




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



O Lugar do Social na Avaliação de Impacto Ambiental: regulação pública de grandes projetos e desafios para o planejamento regional

The Place of Social Concerns in Environmental Impact Assessment: public regulation and challenges for regional planning

Ariella Kreitlon Carolino, Mestre pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), ariellakc@usp.br

RESUMO

O artigo apresenta alguns dos principais resultados alcançados pela pesquisa de mestrado da autora, que teve por objeto de estudo central a dimensão social (mais conhecida como 'componente antrópico') consubstanciada na prática e no discurso de avaliação de impacto ambiental. Nela, buscou-se analisar as distorções, as omissões ativas e as formas de presença de lacunas e de insuficiências no trato dessa dimensão social. Corroborando com críticas históricas ao instrumento de planejamento de AIA, argumenta-se que ao componente social tem sido atribuído um papel marginal, frágil e bastante delimitado espacial e temporalmente. Diagnósticos empobrecidos, avaliações que escamoteiam a complexidade de impactos sociais cumulativos, indiretos e de segunda ordem e medidas mitigadoras e compensatórias insuficientes são ilustrados empiricamente pelo artigo, tomando o estudo de impacto ambiental de um projeto de anel rodoviário, situado no Litoral Norte do estado de São Paulo, como matéria-prima principal de análise. Valendo-se ainda de uma metodologia investigativa, baseada no levantamento de documentos oficiais do processo licenciatório, a pesquisa pôde identificar os meandros, os mecanismos, as operações e os filtros que recolocam o 'social' como parte subordinada da AIA, dando pouquíssimo relevo a questões fundamentais, como: fluxos migratórios, crescimento demográfico, demanda adicional sobre infraestrutura e serviços urbanos, transformações da paisagem, novas configurações urbanas, mudança de perfil sociocultural e econômico em nível regional. Ao final, o artigo tece reflexões sobre as potencialidades e limitações inerentes à AIA 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

The article presents some of the key findings obtained by the author's master research, whose main object of study addressed the social dimension (better known as 'anthropic component') embedded in the practice and discourse of environmental impact assessment (EIA). The research sought to analyze the multiple distortions, the active omissions and the forms assumed by theoretical and methodological absences or gaps regarding social issues in EIA. It then argues that social concerns have been assigned only a marginal, fragile and limited role, supporting long-time criticism over this particular planning instrument. Impoverished diagnostics, assessments that conceal complex cumulative, indirect and second order social impacts and poor mitigation and compensation measures are illustrated by empirical research, using mainly the environmental impact statement of a highway project, located on the north coast of São Paulo's state, in Brazil, as analytical material. Combined with an investigative methodology, based on other official documents of the licensing process, the research was yet able 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, new urban settings, profound socio-cultural and economic changes at the regional level etc. Finally, the article draws 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 groups' demands standpoint.

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

INTRODUÇÃO

O artigo em tela traz alguns dos principais achados da pesquisa de mestrado da autora, que teve por objeto de estudo central a dimensão social consubstanciada na prática e no discurso de avaliação de impacto ambiental de projetos (mais conhecida como ‘componente antrópico’ ou ‘componentes do meio socioeconômico’). Munida de uma literatura crítica de apoio e fundada nos indícios fornecidos tanto por experiências de campo quanto por revisão documental, a argumentação desenvolvida pela pesquisa teve por premissa norteadora o papel marginal, frágil e bastante delimitado (espacial e temporalmente) desempenhado pelo componente social da AIA, corroborando com críticas históricas endereçadas à eficácia desse instrumento de planejamento. A problemática e, portanto, os resultados ora apresentados pelo presente artigo se debruçam sobre a análise do modo de regulação dos impactos sociais via instrumento de AIA de projetos, no Brasil, buscando atentar para as formas particulares de presença da regulação por meio de suas ausências, lacunas, insuficiências, distorções e omissões ativas no trato da dimensão social.

Afinal, como o principal instrumento de planejamento e gestão dos efeitos derivados de grandes projetos regionais, através de agentes reguladores estatais e consultores técnicos de empreendedores (reconhecidos como operadores autorizados da técnica), identifica, descreve, analisa, valora, mitiga e compensa os impactos relacionados especificamente ao universo social? Em que medida aspectos como 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, são abordados pelos agentes da regulação pública ambiental e, de fato, levados em conta no cômputo dos custos associados às intervenções planejadas e na análise de viabilidade dos empreendimentos? Qual o papel da regulação pública estatal na ratificação dos vários impactos sociais verificados nos territórios afetados e na distribuição desigual dos custos e benefícios originados dos grandes ‘projetos de desenvolvimento’, entre grupos sociais e entre escalas territoriais?

A experiência histórica, já bem documentada no país e no exterior, tem demonstrado amiúde como grandes projetos produzem reordenamentos espaciais significativos 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. No caso do Litoral Norte do estado de São Paulo, palco recente de grandes intervenções e obras de infraestrutura e logística (como o anel rodoviário Nova Tamoios *Contorno Sul*, analisado neste artigo), novas espacialidades, novas dinâmicas regionais, reordenamentos territoriais apoiados em institucionalidades induzidas pelo planejamento estatal, bem como conflitos entre projetos político-territoriais distintos, passavam a se tornar mais perceptíveis ao olhar à medida que avançavam os empreendimentos colocalizados e que se desdobravam os múltiplos processos licenciatórios, somando-se a eles os relatos de audiências públicas e de notícias de veículos de comunicação. Em meio às rápidas mudanças verificadas no Litoral Norte, desencadeadas pela exploração de petróleo e gás a priori, tornava-se difícil não estabelecer paralelos com a sua região vizinha, a Baixada Santista: polo de riqueza, de produção industrial e de grandes empreendimentos, a região apontava antes um cenário de aguda desigualdade social, de precariedade urbana e de degradação ambiental. Os tais ‘projetos de desenvolvimento’ se converteriam em benefícios reais e em qualidade de vida para os grupos sociais afetados por eles no Litoral Norte, conforme pareciam indicar os estudos de impacto ambiental, ou reproduziriam a experiência desigual da Baixada Santista e aprofundariam seus déficits históricos no acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos essenciais? Procurando

responder a essas questões, o artigo apresenta alguns dos principais achados e reflexões resultantes da pesquisa de mestrado da autora.

METODOLOGIA

Se a premissa inicial da pesquisa encontrava lastro sólido na teoria, faltava agora ilustrar, empiricamente, como a subordinação e a fragilidade da dimensão social se reproduziriam, ainda hoje, na aplicação concreta do instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental e quais implicações sociopolíticas seriam derivadas delas. Para responder a essa demanda, selecionou-se para análise um caso nacional recente, extraído da experiência do 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, a pesquisa ateu-se à fase de planejamento do projeto, isto é, aos trâmites necessários para obtenção da Licença Prévia junto ao órgão ambiental regulador. Por conseguinte, 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 o Termo de Referência do estudo, as retificações e informações complementares fornecidas pela consultoria ambiental encarregada do EIA, as atas de audiências públicas e os pareceres técnicos do órgão regulador estadual responsável (a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - Cetesb), além de notícias de jornais da região.

A partir da contextualização da região do Litoral Norte e da análise documental supramencionada, o artigo identifica as mediações discursivas e institucionais, as operações de destaque/omissão e os filtros seletivos 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 assim ilustrados e problematizados quanto aos efeitos adversos e desiguais que implicam e, portanto, quanto à ratificação (e socialização injusta) de externalidades da parte do Estado, por meio de seu planejamento e de sua regulação pública ambiental.

CONTEXTO TERRITORIAL SELECIONADO PARA ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

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, o Litoral Norte paulista 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 da região, que caracteriza fortemente seus quatro municípios integrantes (Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela), costuma ser associada a uma suposta 'vocaçãõ natural para a conservação' do ponto de vista do perfil regional, ligada ao potencial paisagístico e aos atrativos turísticos.

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 ao 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, 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 ‘vocaçãõ’ para a conservação, 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.

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. 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 seria ainda aprofundado em anos recentes, 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

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 passariam 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 ao sopé da Serra do Mar), entre a cidade voltada às necessidades dos veranistas temporários e aquela dos que residem nela o ano inteiro, compondo a 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 01: População Residente e Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) em Municípios do Litoral Norte Paulista (1970, 1980, 1991, 2000, 2007, 2010)

Unidades Territoriais	População Total nos Anos						Taxa de Crescimento nos Períodos (%a.a.)			
	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. 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, instalado ao final da década de 60. Destarte, as novas frentes de exploração direta de petróleo e gás, abertas pelo Campo de Mexilhão e pelo Campo de Tupi, imprimiriam 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. 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 -, a conhecida configuração geográfica favorável do canal de São Sebastião também seria 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 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, e a elaboração e edição quase que simultânea de estudos ‘estratégicos’, planos, programas, resoluções e novas institucionalidades de 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 - representantes das novas atividades e 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 ‘vocaçãõ 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.

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 anos, após a emissão de suas Licenças Prévias.

Tabela 02: 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 Pier do TEBAR	Relatório Ambiental Preliminar Projeto de Ampliação do Pier 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.

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.

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, 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 03: 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>

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” (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 pressão) 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 - 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.

OPERAÇÕES ANALÍTICAS, MEDIAÇÕES DISCURSIVAS E FILTROS INSTITUCIONAIS: A SUBORDINAÇÃO DA DIMENSÃO SOCIAL NA PRÁTICA DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

Na medida em que o artigo em tela objetiva apresentar alguns dos principais achados resultantes de uma pesquisa de mestrado, julgou-se mais apropriado expor tais resultados na forma de tópicos sumarizados, a fim de contemplar o panorama geral dos temas abordados, deixando a critério do leitor o seu aprofundamento posterior, através da leitura da dissertação na íntegra.

Conforme apresentado na introdução, a pesquisa procurou analisar o modo de regulação dos impactos sociais via instrumento de AIA de projetos. Os resultados ora esboçados, portanto, atentam para as formas particulares de presença da regulação ambiental por meio de suas ausências, lacunas, insuficiências, distorções e omissões ativas no trato da dimensão social. Observando a maneira como agentes reguladores estatais e consultores técnicos contratados abordam, descrevem, valoram e propõem medidas específicas para os impactos associados ao universo social, puderam ser identificados filtros institucionais seletivos, mediações discursivas e operações analítico-metodológicas responsáveis pela subordinação do 'social' na Avaliação de Impacto Ambiental.

AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEFINIÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA DO EIA

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. No entanto, 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 legal coloca, de antemão, uma situação de desigualdade na aplicação do instrumento, reforçando assimetrias de poder preexistentes: os critérios norteadores dos estudos, em vez de serem co-produzidos com a população potencialmente afetada – vocalizando suas preocupações, anseios e 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, bem como a subestimação de impactos sociais mais sutis ou menos tangíveis. Por fim, a própria regulação pública ambiental, assim estruturada, termina por definir o que é legítimo como tópico de estudo, referendando uma visão usualmente tecnocrática e distanciada do território sob análise.

FALTA DE RIGOR E FLEXIBILIZAÇÃO DA NORMATIVA AMBIENTAL POR PARTE DO ÓRGÃO REGULADOR

Em flagrante oposição às pormenorizadas recomendações endereçadas aos meio biótico e físico, destacam-se a falta de rigor metodológico e o parco detalhamento de diretrizes e critérios para a consecução dos estudos relativos ao meio socioeconômico. Nesse sentido, para o caso analisado, não houve a mesma exigência quanto à justificativa da escolha metodológica adotada pela consultoria ambiental tampouco a sinalização de métodos específicos para a pesquisa social, permanecendo o EIA refém de métodos quantitativos de identificação de impactos. Mesmo a definição das áreas de influência do projeto foram deixadas a cargo da consultoria contratada pelo empreendedor, influenciando diretamente na definição final de 'atingido'. O órgão ambiental

regulador não orientou quanto aos programas sociais mínimos necessários também, havendo pouca evidência de que tenha incorporado, de fato, formulações teóricas mais recentes sobre Avaliação de Impacto Social. Ademais, mesmo nos casos em que exigiu complementações ao Plano de Trabalho inicialmente protocolado pelo empreendedor do projeto, foi possível identificar uma postura flexibilizadora por parte do ente regulador no acato às suas próprias diretrizes originais, sendo complacente com fragilidades presentes no EIA. Apresentação de mapas com todos os projetos colocalizados na região, exposição dos critérios adotados para delimitação das áreas de influência, explicitação da demanda e do perfil necessários para a execução das obras, coleta de dados primários no diagnóstico, análises integradas, identificação das propriedades cumulativas dos impactos, detalhamento dos programas ambientais (como metas, objetivos, público-alvo etc) e análise da distribuição social dos ônus e benefícios do projeto foram algumas das lacunas verificadas no EIA e cuja apresentação foi flexibilizada pelo próprio órgão ambiental, a despeito de suas exigências iniciais ou das normas ambientais disciplinadoras. Outro aspecto relevante tangenciado pela pesquisa diz respeito à forma de produção dos Termos de Referência: no caso analisado, houve indício de uma elaboração burocratizada e em série, quase mecânica, pelo órgão regulador (que, em certo momento, chega a tratar de “gasoduto” no lugar de “rodovia”).

DIAGNÓSTICOS EMPOBRECIDOS E REPRODUTÍVEIS

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 projeto¹. Erigido a partir dessa lógica interna, o diagnóstico perde também a oportunidade de

¹ Entre as operações analíticas e metodológicas empregadas pelo diagnóstico, para enxugar os possíveis impactos sociais resultantes do projeto rodoviário, foram identificadas pela pesquisa: a redução da complexidade dos processos sociais e territoriais; a homogeneização de realidades inter e intramunicipais e a desconsideração de critérios de equidade, a

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.

SUBSUNÇÃO DOS IMPACTOS SOCIAIS NA TAREFA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

Sem contar com a participação social das populações potencialmente afetadas, a produção do EIA prossegue para a etapa seguinte, na qual são acionadas operações metodológicas e analíticas de identificação, avaliação e valoração dos impactos do projeto, também funcionando como mediações na representação do problema.

De modo geral, a pesquisa pôde alcançar algumas conclusões importantes sobre a avaliação de impacto desenvolvida pelo EIA, carregando consigo repercussões relevantes para o planejamento regional, doravante abordadas: 1) os impactos indiretos do projeto rodoviário listados pela consultoria foram muito poucos e todos positivos; ao passo que 2) os impactos negativos ficaram restringidos a impactos diretos e majoritariamente temporários (fase de implantação das obras), sendo considerados de baixa magnitude em sua grande maioria; 3) em paralelo, quase todos os impactos identificados como positivos (indiretos ou diretos) foram tidos como de alta ou média magnitude, tendendo a focar nos benefícios originados pelo empreendimento. Em linhas gerais, tais resultados permitem reduzir ao mínimo o grau de responsabilização do empreendedor pelos efeitos adversos, contingenciando custos com programas sociais e ambientais. Nesse ponto, o EIA enuncia apenas um conjunto limitado de impactos, silenciando² ou tangenciando muitos outros. Entre os impactos que foram tangenciados, ofuscados ou reformulados - de modo que não fossem tratados a partir de uma dimensão negativa, dispensando assim medidas mitigadoras correspondentes -, figura 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 de baixa magnitude. Importa ressaltar ainda que tais impactos aparecem descritos no componente ‘finanças públicas’ – em meio a outros 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, por exemplo.

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 esses impactos 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 ao impacto da demanda adicional será o ocultamento de suas implicações

naturalização ou o ocultamento das dinâmicas sociais estruturantes do território, a descontextualização dos dados e o uso indiscriminado de fontes secundárias. Por questões de escopo do artigo, esta parte teve de ser resumida.

² O EIA silencia quanto a: condições de vida após a desapropriação e a realocação, riscos de acidentes (trata como impacto potencial, e não real), distribuição desigual do risco, consequências advindas do anúncio do projeto (insegurança, expectativas, fluxos migratórios, ocupação irregular, conflitos etc), a despeito de experiências passadas registrarem a importância desses fatores.

reais e o conseqüente desserviço ao planejamento das políticas públicas urbanas e regionais. Isso é tanto mais relevante quando se leva em conta os impactos cumulativos originados da atração de mão de obra dos outros projetos colocalizados, que também gerarão demandas adicionais sobre a infraestrutura e os serviços regionais.

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. A tendência recente à industrialização da região 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. Ao mesmo tempo em que tais impactos são tangenciados na análise do componente 'estrutura urbana', os efeitos nele 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*. O documento não 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 (como Outorga Onerosa do Direito de Construir e Imposto Predial e Territorial Urbano), estão normatizados 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 atípica 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. 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, 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 nesse município, nos últimos anos: o primeiro deles diz respeito à concentração espacial de dez dos treze projetos colocados da região 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 esquadrihadas as propostas de revisão do Plano Diretor, alterando o uso discriminado para a área de rural para predominantemente industrial. 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, 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 despercebida 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 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)³.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa 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 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

³ 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 caçara e sossegada para outra mais urbana, acelerada e insegura (PÓLIS, 2013a, p. 68-70).

na diálogo estreito entre a regulação ambiental e urbanística, agravada no caso de competências imputadas a instâncias federativas diferentes.

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 instrumento de planejamento regional, é preciso romper com certa concepção arraigada que atribui a seus objetivos apenas a decisão das alternativas tecnológicas e locais 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. 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. 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. O baixo nível de democratização das instâncias superiores de planejamento (PPPs), onde seria possível discutir 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.

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.

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.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O Que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- 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.
- 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.
- 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.
- _____. **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, Gleimária 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.
- 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.

FASE – SOLIDARIEDADE E EDUCAÇÃO; ETERN – 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/ETERN-IPPUR-UFRJ-and-FASE-Relat%C3%B3rio-S%C3%ADntese.pdf>>. Acesso em: 17 Out. 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 (PPGD) da Universidade Federal Fluminense, 2011. Disponível em: <http://www.uff.br/macaeimpacto/OFICINAMACAE/pdf/00_SeleneHerculano.pdf>. Acesso em: 27 Set. 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.

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.-Diagnostico-de-Sao-Sebastiao-Litoral-Sustentavel.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.

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/CPLA, 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.
- 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/macaimpacto/OFICINAMACAE/pdf/00_SeleneHerculano.pdf>. Acesso em: 27 Set. 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.
- 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.