

## **TÍTULO**

Efetividade do licenciamento ambiental: O caso do Patrimônio Cultural na implantação da UHE Belo Monte

**Autores:** Solange Bezerra Caldarelli e Carlos Eduardo Caldarelli

## **RESUMO**

Neste escrito, comparam-se os programas propostos para dar conta dos impactos da implantação da UHE Belo Monte sobre o Patrimônio Cultural e os resultados da sua implementação, com o objetivo de contribuir para a avaliação da efetividade do licenciamento ambiental brasileiro.

Utilizando uma metodologia baseada na comparação e na análise crítica, os autores concluem que, no caso apresentado, a maior parte dos resultados buscados foi atingida ou o será em alguns anos mais, embora já com atraso considerável.

## **ABSTRACT**

In this paper the proposed programs to cope with the impacts on Cultural Heritage goods caused by implementing the Belo Monte hydropower plant are compared with the results of carrying out those programs, in order to contribute to the assessment of the effectiveness of the environmental licensing procedure in Brazil.

Employing a methodology based on comparison and critical analysis the authors conclude that, in the case presented, greater part of the goals aimed have already been achieved or will be achieved in some more years to come, nevertheless that achievement is by now considerably retarded.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Licenciamento Ambiental. Patrimônio Cultural. Impactos. Mitigação. Compensação.

## **KEYWORDS**

Environmental licensing procedure. Cultural Heritage. Impacts. Mitigation. Compensation.

## INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

Neste escrito, pretende-se suscitar a questão da efetividade do licenciamento ambiental – isto é, se o procedimento produz, de fato, os efeitos que se esperam dele –, especialmente no âmbito, em Usinas Hidrelétricas (CAMPOS; SILVA, 2010), do Patrimônio Cultural, examinando um caso em que, nesse aspecto, as providências exigidas do empreendedor pelo Iphan, sob a forma de condicionantes das licenças ambientais emitidas, encontram-se em seu período final de execução. Trata-se da implantação da UHE Belo Monte, na bacia do rio Xingu, no estado do Pará.

Quanto às providências exigidas pelo Iphan, basearam-se, antes do mais, no Plano de Valorização do Patrimônio, composto de dois programas, a saber, o Programa de Estudo, Preservação, Revitalização e Valorização do Patrimônio Histórico, Paisagístico e Cultural e o Programa de Arqueologia Preventiva, incluindo o Projeto de Educação Patrimonial, que fizeram parte do Plano Básico Ambiental do empreendimento, que foi apresentado ao IBAMA, encaminhando-se a parte referente ao Patrimônio Cultural ao Iphan, em fins de 2010.

O Programa de Estudo, Preservação, Revitalização e Valorização do Patrimônio Histórico, Paisagístico e Cultural, originalmente, previa a execução de pesquisas participativas de campo e gabinete e de registros em vídeo tanto das referências culturais quanto das fontes históricas, inclusive as orais, da área diretamente afetada do empreendimento; a organização desse material para constituir o acervo de uma Casa de Memória a ser implantada, também participativamente, na sede de um dos municípios atingidos pelo empreendimento e para uso em ações de educação patrimonial; encaminhar ao órgão competente, dentre as esferas municipal, estadual e federal, pedido de tombamento dos imóveis e sítios urbanos considerados de excepcional valor histórico e/ou arquitetônico das áreas de influência direta, indireta e diretamente afetada da UHE Belo Monte, sendo o caso; e divulgar o material recolhido, principalmente entre os atingidos pelos impactos do empreendimento. O Programa dividia-se em dois projetos: o Projeto de Estudo, Preservação e Revitalização do Patrimônio Histórico, Paisagístico e Cultural, dedicado a pesquisas e à organização e disponibilização de informações, e o Projeto de Valorização do Patrimônio Cultural, voltado para a implantação da Casa de Memória. Essa divisão tem permanecido até presentemente, não havendo razões para que isso seja alterado, até porque, no final de 2016, o Projeto de Estudo, Preservação e Revitalização do Patrimônio Histórico, Paisagístico e Cultural foi finalizado, restando apenas atividades do Projeto de Valorização do Patrimônio Cultural a serem realizadas.

Já o Programa de Arqueologia Preventiva tinha por escopo principal evitar que o empreendimento destruísse bens constituintes do patrimônio arqueológico nacional numa região estratégica para o conhecimento da história pré-colonial da Amazônia, bem como atender as exigências do Iphan, expostas no Ofício nº 111/09 – GEPAN/DEPAM/IPHAN, dentre as quais destaca-se a apresentação de um projeto específico para a inclusão de critérios arqueológicos na definição da Unidade de Conservação a ser criada, segundo o disposto na Lei nº 9.985/2000.

Quanto ao Projeto de Educação Patrimonial, também exigido pelo Ofício acima citado, previa-se tanto a realização de atividades destinadas aos profissionais ligados à implantação do empreendimento quanto outras, destinadas especialmente aos outros públicos da AID do empreendimento.

As primeiras, cujo objetivo principal era evitar que a mão de obra empregada na implantação da UHE Belo Monte causassem, por desconhecimento, danos aos bens arqueológicos ali existentes, incluíam a elaboração e distribuição de folhetos e a realização de seminários, destinados àquele público.

Já as segundas visavam a atingir, basicamente, dois públicos: a rede escolar e as comunidades urbanas e rurais da AID, com a elaboração de materiais didáticos, inclusive vídeos, cujo conteúdo seria retirado das pesquisas levadas a efeito no âmbito dos Programas de Estudo, Preservação, Revitalização e Valorização do Patrimônio Histórico, Paisagístico e Cultural e de Arqueologia Preventiva, e a realização de oficinas educativas, exposições, visitas educativas e palestras.

Em 10 de maio de 2011, o Iphan pronunciou-se acerca do Plano de Valorização do Patrimônio, através do Ofício 093/11 CNA/DEPAM/IPHAN, aprovando-o e acrescentando a ele as seguintes exigências, que, por obra daquele Ofício, resultaram incorporadas ao seu escopo:

1. No Projeto de Educação Patrimonial, a incorporação dos aspectos antropológicos e etnohistóricos referentes às áreas de influência direta e indireta do empreendimento.
2. No Projeto de Estudo, Preservação e Revitalização do Patrimônio Histórico, Paisagístico e Cultural, a realização de inventário do Patrimônio Histórico-Cultural e de estudo etnohistórico da cultura material e imaterial dos povos indígenas e populações ribeirinhas da área de influência direta do empreendimento.
3. No Projeto de Valorização do Patrimônio Cultural, a implantação de duas casas de memória, preferencialmente entidades públicas, uma em Altamira e outra em Vitória do Xingu, além da criação de um *site* na Internet, contendo o inventário do Patrimônio Histórico-Cultural, e, aproveitando esse *site*, a realização de atividades de inserção digital nos municípios da AID do empreendimento.

## **METODOLOGIA**

Tendo presente que o que se almeja no presente escrito é comparar os objetivos e metas formulados no PBA do AHE Belo Monte para o Patrimônio Cultural *latu sensu* (imaterial e material – histórico e arqueológico), somados aos acréscimos feitos pelo Iphan, com ou sem a participação dos demais órgãos intervenientes, com os resultados obtidos pela implementação das medidas então propostas, a metodologia empregada para a sua elaboração é comparativa, ensejando a análise crítica das ações realizadas pelo aspecto da sua efetividade. Na comparação, utilizaram-se, basicamente, NESAs, 2010; 2016, além dos Ofícios IPHAN, mencionados acima.

## **DESENVOLVIMENTO**

A execução do Plano de Valorização do Patrimônio iniciou-se em meados do ano de 2011, logo após finalizada a contratação das equipes que iriam implementá-lo.

Quanto ao Programa de Arqueologia Preventiva, foi dividido em cinco projetos específicos, a saber: a) Projeto de Prospecções Arqueológicas Intensivas; b) Projeto de Salvamento Arqueológico; c) Projeto de Registro e Análise das Inscrições Rupestres; d) Projeto de Modelagem Arqueológica Preditiva; e e) Projeto de Educação Patrimonial.

No que toca ao Projeto de Educação Patrimonial, as exigências adicionais formuladas pelo Iphan somaram às atividades ligadas aos achados arqueológicos, a necessidade de serem tratados também os aspectos antropológicos e etnohistóricos das áreas de influência direta e indireta do empreendimento na execução do Projeto, especialmente em atividades voltadas para as comunidades diretamente atingidas pela implantação do empreendimento.

No que respeita ao cronograma de execução, o Plano sofreu, em geral, os ajustes necessários para conformar-se ao andamento das obras e às alterações

implementadas no *layout* do canteiro, as quais, inclusive, alteram suas dimensões dos cerca de 900 km<sup>2</sup> previstos no PBA, para cerca de 12.000 km<sup>2</sup>. Especificamente:

1. No Programa de Arqueologia Preventiva, os Projetos de Prospecções Arqueológicas Intensivas e de Salvamento Arqueológico tiveram de se adaptar ao grande aumento da área de obras em relação à estimativa inicial, tanto metodologicamente, quanto em incremento de equipe técnica para dar conta do levantamento arqueológico de tão extensa área e do aumento exponencial do número de sítios arqueológicos em concordância com o aumento da área de pesquisa.
2. O exponencial aumento da área prevista para as atividades de prospecção e de resgate arqueológico, não previsto anteriormente, prejudicou inclusive a metodologia proposta no projeto aprovado pelo Iphan, a qual poderia ter previsto métodos amostrais na prospecção de um canteiro de obras com dimensões superiores a 12 vezes a área preliminarmente definida, o que só foi previsto, no projeto submetido ao Iphan e por este aprovado, para a área do reservatório.
3. Ainda no Programa de Arqueologia Preventiva, o Projeto de Educação Patrimonial, no que tange às atividades voltadas para os funcionários contratados para a implantação do empreendimento, a contratação constante de funcionários exigiu um esforço crescente das atividades voltadas para esse público-alvo específico, com a conseqüente necessidade de uma dedicação maior de técnicos para essa ação voltada aos funcionários, que tem sido integrada ao Programa de Integração Admissional do Consórcio Construtor de Belo Monte.
4. Foram adicionadas ao Projeto de Educação Patrimonial ações destinadas a membros de comunidades tradicionais ao Projeto de Valorização do Patrimônio Cultural, que se encontra em andamento.

Dentre as atividades previstas para serem realizadas na esfera do Programa de Estudo, Preservação, Revitalização e Valorização do Patrimônio Histórico, Paisagístico e Cultural, inclusive as acrescentadas pelo Iphan, foram completadas as de pesquisa e registro, resultando em um repertório de fontes para a etnohistória regional, 158 entrevistas e, aproximadamente, 1,5 *terabytes* de fotos e gravações em vídeo; as de organização e disponibilização desse material para atividades de educação patrimonial, para a constituição do acervo das casas de memória e para o *site* da Internet, contendo o inventário do Patrimônio Histórico-Cultural, que foi completado; as de projeto arquitetônico e museológico das casas de memória; e as de divulgação do seu acervo, com a exibição, em todos os municípios da AID, de um vídeo especialmente montado para esse fim. Não foram encontrados imóveis e sítios urbanos que embasassem pedidos de tombamento.

Nesse Programa, mais especificamente, no Projeto de Valorização do Patrimônio Cultural, restam ainda a fazer, em junho de 2016, a revisão do estudo etnohistórico e a sua complementação, com a parte referente aos índios, do século passado à atualidade, previsto para ser terminado no final de agosto 2016; a disponibilização do inventário pela Internet, estando o *site* em fase de testes; o desenvolvimento das ações de inclusão digital na AID do empreendimento; e a implantação do plano museológico da casa de memória de Altamira, cuja finalização deverá ocorrer até setembro de 2017. Devido a dificuldades políticas e econômico-financeiras para estabelecer parcerias com a Prefeitura do Município de Vitória do Xingu ou com a Universidade Federal do Pará – Campus de Altamira, a empreendedora da UHE Belo Monte solicitou, recentemente, ao Iphan a troca dessa obrigação por três terminais de consulta de exposição itinerante VS Slim, com os quais a casa de memória de Altamira seria aprovacionada.

As atividades do Projeto de Educação Patrimonial foram integralmente realizadas e finalizadas até fins de 2015, com um atraso em relação ao cronograma original de aproximadamente nove meses, devido, principalmente, à inclusão das ações destinadas a membros de comunidades tradicionais, ao lado das que haviam sido programadas. Essas ações, que aproveitaram largamente a equipe e o material colhido no âmbito do Projeto de Estudo, Preservação e Revitalização do Patrimônio Histórico, Paisagístico e Cultural, consubstanciaram-se em duas oficinas, congregando cerca de 80 famílias reassentadas, devido à implantação da UHE Belo Monte. As demais atividades do Programa atenderam 66.417 profissionais ligados à implantação do empreendimento; 832 participantes da rede escolar; e 272 membros de comunidades urbanas e rurais da AID.

O Programa de Arqueologia Preventiva, por sua vez, sofreu os atrasos decorrentes da expansão da área do canteiro de obras, o que acarretou um aumento exponencial dos exemplares de cultura material retirados não só durante as atividades de prospecção, mas principalmente as de salvamento arqueológico, com forte impacto nas atividades de laboratório (curadoria, análise e interpretação do material coletado, em função das características dos sítios arqueológicos – dimensões e espessura do pacote arqueológico, em especial), que precisaram se alongar muito além do esperado, sendo que se preveem, no mínimo, mais dois anos para sua execução, de modo que as interpretações deverão se alongar além desse prazo e ser apresentadas a título de divulgação científica dos resultados, paulatinamente, em congressos e publicações específicas, ainda por alguns anos.

O impacto acima mencionado também se estendeu à grave questão da instituição a assumir a guarda de um material arqueológico que já supera 2.000.000 de peças, sem se mencionar o fato de, entre elas, constarem urnas funerárias praticamente inteiras e restos esqueléticos provenientes de enterramentos exumados, cuja guarda exige condições específicas para a boa preservação do material ósseo.

## **CONCLUSÃO**

No caso apresentado, e talvez em todos os aspectos dos procedimentos de licenciamento ambiental em geral, o que ressalta é um processo complexo, em que, principalmente, as dimensões técnico-científica, de engenharia, institucional, envolvendo também aspectos jurídicos, procedimental, política, aí incluídos os seus aspectos de relações entre partes interessadas, e econômico-financeiras aparecem inextricavelmente entremeadas, sendo do deslinde bem-sucedido desse processo complexo em que consiste o licenciamento ambiental que depende a sua efetividade.

Na execução do Projeto de Educação Patrimonial, observa-se que todo o escopo programado foi executado, embora com atraso em relação ao cronograma original, devido a uma questão procedimental, qual seja, a inclusão de ações destinadas a membros de comunidades tradicionais em seu escopo, para atender a exigência posterior do Iphan.

No que respeita ao Programa de Estudo, Preservação, Revitalização e Valorização do Patrimônio Histórico, Paisagístico e Cultural, ressaltam, antes do mais, as dificuldades institucionais, políticas e econômico-financeiras no estabelecimento de parcerias para a implantação da casa de memória de Vitória do Xingu, resultando em que se procura, atualmente, substituir essa obrigação por outra, menos problemática e menos custosa. De resto, destaca-se o atraso considerável na realização das atividades do Programa, que, originalmente, foi proposto para ser executado em dois anos e meio, devido, fundamentalmente, à questão de caráter procedimental referente à inclusão de atividades adicionais em seu escopo, por parte do Iphan; aos custos da construção e

equipamento da casa de memória de Altamira, considerados elevados e constantemente reavaliados; e à busca de conferir aos resultados do Programa o melhor nível técnico-científico possível. Com a possível exceção da implantação da casa de memória de Vitória do Xingu, porém, as atividades previstas para serem realizadas no âmbito do Programa ou foram finalizadas ou encontram-se em vias de serem completadas, até o final de 2017.

Quanto ao Programa de Arqueologia Preventiva, prevê-se que as atividades de divulgação científica, exigidas pelo Iphan (Portaria Iphan nº 07/1988) como medidas compensatórias à destruição física dos sítios, ocorram por cerca de uns cinco anos ainda. O aproveitamento acadêmico das pesquisas tem ocorrido com o recebimento de estagiários de cursos de graduação de arqueologia; com a promoção de um programa de sítio-escola que recebeu, em 2015, 90 participantes, e com o aproveitamento de algumas temáticas para a titulação, em nível de pós-graduação, de alguns dos pesquisadores (um doutorado com a temática já foi aceita pelo Programa de Pós-graduação da UNISINOS).

Para a participação da arqueologia na criação da Unidade de Conservação a ser implantada como medida compensatória aos impactos sobre o meio biótico decorrente da implantação da UHE Belo Monte, não foi solicitada nenhuma contribuição dos arqueólogos responsáveis pelo Programa de Arqueologia Preventiva (o que, aliás, nunca havia sido solicitado em programas de licenciamento ambiental), sendo que nem mesmo a criação da UC está decidida, encontrando-se essa medida atualmente em estudo pelos técnicos do meio físico-biótico do Instituto Chico Mendes.

Assim, os atrasos sofridos pelo Programa de Arqueologia Preventiva, bem como as dúvidas sobre a participação da arqueologia na UC compensatória, deveram-se, em suma, a razões de engenharia; técnico-científicas; procedimentais; institucionais, com ênfase nas vicissitudes por que veio e vem passando a criação da UC compensatória; e econômico-financeiras, dada a complexidade que caracterizou – e continua caracterizando – a contratação dos trabalhos.

## REFERÊNCIAS

CAMPOS, S. R. M.; SILVA, V. de P. da. A efetividade do estudo de impacto ambiental e do licenciamento em projetos de usinas hidrelétricas. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, 13 (41): 1-14, 2010.