

CONFLITOS AMBIENTAIS E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

Severino Soares Agra Filho

Resumo

A audiência pública e a participação pública em colegiados têm sido as alternativas disponíveis como mecanismos institucionais de resolução de conflitos ambientais no Brasil. Este artigo discute a prática e a capacidade desses mecanismos na viabilização de identificação e resolução de conflitos.

Palavras-chave

Conflitos ambientais; Participação pública; Audiência pública.

Abstract

Public hearing and public participation in councils are means that have been used to find solution for environmental conflicts in Brazil. This article discuss the ability the of theses public participation mechanisms to identify and solve this kind of conflicts.

Keywords

Environmental conflicts; Public participation; Public audience.

CONFLITOS AMBIENTAIS E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

Severino Soares Agra Filho

A satisfação das necessidades e das aspirações sociais é a finalidade primordial do desenvolvimento. Para atender às suas necessidades básicas, a sociedade interfere no ambiente ocasionando alterações nas suas condições e na sua qualidade. Assim sendo, as demandas sociais estão associadas aos objetivos de desenvolvimento de uma sociedade. Esses objetivos serão determinados em função das pretensões de padrões de produção e consumo de cada sociedade. Esses padrões estão vinculados aos bens e produtos consumidos e/ou produzidos por uma determinada sociedade e se refletem nas demandas sobre os recursos naturais e nas intervenções no ambiente.

As demandas sociais ocasionam interações nos sistemas ambientais e justificam intervenções que podem resultar em diferentes possibilidades de impactos ambientais. Nesse sentido, os impactos ambientais podem ser diferenciados de acordo com as demandas ambientais correspondentes a cada estilo ou modelo de desenvolvimento. Desse modo, em cada sociedade, a questão ambiental emerge da inadequação ou da insustentabilidade de seus próprios padrões de produção e de consumo que, por sua vez, constituem o seu modelo de desenvolvimento. A problemática ambiental resulta, portanto, do modelo de desenvolvimento adotado em cada região ou sociedade, expresso nos seus padrões de produção e consumo. Essa visão foi consagrada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, e originou um capítulo específico da AGENDA 21,

promulgada nesse evento internacional, preconizando a necessidade de *mudanças dos padrões de consumo*¹.

Os impactos ambientais geralmente se manifestam ou são identificados em virtude das alterações ou de situações indesejáveis da qualidade ou das condições ambientais. Essas alterações e situações indesejáveis resultam das intervenções praticadas no ambiente ou das formas de utilização de um determinado recurso natural, as quais podem comprometer outros usos deste ou de outros recursos ambientais. Assim, observa-se, por exemplo, que a qualidade das águas de um rio pode ser comprometida para o uso de abastecimento público quando o mesmo rio é utilizado para destinação final de efluentes industriais ou de esgotos urbanos. O mesmo ocorre quando o uso para a irrigação na agricultura compromete a disponibilidade para uso industrial ou para a geração de energia. Situação similar também se constata quando um ecossistema ou um sítio natural de relevantes atributos ecológicos e paisagísticos, destinado ao uso turístico, é atingido pela ocupação urbana ou pela instalação de obras portuárias, por exemplo.

Denota-se, então, que a problemática ambiental se origina dos usos conflitantes gerados tanto pelas diversas demandas da sociedade em relação a um determinado recurso ou sistema ambiental quanto pelas próprias alterações das condições ambientais. Cabe ressaltar, entretanto, que os conflitos ocorrem ainda quando uma determinada atividade econômica ameaça determinadas áreas com importantes atributos ecológicos ou ecossistemas sensíveis que são protegidos legalmente. Nesses casos é indispensável salientar que, entre outros usos sociais ou econômicos a que um recurso ou sistema ambiental pode se destinar, deve-se considerar o *uso de existência* como fundamental para preservar a integridade do próprio

¹ Capítulo 4 da Agenda 21.

recurso ou ecossistema. O *uso de existência* representa o uso de preservação de determinadas espécies, sítios com atributos ecológicos ou ecossistemas determinantes para a manutenção dos biomas e se constitui um valor fundamental da ética de sustentabilidade ambiental. Negligenciar o uso de existência significaria um reducionismo no equacionamento dos conflitos.

Diante da complexidade e heterogeneidade dos interesses envolvidos, a resolução dos conflitos ambientais requer uma condução compartilhada no processo de gestão. Essa preocupação está explicitada na Constituição (art. 225) quando esta determina que *cabem ao poder público e à coletividade o dever de proteger e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações*.

Na política nacional de meio ambiente, a abordagem dos conflitos ambientais está prevista, **implicitamente**², nos mecanismos orientados para os procedimentos de participação pública nos processos de decisão. Nessa perspectiva, destacam-se as alternativas de participação em colegiados decisórios, como os conselhos nacionais, estaduais e municipais de meio ambiente, bem como as audiências públicas, sobretudo para subsidiar o licenciamento ambiental.

A participação pública em colegiados de decisão³ tem sido considerada uma conquista importante da sociedade civil, sendo inclusive valorizada pelas instituições financeiras internacionais para apoiar os projetos no Brasil. Essa participação em instâncias decisórias colegiadas⁴ tem se mostrado um mecanismo virtuoso para promover a sensibilização e mobilização da sociedade e, inclusive, se tornado uma alternativa para possibilitar maior

² Implicitamente porque esses mecanismos se propõem a configurar a transparência e democratização das decisões e, assim, se tornam oportunidades para a identificação de conflitos.

³ Conselhos de caráter deliberativo.

⁴ Existem outros colegiados de caráter consultivo.

visibilidade das atuações das instituições ambientalistas e dos movimentos sociais afins. A mobilização e o empenho dessas instituições em participar desses colegiados têm sido até mesmo um dos fatores relevantes de fortalecimento e viabilização de determinadas instituições ambientalistas.

Contudo, há de se questionar o papel que esses colegiados exercem efetivamente no equacionamento dos conflitos ambientais. A questão central seria se avaliar a capacidade desses colegiados na resolução de conflitos sobre a prioridade ou compatibilidade das intervenções promovidas com objetivos socioambientais de usos dos recursos ou sistemas ambientais envolvidos ou comprometidos. Existe um reconhecimento sobre a importância desses colegiados pela oportunidade que eles representam para o avanço da democratização da gestão ambiental no Brasil. Entretanto, conforme se pode depreender dos registros constantes em significativos estudos realizados⁵ bem como das observações resultantes das participações que tenho exercido como membro de colegiados⁶ e, sobretudo, do assessoramento realizado para as entidades ambientalistas integrantes do Conselho Estadual da Bahia (CEPRAM), a prática desse mecanismo de participação pública tem se mostrado muito precária como instância de resolução de conflitos. Corroboram com essas constatações a crescente participação e as crescentes demandas do Ministério Público sobre as licenças ambientais⁷.

Os colegiados são sempre reconhecidos como uma instância importante e adequada para se construir resolução de conflitos. Para tanto, espera-se que propiciem o provimento das informações necessárias à identificação dos pontos conflitantes e que ofereçam condições de

⁵ SOUSA, 2005; MMA, 2002; AGRA FILHO, 1993.

⁶ Representante da UFBA no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Salvador/BA; Representante da UFBA no Conselho Gestor da APA do Rio Joanes; ex-membro do Conselho Estadual (CEPRAM) /BA.

⁷ SÃO PAULO, SMA, 1995; FERRER, 1998.

discussão, para se lograr a superação desses conflitos por meio de um processo de negociação que leve à construção de um consenso⁸. Essa simetria de interesses é um requisito fundamental para se engendrar a construção de consensos⁹.

A participação nos colegiados tem se caracterizado em geral como um fórum de conflitos explícitos, sobretudo quando se trata de intervenções que propiciam adversidades ostensivas em termos sociais (reassentamentos de populações) e ecológicas. A inexistência de diretrizes objetivas e socialmente legítimas¹⁰ sobre a política de intervenções regionais bem como sobre a prioridade de usos dos sistemas e recursos ambientais tornam o debate reduzido a uma abordagem maniqueísta, tendo-se, de um lado, a visão empresarial predominante de que o empreendimento está trazendo benefícios sociais e, do outro, os “verdes”, preocupados com a redução e o comprometimento dos ecossistemas atingidos. Em determinados projetos há uma convergência de interesses dos movimentos ecológicos com outros segmentos sociais, na medida em que a proposta de intervenção venha representar ameaças tanto às condições dos sistemas ambientais atingidos quanto às atividades sociais da população da região de influência do empreendimento.

A participação governamental, cujo papel esperado seria de mediar ou coordenar o processo de discussão e o processo de construção de um consenso, garantindo inclusive uma simetria de informações e de ingerência, restringe-se, eventualmente, a identificar medidas que minimizem as preocupações ambientalistas. Raros são os casos em que o governo, acompanhando a percepção da sociedade civil, recomenda e garante a revisão do projeto em

⁸ SÁNCHEZ, 2006; NICOLAIDIS, 2005.

⁹ SÁNCHEZ, 2006.

¹⁰ Diretrizes previamente estabelecidas pelos mecanismos democráticos participativos.

termos estruturais ou de localização¹¹. A ocorrência desses casos somente se viabiliza quando há uma convergência dos questionamentos dos movimentos ecológicos com as demais representações sociais, e os conflitos representem desgastes políticos eleitoreiros na região sob intervenção.

Sendo a participação governamental a parcela efetivamente decisória do colegiado, cabe ao governo definir a aprovação da intervenção a ser realizada e as medidas a serem exigidas. Assim, fica evidenciado que esse mecanismo se torna, na prática, um processo de legitimação das decisões governamentais. Seria importante ressaltar ainda que tem havido a prática recorrente de os projetos alvos de conflitos serem anunciados no jornal como sendo uma iniciativa resultante de uma política de atração de investimentos promovida pelo próprio governo. Nesse sentido, as intervenções são geralmente submetidas ao processo de apreciação após uma concordância informal sobre a idéia do projeto. Nessas circunstâncias de ausência de diretrizes, que tornam o debate caso a caso, e de assimetria na disponibilização de informações fica comprometida a capacidade da participação pública nesses colegiados e, por sua vez, a possibilidade de se lograr uma negociação.

Caberia salientar, entretanto, que apesar dessas condições adversas, as representações da sociedade civil têm imposto eventuais derrotas às intenções do governo nesses colegiados. Quando isso ocorre, tem sido recorrente uma postura, no mínimo autoritária, da adoção de artifícios jurídicos para se proceder as emissões das licenças. A experiência que tenho acompanhado com o projeto de transposição do rio São Francisco é um caso emblemático dessa realidade institucional. A determinação significativamente majoritária do Comitê da

¹¹ Um exemplo ocorreu no caso do projeto de um aeroporto na Chapada Diamantina, na Bahia.

Bacia do Rio São Francisco, contrária ao uso para transposição, nas condições e destinações¹² propostas no projeto governamental, não impediu a emissão da licença ambiental. A licença ambiental do projeto expedida pelo Ibama seguiu a aprovação do Conselho Nacional dos Recursos Hídricos, composto majoritariamente pelo Governo, que desconsiderou a deliberação do referido Comitê. Esses fatos motivaram diversas ações judiciais.

As Audiências Públicas têm por finalidade expor, aos interessados, o projeto proposto e seus impactos ambientais, dirimir as dúvidas constantes do RIMA¹³ e recolher as críticas e sugestões a respeito dos objetivos e das minimizações propostas. Essas informações servirão de subsídios para a análise e para o parecer final do órgão ambiental (OEMA) e/ou do IBAMA sobre o empreendimento proposto, para efeito de licenciamento ambiental. Nesse sentido, a Audiência Pública é fundamentalmente um momento de consulta e de identificação de conflitos. Dessa forma, deveria propiciar subsídios importantes para apreciação das instâncias decisórias colegiadas.

Para cumprir suas finalidades precípuas, as audiências devem considerar como requisitos indispensáveis:

- Uma prévia apreciação sobre a qualidade, pertinência metodológica e suficiência dos dados constante no RIMA;
- Uma prévia divulgação e uma linguagem acessível dos Relatórios (RIMA);
- Procedimentos adequados para se viabilizar uma discussão efetiva dos diversos aspectos envolvidos;

¹² O Plano da Bacia aprovado pelo Comitê permitia o uso para abastecimento humano quando comprovada a inexistência de alternativas na região; condições que o Projeto proposto não fez qualquer tentativa de demonstrar.

¹³ Relatório de Impacto de Meio Ambiente, que deve sintetizar os estudos desenvolvidos.

▫ Dinâmica da audiência orientada para a validade e objetivo do projeto, da previsão dos impactos e das medidas de minimização desses impactos.

Todavia, os estudos e dados disponíveis¹⁴ bem como as observações resultantes de minha experiência de participação nessas audiências revelam que na maioria das audiências públicas realizadas tem sido recorrente a precariedade ou mesmo o negligenciamento desses requisitos.

Essa precariedade se inicia no conteúdo dos RIMA disponibilizados. Apesar das diretrizes e orientações específicas previstas nos procedimentos de desenvolvimento dos EIA¹⁵, a prática da avaliação dos impactos ambientais no Brasil em geral negligencia a questão da justiça social e se mostra omissa em relação à equidade ambiental. Entre outras evidências dessa omissão ou negligência, pode-se destacar:

a) A abordagem precária e reducionista das questões sociais na elaboração dos diagnósticos. Em geral, os diagnósticos se restringem a inventariar uma situação estática dos equipamentos convencionais de serviços públicos e das estatísticas correspondentes aos atendimentos de educação e saúde, carecendo de uma contextualização e avaliação pertinente para balizar a magnitude e o significado socioambiental de uma intervenção;

b) As medidas mitigadoras previstas revelam uma flagrante e deliberada visão de socialização dos ônus e concentração dos benefícios, na medida em que propõem geralmente ações e investimentos de responsabilidade do poder público;

¹⁴ MMA, 2002; AGRA FILHO, 1993; FERRER, 1998; BREDARIOL, C. S.; MAGRINI, A, 1997.

¹⁵ O artigo 6º (inciso II) da Resolução CONAMA001/86 determina que as atividades técnicas de desenvolvimento do EIA deverão discriminar, entre outros aspectos de análise dos impactos ambientais, **a distribuição dos ônus e benefícios sociais.**

c) A omissão de medidas de monitoramento das conseqüências sociais. Os programas de monitoramento ambiental estão geralmente circunscritos aos aspectos biofísicos, induzindo, portanto, a que haja omissão de medidas de monitoramento dos benefícios e ônus sociais gerados pelos empreendimentos ou, pelo menos, dificultando qualquer avaliação posterior nesse sentido;

d) Omissão em geral de procedimentos de cálculos consistentes para dimensionar os aspectos sociais. Na fase de análise dos impactos ambientais os aspectos sociais favoráveis são exacerbados e os desfavoráveis são geralmente subdimensionados. Exemplos típicos de exacerbação são as possibilidades de geração de empregos e de elevação da arrecadação de tributos. As informações se restringem a indicar estimativas da ordem de grandeza sem considerar um procedimento técnico específico;

e) A crônica deficiência ou deliberada precariedade da linguagem e do conteúdo dos relatórios de impactos ambientais (os RIMAS), comprometendo as possibilidades de participação pública.

Cabe ressaltar, que essa precariedade de conteúdo é agravada com a recorrente ou a uma prática corrente de inobservância da garantia de equidade de acesso às informações bem como garantir a condução de procedimentos indispensáveis para que as informações sejam divulgadas e estejam disponíveis para consulta e discussão pública. A disponibilidade de informações, além de insatisfatória, ocorre em prazos exíguos para uma apreciação adequada.

Desse modo, a assimetria de informações tem sido um fator determinante e com serio comprometimento na obtenção dos objetivos institucionais preconizados, tornando essas audiências somente um procedimento cartorial para atendimento legal. A fragilidade do debate e as próprias condições em que as informações são fornecidas dificultam um questionamento mais elaborado sobre a validade dos objetivos do projeto e as potencialidades que ele representa e, sobretudo, sobre os conflitos de uso que pode trazer. Ao contrário, em geral, o projeto torna-se um mero documento publicitário do empreendedor, ainda que os resultados das audiências sobre a sua execução tenham sido considerados satisfatórios pelos órgãos ambientais, conforme levantamento do MMA¹⁶. Assim, esse mecanismo de participação pública tem sido transformado numa prática que se restringe a demonstrar a satisfatoriedade da minimização dos problemas ambientais apresentados ou identificados pelo empreendedor no RIMA, geralmente elaborado sem observar os requisitos de qualidade e até mesmo de conteúdo metodológico prescrito pela resolução estabelecida pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)¹⁷.

Essa realidade da prática da audiência pública no processo de licenciamento ambiental tem se revelado ineficiente e, sobretudo, ineficaz para subsidiar os colegiados. As críticas e os questionamentos apresentados nas audiências são eventualmente considerados como condicionantes para a etapa posterior, da Licença de Instalação. Desse modo, torna-se irreversível qualquer participação da sociedade assim como inviabilizada a possibilidade de resolução de conflitos. Essa situação se agrava no processo de licenciamento ambiental na esfera federal sob responsabilidade do IBAMA, que não é submetido a nenhuma instância colegiada.

¹⁶ MMA, 2002; VILLASBÔAS, 2003.

¹⁷ Resolução 001/86.

A recente experiência que tenho acompanhado com o projeto do segundo emissário submarino, licenciado pelo IBAMA, e o projeto de carcinicultura no litoral sul da Bahia, licenciado pelo Conselho Estadual (CEPRAM), são exemplos dessa realidade. Apesar da inobservância de aspectos de qualidade e dos graves conflitos de uso que os projetos representavam, nenhuma iniciativa ocorreu ou qualquer tentativa institucional foi adotada visando à resolução dos conflitos que essas intervenções representam. Ao contrário, a decisão governamental é flagrantemente desprovida de seu papel mediador. O governo atua como uma parte interessada na viabilização desses projetos. Essa situação tem motivado uma crescente demanda judicial com a geração de inquéritos civis e de ações civis públicas para proteção do meio ambiente, propostas pelo Ministério¹⁸.

Portanto, diante das circunstâncias em que a participação pública nos colegiados e nas audiências públicas é praticada, pode-se inferir que a política ambiental no Brasil está desprovida de mecanismos que propiciem a resolução de conflitos ambientais. Essa situação é agravada quando a apreciação e deliberação sobre as intervenções são da responsabilidade do IBAMA. Entre os fatores que contribuem para essa situação, destacam-se a precariedade e a desigualdade das condições para os representantes dos diversos interesses envolvidos participarem, ficando, assim, comprometida a participação das representações da sociedade civil. Além de, notadamente, existir tendenciosidade da parte governamental, há ainda a sua omissão no papel de mediador de um processo de negociação e construção de consenso sobre as medidas de resolução dos conflitos ambientais.

Cabe ressaltar finalmente que a abordagem dos conflitos *caso a caso* reflete a inexistência de diretrizes prévias que visem à compatibilização do uso de recursos dos

¹⁸ SÃO PAULO, 1995; SÁNCHEZ; FERRER, 1998.

sistemas ambientais com as atividades econômicas para as áreas de intervenção. Nesse sentido, fica evidenciada a carência ou mesmo a falta de inserção da política ambiental nas demais políticas públicas.

Referências

AGRA FILHO, S. S. Os Estudos de Impactos Ambientais no Brasil: Uma Análise de sua Efetividade (Dissertação de Mestrado) **Documento de Política** (Publicação IPEA) n. 18, Brasília, 1993.

BREDARIOL, C. S.; MAGRINI, A. Gestão ambiental e conflitos: os caminhos da negociação. **Avaliação de impactos**, Rio de Janeiro, n.3, v.1, p.25-36. 1997.

FERRER, J. T. V. Audiências públicas realizadas no processo de licenciamento e avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo. **Avaliação de impactos**, Rio de Janeiro, n.4, v.1, p.79-100, 1998.

MMA. **Situação dos Sistemas Estaduais de Licenciamento**. Brasília, MMA, 2002. Documento não publicado.

NICOLAIDIS, D. C. R. **A avaliação de impacto ambiental: uma análise de eficácia**. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) – UNB, Brasília, 2005.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2006. v. 1. 496 p.

SÃO PAULO. Secretaria de Meio Ambiente (SMA). **A efetividade da Avaliação de Impacto Ambiental no Estado de São Paulo**. São Paulo: Coordenadoria de Planejamento Ambiental, SMA, 1995.

SOUSA, P. de M. **Análise do licenciamento ambiental como instrumento da política de meio ambiente no Rio Grande do Norte, período 1992-2003**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo CT/UFRN, Natal, 2005.

VILLASBÔAS, P. de P. **A importância da participação pública no processo de avaliação de impacto ambiental:** estudo de caso do Porto da Barra Ltda., Florianópolis, Santa Catarina. 2003. 204 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.