

Acertos e desacertos do Rima

Ivan Carlos Maglio¹

RESUMO O artigo aborda a obrigatoriedade da apresentação de EIA – Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Rima – Relatório de Impacto Ambiental para licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, conforme o estabelecido na Resolução nº 001/86, do Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente. O autor analisa os aspectos estratégicos contemplados nessa Resolução, dando especial ênfase àqueles que caracterizam o EIA/Rima como um instrumento de planejamento ambiental. Aborda, ainda, a necessidade de aprimoramento de certos aspectos técnicos, jurídicos e político-institucionais, destacando a “independência” dos autores do EIA/Rima com relação à empresa responsável pelo empreendimento, a necessidade de formação de equipes multidisciplinares especializadas e a transparência do processo de avaliação e decisão sobre os EIA/Rima.

Palavras-chave: impactos ambientais, estudos, relatório, avaliação e processo de decisão, Resolução Conama nº 001/86.

ABSTRACT This article discusses the need to present the EIA – Environmental Impact Assessment and its respective Rima – Report on Environmental Impact in order to licence environmental modifying activities, as established in the Resolution nr. 001/86 of the Conama – Environmental National Board. The author analyses the strategic aspects contemplated in the above mentioned resolution, giving special emphasis to those which characterize the EIA as an instrument of the environmental planning. The need to improve certain technical, juridical and political institutional aspects is also discussed emphasizing those aspects concerning the “independence” of the authors of the EIA/Rima in relation to the company responsible for the project, the necessity of formation of a multidisciplinary experts group, and the transparency in the review and decision processes.

Key words: environmental impacts, studies, report, review and process of decision, Resolution Conama nr. 001/86.

INTRODUÇÃO

A introdução do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima) em projetos que modifiquem o meio ambiente significou uma considerável conquista para o sistema ambiental, atualizando a legislação e tirando o país do atraso em que se encontrava no setor. A importância dessa atualização, realizada através da Resolução Conama nº 001/86, de 23/1/86, pode ser medida pelo fato de que o processo de avaliação ambiental nos Estados Unidos já existe há quase duas décadas. O atraso brasileiro era flagrante, sendo praticamente impossível dimensionar os danos causados ao meio ambiente em razão da inexistência dessa legislação regulamentadora. Até 1986, portanto, os estudos de viabilidade dos projetos consideravam apenas as variáveis técnica e econômica; atualmente, através dessa Resolução, exige-se também a viabilidade ambiental dos projetos.

Esse instrumento legal tornou-se, assim, peça fundamental na promoção de um desenvolvimento com manejo adequado dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente. Por ser, no entanto, uma resolução de recente aplicação, torna-se necessário, por um lado, promover correções no seu texto e, por outro, lutar para que seja incorporada ao cotidiano dos departamentos de planejamento e de engenharia dos órgãos

¹ Engenheiro Civil, Diretor de Planejamento Ambiental da CETESB, Coordenador de Planejamento Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente.

governamentais e das empresas particulares.

ATIVIDADES QUE DEPENDEM DO EIA/RIMA

A Resolução nº 001/86, no seu artigo 1º, define impacto ambiental como "qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais".

Essa é uma formulação bastante abrangente que avança conceitualmente a partir do que foi disposto na Lei Federal 6 938/81 e Decreto Federal 89 336/83, que prevêem o licenciamento das atividades poluidoras e/ou causadoras de degradação ambiental. Estabelece também uma enorme distância em relação à Lei 997/76, de controle de poluição ambiental no Estado de São Paulo, que se restringe ao controle da poluição do solo, do ar e da água. As condições para o controle e preservação do meio ambiente por parte dos órgãos ambientais estaduais e o próprio sistema de licenciamento das atividades modificadoras do meio ambiente foram substancialmente aprimoradas.

No artigo 2º são listadas, de forma exemplificativa, as atividades que dependem do EIA/Rima para obterem seu licenciamento. Projetos de ferrovias, rodovias, portos, aeroportos, oleodutos, gasodutos, obras hidráulicas de grande porte, entre outros, pela sua dimensão e/ou localização em áreas de "relevante interesse ambiental" ou, ainda, face ao potencial modificador do meio físico, biológico ou sócio-econômico, "deverão ter seus impactos identificados, interpretados quanto à sua magnitude e relevância, grau de reversibilidade, propriedades cumulativas e sinérgicas, e a distribuição dos ônus e benefícios sociais".

Parece claro que as atividades listadas no artigo 2º são aquelas com maior potencial de agressão ao meio ambiente; daí sua inclusão na relação das atividades que dependem de EIA/Rima para seu licenciamento. Mas é preciso salientar que essa relação tem também um caráter exemplificativo, pois não é possível, por exemplo, garantir que uma estrada de rodagem com apenas uma faixa de rolamento não seja agressiva ao meio ambiente. Há numerosos empreendimentos que não se incluem explicitamente no artigo 2º da Resolução, mas que a sensibilidade e, acima de tudo, a responsabilidade do empreendedor e do órgão ambiental responsável deverão submeter a uma análise acurada antes que seja descartada a necessidade do estudo de impacto ambiental.

EIA: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO AMBIENTAL

No seu artigo 5º, a Resolução estabelece as diretrizes gerais para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental. O item I afirma ser necessário "contemplar todas as diretrizes tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do

projeto", procedimento da maior importância para o gerenciamento de grandes obras. É nessa fase que podem ser evitadas agressões ambientais desnecessárias através da utilização de tecnologias de ponta, uso correto de matérias-primas e combustíveis, manejo adequado dos recursos naturais, entre outras questões. Iniciar obras sem esses cuidados, desconsiderar essa etapa, pode acarretar altos investimentos futuros em equipamentos de controle e monitoramento, além dos custos sociais e políticos. Não faltam exemplos trágicos, verdadeiros crimes ecológicos, decorrentes da completa desconsideração para com o planejamento ambiental.

Se os custos ambientais e, por decorrência, sociais e econômicos forem excessivos, a Resolução coloca claramente a hipótese de não execução do projeto até que novas tecnologias venham permitir a sua realização.

A segunda diretriz do artigo 5º fala em "identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade". A partir, portanto, da escolha correta da localização de alternativa tecnológica do projeto, escolhem-se a metodologia e os parâmetros a serem considerados nas fases de implantação e operação da obra, para que sejam avaliados seus impactos positivos e negativos.

O maior problema nessa fase é o estágio de conhecimento dos ecossistemas brasileiros, decorrente, entre outras razões, da ainda frágil produção científica na área. O conhecimento sistemático produzido no Brasil e a própria formação de técnicos em ecologia são muito recentes. Por outro lado, a formação universitária leva à especialização e ao isolamento, inclusive nas áreas afins. Existem, é verdade, especialistas em certos temas; faltam, porém, analistas com visão multi-setorial aprofundada e integrada. O problema da formação de profissionais que consigam dar respostas competentes e objetivas às questões ambientais ainda espera por uma solução. A universidade deve investir na formação de bons técnicos, sempre com a noção de que a ecologia, enquanto ciência, não é monopólio de uma única área de conhecimento, mas deve ser o resultado da conjugação dos esforços de geógrafos, geólogos, botânicos, zoólogos etc., com a colaboração de várias outras ciências. Por outro lado, as escolas de engenharia devem incluir nos seus currículos noções de planejamento ambiental para que os novos engenheiros, ao projetarem uma estrada, por exemplo, não considerem apenas as variáveis econômicas e técnicas, mas também a variável ambiental. Até o momento, as estradas do Brasil, entre outras obras civis, foram construídas sem essa preocupação, com as lamentáveis consequências ecológicas que já se conhecem.

Os itens III e IV do artigo 5º estabelecem ainda que devem ser definidos "os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos", considerando-se também, "em todos os casos, a bacia hidrográfica em que a área está localizada". Além disso, é preciso considerar todos "os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto". Estas são diretrizes fundamentais para romper uma tendência que privilegia a análise setorial, transformando o EIA/Rima em um instrumento de planejamento e peça importante da criação de uma política ambiental.

O planejamento ambiental é uma prática recente no país: poucos Estados têm, como São Paulo, leis de proteção aos mananciais ou de zoneamento industrial. Em

São Paulo, diversas APAs – Áreas de Proteção Ambiental foram criadas, ampliando as regiões protegidas, criando cinturões de preservação entre as zonas urbanas e ecossistemas mais frágeis, preservando as cabeceiras das principais bacias hidrográficas – como as APAs do rio Piracicaba e da várzea do Alto Tietê –, protegendo a Mata Atlântica (APA da Serra do Mar) e as regiões ricas em aquíferos e em ecossistemas representativos (APA de Corumbataí e Botucatu). As Estações Ecológicas (Juréia, entre outras) e os Parques Estaduais (Ilha do Cardoso, Ilhabela, Serra do Mar, Alto do Ribeira etc.) estão em processo de regularização fundiária e demarcação, e a política ambiental prevê sua crescente utilização para turismo ecológico, lazer e educação ambiental.

Assim, através do planejamento ambiental, a região litorânea deverá contar com zoneamento adequado por meio das legislações de gerenciamento costeiro; as bacias hidrográficas interiores irão dar proteção a outros mananciais; novos instrumentos de planejamento ambiental e políticas de uso dos recursos naturais deverão ser implementados, tendo em vista institucionalizar normas adequadas para o aproveitamento de seus recursos, particularmente os recursos hídricos na bacia do Piracicaba e em todo o Médio Tietê e também na bacia do Paraíba do Sul. Por sua vez, o zoneamento industrial estará se adequando às condições e vocações ambientais das diversas regiões do Estado. Além de todos esses instrumentos, é igualmente necessária a implantação de sistemas de informação ambiental que contenham dados básicos para o manejo dos recursos naturais e para o planejamento e o controle das diferentes regiões de todo o Estado.

Esta breve apresentação de aspectos técnicos demonstra que a implantação das principais diretrizes para o estudo de impactos ambientais, ou seja, a análise de projeto que leva em consideração a “área de influência do projeto, dentro da bacia hidrográfica” e a “sua articulação com os planos e programas governamentais”, deve ser desenvolvida, buscando correlacioná-la com os instrumentos de planejamento ambiental em escalas regional e estadual. A integração dos planos e programas governamentais setoriais define e configura a “política ambiental” adotada e a conseqüente forma de apropriação dos espaços e dos recursos naturais em cada região. É nesse sentido que o estágio de consolidação do planejamento ambiental e, portanto, da política ambiental, e das definições dos planos de manejo, de restrições de uso e de exploração racional dos recursos naturais, são fatores que colocam limites à aplicação dessa importante Resolução.

Essa fragilidade dos instrumentos de planejamento no país, particularmente no aspecto que se relaciona com o meio ambiente, tende a restringir a aplicação do EIA ao “controle ambiental” dos impactos diretos das obras e a limitá-lo como instrumento de planejamento suficientemente forte para consolidar, e mesmo modificar, decisões políticas. A superação desses limites encontra-se, na Constituinte e nas futuras constituições estaduais, um espaço fértil onde esse quadro poderá ser alterado.

ASPECTOS BÁSICOS DO EIA

É no artigo 6º que se colocam os aspectos básicos a serem considerados no EIA, ou seja: o diagnóstico ambiental da área de influência, a análise dos impactos do projeto e de suas alternativas, a definição das medidas mitigadoras e os programas de monitoramento dos impactos. Dessas atividades, as duas primeiras – diagnóstico e análise de impactos – são as que constituem o ponto de partida para a definição das duas seguintes, que abordam medidas corretivas e de quantificação dos impactos.

O EIA, portanto, deve anteceder a licença ambiental e ser condicionante de sua concessão e, de acordo com o Decreto Federal 88 351/83, condicionante também para obtenção da licença prévia. Quanto ao controle da aplicação das medidas mitigadoras e dos programas de monitoramento, ambos devem ser, como condicionantes, incorporados ao processo de licenciamento (licenças de instalação e de funcionamento). Dessa forma, poderiam ser acompanhados através de fiscalização e pela confecção de relatórios periódicos que comprovem o cumprimento das exigências técnicas das licenças expedidas.

EXECUÇÃO DO EIA/RIMA

O Rima deve refletir o resultado dos estudos dos impactos ambientais do empreendimento através de uma linguagem simples e direta, e de todas as formas que facilitem a sua compreensão (mapas, cartas, quadros, gráficos e demais formas de comunicação visual). Seu conteúdo básico está bastante claro no artigo 9º da Resolução, motivo pelo qual esse artigo dispensa maiores comentários.

Com relação aos artigos 7º e 8º da Resolução, que abordam a questão da “independência” da equipe responsável pela elaboração do EIA/Rima (consultoria) em relação à proponente dos projetos (empresas estatais ou particulares) e aos custos dos respectivos estudos, considera-se indispensável implantar um criterioso sistema de cadastramento das empresas de consultoria para impedir a proliferação da “indústria do Rima”, exigindo-se a especialização da empresa e do seu corpo técnico em assuntos ambientais. O que se depreende é que a “independência” suscitada nesse artigo seja hierárquica. É bastante discutível que haja garantia de isenção da consultoria em relação à proponente do projeto na elaboração do EIA/Rima.

Nesse pouco tempo de aplicação da Resolução, verifica-se que alguns órgãos estaduais, para suprir suas dificuldades internas, passam a contratar serviços de empresas de consultoria para emitirem os pareceres técnicos sobre os EIA/Rima, também realizados por empresas deste tipo. As preocupações manifestadas nos artigos 7º e 8º de não onerar os órgãos ambientais estão bastante deslocadas da realidade em que se encontra a maioria deles no Brasil. Para que a Resolução seja efetivamente implantada em toda a sua amplitude é condição fundamental que haja o fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente na formação de equipes multidisciplinares, de consultores especializados, de recursos materiais e equipamentos. O aprofundamento desses aspectos mereceria uma análise do orçamento aplicado na área ambiental, no país, e sua evolução nas últimas décadas.

ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS

Do ponto de vista jurídico-institucional, o EIA/Rima torna-se um instrumento eficaz se inserido na sistemática de licenciamento como fator condicionante da "licença ambiental". Sem esta integração perderia sua força e seu caráter disciplinador.

Outro aspecto jurídico encontra-se no artigo 2º, onde a expressão "tais como", ao se referir às atividades que dependem do EIA/Rima, apresenta a listagem como referências, como exemplos, embora alguns juristas a situem como norma para a exigência do EIA/Rima. Essa polêmica abre um campo nas discussões do Conama para o início de um detalhamento da Resolução, caso a caso. Especificamente no setor energético, a Resolução nº 006/87 (de 16/9/87) cria uma série de enquadramentos para a aplicação da Resolução nº 001/86 naquele setor.

No entanto, caminhar nessa direção é uma opção duvidosa, porque poderia gerar o enfraquecimento político da Resolução, já que se criaria a expectativa de que cada setor das atividades econômicas teria o seu próprio detalhamento normativo, gerando pressões sobre o órgão ambiental e soluções burocráticas. Como, aliás, já é o caso da proposta de Resolução em análise pelas comissões do Conama para o setor de saneamento que, na sua primeira formulação, apresentava-se excessivamente pormenorizada, a ponto de, por exemplo, exigir o EIA/Rima para a implantação de redes de fornecimento de água com mais de 50 ligações.

Esta tendência, em que pese seu caráter normatizador, leva a enfraquecer os aspectos técnicos da avaliação dos impactos, que devem depender de análise preliminar de cada projeto e de suas reais implicações ambientais, sob pena de reforçar uma predisposição cartorial que levaria ao licenciamento apenas de pequenos empreendimentos de nível local, em detrimento das obras e atividades de grande impacto. Os procedimentos que levam à exigência do EIA/Rima por parte do órgão ambiental devem ser acompanhados pela sociedade através dos Conselhos de Meio Ambiente – garantindo-se a transparência das decisões daquele órgão – e também da utilização de audiências públicas como elemento de esclarecimento e de consulta aos setores da comunidade interessada.

REFERÊNCIAS

- 1 - ALVES, A.C. Meio ambiente: o meio ambiente e a nova constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 set. 1987. Cidades. p. A-10, c. 1-2.
- 2 - BRASIL. Leis, decretos etc. Resolução CONAMA nº 001 de 23 jan. 1986. In: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. *Resoluções CONAMA 1984-6*. Brasília, SEMA, 1986. p. 33-8 (Publicado no D.O.U. de 17 fev. 1986).
- 3 - ———. Assembleia Nacional Constituinte – Comissão de Sistematização: Presidente Const. Afonso Arinos / Relator Const. Bernardo Cabral. *Projeto de constituição: substitutivo do relator*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. 51 p.
- 4 - ———. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. CONAMA – Resolução nº 006 de 6 set. 1987. *Diário Oficial*, Brasília, 22 out. 1987. p. 17500 (Energia elétrica – estabelece normas à ...)
- 5 - CLAUDIO, C.F.B.R. Implicações da avaliação de impacto ambiental. *Ambiente: Revista CETESB de Tecnologia*, São Paulo, CETESB, 1 (3): 159-62, 1987.
- 6 - FEEMA, Rio de Janeiro. *Manual de procedimentos de avaliação de impacto ambiental*. (Brasília, SEMA/Rio de Janeiro, FEEMA, 1988?). v. 1, p.i. (não publicado).
- 7 - RIMA: o estudo de impacto ambiental... *Revista Engenharia Ambiental*, Rio de Janeiro, Pensar/Espaço Verde, 1: 12-7, fev. 1988.

ASPECTOS POLÍTICOS

Por último, caberia tecer algumas considerações sobre os aspectos políticos colocados pela Resolução. O Rima, ou seja, as conclusões tiradas do estudo de impacto ambiental, é uma peça que deve ser apresentada de forma objetiva e adequada à compreensão de todos. Deve ser compreendido pelo cidadão comum e pelos diversos órgãos públicos; enfim, por toda a sociedade civil, excluídos os aspectos de sigilo previstos no artigo 11º. Muitas vezes, os valores em jogo no processo de decisão podem extrapolar os aspectos estritamente técnicos da avaliação ambiental. Nessas condições, a participação dos representantes do legislativo é extremamente necessária para identificar os agentes sociais e auxiliar os processos de "negociação política", inerentes a qualquer prática democrática.

No processo decisório, os aspectos políticos e institucionais, representados atualmente pelo Conama, pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, e a descentralização do sistema ambiental em nível municipal complementam-se com o Rima, peça-chave para a transparência das decisões do órgão licenciador. O arcabouço institucional existente e a atual regulamentação das audiências públicas são fundamentais para a garantia de transparência no exercício democrático. O Rima constitui o ponto nevrálgico da Resolução e o resultado da decisão refletirá também as diferentes pressões sociais, numa sociedade de classe onde esses mesmos interesses são sempre conflitantes.

É importante, pois, salientar que, do ponto de vista político-institucional, a transparência dos processos de decisão é essencial para que a sociedade possa aferir os resultados de sua participação e de sua influência na formulação da política ambiental em todos os níveis.