

# Estudos de Impacto Ambiental e o Modelo de Ordenamento Territorial Operado pelo Estado Brasileiro: Território Nacional e Supressão da Alteridade no Brasil Contemporâneo

*Environmental Impact studies and the territorial planning model conducted by the Brazilian state: National Territory and supression of the contemporaneous Brazil*

Heber Rogério Gracio\*  
Soraya Campos de Almeida\*\*

## Resumo

Este artigo discute a forma como as normas e princípios legais concernentes aos Estudos de Impacto Ambiental – EIA – e aos procedimentos de licenciamento ambiental expressam concepções específicas presentes na construção das noções de território nacional e ordenamento territorial operadas pelo Estado Brasileiro. O objetivo central da análise aqui desenvolvida é evidenciar que essas concepções, características dos EIAs e dos procedimentos de licenciamento ambiental, não contemplam as diversidades sociais e fundiárias que caracterizam a experiência social brasileira. Tal situação contribui para que a maior parte dos EIAs seja peças técnicas pouco elucidativas dos contextos sociais impactados e parâmetros frágeis para balizar as manifestações da sociedade civil e as decisões do poder público.

**Palavras-chave:** Estado Moderno. Território. Ordenamento Territorial. Diversidade Cultural. Licenciamento Ambiental.

## INTRODUÇÃO

O presente texto tem o objetivo de discutir alguns aspectos dos procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil, especialmente aqueles que definem os contornos práticos e teóricos dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA e dos Relatórios de Impacto Ambiental – RIMA. O objetivo formal dessas peças é produzir diagnósticos, baseados em princípios técnicos e científicos que ofereçam subsídios para que o poder público e a sociedade civil se posicionem frente a propostas de empreendimentos implantados no território nacional e que possam, de acordo com as definições normativas, trazer impactos ambientais significativos nas esferas municipal, estadual e nacional.

Na perspectiva de análise proposta, o ponto central a ser destacado é relativo à forma como os procedimentos de licenciamento ambiental e os estudos de impactos são construídos frente aos aspectos sociais e culturais das populações afetadas por empreendimentos de pequeno e grande porte ao longo de todo o território nacional. Em linhas preliminares, o argumento desenvolvido pretende evidenciar que os estudos de impacto ambiental são produzidos com base em princípios normativos que não contemplam aspectos essenciais para o entendimento acerca das populações humanas que sofrerão as consequências dos empreendimentos por eles analisados. Assim, os estudos de impactos ambientais se distanciam das possibilidades de realização de diagnósticos representativos das particularidades sociais e culturais e

\* Doutorando em Antropologia pela Universidade de Brasília, Professor Assistente I na Universidade Federal do Tocantins – UFT. Endereço: Rua Nova, 1075. CEP: 77900-000, Tocantinópolis – TO. Fone: (63) 3471.11.53. E-mail: hrgracio@mail.edu.uft.br

\*\* Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília. Endereço: Rua Nova, 1075. CEP: 77900-000, Tocantinópolis – TO. Fone: (63) 3471.11.53. E-mail: sorayacalmeida@yahoo.com.br

se voltam para abordagens focadas em parâmetros estabelecidos unilateralmente e sob o julgo exclusivo do Estado.

A consideração acima teve por base os dados obtidos ao longo do processo de pesquisa e elaboração do Componente Indígena Xavante relativo ao Estudo de Impacto Ambiental da Pequena Central Hidrelétrica Paranatinga II. Todavia, não discutiremos aqui as informações específicas que tratam da relação do Povo Xavante com o citado empreendimento e seus impactos, como também não pretendemos detalhar qualquer estudo de impacto ambiental específico. O foco está centrado na relação estabelecida entre esses estudos, seus princípios normativos e conceituais, e as políticas de Estado direcionadas para o tratamento da questão ambiental e para a regulação dos impactos e resultados dos grandes e pequenos empreendimentos.

O tema exposto é vasto e pode ser abordado por vários ângulos. Assim, é importante frisar que teremos como foco as normas e princípios legais que definem os contornos dos EIAs. Em termos práticos, buscaremos apresentar e contextualizar essas normas e utilizá-las como material elucidativo de uma concepção específica do que é impacto ambiental, visando indicar a forma com que essa definição interage com os contextos sociais que são afetados por empreendimentos impactantes. A premissa básica é que as referidas normas podem ser entendidas como uma das múltiplas facetas discursivas que caracterizam o Estado Brasileiro, que aqui será pensado como uma instituição atrelada ao universo de valores de segmentos específicos da sociedade brasileira.

O tratamento das questões levantadas demanda a subdivisão do texto em alguns temas básicos. Desta forma, inicialmente procuraremos evidenciar a pertinência da delimitação do objeto em análise, uma vez que devemos elucidar de que forma as mencionadas peças normativas serão consideradas e abordadas. Na sequência, buscaremos localizar a discussão em um escopo mais amplo que trata dos processos de ordenamento territorial operados pelo Estado Brasileiro. Posteriormente, serão tratados alguns elementos que permitirão estabelecer um diálogo entre os princí-

pios norteadores dos procedimentos de licenciamento ambiental e sua história no arcabouço legal e normativo brasileiro. Por fim, apontaremos os elementos que enquadram essas leis e normas no universo das políticas ambientais operadas pelo Estado Brasileiro e as consequências dessa visão “ambientalizada” dos procedimentos de licenciamento ambiental para as populações afetadas pelos empreendimentos licenciados.

## ESTADO, TERRITÓRIO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

A antropologia, enquanto disciplina voltada para o estudo da diversidade social e cultural humana, teve seu foco sempre centrado nos povos que tinham suas histórias e culturas distanciadas das sociedades que compõem o mundo moderno. Esse fato possui relação direta com a história da disciplina e pode ser facilmente constatado na observação dos temas por ela abordados em suas obras clássicas e no corpo de sua produção como um todo. Somente em momentos da sua história recente a antropologia passou a direcionar suas ferramentas analíticas para temas relativos às sociedades modernas.

Dentre os vários novos objetos que passaram a compor o universo de interesse da disciplina, há um que continua sendo pouco explorado. Refere-se ao Estado enquanto ente político representativo dos valores e concepções de segmentos sociais específicos das sociedades modernas. De um modo geral, as abordagens mais frequentes da antropologia analisam as consequências das ações do Estado sobre povos e comunidades classificados como diferenciados. Essa abordagem é profundamente esclarecedora e evidencia, entre outros aspectos, as relações que se estabelecem entre contextos socioculturais diferenciados. Com ela podemos, por exemplo, sistematizar as relações estabelecidas entre os povos originários e o Estado; podemos discutir os mecanismos de construção de políticas públicas e suas consequências nos universos de valores e nas formas de organização social e cultural dos povos que não se enquadram nas trajetórias históricas das sociedades ocidentais; e podemos entender parte dos vários desdobramen-

tos decorrentes do processo colonial a que os povos originários foram submetidos no decorrer do processo de dominação territorial e formação do Estado Brasileiro. Enfim, a pertinência da abordagem exposta acima é irrefutável e a antropologia, por meio de vários pesquisadores que atuaram no Brasil, reforçam essa percepção.

Todavia, em poucas ocasiões é possível observar análises do Estado enquanto ente que expressa uma visão específica de mundo, que fala de uma sociedade específica ou de um conjunto específico de sociedades. Em alguma medida, o Estado, enquanto construto atinente a sociedades particulares, é naturalizado e enquadrado como algo que escapa do leque dos temas que são preferencialmente tratados pela antropologia. Podemos tratá-lo como foco de poder e atrelar sua condição histórica ao processo colonial. Entretanto, em poucas ocasiões o tratamos como produto de universos culturais específicos. No geral, não equiparamos essa forma de organização política das sociedades modernas às demais formas de organizações políticas das sociedades historicamente estudadas pela antropologia. Não há como negar que o Estado Moderno é tema central de áreas como as Ciências Políticas, por exemplo, e que possui papel de destaque na Sociologia. Todavia, sua presença na antropologia ainda permanece enviesada e ele surge, na grande parte das abordagens, como pano de fundo para a cena onde se desenrolam os conflitos e embates que envolvem os povos diferenciados.

É importante lembrar a existência de um ramo específico da antropologia, antropologia política, que trata dos temas atinentes ao Estado e às demais formas de organizações políticas das sociedades não-modernas. Todavia, até mesmo ela parece ser estabelecida em um espaço de onde se olha o Estado a partir dos seus efeitos sobre os temas e objetos clássicos da antropologia. Não pretendemos aqui explorar essa lacuna de forma sistemática. O objetivo ao expô-la surge somente com a intenção de mostrar a legitimidade do tema e do objeto do presente trabalho.

Temos ciência, entretanto, que não basta indicar uma possível e relativa lacuna no universo de investigação da antropologia e afirmar que ela não será trabalhada nesse momento. Essa não é

uma postura profícua e dela pouco se tira. Desta forma, com o objetivo de ter um ponto de partida para a análise que pretendemos realizar, lanço mão da perspectiva proposta por Giddens (1991), que trata as particularidades das sociedades modernas evidenciando suas especificidades históricas e suas especificidades enquanto forma de organização social. Segundo sua perspectiva, as sociedades modernas possuem características e instituições sociais únicas quando comparadas com as sociedades classificadas como tradicionais, o que redundaria, entre outras particularidades, na criação dos estados modernos que, em sua concepção, são instituições políticas específicas das sociedades modernas, sem precedentes nas histórias das demais sociedades conhecidas. Esse ente, recorrente em todo mundo moderno, é forjado sob o signo da descontinuidade, o que se manifesta pela ampla distância que se abre entre ele e as esferas das organizações social, política e econômica das sociedades por ele representadas.

O mundo moderno não é construído sob a lógica de uma integração direta de suas instituições. A economia e as organizações social e política não operam de forma plenamente sincronizada, estrutural e sob um conjunto de valores relativamente uniformes. Cria-se, no cerne da própria sociedade, um universo de instituições marcadas por uma relativa autonomia frente ao mundo social. Elas são munidas da capacidade direta de criar seus próprios contornos institucionais e se caracterizam pela presença de elementos próprios de sociabilidade. Giddens enfatiza, por exemplo, que o Estado Moderno estabelece identidades sociais que são próprias da modernidade e que trazem em sua essência a descontinuidade que é peculiar à sua gênese. Apesar da distância que marca a relação entre o Estado e a sociedade, as identidades sociais recorrentes e marcantes no mundo moderno são aquelas forjadas sob o signo do Estado.

Cabe também frisar que o autor indica uma clara relação entre o modelo econômico capitalista e o Estado Moderno. Para ele, essa modalidade de organização política institui-se, fomenta-se, propaga-se e justifica-se em consonância com a ordem capitalista. O Estado Moderno é, para o autor, uma instituição atrelada à ordem eco-

nômica capitalista e sua difusão na esfera global também é intimamente ligada com esse modelo econômico.

Outro elemento, indicado por Giddens, essencial para a configuração dos Estados Modernos e que possui relação direta com a temática aqui discutida é o desdobramento espacial do Estado, ou seja, o território do Estado Moderno. Para o autor o território é elemento indissociável da ideia de Estado. Em consonância, Segato (2007) define território como a representação social sobre o espaço. Assim, o território é o espaço diferenciado coletivamente, é o espaço diferenciado pela atribuição de significado cultural. O território, conforme a concepção da autora, é uma representação social que agrega em seu significado as ideias de controle, soberania, apropriação, administração, fronteira. Assim, Segato concebe o território como uma apropriação política do espaço. Para ela não existe território sem apropriação do sujeito, seja ele coletivo ou indivíduo. Da mesma forma, não há território sem o Outro. O processo de construção cultural do território é marcado pelo confronto com o Outro, é enfatizado pelo embate com aquele que não pertence ao meu mundo. Como tentaremos mostrar na sequência desse artigo, esse é um elemento essencial para o entendimento das modalidades de construção do território do Estado Moderno.

Souza (2005), em consonância com Segato, conceitua território como o espaço definido e delimitado a partir e por relações de poder. Para ele a construção do território do estado nacional opera com uma série de pressupostos, entre os quais é importante frisar a noção de fronteira, o controle de toda extensão delimitada pelas fronteiras, a legitimidade do Estado no uso da força e a homogeneidade social e cultural das populações que ocupam o território. É importante frisar que a maior parte desses elementos são mais representativos de um ideal que subjaz à matriz ideológica do estado nacional e que são pouco representativos das suas possibilidades práticas reais. Todavia, ainda que o controle efetivo do espaço não exista e que a população não seja cultural e socialmente homogênea, esses elementos são cruciais na construção de todo o ideário que justifica e legitima a construção do território do estado nacional.

Um segundo ponto que nos interessa em particular é relativo aos mecanismos que viabilizam o uso e a ocupação do território por parte do Estado. Little (2006) define o conceito de *ordenamento territorial* como o conjunto de elementos conceituais e classificatórios que operam no plano ideal, expressando as categorias que diferenciam e indicam os usos diversos feitos sobre o território. Desta forma, ordenamento territorial é o conjunto de elementos que caracterizam a forma como uma dada população concebe o uso e as formas de ocupação de seu território. No caso do Estado, o conceito também se aplica e frente a ele poderíamos pensar o ordenamento territorial como o conjunto de definições e normas que expressam as concepções fundamentais dos processos de uso e ocupação territorial.

Ao tratar do histórico das categorias de ordenamento territorial no Brasil, Little (2002) evidencia que em seu primeiro momento o Estado Brasileiro operava com duas categorias básicas para a construção de sua política de ordenamento territorial: terras públicas e terras privadas, sendo a primeira ligada ao próprio interesse do próprio Estado e a segunda instituída em defesa dos interesses daqueles que estavam atrelados à ordem econômica capitalista. Outras categorias de ordenamento territorial, como unidades de conservação, reservas extrativistas, terras indígenas, quilombos dentre outras somente surgem no universo conceitual do Estado Brasileiro após os movimentos reivindicatórios de segmentos específicos da sociedade civil que se organizaram politicamente para conseguir a inscrição de suas particularidades territoriais nas possibilidades de ordenamento territorial operadas pelo Estado brasileiro. Os conceitos de TI e quilombos somente foram incluídos no arcabouço constitucional brasileiro em 1988, passando a fazer parte das categorias de ordenamento territorial. Antes dessa data, o Estado Brasileiro já reconhecia os direitos territoriais dos povos indígenas e das comunidades quilombolas. Todavia, foi somente da constituição de 1988 que essas duas categorias de ordenamento territorial passaram a fazer parte do leque de possibilidades formalmente reconhecido pelo Estado Brasileiro em seu texto legal de maior magnitude. Em outras palavras,

poderíamos dizer que foi somente com a Constituição Federal de 1988 que as territorialidades diferenciadas dos povos indígenas e das comunidades quilombolas passaram a compor o leque de possibilidades formais de ordenamento territorial reconhecido pelo Estado Brasileiro.

Todavia, há uma ressalva a ser feita. O reconhecimento formal dos direitos fundiários dos povos indígenas e comunidades quilombolas não pode ser confundido com o reconhecimento da legitimidade de suas formas particulares de ocupação e uso dos recursos naturais. O conceito formal de Terra Indígena, ou Terra Tradicionalmente Ocupada, como preconiza o Artigo 231 da Constituição Federal de 1988, não é necessariamente a expressão das territorialidades de cada um dos aproximadamente 225 povos indígenas no Brasil contemporâneo. Muito embora o conceito de Terra Indígena tenha sido estabelecido em um amplo processo de diálogo com a sociedade civil e, em particular, com as lideranças indígenas, ele espelha os desdobramentos do processo de dominação territorial. O reconhecimento dos direitos fundiários dos povos indígenas não é um ato que se encerra em si, pois reflete todo um cenário político de pressões internacionais e faz parte de uma política interna que preconiza a regularização das Terras Indígenas de forma definitiva e dentro da maior brevidade possível, objetivando a liberação do território nacional para as formas de ocupação e uso da sociedade nacional.

O quadro teórico delimitado acima induz a uma conclusão um tanto elementar: o processo de colonização e formação do Estado Brasileiro pode ser pensado como uma sobreposição de territorialidades, na qual impera a modalidade de ocupação e ordenamento territorial da sociedade colonizadora em detrimento das várias outras territorialidades das sociedades colonizadas. Essa assertiva poderia ser enriquecida por informações que lancem luz sobre sua real repercussão. Dados disponibilizados pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI – estimam que a população indígena no ano de 1500 totalizava algo entre 1 a 10 milhões de habitantes no território hoje configurado como Brasil. A mesma fonte indica que cerca de 1300 línguas eram faladas por essa população. A FUNAI

informa que essa população hoje é totalizada aproximadamente em 460.000 pessoas, falantes de cerca de 180 línguas. Desta forma, em termos práticos, o processo de dominação territorial, social e político iniciado no ano de 1500 reduziu as populações dominadas para algo entre 50 e 5% do que eram antes dessa data e sua diversidade social e linguística é hoje pouco mais de 10% do que era naquela ocasião. Hoje grande parte da população indígena vive nas aproximadamente 600 Terras Indígenas formalmente reconhecidas. Essas terras são regularizadas sob os parâmetros estabelecidos pelo Estado Brasileiro no artigo 231 da Constituição Federal de 1988 e são classificadas como propriedade da União Federal. Os povos nelas residentes possuem o direito do uso-fruto exclusivo sobre os recursos naturais, mas não detêm qualquer forma de propriedade sobre a terra.

Cabe frisar que as informações acima não elucidam o que ocorreu com as populações escravizadas e com outras tantas realidades sociais que se formaram após o processo de colonização e que não tiveram suas histórias alinhadas ao projeto colonial. Os procedimentos de regularização das terras de quilombos, por exemplo, não tiveram a mesma repercussão e nem receberam o mesmo apoio internacional conferido às Terras Indígenas. Desta forma, o processo de regularização das terras das comunidades quilombolas permanece com um certo grau de invisibilidade e não oferece indicativos de ganhará espaço. As situações das demais comunidades diferenciadas que não se enquadram nas categorias de indígenas ou quilombolas são ainda mais complicadas e elas, salvo algumas exceções que tiveram sua condição fundiária diversa reconhecida sob a modalidade de reserva extrativista, são consideradas como não diferenciadas.

Somente no ano de 2004 o governo federal deu início à construção da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Todavia, essa iniciativa enfrenta grandes impasses conceituais e há claros indicativos de que não há uma conjuntura política favorável para atender a principal reivindicação das comunidades que foram, à revelia de suas especificidades, classificadas como comunidades tradicionais. As pautas de reivindicações apresentadas pelas comunidades colocam

a regularização fundiária das terras que ocupam como ponto primordial para a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, o que, certamente, enfrentará obstáculos políticos internos e externos ao governo federal.

A cena delimitada nos permite dimensionar o caráter que pretendemos dar aos Estudos de Impactos Ambientais e aos procedimentos de licenciamento ambiental. Esses procedimentos são parte das categorias que definem o escopo de ação do modelo de ordenamento territorial operado pelo Estado. Além disso, como pretendemos deixar claro no próximo tópico, são procedimentos que legitimam usos e formas de ocupação específicas do território.

### **ESTUDOS DE IMPACTOS AMBIENTAIS E PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Conforme indicamos a título introdutório, a questão que motiva o presente artigo concerne à forma como as normas que regulamentam os Estudos de Impactos Ambientais concebem as populações que são impactadas por empreendimentos que obtiveram licenças de implantação. Milaré (1994), em texto voltado ao retrospecto da legislação brasileira relativa aos processos de licenciamento ambiental e suas respectivas exigências, evidencia que a primeira norma sobre o tema foi a Lei nº 6.803, de 02/07/80, que dispôs “sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição”. No entendimento do autor, essa lei foi marcada pela conjuntura histórica da época de sua edição – regime militar – e se ateuve apenas aos aspectos mais emblemáticos dos efeitos deletérios para o meio ambiente de algumas iniciativas atinentes ao desenvolvimento econômico do país. Seu objetivo esteve voltado estritamente para a regulamentação da implantação e localização de polos industriais nas áreas de petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares.

O autor atribui à mobilização da sociedade civil e ao fortalecimento do movimento ambientalista a edição da Lei nº 6.938, de 31/08/81, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Am-

biente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”. Nesse diploma, as avaliações de impactos ambientais foram alçadas à condição de instrumento da política nacional de meio ambiente (cf. Artigo 9º). A necessidade de obtenção de licença ambiental – concedida por órgão integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA – passou a abranger um número muito maior de atividades (cf. Artigo 10º). Ressalta-se ainda que essa lei instituiu e definiu as competências do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.

Com fulcro nessas últimas normas, o CONAMA editou a Resolução nº 001, de 23/01/86. Dado o teor desta resolução e sua pertinência no contexto atual dos procedimentos de licenciamento ambiental, torna-se necessário explorar algumas de suas principais características e definições, ainda que a Resolução CONAMA nº 237/97 tenha revogado os seus artigos 3º e 7º. Assim, o primeiro aspecto a ressaltar é a própria definição de impacto contida no seu 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.

É interessante observar que apesar de contemplar a questão social, o conceito é construído a partir do impacto enquanto fato espacialmente circunscrito, cujas consequências para o mundo social são decorrências exclusivas das modificações no meio ambiente. Esse enfoque provoca um recorte e direciona a definição de impacto, restringindo sua aplicação para muitos aspectos da vida social. As consequências, por exemplo, no modo de vida, nas formas de organização política e na própria territorialidade não são tangíveis pelo conceito de impacto.

Por outro lado, quando se considera o componente ambiental da definição acima, ela torna-se

ampla e, potencialmente, pode abarcar todas as atividades humanas, mormente aquelas empreendidas pelas sociedades pautadas no desenvolvimento tecnológico e econômico. Para esse amplo universo de atividades, o Artigo 2º da mesma resolução estabelece o seguinte recorte:

dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA e em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; II - Ferrovias; III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66; V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV; VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos); XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais – ZEI; XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

A citação acima nos indica que a noção de impacto é construída a partir da perspectiva do empreendimento e não da população impactada, ou seja, avalia-se ou não o impacto em função do enquadramento do empreendimento em uma das categorias de atividades listadas. O pressuposto dessa norma é que a realidade ambiental e social é tão conhecida que é possível definir a priori quais são as atividades que trarão ou não impactos. A noção de domínio, de classificação e de regulação do uso do território é patente na peça.

Em termos de orientação para construção da abordagem técnica, o Artigo 5º define as diretrizes gerais dos estudos de impacto ambiental com as seguintes linhas:

- I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
- II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
- III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;
- IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Levando a discussão para uma esfera mais prática, o Artigo 6º define que o Estudo de Impacto Ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

- I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto 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.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

A delimitação acima reitera as considerações já expressas, na medida em que trata a especificidade do mundo social em apenas um item que está inserido em uma conjuntura muito maior do que será analisado. Cabe também observar que esse único item que discute o viés socioeconômico de forma específica apresenta também uma série de limitações. A primeira delas é a própria superficialidade na definição de seu conteúdo. A resposta deste tópico nos textos dos EIAs e RIMAs pode ser ampla e contundente, abarcando vários aspectos do mundo social ou, como ocorre na maior parte dos casos, ser plena de superficialidade e trabalhar somente ou basicamente com dados de terceiros e de fontes de pesquisa oficiais, não contemplando as especificidades dos grupos sociais frente aos impactos que sofrerão.

Em termos de definições conceituais, parece claro que a concepção aqui refere-se ao homem como integrante do meio ambiente. Em linhas ainda bem panorâmicas, a crítica poderia ser pensada como a falta de uma delimitação conceitual e de conteúdo quanto ao que deve ou não fazer parte da caracterização do universo social estudado. A norma, no tocante ao diagnóstico dos impactos sobre as populações humanas, permite tanto uma abordagem completa quanto uma mera superficialidade.

Seguindo a ordem cronológica, a próxima norma a ser apresentada é a Resolução CONAMA nº 009, de 03/12/87, que somente foi publicada no Diário Oficial da União – D.O.U. de 05/07/90. Essa resolução estabelece os parâmetros da consulta pública citada na Resolução CONAMA 001/86. Conforme enfatizado por Milaré, essa resolução abre um importante canal de comunicação entre as populações impactadas e os órgãos públicos que lidam com os procedimentos de análise e concessão de licenças. Entretanto esse espaço de diálogo deve ser pensado à luz das especificidades culturais e sociais dos povos e comunidades impactadas. No caso da Pequena Central Hidrelétrica Paranatinga II, por exemplo, as populações Xavante e Xingua-na, irrefutavelmente impactadas pelos empreendimentos, somente foram tomar conhecimento da construção do empreendimento quando ele já estava praticamente pronto. Situações análogas a essa ocorrem na maior parte dos processos de licenciamento ambiental. Desta forma, para a grande maioria dos casos, esse espaço de diálogo é um artifício formal e que não leva em consideração as particularidades das distintas formas de organização política e social existentes no país.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, houve um significativo reforço da importância institucional, administrativa e jurídica dos EIAs no contexto dos processos de licenciamento. O tema desta vez foi alçado à condição de parâmetro constitucional. Cabe também registrar que o viés social também ganhou mais destaque. O Artigo 225 da CF que trata do meio ambiente e sua relação com a sociedade expressa os seguintes termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2.º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3.º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4.º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pan-

tanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5.º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6.º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Conforme já mencionado, o texto constitucional de 1988 apresenta significativos avanços na área ambiental. Podemos também indicar uma mudança no conceito de meio ambiente, uma vez que fica clara a proeminência do enfoque social já no caput do artigo em tela. O objetivo da defesa agora é a garantia das condições ambientais necessárias à qualidade de vida das gerações atuais e futuras. O licenciamento torna-se uma exigência expressa em termos constitucionais. Ressalta-se também que o artigo se refere a Estudo *Prévio* de Impacto Ambiental, uma vez que é necessária a realização dos estudos e sua análise para, posteriormente, haver um posicionamento no sentido de deferir ou indeferir uma proposta de empreendimento. A condição prévia dos EIAs já estava prevista nas normas que antecederam o texto constitucional, entretanto, agora essa condição é elevada à categoria de princípio constante na Carta Magna.

Outro aspecto que vem reforçar as definições já estabelecidas trata da necessidade de publicidade para os resultados dos estudos, o que atende a dois princípios fundamentais ordenadores das ações do poder público. O primeiro é o da transparência e o segundo é relativo ao caráter orientador da peça, pois, conforme já indicado nas resoluções do CONAMA, o EIA atende à função de orientar as decisões e posicionamento dos órgãos licenciadores e de outros setores do poder público. Além disso, cumpre também a função de orientar a sociedade civil em suas manifestações frente aos empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais.

Todavia, devemos também registrar que todas essas características estão relativamente restritas ao plano ideal. Via de regra, os processos de licenciamento e os EIAs ficam restritos às esferas governamentais, e a aplicabilidade dos princípios constitucionais é relativamente limitada em termos efetivos. Na esfera prática dos jogos de interesses econômicos e políticos, os EIAs tornam-se peças em muitos casos meramente protocolares e desprovidas do potencial técnico de orientar e nortear as decisões favoráveis ou contrárias aos empreendimentos.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A matriz conceitual que norteia a construção do aparato legal referente aos Estudos de Impactos Ambientais é pautada em uma concepção específica de meio ambiente, a qual, em muitos de seus aspectos, concebe a própria presença humana como elemento em si deletério em todas as suas manifestações e variações de ordem social e cultural. Em termos gerais, podemos dizer que a legislação indicada opera com uma visão universalizada da condição social humana e que o modelo de sociedade que aflora nas normas tem como parâmetro as formas de uso e ocupação vigentes nas sociedades modernas. Essa característica é ressaltada e se torna mais evidente se considerarmos que as avaliações das peças técnicas relativas aos impactos e à concessão das licenças necessárias são competência apenas dos órgãos ligados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, uma vez que são entendidas como ferramentas exclusivas da política ambiental.

A análise das peças técnicas que norteiam os procedimentos de licenciamento ambiental indica que os Estudos de Impacto Ambiental conferem uma grande ênfase à vertente ambiental de suas considerações. Por outro lado, dão muito pouco destaque para as conseqüências dos empreendimentos para os grupos sociais que potencialmente ou efetivamente sofram as repercussões dos impactos ambientais decorrentes de sua implantação.

Conforme ressaltado nas considerações iniciais desse texto, todo o arcabouço normativo citado

acima é parte da política de ordenamento territorial operado pelo Estado Brasileiro. Desta forma, reflete uma concepção específica de território e um conjunto de valores e concepções que são atinentes a segmentos sociais específicos. A lógica de construção dos EIAs reflete um conjunto de concepções que retratam a sociedade brasileira como relativamente homogênea e legítima, em última instância, modalidades específicas de uso e ocupação do espaço.

---

#### Abstract

This paper discusses how the rules and legal principles concerning the Environmental Impact Study – EIA – and environmental licensing procedures express specific conceptions in the construction of the notions of national territory and territorial planning conducted by the Brazilian State. The main objective of the present analysis is to reveal that these concepts, characteristics of EIAs and environmental licensing procedures, do not include the land and social diversity that characterizes the Brazilian social experience. This situation contributes to the fact that most part of the EIAs is technical documents with few elucidating information about the impacted social contexts and with fragile parameters to distinguish the civil society public expression and the public authority decisions.

**Keywords:** Modern State. Territory. Territorial Planning. Cultural Diversity. Environmental Licensing.

### REFERÊNCIAS

- GIDDENS, A. *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Editora da UNESP, 1991.
- LITTLE, P.E. *Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: Por Uma Antropologia da Territorialidade*. *Série Antropologia*, n. 322, Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2002.

LITTLE, P. E. *Gestão Territorial em Terras Indígenas: Definição de Conceitos e Proposta de Diretrizes*. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2006.

MILARÉ, E. Estudo Prévio de Impacto Ambiental no Brasil. In: MÜLLER-PLANTENBERG, C. & AB'SABER, A. (orgs.). *Previsão de Impactos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

SEGATO, R. L. *La Nacion y Sus Outros: Raza, Etnicidad e Diversidad Religiosa em Tiempos de Políticas de La Identidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

SOUZA, M. J. L. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: Conceitos e Temas*. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

