

Impactos ambientais: a experiência alemã.

*Celina Bragança Claudio

RESUMO O artigo coloca a preocupação da comunidade européia na questão da A.I.A. e, em particular, o andamento das discussões na República Federal Alemã, através de exemplos recentes de mobilização popular no caso do Aeroporto de Frankfurt, passando pela procura da melhor legislação por técnicos do Ministério do Meio Ambiente e propostas de desenvolvimento de trabalhos pela Universidade. Apesar da existência de outros mecanismos de proteção ambiental, a A.I.A. merece lugar de destaque na tentativa de união das comunidades locais até a comunidade européia como um todo.

Conclui que existe um largo campo de investigação na procura de critérios, indicadores e procedimentos para A.I.A., que passa pelo conhecimento de experiências e soluções alternativas de outros países, na busca do equacionamento das questões ambientais da nossa realidade.

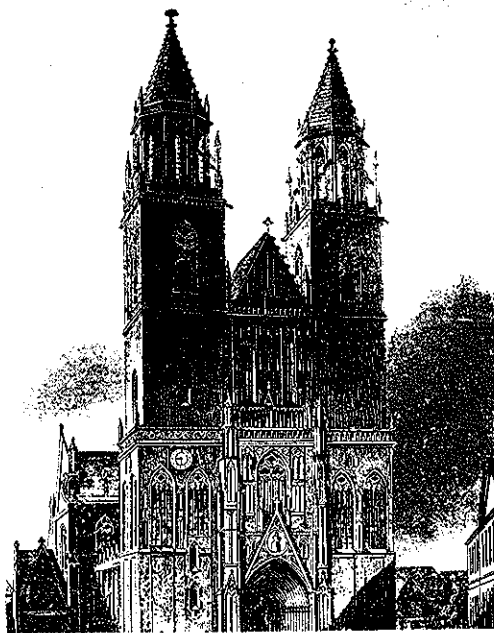
Palavras Chaves: A.I.A., C.E. — Comunidade Européia, Estudos caso, Legislação e Universidade.

ABSTRACT: This article point out the E.C.

Environmental question particular on West Germany. Through recent example of popular mobilization in Frankfurt Airport, and the legislation research by Environmental Ministry and Developing purposes on University. Conclusion could be made about the importance of E.I.A. Development to joint the local communities till E. C. This vision contribuits for the development mechanism aim to our reality.

Key Words: E.I.A' E.C. — European Community, Case Study, Legislation; University

O Programa de ação ambiental da Comunidade Européia data de 1973. Desde então, a A.I.A. (Avaliação de Impacto Ambiental) vem sendo considerada instrumento de uma política preventiva dos danos ambientais. Desde essa época, a Comunidade preconiza a relevância de se ter o mais rapidamente possível "a incidência sobre o meio ambiente de todos os processos técnicos de planejamento e decisão", como também a "necessidade de avaliar as conseqüências sobre a qualidade de vida e sobre o meio natural de toda medida susceptível de afetá-los, tomada ou prevista a nível nacional ou comunitário" (Sic).



A partir do segundo programa de ação ambiental no final da década de 70, reconhece-se que a "aplicação, nos níveis administrativos apropriados, de procedimentos para avaliação das incidências sobre o meio ambiente, responde à necessidade de pôr em marcha os objetivos e princípios de uma política ambiental na comunidade". (1)

Em 1980, o Conselho da Comunidade Européia adotou medidas para a introdução nas legislações e práticas administrativas de princípios e critérios comuns para A.I.A. das atividades mais importantes, nos Estados-membros do Mercado Comum Europeu.

O desenvolvimento do assunto se deu com a evolução de razões para a implantação, de fato, das A.I.A., com conteúdos mais exigentes, que procurassem evitar danos irreversíveis ao meio ambiente, além de custos sociais, devido a decisões errôneas, como também pelas atividades mais significativas susceptíveis de gerar impactos importantes, tendo em vista a criação de um conteúdo mínimo para os estudos de impacto na Comunidade Européia.

Uma vez que a meta seria a colocação da A.I.A. no processo de decisão, independentemente dos distintos sistemas e procedimentos das atividades de planejamento,

* Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP e Arquitecta da Cetesb.

com a realização de obras e as conseqüentes autorizações administrativas nos diversos Estados-Membros da comunidade, adotou-se a seguinte medida: o Conselho da Comunidade Européia estabeleceu para seus membros a data final de 02-07-88 para a apresentação das diretrizes de referência para o estudo e Avaliação de Impacto Ambiental (A.I.A.). (2)

Discussão na Alemanha

Na República Federal Alemã, há o Ministério do Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança dos Reatores. Este Órgão articula a colocação, no Conselho da Comunidade Européia, da necessidade de uniformização e regulamentação das atribuições a níveis federal, estadual e local da A.I.A.

Diversas discussões ocorrem entre especialistas em direito ambiental a respeito das dificuldades na introdução e início das exigências orientadas pela Comunidade Européia referentes ao Decreto n.º 85/337/EEC.

A questão é vista com reservas por alguns especialistas na RFA, do qual o problema do Aeroporto de Frankfurt é um exemplo; mas não o é para muitos ambientalistas — que reconhecem no termo "Umwelverträglichkeitsprüfung" (Avaliação de Impacto Ambiental) UVP (ou A.I.A.) uma garantia de previsão dos impactos, antes da agressão do meio ambiente, evitando assim que, no futuro, apenas se grite sobre a violência praticada contra qualquer degradação ambiental, e bem antes que ela ocorra efetivamente.

A A.I.A. na República Federal Alemã já era prevista desde 1971. Em 1975, quatro anos mais tarde, o governo ainda adiava a introdução da A.I.A., visto que adotou os princípios de avaliação dos impactos ambientais para as ações desenvolvidas pelas autoridades federais, sem os estudos de impacto estarem com regulamentação jurídica específica. (1)

Em 1979, oito anos depois, a comissão interna do Parlamento apontava este procedimento como ainda em desuso. (3)

Só em 1988, devido à pressão da Comunidade Européia, o governo alemão viu-se forçado a negociar, para que o instrumento de A.I.A. se tornasse obrigatório, realizando-se, assim, um antigo desejo dos defensores ambientais.

O Ministério do Meio Ambiente foi favorável ao artigo de lei. Mas havia um consenso de que em toda legislação ambiental alemã existente — como a lei federal de proteção às emissões, a lei que regulamenta a atividade nuclear, o código de obras, o código de construção de rodovias, a lei de proteção de águas para abastecimento e outras mais — já se protegia suficientemente o meio ambiente. Técnicos do próprio Ministério do Meio Ambiente consideram algumas leis específicas para A.I.A. como sendo supérfluas, devido à variedade de legislação ambiental existente nos diversos níveis de decisão local, regional e federal, e também ao fato de que cada órgão respectivo tem como punir qualquer agressão ambiental. Teme-se, contudo, que ao final todos os esforços para reforçar o instrumento A.I.A., na forma do artigo de lei, sejam desta forma desarticulados. (3) No próprio Ministério, aliás, a questão vem sendo discutida como se pode depreender do artigo da revista "UMWELT" n.º 5, de setembro de 1987, onde propostas para a instrumentalização da A.I.A. são colocadas. O documento (4) aborda o

desenvolvimento tardio do instrumento A.I.A. e coloca 15 itens para discussão, que são os seguintes:

- 1 — Função da A.I.A.
- 2 — Campo de atuação
- 3 — Quando proceder
- 4 — Momento necessário
- 5 — Treinamento para o Documento Básico e Responsabilidade/Competência para os procedimentos
- 6 — Conteúdo dos dados do empreendedor
- 7 — Participação de perito externo
- 8 — Vigilância/Monitoramento e revisão
- 9 — Participação pública (essência, função, idéia, tipo e modo)
- 10 — Cooperação nos parâmetros
- 11 — Documento próprio e permanente
- 12 — Regulamento sobre a A.I.A. no processo de decisão
- 13 — Organização do processo de A.I.A.
- 14 — Qualidade da colocação no Direito
- 15 — Autoridade pública e revisão da avaliação.

O documento enfatiza a necessidade de que a avaliação de impacto não seja meramente um estudo, ou parecer, mas um procedimento regulamentado pelo Estado, que viria, assim, prestar uma contribuição essencial para uma conduta uniforme e compreensiva na colocação de diretrizes da A.I.A. nos diversos níveis — local, estadual e federal —, além de também atender às exigências da Comunidade Européia.

A Procura da Melhor Lei

Esta outra linha de desenvolvimento legal para A.I.A. acima apontada (e que é objeto de discussão) é a legislação própria tão desejada pelos defensores ambientais.

Edmund Spindler, Diretor do Departamento de A.I.A. na Faculdade de Planejamento Territorial de Dortmund, que possui um Banco de Documentação e Informação de A.I.A. (5), é da opinião de que: "A melhor solução seria uma lei ambiental própria que regularizasse a intenção da A.I.A."

"A avaliação deve ser realizada por órgão politicamente independente", diz. Segundo Spindler, para pagar este "preço de liberdade", o órgão deve "apenas recomendar e não decidir". Os esclarecimentos dos impactos realizados pelo órgão ambiental seriam enviados ao órgão público responsável pela decisão. O autor afirma que a proposta de lei, originada na Liga Alemã de Proteção da Natureza (DNR), uma vez efetivamente implementada, facilitaria o aspecto preventivo nas ações determinantes de uma degradação ambiental. Torna-se, aqui, a proposta digna de registro a proposta de lei da Liga Alemã de Proteção da Natureza (DNR), através da citação de dois documentos. O primeiro é um estudo sobre "UVP — Chance und Herausforderung für Die Europäische Umwelt Politik" / "A.I.A. — Chance e Desafio para a Política Ambiental Européia" (6) e o segundo, a Lei para Realização/Efetivação ("Gesetz zur Durchführung der UVP") da A.I.A. (7)

A entidade, (DNR), que abriga defensores ambientais, quer bem mais do que preconizar as diretrizes da Comunidade Européia; ela deseja que se coloque a necessidade de que a avaliação não deve se dar apenas para alguns grandes projetos, mas também para todos os planos públicos e privados que afetem o meio ambiente. Neste sentido, a entidade apresenta proposta de lei no segundo

documento citado, com todo antecedente da matéria. Trata-se de uma proposta de organização a nível estadual, e que se preocupa com os inconvenientes da falta de legislação específica de A.I.A., por estarem estas incluídas no processo de planejamento interno aos órgãos de Administração Pública, o que torna difícil a intervenção do público imediatamente envolvido.

De qualquer forma, com artigo de lei ou com legislação própria, sempre se ergue um punho em favor da A.I.A. entre os conscientes e ciosos cidadãos alemães. O caso da ampliação do Aeroporto de Frankfurt é um exemplo de mobilização popular e de como a questão da A.I.A. ocorreu naquele país.

Mobilização de Frankfurt e Experiências

O governo do estado de Hessen promoveu a realização de um estudo de impacto ambiental a respeito da ampliação da terceira pista de decolagem do Aeroporto de Frankfurt e as possíveis medidas mitigadoras.

Efetivamente, como relata a Revista Kosmos (3), antes do término da avaliação, a pista complementar era então um projeto definido; mas no balanço entre as vantagens e desvantagens ambientais relevantes, confirmaram-se as alterações ecológicas, só que não a renúncia do projeto. Após a aprovação deste, independentemente da realização do estudo e da avaliação de impacto, a pista foi construída sobre 250 ha. de florestas, onde 500.000 árvores foram cortadas, apesar das manifestações ocorridas contra a ampliação, e da morte de dois policiais em novembro de 87. Uma pista de 600m. de largura corta hoje "Monchwald".

Estivesse a A.I.A. ancorada legalmente, seria preciso avaliar cuidadosamente as possíveis alterações no meio ambiente, além de questionar se, ao invés da construção de uma nova pista, não seria suficiente a ampliação do Aeroporto pelo aumento das pistas existentes.

O desenrolar dos acontecimentos mostrou que, mesmo com o vai-e-vem do estudo e avaliação dos impactos ambientais, (além das considerações, já em 1982, de que os efeitos ecológicos irreparáveis trazidos pela pista oeste recusassem a autorização da construção, somando-se ainda a mobilização popular) — nada impediu que a obra fosse realizada.

Pelo exame deste caso, os defensores do meio ambiente na R.F.A. esperam que através da legislação ambiental tal procedimento mereça maior reflexão quando da execução de empreendimentos do mesmo porte no futuro.

A falta de legislação específica para A.I.A., já citada anteriormente, é uma dificuldade que concorre para que as avaliações se tornem menos efetivas do que o desejável. Outra dificuldade apontada, é de que, estando a avaliação incluída no processo interno de planejamento, a Administração Pública não permite a atuação de outros setores na tomada de decisão.

Estudos como o caso de Frankfurt, e outros realizados como exercícios no estado de Hessen, citados na Revista Kosmos, tornaram-se puramente informativos, visto que a política de introduzir a A.I.A. permaneceu até então do lado de fora do processo de decisão.

Algumas experiências positivas são no mesmo artigo relatadas, como por exemplo o do grupo de trabalho da cidade de Karlsruhe, onde previsões otimistas sobre o procedimento são colocadas. "O processo, tornando-se rotineiro, se institucionalizará", diz o artigo que prossegue com observações sobre projetos que foram objeto de

avaliação. No total destes 31 projetos julgados, 50% foram avaliados como "críticos", e com sérios danos sobre o meio ambiente; 25%, como "não críticos" colocando medidas de otimização recomendadas; 10% como "um pouco críticos" e 15% dos projetos foram considerados "não danosos ao meio ambiente". A conclusão da experiência de Karlsruhe, é de que cada relatório, ao invés de ficar restrito ao âmbito interno da Administração Pública, deve ser avaliado junto ao Conselho Comunitário, do Parlamento da Comunidade e da Administração, podendo então se discutir sobre a execução ou não do projeto. As recomendações serviram como instrumento da tomada de decisão de modo que ninguém responda pela decisão errada.

Universidade e A.I.A.

A experiência de A.I.A. na Universidade tem como referencial o trabalho do Professor Spindler, da Faculdade de Planejamento da Universidade de Dortmund (5). Ele espera que a "A.I.A. não se torne um alibi barato para os órgãos técnicos", mas sim um instrumento efetivo de proteção ambiental. Para isso, ele concorda que é necessário definir as regras do jogo. Em Dortmund e outros locais, espera-se ansiosamente pelos resultados. A própria Universidade possui um Banco de Dados que armazena informações sobre correntes procedimentos de A.I.A. (UVP-Sammelstelle).

Também a Universidade de Dortmund o INFU — Instituto de Proteção Ambiental — Desenvolve pesquisa metodológica na A.I.A. O Instituto programa modelos para as Comunidades Municipais da região do Ruhr, antes da discussão pela integração das diretrizes da Comunidade Européia em relação ao instrumento de A.I.A. Práticas e orientações junto à Administração Municipal e à união dos Municípios são elaboradas cooperativamente com o Instituto, pois, como vimos anteriormente, nenhum município introduziu em suas legislações a A.I.A.

Em algumas situações, há o problema da oposição da Comunidade sobre o projeto a nível Municipal. No intuito de evitar esta inadequação do espaço municipal reservado pela Comunidade, o Instituto desenvolve alguns trabalhos. Num deles, realizado pelo INFU — Instituto de Proteção Ambiental, na cidade de Dusseldorf, (8) apresenta-se em seu relatório de 87, primeiramente discussões sobre as formas do gerenciamento administrado para a proteção ambiental, continuando pela conceituação ambiental que define precauções contra os danos ambientais.

Com base na avaliação do procedimento estudado no caso da cidade de Dusseldorf, sugerem-se contribuições relativas à melhoria da sistemática de avaliação ambiental, através do desenvolvimento de um quadro de questões propostas e as possíveis soluções, como instrumento mais adequado e útil para a etapa seguinte. O quadro anterior é pré-requisito para a parte principal do trabalho, que é a análise comparativa dos dados e estado do ambiente, incluindo a avaliação e proposições para o procedimento de planejamento ambiental da cidade.

O Instituto de Proteção Ambiental — INFU — da Universidade de Dortmund desenvolve pesquisas no ramo da ecologia das cidades, com os seguintes pontos mais importantes para seus estudos: conceituar procedimentos de A.I.A. nos municípios; auxiliar o aperfeiçoamento de conteúdo metodológico; integrar os procedimentos de A.I.A. no planejamento; identificar e sistematizar as informações ambientais; discutir no próprio Município as

questões de qualidade ambiental e concluir com princípios que visem a uma conceituação de procedimentos ambientais apropriados. Portanto, através destes pontos, a meta de trabalho do Instituto é dar assistência às cidades da região do Ruhr, procurando a integração administrativa de procedimentos aceitáveis e adequados de A.I.A.

É desse modo que trabalha a União Municipal de algumas regiões alemãs. Futuramente, outros preparam conceitos correspondentes de A.I.A. buscando avaliações comuns à União de Municípios. Assim, estarão fortalecidas as preocupações ambientais para futuras tomadas de decisão. As linhas recomendadas (9) pelos estudos do Instituto, que devem ser consideradas para os ajustes nos procedimentos de A.I.A. são descritas em seguida:

- As diferentes amplitudes dos Municípios e respectiva visão sobre a capacidade do emprego de procedimento de A.I.A., na colocação de seus problemas;
- O conhecimento já existente no Município sobre Proteção Ambiental, deve ser recebido pelo órgão superior;
- As formas de organização existente de procedimentos não devem, na medida do possível, ser transformadas, "mas prudentemente desenvolvidas";
- O modelo desenvolvido existente, igualmente, deve ser transmitido por outros Municípios;
- Um modelo pode ser conhecido e fechado, mas junto pode ser construído e adicionado um outro procedimento, tendo em vista outro mais completo;
- Para posteriores procedimentos, as preocupações ecológicas estarão e passarão a ser correntes quando se tomam estas medidas nos procedimentos concebidos inicialmente.

Concluindo: o existente e intensivo contato político e administrativo com o Município e também entre a Universidade e órgãos de pesquisa confirma a correta atitude e avanço do Infu — Instituto de Proteção Ambiental no desenvolvimento de procedimentos para A.I.A. Perseguindo este contato entre os vários organismos públicos acadêmicos e privados que estejam diretamente sensibilizados com a questão da implantação do mecanismo de A.I.A., aconteceu o primeiro Congresso Municipal, realizado em março de 1988 na Albert-Ludwigs Universität de Freiburg. A intenção dos organizadores foi: informar todos os aspectos institucionais e legais para uniformizar o

A.I.A.; promover a troca de experiências entre as comunidades assim como entre teoria e prática, averiguando as necessidades de pesquisa, e propor o aperfeiçoamento da ainda não concluída Lei Federal exigida pela Comunidade Européia em 1988 (2)

Os resultados foram documentados com propostas e recomendações trazidas por mais de 600 técnicos participantes, entre administradores públicos municipais, escritórios de planejamento e consultoria privada, além dos órgãos de pesquisa e ciência. As medidas de procedimento e métodos, discutidos à luz dos problemas encontrados como as dificuldades legais e restrições políticas, foram dirigidas aos legisladores estaduais e federais.

Conclusão

O que se supõe esteja claro aqui, é que o procedimento de A.I.A. é algo novo na R.F.A. e que, devido à existência de outros mecanismos de proteção ambiental, ainda persiste certa resistência na aplicação deste instrumento. Dada a falta de base legal específica, os defensores ambientais alemães colocam a necessidade de que as decisões sejam transparentes à Comunidade. Observando que as medidas de prevenção à Proteção Ambiental frequentemente são mais baratas que a correção de danos, a A.I.A. concorre cada vez mais como elemento indispensável para qualquer trabalho técnico. Também na R.F.A., o gerenciamento da A.I.A. necessita de pessoal técnico, equipamento, Banco de Dados mínimos, que devem ser instituídos rapidamente nas Uniões Municipais.

Portanto, não é apenas no Brasil que estamos em dificuldades (10). No Brasil, apesar da Resolução Conama 001/86 ter regulamentado o instrumento de A.I.A., são notórios os obstáculos encontrados para a sua implementação. (11) Deste modo, pode-se concluir que as sugestões e recomendações de estudos e pesquisas de outros países auxiliem e queimem etapas para a melhor adequação, tornando-se viável este instrumento de rotina para qualquer empreendimento impactante ao meio ambiente.

O largo campo de investigação aberto na área permitirá estudos cada vez mais objetivos que visem ao conhecimento específico para a implantação dos procedimentos mais adequados para A.I.A.

