: 15 Set. 2014.

VIEIRA, Paulo H. F. A Problemática Ambiental e as Ciências Sociais no Brasil (1980-1990). In: HOGAN, Daniel J.; VIEIRA, Paulo H. F. (orgs.). **Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. 2ed. Campinas: Editora Unicamp, 1995.

VIOLA, Eduardo J. O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Anpocs, ano 1, n. 3, 1987.

_____. A Multidimensionalidade da Globalização, as Novas Forças Sociais Transnacionais e seu Impacto na Política Ambiental no Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo J. (orgs.). **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas: Editora Unicamp, 1996. p. 15-65.

_____; LEIS, Hector. A Evolução das Políticas Ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel J.; VIEIRA, Paulo H. F. (Orgs.). **Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. 2ed. Campinas: Editora Unicamp, 1995. p. 73-102.

_____; NICKEL, James, W. Integrando a Defesa dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente: lições do Brasil. **Novos Estudos**, São Paulo, Cebrap, n. 40, Nov., 1994.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Universalismo Europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo, 2007.

WEISSHEIMER, Marco. Peso da degradação ambiental recai sistematicamente sobre os mais pobres. **SUL21**, Porto Alegre, 13 Nov. 2015. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/peso-da-degradacao-ambiental-recai-sistematicamente-sobre-os-mais-pobres/>. Acesso em: 18 Dez. 2015.