

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL NA BAHIA: Sujeitos e Práticas Sociais**

Francisca Neta Andrade Assunção

Orientadora: Maria Augusta Almeida Bursztyn

Tese de Doutorado

Brasília/DF, Julho de 2006

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA BAHIA: Sujeitos e Práticas Sociais

Francisca Neta Andrade Assunção

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

Maria Augusta Almeida Bursztyn, Doutora (CDS/UnB)
Orientadora

Teresa Muricy de Abreu, Doutora (Centro de Recursos Ambientais/BA)
Co-Orientadora

Magda Eva Soares de Faria Wehrmann, Doutora (CDS/UnB)
Examinadora Interna

Leila Chalub Martins, Doutora (CDS/UnB)
Examinadora Interna

Otto Toledo Ribas, Doutor (FAU/UnB)
Examinador Externo

Arlindo Philippi Júnior, Doutor (FSP/USP)
Examinador Externo

Brasília-DF, 27 de julho 2006.



FICHA CATALOGRÁFICA

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade

A participação social no licenciamento ambiental na Bahia[manuscrito]: sujeitos e práticas sociais / Francisca Neta Andrade Assunção. 2006.

414 p.; 297 mm.

Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS), 2006. Orientação: Prof^ª. Maria Augusta Almeida Bursztyn., Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS).

- | | |
|----------------------------|------------------------|
| 1. Licenciamento Ambiental | 2. Gestão Ambiental |
| 3. Política Ambiental | 4. Participação Social |

I. Título (UnB/CDS)

II Título (série)

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu querido esposo,
Gilberto S. Assunção, pela sua compreensão e apoio.
A meus filhos Ocilnete, Evaldo, Pedro e Gilberto Júnior.
A meus pais, Adalberto e Ocilda, que me ensinaram a ser cada dia melhor.

AGRADECIMENTOS

A professora Maria Augusta A. Bursztyn pela amizade, incentivo, orientação e amparo na minha jornada acadêmica desde o mestrado. A sua particular forma de acreditar na minha capacidade para desenvolver trabalhos acadêmicos contribuiu positivamente para o sucesso e finalização desta pesquisa.

A co-orientadora Professora Teresa Muricy de Abreu pelo apoio e negociações que permitiram a realização da pesquisa de campo no Centro de Recursos Ambientais (CRA) da Bahia e pelas contribuições e cordialidade ao longo deste trabalho.

Às professoras Leila Chalub Martins e Magda Eva Soares de F. Wehrmann pelas contribuições e sugestões oferecidas na ocasião da defesa prévia deste trabalho.

Aos professores Arlindo Philippi Júnior e Otto Toledo Ribas por aceitarem fazer parte da Banca Examinadora e pela valiosa contribuição.

Aos professores do Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB pelos debates e troca de experiência em sala de aula.

Aos colegas da Pós-graduação e demais funcionários do Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB pela amizade e troca de experiência.

Ao CRA e sua equipe técnica pelo apoio recebido para a realização da pesquisa de campo.

Agradeço em particular, aos Conselheiros do Cepram e aos técnicos do CRA, que concederam entrevistas, contribuindo de forma significativa para uma análise qualitativa da participação social no processo decisório do licenciamento ambiental na Bahia.

Agradecimento a Leonides Lima (Leo), por sua especial amizade, generosidade, incentivo e discussão férteis e estimulantes durante a elaboração deste trabalho.

Agradecimento especial a Ana Maria e Vanessa pelo incentivo a continuidade deste trabalho.

À Zélia e Adalberto pelo apoio solidário durante a elaboração deste trabalho, quando se fez necessário.

A equipe do PNMA II pelo apoio recebido na consulta aos dados desse programa.

A todos as pessoas que, diretamente ou indiretamente, estiveram ao meu lado e/ou contribuíram para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes e polêmicos instrumentos da política ambiental brasileira, que enfrenta, na sua implementação, inúmeros problemas de ordem técnica e operacional e de cunho político e econômico. Em função disso, diferentes segmentos da sociedade brasileira, questionam a eficiência e a eficácia do licenciamento no controle de danos ambientais, enquanto outros segmentos continuam a defendê-lo e a cobrar, dos órgãos gestores do meio ambiente, ações para seu fortalecimento. Os defensores desse instrumento buscam consolidar os espaços de participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental, de modo que as comunidades a serem afetadas pelos efeitos adversos de empreendimentos e/ou atividades possam contribuir para torná-lo transparente e reduzir as ingerências política e econômica. Este estudo abordou a participação da sociedade no processo decisório do licenciamento ambiental, especificamente na Bahia, e sua contribuição para o fortalecimento desse instrumento de controle da política ambiental. Na pesquisa de campo foram coletados dados e informações sobre os dois momentos do processo de licenciamento ambiental que registram a participação da sociedade. O primeiro deles corresponde às audiências prévia e pública, onde os indivíduos participam diretamente, sem interlocução de terceiros. O segundo é o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam), onde representantes da sociedade, indicados pelas entidades ambientalistas, participam do processo decisório de concessão ou não da licença ambiental. Os dados e informações foram analisados com base na técnica de Análise de Discurso, categorizada em três dimensões – contextualização, prática discursiva e prática social. A pesquisa confirmou que a sociedade, apesar dos vários fatores que impedem sua efetiva participação no processo de licenciamento, tem um papel primordial na implementação desse instrumento, e que, portanto, o processo participativo deve ser objeto de aprimoramento.

ABSTRACT

Environmental licencing is one of the most controversial instruments in Brazilian environmental policy. It faces many technical and operational problems and political and economic restrictions in its implementation. As a consequence, different sectors of Brazilian society question the efficiency and effectiveness of licensing for the purpose of controlling environmental damages, while others defend it and demand that enviromental management agencies enforce it more decidedly. Defenders of this instrument seek to consolidate social participation in environmental licensing, so that affected communities may contribute to the process and allow information to flow more freely and openly, independently of political and economic influences. This study examined the contributions of social participation in the decision-making process of environmental licencing, specifically in the Brazilian state of Bahia. Field research allowed the collection of data and information concerning two distinct moments of public participation in environmental licencing. The first relates to preliminary and public hearings, in which individuals participate directly, without discussions with other parties. The second involves the State Environmental Council (Ceptram), in which representatives of environmental organizations participate in the decision-making process. Pertinent information was processed on the basis of the method of discourse analysis, that divides matters into context, discursive practice and social practice. Research confirmed that society has a fundamental role in the implementation of environmental licensing, despite several obstacles to its effective participation, indicating that it should be improved.

RÉSUMÉ

Le contrôle environnementale est des instruments les plus importants et polémiques de la politique brésilienne d'environnement, qui rencontre une série de problèmes d'ordre technique, opérationnelle et économique lors de son emploi. En fonction de cela, plusieurs segments de la société brésilienne questionnent l'efficacité et l'efficacité de cet instrument, pendant que d'autres segments continuent a le défendre et exiger, envers les organismes de gestion de l'environnement, des actions pour le renforcer. Les défenseurs de cet instrument cherchent à consolider les espaces de participations de la société dans les processus de contrôle environnemental, de façon à que les communautés affectées par les effets négatifs dès oeuvres et/ou activités puissent contribuer à ce qu'ils deviennent transparentes et libres d'influences politiques et économiques. L'objet de cet étude fut la participaltion sociale dans le processus de décision du contrôle environnemental, spécifiquement dans l'état de Bahia, et sa contributiou pour le renforcement de cet instrument de la politique environnementale. La recherche sur le terrain a permis le prélevement de données et informations sur les deux moments du processus du contrôle environnementaux où il y a participation sociale. Le premier est celui des audiences préalables et publiques, dans lesquelles les individus participent directement, sans la médiation des tiers. Le deuxième moment corresponda au Conseil de l'Environnement (Cepam), ou les représentants de la société indiqués par les entités environnementales participent au processus de décision sur le permis. Les données et informations fûrent analysées ayant comme base la technique de l'Analyse de Discours, organisée en trois dimensions – contexte, pratique de discours et pratique sociale. La recherche a confirmé que la société, en dépit des plusieurs aspects qui empêchent sa participation effective dans le processus de contrôle, joue un rôle clef dans l'emploi de cet instrument et que le processus participatif doit donc être perfectionné.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADRO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO

1

PARTE 1 – MARCO DE REFERÊNCIA CONCEITUAL

12

1. NATUREZA APROPRIADA

13

1.1. VISÃO SOCIAL DE NATUREZA

14

1.2. VISÃO DE NATUREZA NO BRASIL COLÔNIA

19

2. MOVIMENTOS SOCIAIS

24

2.1. MOVIMENTOS AMBIENTAIS

30

2.1.1. Conceitos, princípios e objetivos do ambientalismo

30

2.1.2. Origem e evolução do ambientalismo no contexto histórico-mundial

38

2.2. MOVIMENTOS AMBIENTAIS BRASILEIROS

60

3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE GESTÃO AMBIENTAL

73

3.1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA)

82

3.1.1. Objetivos da participação social no processo de AIA

84

3.1.2. Níveis de participação social no processo de AIA

90

3.1.3. Tipos de participação social no processo de AIA

92

3.1.4. Vantagens e desvantagens da participação social no processo de AIA

95

3.1.5. Fatores que influenciam a participação social na AIA

98

3.2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

101

PARTE II - INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL

105

4. POLÍTICA DO MEIO AMBIENTE

106

4.1. A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

111

4.1.1. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)

116

4.1.2. O Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)

125

5. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	132
5.1. INSTRUMENTOS INCITATIVOS (ECONÔMICOS)	133
5.1.1. Incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologias, voltadas para melhoria da qualidade ambiental	133
5.2. INSTRUMENTOS PERSUASIVOS	138
5.2.1. Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental	139
5.2.2. Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais	141
5.2.3. Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima)	144
5.2.4. Garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente	148
5.2.5. Instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA)	152
5.2.6. Avaliação de Impactos Ambientais (AIA)	157
5.3. INSTRUMENTOS COERCITIVOS	176
5.3.1. As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental	176
5.3.2. Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental	181
5.3.3. Criação de espaços territoriais, especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal (ETEP)	183
5.3.4. Zoneamento Ambiental (ZA)	187
6. INSTRUMENTO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	198
6.1. TIPOS DE LICENÇA AMBIENTAL	202
6.2. COMPETÊNCIA PARA CONCESSÃO DA LICENÇA AMBIENTAL	204
6.2.1. Competência do Ibama no licenciamento ambiental	207
6.2.2. Competência dos Estados e do Distrito Federal no licenciamento ambiental	212
6.2.3. Competência municipal no licenciamento ambiental	213
6.3. PROBLEMAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	216
PARTE III - ESTUDO DE CASO: Licenciamento Ambiental na Bahia - a participação da sociedade no processo decisório	220
7. ABORDAGENS DA POLÍTICA AMBIENTAL DA BAHIA	221
7.1. A GESTÃO DO MEIO AMBIENTE NA BAHIA	229
7.2. A POLÍTICA AMBIENTAL DA BAHIA	237
7.2.1. O Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (SEARA)	237
8. O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (CEPRAM)	245

8.1. PRIMEIRA DIMENSÃO DA ANÁLISE DO DISCURSO DO CEPRAM – CONTEXTUALIZAÇÃO	245
8.2. SEGUNDA DIMENSÃO DA ANÁLISE DO DISCURSO DO CEPRAM – PRÁTICA DISCURSIVA	256
9. PROCESSO DECISÓRIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA BAHIA	267
9.1. PRIMEIRA DIMENSÃO DA ANÁLISE DO DISCURSO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – CONTEXTUALIZAÇÃO	271
9.2. SEGUNDA DIMENSÃO DA ANÁLISE DO DISCURSO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – PRÁTICA DISCURSIVA	287
9.3. TERCEIRA DIMENSÃO DA ANÁLISE DO DISCURSO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – PRÁTICA SOCIAL	328
9.4. AVANÇOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	375
CONCLUSÕES	383
BIBLIOGRAFIA	393
ANEXOS	414
Anexo A – Quadro-Síntese – Resoluções Conama sobre licenciamento ambiental – Período de 1985 a 2004	i
Anexo B – Quadro Síntese – Composição e Funções do Cepam	iv
Anexo C – Roteiro de Entrevistas com Conselheiros do Conselho Estadual de Meio Ambiente – Cepam/BA	x
Anexo D – Relação dos Entrevistados	xii
Anexo E – Processos de Licenciamento Pesquisados	xiii

LISTA DE QUADROS

QUADRO 3.1	Síntese dos objetivos da participação da sociedade nas etapas de AIA	89
QUADRO 3.2	Níveis de participação do cidadão	91
QUADRO 3.3	Tipologias de participação social nas etapas de AIA	94
QUADRO-SÍNTESE 5.1	Grupos de instrumentos da política ambiental	196
QUADRO 7.1	Síntese da Análise de Discurso	224
QUADRO 7.2	Composição do Sistema Estadual de Administração de Recursos Ambientais (SEARA)	242
QUADRO 9.1	Quantidade pedidos de Licenças Ambientais protocolados CRA	301
QUADRO 9.2	Audiência Pública – Empreendimento Imobiliário	332
QUADRO-SÍNTESE 9.3	Condicionantes Licença de Localização – Empreendimento Imobiliário	340
QUADRO 9.4	Síntese da Ata da Audiência de 08 de março/2005 – Empreendimento Barragem	343
QUADRO-SÍNTESE 9.5	Condicionantes da Licença Localização – Empreendimento Barragem	348
QUADRO 9.6	Síntese da Ata do Fórum Técnico do Empreendimento Complexo Hoteleiro Imobiliário	354
QUADRO-SÍNTESE 9.7	Condicionantes constantes da Licença de Localização – Empreendimento Complexo Hoteleiro Imobiliário	361
QUADRO-SÍNTESE 9.8	Condicionantes constantes da Licença de Instalação do Empreendimento Complexo Hoteleiro Imobiliário	363
QUADRO-SÍNTESE 9.9	Audiência Prévia - Empreendimento Linha de Transmissão de Energia	367
QUADRO-SÍNTESE 9.10	Audiência Pública – Empreendimento Instalação de Linha de Transmissão de Energia	370

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 4.1. Organograma Sisnama	118
FIGURA 4.2. Organograma Conama	127
FIGURA 4.3 Composição do Plenário do Conama - 101 Membros (Dec. nº 3.942/01)	129
FIGURA 7.1. Mapa de Vegetação Bahia	226
FIGURA 7.2. Organograma Seara	241
FIGURA 9.1. Fluxograma do Licenciamento Ambiental para Empreendimentos de Micro e Pequeno Porte	269
FIGURA 9.2. Fluxograma do Licenciamento Ambiental para Empreendimentos de Médio, Grande e Excepcional Porte	270

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABEMA	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ALA	Auto-Avaliação para o Licenciamento Ambiental
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAMMA	Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente
APA	Área de Proteção Ambiental
BDT	Base de Dados Tropical
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BNDES	Banco de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPOIB	Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil
CCMA	Conselho Consultivo de Meio Ambiente
CCT	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento
CCZEE	Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional
CEBEDS	Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável
CEPED	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento
CEPRAM	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CERB	Companhia de Eletrificação Rural da Bahia
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CIPAM	Comitê de Integração de Políticas Ambientais
CNIA	Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração
CNPT	Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais
CNTC	Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano da Bahia

CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CPC	Código de Processo Civil
CT	Câmara Técnica
CTGA	Comissão Técnica de Garantia Ambiental
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DERBA	Departamento de Infra-estrutura de Transportes da Bahia
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EDIBAP	Estudo de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Alto Paraguai
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A
FAEB	Federação da Agricultura do Estado da Bahia
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
FERFA	Fundo Especial de Recursos Financeiros para o Ambiente
FETAG	Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado da Bahia
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FTIEB	Federação dos Trabalhadores das Indústrias do Estado da Bahia
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ISER	Instituto de Estudos da Religião
JBRJ	Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro
JICA	Agência Japonesa de Cooperação Internacional
LI	Licença de Instalação (IBAMA)
LI	Licença de Implantação (CRA/BA)
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MP	Medida Provisória
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não-Governamental
PCA	Plano de Controle Ambiental
PCBAP	Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai
PMA	Programa Mundial de Alimentos

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRAD	Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
RAS	Relatório Ambiental Simplificado
RCA	Relatório de Controle Ambiental
RDPA	Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais
RENIMA	Rede Nacional de Informação Ambiental
RLO	Renovação da Licença de Operação
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RQMA	Relatórios da Qualidade do Meio Ambiente
RTGA	Relatório Técnico de Garantia Ambiental
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEARA	Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento
SEMARH	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SEINFRA	Secretaria de Estado da Infra-Estrutura
SEDUR	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano
SECTI	Secretaria de Estado de Ciência Tecnologia e Inovação
SECOMP	Secretaria de Estado de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais
SCT	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo
SICM	Secretaria de Estado da Indústria Comércio e Mineração
SINIMA	Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SRH	Superintendência de Recursos Hídricos
SUIA	Sistema Unificado de Informação Estratégica
UC	Unidade de Conservação
UICN	União Mundial para a Natureza
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ZA	Zoneamento Ambiental
ZEE	Zoneamento Econômico-Ecológico
WWF	Fundo Mundial para a Natureza

INTRODUÇÃO

A emergência das questões ambientais, nas últimas décadas, leva a imaginar que os problemas com o meio ambiente são recentes. Na realidade, desde o aparecimento do homem no planeta, a natureza vem passando por um duplo processo de transformação, tanto natural quanto provocado pelas atividades humanas, sem que, até então, esta fosse percebida como um problema para a humanidade.

De início, as alterações ambientais feitas pelo homem atendiam às suas necessidades de forjar artificialmente o ambiente, para torná-lo propício à sua sobrevivência. Esse modo simples de vida foi sofrendo alterações ao longo do tempo, com as invenções e tecnologias rudimentares. Mas no século XVII, as concepções científicas de Descartes e outros pensadores, como Galileu, Newton, Copérnico e Francis Bacon, impulsionou o avanço do conhecimento técnico-científico.

A partir de então, novas técnicas de produção de bens materiais foram desenvolvidas, em função da estreita articulação que se estabeleceu entre o avanço do conhecimento e o sistema produtivo – máquinas, equipamentos e métodos racionais de trabalho – permitindo ao homem reduzir o esforço físico e aumentar o ritmo de exploração dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, diversificar a produção de bens e serviços, que trouxeram conforto para a humanidade.

Contudo, o sistema de produção e sua crescente expansão trouxeram conseqüências danosas para o homem e seu meio ambiente. O homem sofreu com a perda de sua identidade individual, do seu valor para o setor produtivo e de sua cultura. E o meio ambiente começou a apresentar sinais dos danos provocados pela exploração acelerada e crescente dos recursos naturais – áreas devastadas, expansão de áreas em processo de desertificação e diversas espécies da fauna e da flora foram extintas ou ficaram sob ameaça de extinção. Nas grandes cidades, a poluição tornou o ar irrespirável e os rios poluídos; e no campo, os solos foram contaminados pelo uso excessivo de fertilizantes químicos e agrotóxicos.

O sintético relato dos efeitos adversos provocados pelo progresso científico e tecnológico, que alterou o modo de produção, dá uma noção das condições ambientais encontradas em várias partes do mundo no final da década de 1960. Esses problemas foram

evidenciados pelos alertas de cientistas de que a continuidade do ritmo de destruição comprometeria o futuro da humanidade.

A crise civilizacional despertou, na humanidade, a tomada de consciência individual e coletiva da responsabilidade para com todos e com o futuro das espécies vivas. Surgiram, então, grupos sociais organizados, que passaram a assumir um papel ativo dentro do cenário político, exercendo forte pressão nos governos locais e nacionais, bem como nas diretorias das grandes empresas multinacionais.

Como resultado da pressão exercida pelos grupos organizados, a questão ambiental entrou na pauta de discussão da Organização das Nações Unidas (ONU), com os Países-Membros, que a partir daí promoveu e continua promovendo uma série de debates sobre esta temática.

Dos encontros promovidos pela ONU, registram-se inúmeras recomendações, acordos, convenções e protocolos, nos quais os governos dos Países-Membros se comprometem a: estruturar órgãos gestores do meio ambiente; formular políticas ambientais; criar unidades de conservação; adotar normas e padrões de qualidade do ar, da água e de materiais descartados nos processos produtivos – resíduos sólidos, líquidos e gasosos, entre outros.

À época em que essa problemática ambiental surgiu no cenário mundial, vigorava no Brasil um regime político ditatorial de restrição de liberdades individuais e coletivas, que sufocava as manifestações sociais. Além da restrição política, outros problemas afetavam seriamente a população do País, como o desemprego no campo, o restrito mercado de trabalho nos centros urbanos, a falta de moradia e saneamento básico, educação e assistência médica precárias.

Nessa perspectiva, as questões política, social e econômica se transformaram em obstáculos à percepção da degradação ambiental em todas as suas formas pela sociedade brasileira. Conseqüentemente, essa falta de percepção influenciou no processo de articulação e construção coletiva de alternativas para os problemas ambientais vivenciados pela população em algumas localidades do País.

Não houve, portanto, um processo de amadurecimento e de formação de uma consciência crítica da sociedade em relação à problemática ambiental, o que explica o fato de a deterioração do meio ambiente não ter assumido, até os dias atuais, papel relevante no campo político e social.

Mesmo nesse cenário desfavorável e contraditório, a questão ambiental entrou na pauta política e foi rapidamente institucionalizada, o que ocorreu devido, inicialmente à pressão externa, exercida por organismos multilaterais, financiadores dos grandes projetos de infra-estrutura no País.

A institucionalização da questão ambiental ocorreu em 1973, com a criação do primeiro órgão gestor do meio ambiente, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema/PR). A Sema foi criada com a finalidade de executar ações visando o controle da poluição no Centro-Sul, local de instalação das indústrias; e de promover a educação ambiental e exercer o controle das atividades produtivas modificadoras do meio ambiente.

Para poder atuar no controle da poluição, aquela Secretaria procurou estruturar uma base legal e incentivar os estados a criarem seus respectivos órgãos de meio ambiente. Assim, foram estabelecidos vários instrumentos disciplinando a instalação de indústrias; definindo medidas de prevenção e controle da poluição industrial; e dispendo sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. (Decreto-lei 1.413/75, Decreto 76.389/75 e Lei 6.803/80).

Como resultado desse processo, no início da década de 1980, foi aprovada a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que na sua concepção moderna, teve como finalidade instituir princípios, diretrizes, instrumentos e regras que orientam e/ou dão respaldo legal às ações dos órgãos ambientais de diferentes níveis de governo e, também, de outras instituições ambientais não-governamentais. Tal política incorporou, em seu texto, princípios do modelo de gestão integrada, especialmente, no que se refere ao controle dos efeitos adversos provocados por atividades produtivas utilizadoras de recursos ambientais, ou aquelas cuja implantação e funcionamento causam significativos impactos sobre o meio ambiente.

Além de uma política ambiental, federal e estadual, os órgãos gestores de meio ambiente contam, atualmente, com doutrinas jurídicas internacionais que estabelecem procedimentos a serem adotados em casos de danos ambientais que ultrapassam as fronteiras do país, ou outras medidas de controle e proteção ambiental que podem contribuir para a melhoria da qualidade do ambiente global.

Ressalta-se que, no início da década de 1970, as políticas ambientais traziam, em seu texto, apenas instrumentos de controle das ações produtivas, tendo como principal enfoque o controle de emissões de poluentes pelas indústrias. Atualmente, a quase totalidade das políticas ambientais, de acordo com Larrue (2000) traz em seus textos três grupos de

instrumentos: *(i)* os **coercitivos**, que permitem aos órgãos ambientais exercer um rígido controle sobre o setor produtivo. Os instrumentos desse grupo se materializam nas interdições, autorizações, regulamentações das ações e atividades que dão origem aos problemas ambientais; *(ii)* os **persuasivos** estão voltados para convencer a sociedade a mudar seu comportamento, de modo a adotar padrões que sejam menos agressivos ao meio ambiente e/ou poupadores de recursos ambientais; *(iii)* os **incitativos (ou econômicos)**, são os mais novos grupos de instrumentos incorporados às políticas ambientais. Eles têm como finalidade estimular a adoção, pela sociedade e pelo setor produtivo, de práticas compatíveis com o desenvolvimento sustentável (BURSZTYN, BURSZTYN e ASSUNÇÃO, 2002).

No Brasil, o licenciamento ambiental – que faz parte do grupo dos instrumentos coercitivos – foi adotado inicialmente pelos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, ainda, na década de 1970. Em nível nacional, ele passou a constar das normas legais federais nos anos 1980, quando da aprovação da Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente.

Na política, o licenciamento ambiental foi estabelecido com o objetivo de compatibilizar o desenvolvimento econômico do País com a proteção ao meio ambiente. Esse fato possibilitou, ao órgão ambiental, instituir previamente medidas de controle dos efeitos adversos provocados ao meio ambiente e à vida das pessoas, pela “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidoras”. Em resumo, o licenciamento é um instrumento que viabiliza o Poder Público, por meio de seus órgãos de meio ambiente, exercer o controle *ex ante* de danos ambientais¹ das atividades produtivas (art. 10, Lei 6.938/81).

Nesse sentido, o licenciamento compreende um processo constituído em três etapas seqüenciais, onde em cada uma delas são estabelecidas exigências e condicionantes diferentes, a serem cumpridas de acordo com o estágio em que se encontra o empreendimento/atividade. No encerramento de cada etapa, o órgão ambiental emite um tipo

¹ A expressão “**Dano ambiental ou dano ao meio ambiente**” foi definida por Heraldo Garcia Vitta (2000: 22, 25-26), Juiz da 2ª Federal, de Bauru (SP), como “a degradação dos elementos naturais, ou, na definição de Caballero, o dano causado directamente ao meio ambiente enquanto tal independentemente das repercussões nas pessoas e nos bens”. O autor afirma que os princípios norteadores do “dano moral no direito privado” podem ser aplicados ao “dano ambiental”. No entanto, existem diferenças quando da imputação de responsabilidade, que no caso ambiental, basta que haja “demonstração do: a) causador da conduta ou atividade (ou da omissão); b) dano ambiental; e c) nexa causal entre a ação ou omissão”.

de licença ambiental, sendo a primeira, a Licença Prévia (LP), a segunda a Licença de Instalação (LI) e a terceira a Licença de Operação (LO) (Resolução Conama 237/97).

Em termos políticos, as políticas públicas sofrem com o deslocamento de prioridades do governo para outras áreas. É o que vem ocorrendo com a política ambiental, que nas últimas décadas, se ressentiu da prioridade dada pelo governo à resolução de problemas econômicos, sociais e políticos, refletindo diretamente na implementação do licenciamento ambiental, que é um dos principais instrumentos de controle ambiental.

Não há como negar que, apesar dessa prioridade, pode-se registrar avanços e obstáculos na implementação da política ambiental no País. Os avanços foram obtidos, em grande parte, graças às exigências impostas por organismos multilaterais, que refletiu na obrigatoriedade de cumprimento de normas ambientais de avaliação de impacto ambiental, para grandes projetos, por eles financiados. Contribuíram também, para tais avanços, os recursos obtidos de fundos criados, a partir da década de 1990, pelos países desenvolvidos para programas ambientais, que foram aplicados no fortalecimento dos órgãos, em projetos de conservação de áreas naturais e na inserção da sociedade no processo de gestão ambiental.

Os obstáculos enfrentados são de toda ordem: administrativo, financeiro, político, técnico, entre outros; eles impedem e dificultam a implementação da política, particularmente, do instrumento licenciamento ambiental.

Inserem-se entre os obstáculos, os constantes questionamentos que vêm sendo feitos por diversos setores da sociedade, especialmente o produtivo. De um lado, representantes de Ministério Público, ONGs ambientalistas – nacionais e internacionais – e técnicos de governos da área ambiental, que lutam pela efetividade deste instrumento. Do outro lado, encontra-se parcela significativa do setor produtivo, que por estar sujeito ao licenciamento ambiental, manifesta-se contrário à sua existência, considerando-o um dos dificultadores do crescimento econômico do País.

Os conflitos de interesses que ocorrem em torno do licenciamento vêm se agravando ao longo do tempo, chegando a seu **clímax** no momento atual. O fato é que parcela significativa do setor produtivo², particularmente, o setor elétrico, vem tentando, nos últimos anos, descaracterizá-lo. Para isso, tem utilizado os meios de comunicação, para convencer a

² Grande parte da pressão exercida pelo setor elétrico deve-se ao processo de privatização da produção de energia no País, que deslocou parcela considerável de investimentos do setor privado para a construção de usinas hidrelétricas. Tal empreendimento, que deve ser objeto de licenciamento ambiental, passa por um processo de licenciamento oneroso, demorado e conflituoso, demandando dos empreendedores a adoção de diversas medidas preventivas, corretivas, compensatórias e indenizatórias dos impactos socioambientais.

sociedade de que as normas de restrições ambientais, principalmente aquelas relativas ao licenciamento ambiental, não protegem o meio ambiente e se constituem em “entrave ao crescimento econômico” do País (FONTES, 2004).

Diante desse quadro, pretendeu-se, inicialmente, analisar a participação no processo decisório do licenciamento ambiental em duas unidades da federação que têm trajetórias diversas. Por um lado, a Bahia, que tem investido em fortalecimento das ações de gestão ambiental e, por outro lado, Goiás, onde se tem ainda um precário contexto institucional, com sujeição da gestão ambiental ao jogo de negociações políticas. Em tal contexto, uma análise substantiva foi frustrada pelo difícil acesso a dados e fontes de informações. O desequilíbrio entre a consistente abordagem do caso baiano e a frágil apreciação do caso goiano levou à opção por focar essencialmente a Bahia.

É fato que a problemática que envolve o licenciamento ambiental constitui-se em um tema de grande relevância para a gestão ambiental do País. Daí se eleger como objeto de pesquisa a **participação social no processo decisório do licenciamento ambiental na Bahia**, por ser o momento em que a sociedade pode participar desse processo, dividindo com o órgão licenciador essa responsabilidade.

A pesquisa não teve como foco os diversos problemas que ocorrem na operacionalização do licenciamento ambiental. Consistiu em analisar de forma qualitativa, como os sujeitos institucionais do licenciamento ambiental da Bahia, o Centro de Recursos Ambientais (CRA) e o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM); e os sujeitos não-institucionais, a sociedade civil e o empreendedor, influem e dão legitimidade ao processo decisório de concessão da licença e como as condicionantes são cumpridas pelo empreendedor.

Para isso, toma-se como referência a noção do papel que a sociedade pode desempenhar no fortalecimento do licenciamento, bem como na redução de sua volatilidade e da ingerência política e econômica de seu processo decisório. Pois, sabe-se que a participação da sociedade torna o processo mais democrático e ajuda a reduzir as práticas clientelistas que perduram na administração pública desde o período colonial.

Nesse sentido, definiu-se como **objetivo geral da tese** verificar em que medida a participação da sociedade no processo decisório do licenciamento ambiental, na Bahia, vem contribuindo para o seu fortalecimento.

A pesquisa realizada no desenvolvimento desta tese tem como **objetivos específicos**:

- Contextualizar o processo de gestão ambiental do país, enfatizando os diversos instrumentos da política ambiental, que dão suporte à operacionalização do licenciamento ambiental.
- Apresentar, a partir da legislação federal, o licenciamento ambiental, focando na competência de cada ente federado, para exercer essa atribuição e os obstáculos enfrentados para sua implementação.
- Analisar etapas do processo de licenciamento ambiental, destacando algumas particularidades do processo de licenciamento ambiental adotado pelo órgão ambiental da Bahia – Centro de Recursos Ambientais(CRA) – ou seja, os tipos de licenças existentes; e outros instrumentos de apoio à sua operacionalização, bem como seu processo decisório;
- Verificar e caracterizar os tipos e níveis de participação da sociedade no processo decisório de licenciamento ambiental, no estado da Bahia, nas audiências prévia e pública e no âmbito do CEPRAM;
- Identificar os avanços na implementação do processo de licenciamento ambiental na Bahia, com a inserção da sociedade em etapas do seu processo decisório e os obstáculos a serem superados para afastar o risco do clientelismo e da ingerência política e econômica.

A partir dos objetivos acima, foram elaboradas questões orientadoras a serem respondidas pelos resultados da pesquisa. São elas:

- como se dá efetivamente a participação da sociedade no processo decisório do licenciamento ambiental – nas audiências prévia e pública e no conselho estadual de meio ambiente?
- a participação da sociedade, no processo decisório de concessão de licença ambiental na Bahia, tem contribuído para o fortalecimento do licenciamento ambiental e para reduzir o risco de ingerência política e econômica nesse processo?
- quais são os avanços, as principais dificuldades e os desafios a serem enfrentados no processo decisório do licenciamento ambiental?

Para alcançar o objetivo deste trabalho foi realizada uma pesquisa de campo no órgão ambiental da Bahia, CRA, junto a técnicos desse órgão e conselheiros do CEPRAM, com a finalidade de obter subsídios para proceder à análise da participação da sociedade no processo decisório do licenciamento ambiental. A pesquisa foi realizada em duas etapas:

Na primeira etapa, procedeu-se o levantamento de dados e de informações que seriam utilizados, sobre: *(i)* pesquisa legislativa, com objetivo de obter dados sobre a legislação ambiental federal e a do estado da Bahia; *(ii)* coleta de dados e informações sobre a gestão ambiental da Bahia e o funcionamento e composição do conselho de meio ambiente daquele estado; *(iii)* levantamento dos principais trabalhos – teses, dissertações, monografias, livros, publicações avulsas, consultas em páginas web – com a finalidade de construir o referencial teórico que deram suporte para a análise realizada neste trabalho e para a elaboração do contexto sobre a gestão ambiental da Bahia, especialmente, do processo de licenciamento ambiental; *(iv)* pesquisa em processos de licenciamento ambiental de empreendimentos existentes no CRA/BA; e *(v)* entrevistas estruturadas e não-estruturadas com membros do CEPRAM, dos três segmentos que se encontram representados naquele conselho, o governo, as entidades ambientalistas (sociedade civil) e os demais segmentos da sociedade (federações patronais e dos trabalhadores, sindicatos e entidades de classe), e técnicos do CRA/BA que desempenham funções no setor de licenciamento ambiental desse órgão.

Na segunda etapa, foi feita a seleção, tratamento e sistematização dos dados e informações coletadas, que constituíram o *corpus* desta pesquisa. Eles foram examinados com base na técnica de análise do discurso, que compreende três dimensões, construídas a partir das características daqueles: *(i)* contextualização do discurso, *(ii)* a prática discursiva, e *(iii)* a prática social. Na **primeira dimensão**, analisou-se todo o aparato legal do discurso ambiental da Bahia, mais especificamente, a composição do Sistema Estadual de Meio Ambiente, o Conselho Estadual de Meio Ambiente e o Licenciamento Ambiental. Na **segunda dimensão**, a análise centrou-se sobre um dos principais sujeitos do discurso do licenciamento, que são os Conselheiros, responsáveis pela formulação e aprovação de normas relacionadas ao licenciamento e pela tomada de decisão quanto à concessão ou não da licença ambiental. Na **terceira dimensão**, que trata da prática social do discurso, a análise foi realizada com base nos registros existentes em quatro processos de licenciamento, de diferentes tipologias de empreendimento. Esta teve como propósito averiguar a participação da sociedade nas audiências prévia e pública, seus questionamentos sobre o empreendimento, as demandas

apresentadas durante as audiências, e de como tais demandas passaram a figurar como medidas a serem implementadas pelo empreendedor.

Neste trabalho, mesmo correndo o risco de simplificação, a análise de discurso foi considerado um recurso utilizado para fazer uma análise mais qualitativa do funcionamento do conselho de meio ambiente da Bahia e da participação da sociedade no processo decisório relativo ao licenciamento ambiental.

Ressalta-se que o **Discurso** é aqui entendido como o uso que se faz da língua em determinado contexto. “Ou, melhor dizendo, a língua pensada como discurso, e discurso, neste sentido, é a estratégia ou meio de se atingir determinado fim. Meio este que torna a língua um instrumento para ser usado na arena das ações languageiras” (CHAMARELLI FILHO, 2002).

Para a Análise de Discurso, o discurso não é apenas transmissão de informação, mas uma relação mais complexa em que os sujeitos são afetados pelo discurso e pela história. “São processos de identificação do sujeito, de argumentação, de subjetivação, de construção da realidade” (ORLANDI, 2003: 21-22).

A Análise de Discurso, segundo Orlandi (*op. cit.*), dá liberdade ao pesquisador para utilizar conceitos de diferentes áreas do conhecimento, de acordo com o material a ser analisado, com a questão formulada e com a finalidade da análise. O pesquisador constrói, portanto, o seu dispositivo analítico, a partir da natureza dos materiais a serem analisados, de qual procedimento irá adotar, das diferentes teorias de distintos campos disciplinares que irá utilizar e da(s) questão(ões) a ser (em) respondida(s).

A Análise de Discurso permite, portanto, explorar de muitas maneiras a relação trabalhada com o simbólico, sem apagar as diferenças, significando-as teoricamente. É um jogo que se estabelece na distinção entre o dispositivo teórico da interpretação e os dispositivos analíticos que lhe correspondem. Pois ao analista cabe observar que os sentidos das palavras estão nas circunstâncias que foram produzidos, ou seja, na sua exterioridade e que não dependem apenas da intenção dos sujeitos. Em outras palavras, os discursos são pistas a serem seguidas pelo analista para compreender os sentidos produzidos, verificando a relação entre o dizer com sua exterioridade e suas condições de produção. Esses sentidos têm a ver com o que é dito ali, mas também, em outros lugares, assim como com o que não é dito, e com o que poderia ser dito e não foi. Desse modo, as margens do dizer, do texto, também fazem parte dele (ORLANDI, 2003).

O documento final, aqui apresentado, está estruturado em três partes, na **primeira parte** que trata do marco de referência conceitual constam três capítulos.

O **primeiro capítulo – Natureza Apropriada** – aborda as visões sociais da natureza que influenciaram e influenciam a forma como o homem se apropria dos recursos naturais.

O **segundo capítulo – Movimentos Sociais** – traz os conceitos de movimentos sociais, movimentos ambientais ou ambientalismo. Neste capítulo, apresenta-se um breve histórico dos movimentos ambientais, suas peculiaridades e o movimento ambiental no Brasil e de como estes influenciaram na institucionalização da problemática ambiental no país.

O **terceiro capítulo – Participação Social no Processo de Gestão Ambiental** – aborda os conceitos relativos a esta expressão e a participação da sociedade no processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Nesse item, procurou-se trabalhar com autores que definiram os objetivos da participação da sociedade no processo de AIA, os tipos e graus de participação, bem como as vantagens da participação da sociedade nesse processo.

Na **segunda parte** da tese, composta de três capítulos, é feita uma análise da política ambiental brasileira.

O **quarto capítulo – Política Ambiental** – trata da inserção da problemática ambiental na agenda governamental, da instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, do Sistema e do Conselho Nacional de Meio Ambiente.

No **quinto capítulo – Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente** – reuniu-se 11 (onze) instrumentos da política ambiental em três grandes grupos, de acordo com os estudos de Larrue (2000). Nos grupos de instrumentos incitativos (econômicos), persuasivos e coercitivos foram detalhados os instrumentos da política ambiental brasileira, com seus respectivos conceitos operacionais e o estágio de implementação em que cada um encontra-se atualmente.

No **sexto capítulo – Instrumento Licenciamento Ambiental** – foram abordados os conceitos institucionais e jurídicos de licença ambiental, os tipos de licença ambiental e sua validade, bem como a competência de cada ente federado – governos federal, estadual e municipal – para conceder a licença ambiental. E, ainda, procurou-se apresentar os obstáculos que impedem a operacionalização do referido instrumento.

Na **terceira parte** da tese apresenta-se O Estudo de Caso: Licenciamento Ambiental na Bahia – Participação da Sociedade no Processo Decisório. Ela está dividida em três capítulos.

No **capítulo sétimo – Abordagens da Política Ambiental da Bahia** –, o leitor é familiarizado com a metodologia utilizada para analisar os dados da pesquisa. É feita também uma breve caracterização do estado da Bahia; justifica-se o porquê da escolha do CRA para realizar esta pesquisa; aborda-se os antecedentes da gestão ambiental daquele estado; a nova política ambiental e o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (SEARA).

No **capítulo oitavo – O Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM)** – faz-se análise de duas dimensões do discurso. Na primeira, em que se contextualiza aquele conselho – sua criação e as diversas alterações de suas atribuições e composição ao longo do tempo. Na segunda dimensão, foram analisados os sujeitos do discurso, com base nas entrevistas realizadas com membros daquele conselho, objetivando compreender seu funcionamento – processo de negociação, existência ou não de grupos fortes, conflitos entre os atores e outros problemas.

No **capítulo nono – Processo Decisório do Licenciamento Ambiental na Bahia** –, fez-se uma análise de discurso do licenciamento ambiental, em três dimensões. Na primeira, contextualiza-se as normas legais relativas ao licenciamento ambiental na Bahia; na segunda e terceira, enfatiza-se a participação social no processo decisório do licenciamento e como isso repercute nas condicionantes constantes das licenças ambientais. Além disso, aborda-se os avanços e desafios que o órgão ambiental da Bahia deverá enfrentar para tornar o processo de licenciamento mais democrático e participativo e com menor risco da ingerência política e econômica.

Nas **Conclusões**, foram sintetizados os resultados obtidos e respondidas as perguntas que orientaram a elaboração desta pesquisa, comentando sobre os avanços, as críticas e os desafios da participação da sociedade: indireta (por meio de seus representantes no CEPRAM) e direta (nas audiências pública e prévia), no processo decisório do licenciamento ambiental e de como esta é importante para o fortalecimento deste instrumento.

PARTE I

MARCO DE REFERÊNCIA CONCEITUAL

1. NATUREZA APROPRIADA

A questão ambiental vem se constituindo, nas últimas décadas, em objeto de estudo de diversas áreas da ciência e motivo de manifestação pública, de preocupação, especulação e debates entre diferentes segmentos da sociedade e governantes de diversos países. No entanto, apesar de tal questão interessar a todas as nações e a todos os segmentos da sociedade, ainda não se conseguiu chegar a propostas de soluções efetivas em que a dimensão ambiental passe a ser considerada pelo sistema econômico.

A Terra, desde sua formação, sempre foi palco de transformações naturais que ocorreram por ciclos muito longos ou rápidos, como no caso dos eventos naturais críticos – tornados, ciclones, furacões, erupções vulcânicas, abalos sísmicos, secas e enchentes. O aparecimento do homem no planeta veio dar uma nova dinâmica a esse processo, acelerando o ritmo das modificações no meio ambiente.

Diversos estudiosos têm levantado a questão de que o homem, desde seus primórdios, foi capaz de explorar excessivamente algumas espécies da fauna e da flora, esgotando sua capacidade de reprodução. Isso gerou graves desequilíbrios no meio ambiente, em função do desaparecimento de predadores, fortalecimento e reprodução excessiva de espécies oportunistas e o aparecimento de epidemias que atacaram espécies frágeis e/ou menos adaptadas às mudanças (SOFFIATI, 2002; BRANCO, 2001; WALL, 1994).

As pesquisas realizadas por especialistas desfazem o mito de alguns estudiosos e ambientalistas, que afirmam que nos períodos Neolítico, Mesolítico e Paleolítico, portanto, antes do desenvolvimento da ciência e da técnica, o meio ambiente conseguia se auto-regenerar das alterações sofridas pelas atividades humanas (SOFFIATI, 2002; BRANCO, 2001).

Wall (1994: 21) critica esse tipo de visão, considerando-a ingênua, pois nem mesmo nos períodos mencionados o homem deixou de se apropriar de forma predatória dos recursos ambientais. Condição agravada pelo aperfeiçoamento de ferramentas rudimentares, o advento da agricultura – que segundo Bennett (1976) ocorreu há mais de 9.000 anos – e a domesticação de animais, que possibilitaram a fixação do homem em determinados espaços geográficos.

A fixação do homem, em função da agricultura, contribuiu para a alteração de paisagens naturais, que começaram a sofrer com a fragmentação do solo, para dar lugar às

aglomerações urbanas, as lavouras e os locais de confinamentos de animais domesticados. Surgiu, assim, o excesso de dejetos (matérias fecais, lixo, fumaça, cinzas do fogão entre outros) que eram lançados diretamente no meio natural.

Branco (2001) afirma que do momento em que o homem passou a se apropriar da natureza de forma predatória, alterando o equilíbrio natural, para favorecer seu desenvolvimento, tornou-se um elemento parasitário, capaz de provocar altos níveis de antropização no ambiente.

Na realidade, as formas de apropriação da natureza pelo homem são, por um lado, delimitadas pelos recursos ambientais e pelas tecnologias disponíveis de exploração; e por outro, pelas visões que a sociedade tem da natureza, que podem ser construídas a partir do desenvolvimento científico e tecnológico. Nesse sentido, a apropriação pode ocorrer de forma destrutiva ou com imposição de limitação jurídica ou cultural, de modo a proteger a natureza como recurso importante para a sociedade ou pelo seu valor simbólico³. Razão para acrescentar aqui um breve relato dessas diferentes “visões sociais de natureza” e de seus efeitos no meio ambiente.

1.1 VISÃO SOCIAL DE NATUREZA

A história registra que os problemas ambientais sempre existiram em função da forma de apropriação da natureza pelo homem, mas estes não eram vistos pela sociedade ocidental como tais, mas como necessidade para viabilizar o progresso⁴. A idéia de progresso orientou a forma de apropriação da natureza no Ocidente e também foi capaz de alterar progressivamente a concepção que a sociedade tinha de natureza.

Iniciam-se, tais visões, pela concepção criacionista, judaica ou cristã, em que considera que a natureza foi criada por uma entidade suprema, para se submeter ao desejo humano. O que segundo Breton (1993:151), significava dizer que a natureza está exclusivamente a serviço do homem.

³ O valor **simbólico da natureza** é aqui entendido como concepção de natureza construída a partir da religiosidade e da cultura de um povo.

⁴ A expressão **Progresso** “na acepção comum indica qualquer movimento no sentido de uma perfeição desejada e se prende, portanto, a valores éticos previamente definidos; passou a designar um processo histórico de aperfeiçoamento geral, necessário e irreversível das sociedades e, como tal, representou poderosa ideologia nos tempos modernos, inspirando vários movimentos sociais e correntes de pensamento” (DICIONÁRIO Ciências Sociais. Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação; Benedicto Silva, Coordenador Geral; Antonio Garcia de Miranda Netto et al (Equipe de Editoração). Rio de Janeiro: FGV, 1986: 995).

Para Capra (1982:49), antes do século XVI

[...] a visão do mundo dominante na Europa, assim como na maioria das outras civilizações, era orgânica. As pessoas viviam em comunidades pequenas e coesas, e vivenciavam a natureza em termos de relações orgânicas, caracterizadas pela interdependência dos fenômenos espirituais e materiais e pela subordinação das necessidades individuais às da comunidade. A estrutura científica dessa visão de mundo orgânica se assentava em duas autoridades Aristóteles e a Igreja.

Essa visão do mundo orgânica, segundo Capra (*Ibid*), foi substituída a partir do século XVI pela do mundo máquina, em função de mudanças na física e na astronomia, “culminando nas realizações de Copérnico, Galileu e Newton”.

Assim, do século XVI ao XIX, a ciência passou a ser direcionada para dominar e controlar a natureza. A visão de Francis Bacon, como um dos estruturadores do novo método de investigação científica, era de que a natureza “tinha que ser ‘acossada em seus descaminhos’, ‘obrigada a servir’ e ‘escravizada’. Devia ser ‘reduzida à obediência’, e o objetivo científico era ‘extrair da natureza, sob tortura, todos os seus segredos’” (CAPRA, *Ibid*: 52).

A concepção da natureza como uma máquina perfeita, governada por leis matemáticas exatas que predominou do século XVI até o XIX, é denominada por Hannigan (1995) de “natureza selvagem”, pois a exuberância e os recursos oferecidos pela natureza eram vistos como empecilho para o progresso da humanidade. Por isso, governantes incentivavam a população a destruir e ocupar áreas consideradas “selvagens”, como forma de atingir o progresso. De acordo com essa visão, cabia ao homem domar a “natureza”, ou seja, destruí-la e substituí-la por paisagens novas – ocupação dos espaços pela população, formando aglomerados urbanos e por espécies de plantas domesticadas.

Essa forma destrutiva de apropriação da natureza, ou melhor, de sua dominação, manifestou-se mais fortemente na Inglaterra se estendendo posteriormente, para suas colônias e outros países. As conseqüências da forma de dominação da natureza – poluição do ar (pelo lançamento de fumaça das chaminés das fábricas e das residências), o excesso de ruído, a migração e a expansão urbana desordenada, a degradação ambiental e humana (violência e promiscuidade) – foram percebidas pela sociedade, que se conscientizou da importância de valorizar áreas naturais e os prazeres da vida simples do campo. A partir daí, iniciou-se uma

luta pela preservação de áreas consideradas selvagens, que deveriam ser utilizadas pela população como lazer.

O movimento da sociedade de regresso à natureza foi denominado, segundo Hannigan (1995: 147) de “natureza inalterada” ou “mito arcadiano”. Apesar da visão de natureza – “inalterada” – não ter subsistido por muito tempo, ela deixou, do ponto de vista ambiental, saldos positivos:

[...] santuários de pássaros, parques nacionais, trilhos por lugares selvagens, cemitérios arranjados, organizações de conservação e, acima de tudo, uma ética afirmando que a natureza tinha mais do que um simples valor funcional (HANNIGAN, 1995: 152)

No início do século XX, a visão de “natureza inalterada” foi substituída pela visão de natureza “produtora de recursos para o desenvolvimento dos mercados capitalista” em função de interesses econômicos. Grupos de defensores do progresso econômico e tecnológico foram responsáveis por essa substituição (*Ibid.*).

Somente no final dos anos 1960, surgiu uma nova proposta de alteração da visão de natureza, enquanto estoque de recursos importantes para o funcionamento da economia. A nova proposta de visão da natureza partiu de ecologistas radicais, da corrente da ecologia denominada ecologia profunda. Os ecologistas dessa corrente defendiam a exaltação da natureza – “natureza exaltada⁵” –, e a redução do papel do homem – de senhor dos bens do mundo, para o de um dos elementos do mundo. Tal proposta sugeria uma mudança radical do papel do homem em relação aos demais bens da natureza, de um ente superior e dominador da natureza (antropocentrismo⁶), para um outro de similaridade com os demais entes do planeta (biocentrismo⁷).

⁵ Utiliza-se a expressão “**natureza exaltada**” para nomear a visão de natureza da ecologia profunda, de modo a ficar em consonância com as demais visões de natureza de Hannigan.

⁶ “O **antropocentrismo**, na visão de Diegues (2001: 42) “opera na dicotomia entre homem e natureza, e para a qual o primeiro tem direitos de controle e posse sobre a segunda, sobretudo por meio da ciência moderna e da tecnologia. A natureza não tem valor em si, mas se constitui numa reserva de ‘recursos naturais’ a serem explorados pelo homem”. Hanson (1986) distinguiu **três categorias de antropocentrismo** que são abordadas nos princípios da ética ambiental. As **duas primeiras** reconhecem que a natureza tem algum valor intrínseco, mas que este deve ser subordinado aos interesses do homem; e a **terceira**, concede valor intrínseco e relevância moral apenas ao homem. Ou seja, considera importante a adoção de medidas de proteção e/ou preservação da natureza, desde que estas tenham como principal finalidade, atender interesses da humanidade (DIEGUES, Antônio C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2001. HANSON, P.P., *Morality, posterity and nature*. In: *Environmental ethics*. Burnaby: Ed. Hanson, P.P., v. 1, 1986).

⁷ O **Biocentrismo** ou **ecocentrismo** tem como princípio o reconhecimento de igualdade de direitos entre todas as espécies de vida do planeta. Esta corrente, segundo Diegues (*Ibid.*: 42), “pretende ver o mundo natural em sua totalidade, na qual o homem está inserido como qualquer ser vivo. Além disso, o mundo natural tem um valor em si mesmo, independente da utilidade que possa ter para os humanos”.

A visão de “natureza exaltada” ficou restrita ao grupo da corrente da ecologia profunda, não recebendo amplo apoio da sociedade. Assim, membros dessa corrente da ecologia elaboraram novas propostas que procuravam fazer “ligação entre ecologia, ética, metafísica e política”. Dentre as propostas apresentadas destacam-se: *(i)* a de Luc Ferry denominada “humanismo não metafísico” ou teoria da ecologia democrática. Essa proposta foi elaborada no sentido de se posicionar entre o antropocentrismo e o biocentrismo; *(ii)* a tese de Catherine Larrère, que defendia o “bom uso da natureza”. De acordo com essa autora o “bom uso da natureza” deveria ser resgatado “nas diversas épocas da história do pensamento, dos gregos aos nossos dias”; e *(iii)* Hans Jonas, que propôs “uma outra ética da civilização presente que se responsabiliza pelas civilizações do futuro. O fundamento desta ética é o princípio ontológico da finalidade”⁸ (LANDIM, 2001: 156 *et seq.*).

Apesar de inovadoras, essas propostas de “visão de natureza”, que surgiram com o novo ambientalismo, não subsistiram fora dos restritos grupos de ecologistas. Na realidade, prevaleceu nesse período a visão de natureza utilitarista, ou seja, de estoque de recurso natural necessário para o funcionamento do sistema econômico e o desenvolvimento do país. Visão essa que continua predominando até os dias atuais, pois mantém em funcionamento o sistema de produção capitalista, cujas regras de apropriação dos recursos naturais e de produção de bens são ditadas pelo mercado.

Cabe complementar as diferentes “visões de natureza” de Hannigan, tratadas acima, com as de Schwarz e Thompson (1990⁹ *apud* PEPPER: 1996). Para esses autores as “visões de natureza” foram influenciadas por ideologias, denominadas por eles de “verdades”. São elas:

- (i)* **A primeira ideologia da natureza ou “verdade”,** denominada de o **‘mito’ da ‘natureza benigna’** – foi utilizada como bandeira pelos defensores da livre economia de mercado. Segundo essa ideologia ou verdade, a natureza tem capacidade de recuperar-se rapidamente dos danos provocados pelas atividades humanas, desde que os governantes adotem políticas de gestão sérias;
- (ii)* **A segunda ideologia da natureza ou “verdade”,** denominada **“mito” da “natureza efêmera”** – defendida por ambientalistas

⁸ Observa-se que a proposta de Hans Jonas foi, em grande parte, aproveitada na elaboração do conceito de “Desenvolvimento Sustentável”, constituindo-se num dos principais conceitos da atualidade.

⁹ SCHWARZ, M. & THOMPSON, M. **Divided we Stand: redefining politics, technology and social choice.** Londres: Harvester Wheatsheaf, 1990.

radicais – prega cautela na forma de apropriação dos recursos naturais, porque esta pode prejudicar a natureza, que é vista como muito vulnerável.

- (iii) **A terceira ideologia da natureza ou “verdade”, denominada o “mito” da “natureza perversa/tolerante”** – defendida pelos **“hierarquistas”**¹⁰ – prega que a apropriação dos recursos naturais pelo homem deve observar as leis e os limites da natureza. Estas são as condicionantes para um desenvolvimento aceitável e sustentável ao longo do tempo.

Observa-se que as três ideologias, ou mitos da “natureza” apresentam similaridades com as visões de natureza de Hannigan. A primeira e a última ideologia – **“mito” da “natureza benigna”** e **“mito” da “natureza perversa/tolerante”**, apresentam equivalências com a visão utilitarista de natureza de Hannigan. Isto é, a forma como a natureza é vista pela sociedade, que corresponde a um “estoque de recurso natural”, a ser utilizado para funcionamento do sistema econômico e manutenção do sistema capitalista de produção.

Schwarz e Thompson complementam a “visão utilitarista” de Hannigan, ao incluírem em suas ideologias que o uso dos recursos naturais devem ser controlado pelo Estado, por meio de uma gestão eficiente desses recursos. E que o controle dos usos deverá ser feito com base na capacidade do ambiente se autoregenerar.

Em relação à segunda ideologia – **“mito” da “natureza efêmera”**, consegue-se identificar, nessa ideologia, as mesmas características com que Hannigan e Landin tratam da visão de **“natureza exaltada”**. Os autores, inclusive, nomeiam igualmente seus defensores, considerados pertencentes à corrente mais radical da ecologia, “ecologia profunda”.

Nenhum dos autores estudados, Capra (1982), Hannigan (1995), Schwarz e Thompson (1990 *apud* PEPPER, 1996) fizeram referências à visão de natureza que predominava em outras nações que se encontravam em processo de desenvolvimento no período por eles analisado, séculos XVI ao XX.

Para preencher parte da lacuna deixada pelos autores sobre a visão de natureza que predominava nos países em desenvolvimento, optou-se por fazer uma breve síntese da situação que predominou no Brasil no século XVI e XIX, por tratar de um país que se

¹⁰ Os **Hierarquistas**, segundo Schwarz e Thompson (1990) *apud* Pepper (1996) são todos aqueles que fazem fê na autoridade dos cientistas especialistas como os mais adequados para nos falar das leis e nos limites da natureza.

encontrava, e ainda se encontra, nesse estágio de desenvolvimento econômico. Para isso, utilizou-se como referência a recente obra de Pádua *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*.

1.2 VISÃO DE NATUREZA NO BRASIL COLÔNIA

O Brasil, como a Índia, o Caribe, a África do Sul e outros países das demais colônias européias na América Latina, sofreu desde seu descobrimento, com a exploração excessiva de seus recursos naturais pelo império português e por outras nações européias, que contrabandeavam tais recursos, especialmente madeira, que era muito valorizada no mercado.

A forma como os colonizadores exploravam os recursos naturais, no Brasil, era apenas uma reprodução mais intensa do que tinha ocorrido em Portugal anteriormente. Essa situação devia-se, em grande medida, aos interesses dos colonizadores de obter rápido retorno financeiro dos investimentos realizados, e assim poderem retornar aos seus países de origem com recursos suficientes para recuperar prestígio junto à corte e/ou colocá-los em uma boa posição social.

Por outro lado, a coroa portuguesa tinha interesse em conseguir de suas colônias vantagens financeiras, para manutenção da corte e enriquecimento do império, o que estava de acordo com a economia implantada no Brasil Colônia, que conforme Vandelli¹¹ (1990 *apud* PÁDUA, 2002:42) tinha como objetivo a “subocupação e a superexploração” de todos os recursos ambientais encontrados.

Não havia, portanto, preocupação, por parte da coroa portuguesa, com as conseqüências dessa exploração predatória dos recursos ambientais, o que estava em consonância com a visão de natureza, “natureza selvagem”, que predominava na Europa. Visão essa que despertava no homem o desejo de domá-la, o que era feito por meio do desmatamento desenfreado e da queima da mata.

A visão européia de natureza, que perdurou tanto no Brasil quanto em outras colônias, pode ser melhor compreendida, se analisada a partir do comportamento cultural dominante. Pádua identificou em sua pesquisa a existência de quatro visões do mundo natural, do ponto de vista dos colonizadores europeus – séculos XVI e XVII; e uma quinta

¹¹ VANDELLI, Domenico. Memórias sobre a agricultura deste reino e suas conquistas. *In*: Academia das Ciências de Lisboa, **Memórias econômicas**, v. I, Lisboa, 1990 [1789].

visão que foi formulada nos dois séculos seguintes – XVIII e XIX, por pensadores brasileiros.

De acordo com esse autor, as quatro visões do meio natural compreendem:

- (i) a **visão que desvalorizava o meio natural** e não se importava com a sua destruição, seja pela indiferença ou pela desqualificação ativa (natureza tropical considerada inferior à temperada);
- (ii) a **visão que reconhecia a grandeza do meio natural**, mas considerava que sua exuberância excessiva impedia o pleno desenvolvimento da sociedade humana (uma tese exposta por Henry Bucke em sua obra *História da Civilização na Inglaterra*);
- (iii) a **visão que louvava a pujança do meio natural**, mas considerava a sua destruição um preço a pagar pelo progresso (como no poema de Bernardo Guimarães);
- (iv) a **visão que louvava intensamente o meio natural** em termos abstratos e retóricos, ao mesmo tempo em que ignorava o seu desaparecimento concreto (como no caso de grande parte dos artistas românticos).

As quatro visões de natureza identificadas por Pádua comprovam que as colônias européias, além de sofrerem com a destruição de seus recursos pela exploração excessiva, também sofreram com uma visão preconceituosa dos colonizadores, em relação à própria exuberância da natureza. Nessas visões, ora a natureza incomodava pelo impedimento ao progresso, ora era comparada com a dos países europeus e considerada inferior; ora sua beleza era reconhecida, mas não o suficiente para sensibilizar e mobilizar seus admiradores para lutar pela sua conservação.

Não houve, portanto, movimento em defesa da natureza nos países colonizados. Pelo contrário, toda a sociedade mobilizava-se com um objetivo comum, substituir o mundo natural que os cercavam por um outro a ser construído. A melhor visão que tinha era de uma “natureza selvagem” que deveria ser domada, por meio da destruição de paisagens naturais, ou substituída pelo plantio de espécies comercializáveis ou conhecidas nos países europeus.

Já a **quinta visão de natureza** começou a ser construída por pensadores brasileiros, nos séculos XVIII e XIX. Pádua (*op. cit*:13) registra que esses pensadores tinham um referencial teórico comum, que era “essencialmente político, cientificista, antropocêntrico e

economicamente progressista. [...], profundamente enraizado no ideário iluminista herdado do século XVIII”.

A nova visão de natureza foi construída a partir desse referencial teórico e de reflexões dos pensadores brasileiros sobre a exploração excessiva de recursos ambientais, as graves conseqüências que tal exploração provocava no ambiente, e o perigo que representava para o progresso do País e da sociedade. Os pensadores brasileiros, dos quais destaca-se José Bonifácio, tinham uma visão de natureza de cunho “utilitarista/desenvolvimentista”.

Nos textos da época, analisados por Pádua, foram encontrados inúmeros registros dessas preocupações com a exploração excessiva da natureza, sem trazer como contrapartida o progresso para o País. Essa preocupação pode ser observada no texto reproduzido abaixo:

[...] o meio natural foi elogiado por sua riqueza e potencial econômico, sendo sua destruição interpretada como um signo de atraso, ignorância e falta de cuidado.

Os recursos naturais constituíam o grande trunfo para o progresso futuro do país, devendo ser utilizados de forma inteligente e cuidadosa. A destruição e o desperdício dos mesmos eram considerados uma espécie de crime histórico, que deveria ser duramente combatido.

O valor do mundo natural, dessa forma, repousava principalmente na sua importância econômica e política. [...] A destruição do ambiente natural não era entendida como um “preço do progresso”, como na visão hoje dominante, mas sim como um “preço do atraso” (PÁDUA, 2002: 13 e 27)

Deve-se salientar que as críticas feitas acima, a respeito da forma de apropriação dos recursos ambientais – visão utilitarista da natureza –, não foram incorporadas nas políticas públicas do período, compreendido entre o Império e o início da República. Na verdade, as normas legais que foram formuladas, disciplinando os usos de alguns recursos ambientais, não consideraram as críticas feitas. Visavam apenas proteger aqueles recursos considerados estratégicos para o Império.

Só a partir de 1930 começou a ser estruturada no País uma base legal, com objetivo de controlar os usos de alguns recursos ambientais, como água, minério, fauna e florestas, que foram reguladas pela Lei de Proteção da Fauna, Código de Águas e Minas e o Código Florestal. Os instrumentos legais formulados tiveram como base a legislação norte-americana e a européia.

Por essa base legal, pode-se observar que havia preocupação de cunho ambiental no que se refere apenas à proteção de nascentes e da fauna. As demais legislações estavam voltadas, especificamente, para regular a exploração dos recursos naturais, visando à arrecadação de tributos, não o controle dos danos que tal exploração poderia provocar ao meio ambiente.

Somente na década de 1970, a visão utilitarista de natureza começou a ser questionada e contestada pela sociedade, particularmente, quando os problemas ambientais tornaram-se focos de manifestação de pequenos grupos da sociedade, localizados no Sul e Sudeste do País. Até então, a população dessas regiões convivia com altos índices de poluição do ar e da água, sem questionar os efeitos danosos que ela provocava na saúde humana e na qualidade de vida. E a população de outras regiões, que buscavam melhores condições vida e de trabalho, via essas localidades como atrativo.

Apesar da utilização de métodos e técnicas similares de apropriação dos recursos ambientais pelas nações desenvolvidas e em processo de desenvolvimento, existem diferenças significativas na percepção de natureza pela população desses países. A percepção dos danos ambientais pela sociedade dos países desenvolvidos vem ocorrendo desde a Revolução Industrial, enquanto no Brasil essa percepção ficou restrita a um pequeno grupo de estudiosos. Para a maioria da população brasileira, predominou, até o final dos anos 1970, a visão de que quanto mais recursos naturais eram apropriados pelos grupos econômicos, maior expectativa havia do País passar a pertencer ao seletor grupo de “países desenvolvidos”.

Leff (2001: 204-205), em seu livro *Epistemologia Ambiental* registra que:

Os sentidos diferenciados da natureza a ser apropriada, dependem de contextos ecológicos, geográficos, culturais, econômicos e políticos específicos. É nesse sentido que as leis limite da natureza e da cultura, que as categorias de território, de hábitat, estabelecem o vínculo entre um real sem essências e atores sociais que configuram e forjam estratégias diferenciadas para a apropriação social da natureza.

Para os países em desenvolvimento, especialmente o Brasil, os locais de florestas deveriam ser ocupados pelo homem, de modo a promover o seu desenvolvimento. Esse foi o caso da região Norte, palco de políticas públicas do governo federal, que direcionou massivos recursos para instalação de grandes projetos, os quais tinham como objetivo viabilizar o desenvolvimento e a ocupação dessa região e, ao mesmo tempo, diminuir a forte pressão social que surgiu com a migração de grande leva de trabalhadores rurais para os principais

centros urbanos do País. Os impactos ambientais negativos que resultaram dessas políticas foram amplamente divulgados pelos meios de comunicação nacional e internacional.

A Região Centro-Oeste, considerada um espaço vazio, também foi contemplada nos programas governamentais, com incentivos para expansão da produção de grãos voltados para exportação. Pode-se afirmar, por essas políticas governamentais, que a visão de “natureza utilitarista” se cristalizou no Brasil com muito vigor.

A visão de natureza que continua predominando no País, mesmo nos dias atuais, em que existe um número significativo de pessoas conscientes da questão ambiental, é de fornecedora de matéria-prima para o sistema econômico. Isto significa que o homem deve explorá-la e transformá-la em mercadoria, num curto espaço de tempo, independente dos impactos negativos que isto representa.

Poucas comunidades entendem que a luta pela questão ambiental representa uma luta pela própria sobrevivência do homem, especialmente daqueles pertencentes às classes dos excluídos, cuja sobrevivência, depende quase que totalmente dos recursos oferecidos pela natureza.

Uma análise mais aprofundada acerca da tomada de consciência pela Sociedade Ocidental da crise ambiental¹² global e de como ela transformou-se em bandeira de luta de movimentos sociais, em diferentes partes do mundo na década de 1970, será feita no capítulo seguinte que trata de “movimentos sociais”. Nesse capítulo, será dado destaque para os “movimentos ambientais”, em função do papel desempenhado por eles na institucionalização da questão ambiental em vários países, na luta pela abertura de espaço para a participação de representantes da sociedade na gestão ambiental pública. E, ainda, pela estreita ligação do tema com o objeto deste estudo.

¹² Larrère & Larrère (1997: p.9) definem **Crise ambiental** como “uma enorme quantidade de danos precisos, de poluições localizadas, de perigos identificados, mas também catástrofes exemplares [...] e mesmo a provável ameaça que paira sobre os nossos recursos (erosão da diversidade biológica, desflorestação das regiões tropicais) ou sobre a nossa vida (buraco na camada de ozônio, efeito estufa, etc.)” (LARRÈRE, Catherine e LARRÈRE, Raphael. **Do bom uso da natureza: para uma filosofia do meio ambiente**. Coleção: perspectivas ecológicas. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1997).

2. MOVIMENTOS SOCIAIS

Para compreender o movimento ambientalista e seu papel nos debates ambientais, na formulação de políticas ambientais e na luta pela inserção da participação da sociedade na gestão pública, é necessário iniciar esta abordagem pelos conceitos de “movimentos sociais”, dada a conexão íntima que o ambientalismo mantém com eles.

A expressão “movimento social” foi utilizada no século XIX, para nomear os movimentos de “tendências anarquistas, comunista ou radical que visavam organizar a classe operária”¹³. Portanto, bem antes de terem início as ações empreendidas por múltiplos segmentos da sociedade, em defesa da natureza e de acesso aos bens ambientais localizados nos espaços geográficos de seus respectivos países.

Nos final dos anos 1960, o sociólogo Manuel Castells (1976) ampliou o arcabouço teórico, até então utilizado, para conceituar “movimento social”, incorporando características das manifestações que estavam ocorrendo em Madrid, na Espanha. Tais manifestações eram organizadas pela classe pobre urbana, que lutava pela distribuição justa de recursos culturais e do direito de acesso aos bens coletivos, como escola, hospital, transporte etc.

Castells (*op. cit.*) tornou-se o principal elaborador e divulgador da noção de “novos movimentos sociais”, quando percebeu que as manifestações da sociedade não traziam mais a idéia marxista de luta de classe. Esse teórico verificou que as manifestações sociais que estavam ocorrendo não tinham nem objetivos políticos – mudar o sistema de governo –, nem o desejo de alterar a forma de reprodução material – romper com a classe dominante. E que a mobilização da sociedade era por direitos mais amplos e globais, como os direitos humanos, e particulares, como a emancipação das mulheres.

A partir dessa contribuição de Castells, diversos conceitos de movimentos sociais foram formulados, com objetivo de tornar compreensíveis os “novos movimentos sociais” que emergiram no final dos anos 1960. Dentre os conceitos de “movimentos sociais” foram selecionados alguns que apresentam vertentes voltadas para o contexto deste trabalho.

No Dicionário Ciências Sociais (1986: 789), a expressão “movimento social” é conceituada como:

¹³ Dicionário de Ciências Sociais (*Ibid*: 788-789).

[...] tentativas de provocar mudanças, no todo ou em parte, em determinadas instituições sociais, ou de criar uma nova ordem social. [...] Os movimentos sociais originam-se de uma consciência de grupo e **das afinidades percebidas** por indivíduos submetidos às mesmas pressões sociais, ou que **enfrentam idênticas dificuldades e obstáculos** (grifo nosso).

Baltodano (2004: 5 e 7) conceitua “Movimento Social” como

[...] uma forma de ação coletiva que recorre à solidariedade (Melucci), o que sugere que tenha capacidade para compartilhar uma ação coletiva. [...] Os movimentos sociais, em termos genéricos, são parte da sociedade civil, pois é um setor autônomo separado do Estado por oposição, formando parte de um corpo distinto da classe política.

[...] O movimento social é a sociedade civil, porém atuando pelas mudanças sociais, extraindo-as e construindo-as, a partir da ruptura dos limites do sistema (tradução livre).

Touraine (1999: 254 *et seq*), um dos teóricos que estuda os novos movimentos sociais, apresenta os seguintes conceitos de movimento social em sua obra sobre a “Crítica da Modernidade”:

[...] é ao mesmo tempo um conflito social e um projeto cultural. [...] Ele visa sempre a realização de valores culturais, ao mesmo tempo em que a vitória sobre um adversário social. [...] Movimento social é alvo de orientações culturais através das relações de poder e das relações de desigualdade. [...] A idéia de movimento social se opõe com a mesma força a uma concepção historicista e a uma concepção utilitarista da ação coletiva.

Para Soffiati (2002: 82-83) os conceitos de movimentos sociais comportam duas correntes de pensamento, uma mais ampla e outra mais restrita. A mais **ampla** se caracteriza pela luta consciente da sociedade por transformações culturais e políticas. É o caso dos movimentos religiosos, sindicatos, manifestações coletivas, entre outros; enquanto a corrente mais **restrita** comporta movimentos históricos que “têm origem em conflitos e atuam na produção da sociedade ou visam a passagem de um tipo de sociedade para outro”. É o caso dos “movimentos nacionais-populares e, potencialmente, o próprio **movimento ambientalista**” (destaque nosso).

Além das duas correntes de pensamento dos movimentos sociais de que fala Soffiati, o que chama atenção nos diversos conceitos de movimento social é o fato deles apresentarem como idéia comum a mobilização da sociedade em torno de um objetivo e o desejo de superar uma determinada situação problema, por meio de ações coletivas. Não se observa, portanto, divergências entre os conceitos citados, mas uma certa complementaridade nas interpretações teóricas do processo de transformação da sociedade, iniciado no pós-Segunda Guerra Mundial, dadas por seus respectivos autores.

É também apontado pelos teóricos, que os movimentos sociais apresentam três elementos: o **primeiro elemento** – definição clara de atores afetados pelo problema ou pelo desejo de provocar uma situação de ruptura; o **segundo elemento** – identificação de adversário; e o **terceiro elemento** – existência de um conflito, em torno do qual os indivíduos se unem e lutam pela sua resolução (VARGAS, 2003: 4).

Nos conceitos mencionados, o foco é o desejo de mudança social, que é uma das características dos movimentos sociais, talvez pelo fato de se constituir em um ponto de consenso entre os teóricos. É o caso de Lundy¹⁴ (1999 *apud* LOUREIRO, 2002: 84), que além de considerar o “**desejo de mudanças sociais**” e a “**ação coletiva**” nas características estruturantes de um movimento social complementa, ainda, com: "cooperação estratégica, formação de uma rede informal de comunicação, metas comuns, identidade e, radicais ou não”.

Para Vargas (2003) esses movimentos apresentam como características a ação de determinados grupos que buscam atingir metas específicas, seja em defesa da preservação da identidade cultural, do meio ambiente, autonomia, homossexualismo e melhoria de qualidade de vida. Ou ainda, na defesa do direito de brigar por espaço para participar da formulação de políticas públicas e dos processos de tomada de decisão.

É importante destacar que autores como Touraine, Calderón e Garretón, que deram contribuições significativas para a formação do aporte teórico sobre os “novos movimentos sociais”, fizeram ressalvas de sua aplicação integral aos movimentos sociais da América Latina (VARGAS, 2003).

Para estes autores, os movimentos sociais da América Latina apresentam outras características que os diferem dos europeus, como: (i) os movimentos sociais não são

¹⁴ LUNDY, P. **Fragmented Community Action or New Social Movement?** *International Sociology*. London, Sage, v. 14, n. 1, march 1999.

produtos de um amadurecimento da sociedade, mas sim de um modelo exógeno. Isso porque suas formações não ocorreram a partir de uma consciência de que os problemas que estavam afetando a maioria da sociedade foram gerados de um projeto de modernidade, no qual os benefícios obtidos, na sua maior parte, foram distribuídos entre os países desenvolvidos; e o restante, entre membros das classes dominantes dos países em desenvolvimento. *(ii)* Os movimentos sociais possuíam pouca autonomia, pois foram gestados e mantidos sob forte controle do Estado. *(iii)* Os objetivos dos movimentos sociais estavam voltados para conseguir “poder político, independência nacional e integração social”. Em suma, os movimentos sociais da América Latina priorizavam em suas lutas o desenvolvimento econômico, a justiça social e a mudança de regime de governo de ditatorial para uma democracia.

A busca por ampliação do espaço democrático que predomina até os dias de hoje nos movimentos sociais dos países da América Latina¹⁵, deve-se ao período em que a sociedade desses países esteve submetida à ditadura militar, que perdurou até os anos 1980, inclusive no Brasil¹⁶. Com a mudança do sistema de governo de ditatorial para democrático, emergiram diversos movimentos sociais, inclusive aqueles que já atuavam na clandestinidade.

As ações dos novos movimentos sociais geraram direitos¹⁷ relativos à terceira geração. A conquista de direitos de terceira geração só se materializou na sociedade que passou por transformações culturais profundas, afetando a vida particular de cada cidadão e o padrão de produção e consumo. Estão incluídos na terceira geração de direitos, os difusos, que compreendem direito ao meio ambiente equilibrado e saudável e direito do consumidor; e outros, como por exemplo, o de defesa pela paz e de minorias étnicas.

¹⁵ Para maiores esclarecimentos sobre “movimentos sociais na América Latina”, consultar Touraine (1984, 1989), Spalding (1984), Jacobi (1991), Sikkink (1996) e Laraña (1999).

¹⁶ Cabe esclarecer que neste trabalho, o período de ditadura militar brasileira será examinado apenas no contexto da questão ambiental do país – políticas desenvolvimentistas, impactos ambientais de grandes empreendimentos, movimentos ambientais e estruturação institucional e formulação da política de meio ambiente.

¹⁷ Para efeito de esclarecimento, fez-se uma síntese sobre os direitos de primeira, segunda e terceira geração. Os **direitos de primeira geração** correspondem aos direitos civis e políticos, que foram conquistados nos séculos XVIII e XIX, respectivamente. Segundo Vieira e Bredariol (1998: 22) os direitos civis – correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida e a segurança. Os direitos políticos – correspondem à liberdade de associação e reunião, organização política e sindical, participação política e eleitoral, ao sufrágio universal. Os de **segunda geração**, correspondem aos direitos sociais (que englobam: direitos ao trabalho, à saúde, a educação, a aposentadoria, ao seguro-desemprego, ao bem-estar social e aos meios de vida), direitos econômicos ou de crédito, conquistados no início do século XX. Os **direitos de terceira geração** transformaram-se em bandeira de luta dos novos movimentos sociais, no final dos anos 1960, permanecendo, até os dias atuais, como principal objetivo a ser alcançado por esses movimentos (VIEIRA, Liszt e BREDARIOL, Celso. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998).

As ações dos movimentos sociais na busca pelos direitos de terceira geração, de acordo Scherer-Warren¹⁸ (1999 *apud* LOUREIRO 2002:79), ocorrem sob a forma das seguintes modalidades: “(1) denúncia, protesto e conflito; (2) cooperação, parceria e solidariedade; e (3) construção de utopia societária ou civilizacional”.

Para compreender os conceitos de “novos movimentos sociais”, que foram elaborados a partir de uma realidade observada. Apresenta-se três exemplos de movimentos sociais brasileiros, que refletem tanto a concepção das conceituações e características mencionadas acima, incluindo aquelas definidas para os movimentos da América Latina, quanto outras não muito explícitas de caráter ambiental. São eles: Movimento dos Seringueiros da Amazônia (MSA), Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MAB) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

O Movimento dos Seringueiros da Amazônia (MSA) teve como principal bandeira de luta impedir a ocupação de áreas da floresta Amazônica pelos pecuaristas do Sul do Brasil e manter uma significativa área da floresta como reserva extrativista. Não havia interesse em lutar pela posse da terra, mas pela permanência da terra sob a tutela do Governo Federal, com a concessão de uso e exploração dos recursos oferecidos pela floresta às populações extrativistas tradicionais da região.

Esse movimento formou aliança política com organizações nacionais e internacionais, especialmente, com as ambientalistas, entre as quais o *Greenpeace* e o Fundo Mundial para a Natureza (WWF). Tais alianças foram fundamentais para que as reivindicações passassem a fazer parte da agenda governamental, e, posteriormente, materializadas em políticas públicas, como, por exemplo, a criação da categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, denominada Reserva Extrativista (RESEX) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) (art. 18 e 23, da Lei 9.985/2000).

O Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MAB) foi constituído em março de 1991, durante o I Congresso Nacional de Atingidos por Barragens. O MAB abriga diferentes segmentos da sociedade, que lutam contra interesses de grupos fortes economicamente, tanto nacionais quanto internacionais, especialmente os ligados ao setor de produção de energia hidráulica. A principal reivindicação desse movimento é mudar a matriz energética brasileira, desenhada pelo governo, que está apoiada na construção de grandes hidrelétricas. A maioria dos projetos hidrelétricos é financiado por empresas multinacionais e

¹⁸ SCHERER-WARREN, I. Cidadania sem fronteiras. Ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O MAB conseguiu organizar-se em escala nacional e formar alianças com outros movimentos sociais nacionais e internacionais, garantindo com isso, espaço para participar de debates relacionados à geração de energia hidráulica. Até os dias atuais, a luta empreendida por esse movimento tem conseguido paralisar construção e a obtenção de licenças de operação de hidrelétricas consideradas importantes para o desenvolvimento econômico do País, como a da Serra da Mesa/GO e da Cana Brava/SC. Isso tem obrigado o governo a manter aberto um canal permanente de negociação com seus líderes.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi criado em 1984, com apoio das Dioceses de Passo Fundo/RS e Chapecó/SC. De início, a principal bandeira desse movimento era colocar na agenda governamental a questão da reforma agrária, excluída da agenda desde os anos 1960, reivindicação que vem sendo ampliada ao longo do tempo.

Como os anteriores, o MST também formou aliança com um conjunto de movimentos sociais, conseguindo projeção nacional e internacional e maior poder de mobilização e organização em todas as regiões do País. O MST passou a exercer pressão em governantes, para que suas reivindicações fossem discutidas no âmbito governamental e paulatinamente, contempladas nas políticas públicas.

Os três movimentos apresentam como características comuns a luta pela manutenção e fortalecimento do papel do Estado. Por isso, eles:

[...] clamam por um Estado democrático, que os incorpore como interlocutores qualificados, e, na sua prática, apontam de maneira concreta que ele deve necessariamente estar articulado à dinâmica da sociedade global. [...] esses movimentos sociais, colocam, explicitamente, a necessidade de participação democrática, o que, por si mesmo, estabelece a necessidade de uma instância de regulação das posições conflitantes e, nesse sentido, redimensionam o papel do Estado, que, até aqui, se constituiu contra ‘os de baixo’ (GONÇALVES 2001: 191-192 e 196).

Observa-se que os três movimentos sociais brasileiros, mencionados acima, compartilham como preocupação comum: *(i)* a luta de seus membros para sair da exclusão social; *(ii)* a busca pelo direito de cidadania, que inclui a participação de representantes dos movimentos nas formulações de políticas públicas; *(iii)* a manutenção de nexos de continuidade; *(iv)* a aproximação com os ambientalistas; e *(v)* a articulação com organizações

e movimentos nacionais e internacionais, que foi fundamental para a materialização de grande parte de suas demandas e para reforçar o papel de interlocutores dos grupos que representam, perante setores econômicos e instituições governamentais.

Infere-se, pela bandeira de luta desses movimentos, que ambos apresentam características de “novos movimentos sociais”, que de acordo com Goldblatt (1996: 187) “encontram-se à volta da qualidade de vida, realização pessoal e individual, participação e direitos humanos”.

2.1 MOVIMENTOS AMBIENTAIS

O “movimento ambiental” ou “ambientalismo”, que é parte dos “novos movimentos sociais”, surgiu em função dos efeitos adversos que as intervenções humanas provocavam no meio ambiente.

De um grupo muito restrito de defensores da natureza, constituídos a partir do século XVI até o aparecimento de movimentos sociais, com bandeira de luta voltada especificamente para a questão ambiental, na segunda metade do século XX, ocorreram inúmeros fatos que contribuíram para a construção de uma visão crítica do processo de desenvolvimento e da gestão do meio ambiente e, por sua vez, para um processo de mobilização da sociedade em sua defesa.

Ao mesmo tempo, essa visão crítica despertou na sociedade o interesse em participar dos processos de tomada de decisão governamental, ou de assumir a autogestão dos recursos ambientais. A mobilização da sociedade em torno de problemas ambientais comuns deu origem ao ambientalismo, que será analisado de maneira sucinta no item posterior deste capítulo.

2.1.1 Conceitos, princípios e objetivos do ambientalismo

Movimento ambiental ou ambientalismo, como já mencionado anteriormente, é uma das vertentes restritas dos movimentos sociais que surgiu nos anos 1960, que priorizava em suas bandeiras de luta, a questão ambiental.

O aparecimento de movimentos ambientais, em função da percepção da problemática ambiental local pela sociedade, foi campo de estudos por parte de pensadores como Castells, Goldblatt, Habermas, Leff, entre outros. O pensar a história do ambientalismo forneceu material aos estudiosos, permitindo-os caracterizar o ambientalismo, enquanto

movimento social específico. Isso foi fundamental para compreender os confrontos pacíficos que estavam ocorrendo entre sociedade e Estado, via manifestações públicas organizadas por esses movimentos, cuja finalidade era buscar saídas para equacionar a problemática ambiental, gerada pelo modelo de desenvolvimento já consolidado.

Castells (1999: 143), um dos principais teóricos dos novos movimentos sociais, conceituou ambientalismo como: “formas de comportamento que, tanto em seus discursos como em sua prática, visam corrigir formas destrutivas de relacionamento entre o homem e seu ambiente natural, contrariando a lógica estrutural e institucional atualmente predominante”. Esse teórico destaca que tanto os indivíduos quanto os grupos que compõem o ambientalismo são produtores e produtos de seus próprios discursos, pois trazem para a práxis as ações que deverão ser implementadas com o objetivo de equilibrar a relação entre homem e a natureza.

É importante ressaltar que nesse conceito, a participação da sociedade aparece caracterizada nos debates ou diálogos entre as partes envolvidas, os quais ajudarão na reflexão crítica sobre o comportamento individual ou coletivo que poderão se materializar em ações que visem corrigir ou minimizar formas destrutivas de exploração dos recursos ambientais.

Assim, o ambientalismo, em Castells, não ignora a existência de uma “lógica estrutural e institucional dominante”. Por isso, busca captar as propostas de soluções fora das estruturas institucionais e apresentá-las como demandas para serem incorporadas nas ações das instituições. E, ainda, tem expectativa de que as transformações no comportamento individual e coletivo possam produzir resultados satisfatórios para a coletividade.

O movimento ambientalista, na visão de Goldblatt (1996:188-189) “faz parte de uma faixa mais alargada de novas actividades políticas, ligadas pela partilha da defesa do mundo natural e articuladas segundo uma crítica ao crescimento. Neste aspecto, [...] representa uma política subscrita e motivada de valores morais”.

Na análise do conceito de ambientalismo de Goldblatt (*Ibid*: 186:187) pode-se observar duas vertentes de argumentos. **Uma vertente** critica o modelo de crescimento econômico; identificando o crescimento como a principal causa da destruição da natureza. Nesse aspecto, o autor apóia seu argumento na visão de Habermas, de que os movimento ambientais se opõem: aos “efeitos do desenvolvimento económico e tecnológico descontrolado e à actividade política e económica sem obstáculos morais”; e ainda, “à

destruição material tangível do ambiente natural”. A **outra vertente** trata de uma dimensão política praticada pela sociedade, que foi ampliada pela inserção de novas atividades, tendo em vista enfrentar a problemática ambiental percebida.

Nota-se nesse conceito, que a participação da sociedade é apontada como fundamental no processo de escolha de seus representantes políticos. Representantes esses que devem incorporar em seus discursos e em suas práticas a defesa do mundo natural e de valores morais.

Para Leff (2000: 304) o ambientalismo

[...] inscreve-se num novo discurso da globalização, da interdependência e da complexidade, dando novo significado às velhas lutas sociais e abrindo vias de desenvolvimento inéditas para a Humanidade, entre os poderes dominantes e os direitos fundamentais das maiorias. Assim, o movimento ambientalista vai definindo as suas estratégias, para passar da contestação à repressão e do protesto ante a destruição, à construção de uma nova ordem ética, econômica e política.

Segundo esse mesmo autor (2001: 154 *et seq*), os movimentos ambientais surgiram com a finalidade de provocar mudanças nos paradigmas dominantes¹⁹ da sociedade capitalista, por meio de conflitos.

Os conceitos de ambientalismo evidenciam que a visão de Leff sobre esse movimento é bastante ampla, pois inclui questões globais como, padrões de produção e consumo, desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e suas conseqüências para a sociedade e o meio ambiente. Incluem, também, questões ideológicas, culturais e éticas. E, vai mais além, ao considerar que o movimento ambiental é capaz de promover uma revolução ideológica e cultural.

Na visão do autor, a questão ideológica consegue simplificar e explicitar, a diferentes segmentos da sociedade, que a atual crise civilizacional é conseqüência do modelo de desenvolvimento econômico e tecnológico; e ao mesmo tempo, despertar nos indivíduos o desejo de se organizarem e lutarem para promover mudanças que ajudem na superação dessa crise. E é também cultural, porque há necessidade de mudanças no comportamento, tanto no campo individual quanto coletivo, pois abrange modos de exploração dos recursos ambientais, o consumo dos bens produzidos e o descarte de resíduos.

¹⁹ Para Leff existe uma constelação de paradigmas dominantes, dentre eles o do conhecimento técnico-científico, o do sistema econômico-capitalista.

Para Leff (2001), a participação social é um processo que ocorrerá em função de diferentes formas de conflitos. Uma das formas de conflito se caracteriza pelo questionamento que a sociedade faz do modo de apropriação privada dos recursos naturais e dos benefícios gerados, enquanto, a maior parte da sociedade, se vê obrigada a compartilhar apenas dos danos provocados por tal forma de apropriação. Como resultado desse questionamento, o modelo de apropriação e de produção vigente no sistema capitalista é colocado em xeque.

Nesse contexto, o confronto social poderá ocorrer entre os que lutam pela manutenção do modelo de desenvolvimento e aqueles que lutam pela mudança do modelo. Nessa arena de conflito de interesses, cabe à sociedade civil organizada iniciar um processo de transição do paradigma²⁰ dominante, que englobam meios de produção, consumo, distribuição de benefícios e de apropriação dos bens naturais, para um outro a ser construído por deliberação da maioria e que buscam estabelecer uma nova ordem política, ética e econômica, na tentativa de dar início à construção de uma sociedade em que a justiça social e ambiental seja o objetivo principal.

Nos conceitos de ambientalismo, citados acima, observa-se que o termo “natureza” assume diferentes nomenclaturas, em função do foco de atenção de cada um dos pensadores. Para Castells “natureza” significa **ambiente natural**, enquanto que para Goldblatt significa **mundo natural**. Por outro lado, Leff não menciona o termo “natureza” optando por abordar a questão ambiental do ponto de vista da globalização, da ideologia e da cultura.

Observou-se que os conceitos de ambientalismo mencionados apresentam semelhanças significativas quanto aos sujeitos e quanto aos discursos. Assim, em relação aos sujeitos sociais consegue-se identificar aqueles envolvidos, apesar de não estarem nominalmente citados. Já os discursos procedem de reflexões críticas acerca da relação homem *versus* natureza e de suas implicações no desenvolvimento econômico e tecnológico. Esse processo de desenvolvimento resultou na deterioração das condições de vida da comunidade e na forma como os recursos naturais são apropriados para viabilizar um projeto de modernidade para a humanidade.

Sob o prisma de uma visão histórica, o ambientalismo segundo Viola²¹ (1992 *apud* LEIS e D’AMATO 1995: 77-78) é visto sob três perspectivas: Na **primeira perspectiva**, o

²⁰ **Mudança de Paradigma** segundo Capra (1982:28) é “uma mudança profunda no pensamento, percepção e valores que formam uma determinada visão da realidade” (CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente**. São Paulo: Editora Cultrix Ltda. 1982).

²¹ VIOLA, Eduardo. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. *In*: GOLDENBERG, M. (Org.) **Ecologia, ciência e política**. Riode Janeiro: Revan, 1992.

ambientalismo é visto “como um grupo de pressão ou interesse”. Enquanto grupo de pressão, ele reivindica a solução de problemas ambientais específicos, sem questionar a origem dos problemas nem a necessidade de mudanças sociais.

Ainda segundo Viola (1991:4), o “enfoque do grupo de interesse dá relevância apenas às organizações não-governamentais (que dispõem de recurso para influenciar o sistema político)”. Nessa perspectiva, os grupos de pressão eram formados por manifestantes das classes média e alta norte-americana, que apresentavam demandas específicas, como por exemplo, de combate à poluição industrial.

Já no Brasil, os grupos de pressão eram formados pela classe de intelectuais das regiões Sul e Sudeste e tinham como finalidade combater a poluição industrial nessas regiões.

Enquanto na **segunda perspectiva**, o ambientalismo é visto como: “um novo movimento social”. Em tal perspectiva, “a questão ecológica é tratada de forma crítica e alternativa em relação à ordem existente, sendo contextualizada de um modo fortemente normativo”. Nesse enfoque está agrupado o “setor ideologicamente radical do ambientalismo (tanto organizações não-governamentais quanto grupos de base)” (VIOLA 1991:4).

Em uma análise comparativa, percebe-se que na segunda perspectiva, o novo ambientalismo é identificado como um movimento de protesto; a sua bandeira de luta é mais ampla que a da primeira, pois envolve a antecipação de problemas comprovados cientificamente ou empiricamente e a qualidade de vida é priorizada nas pautas reivindicatórias. E, ainda, nas suas reivindicações são contempladas: a conservação de alguns recursos ambientais como, floresta e biodiversidade; a proposta de autogestão dos recursos naturais; e a inserção de representantes da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

Já na **terceira e última perspectiva**, o ambientalismo é visto como: “um movimento histórico”. Nesta perspectiva o movimento ambiental, segundo os autores, considera insustentável o atual modelo de desenvolvimento, mas tem consciência de que qualquer alteração dependerá de “um movimento multissetorial e global, capaz de mudar os principais eixos civilizatórios da sociedade contemporânea”.

Como um movimento histórico, esta abordagem recebeu um tratamento diferenciado, com os estudos realizados por autores como, Young (1990), Brown *et al.* (1990) e Caldwell (1990), que complementam as idéias de Viola. Para esses autores, enquanto movimento histórico, o ambientalismo considera insustentável não apenas o modelo de desenvolvimento, mas a própria civilização contemporânea.

Viola (1991) enfatiza que a insustentabilidade da civilização decorre de vários fatores, dentre eles: “o crescimento populacional exponencial, depleção da base de recursos naturais, sistemas produtivos que utilizam tecnologias poluentes e de baixa eficiência energética, e sistema de valores que propicia a expansão ilimitada do consumo de material”.

Nessa perspectiva histórica pode-se identificar como um de seus pilares a teoria malthusiana de crescimento populacional, que é defendida por economistas clássicos e pelos “profetas do apocalipse; argumentação que encontra fundamento nos estudos de Leis e D’Amato (*Ibid.*), que defendem essa perspectiva por considerá-la “mais completa e adequada para interpretar as idéias e as práticas ambientalistas presentes no cenário mundial”.

O movimento ambiental, apesar de sua trajetória histórica, tem conseguido desenvolver-se no contexto internacional, mas no plano interno de cada país, continua dependente de oportunidades políticas que para Viola (1991) está no...

[...] grau de abertura ou fechamento do sistema político; estabilidade ou instabilidade dos alinhamentos políticos; presença ou ausência de aliados e grupos de apoio; unidade ou divisão dentro das elites; capacidade de formular e implementar políticas por parte do governo; abertura e receptividade do sistema político nacional com relação ao sistema internacional.

Esta condição teve implicação na abordagem histórica do ambientalismo, que nos países de regimes políticos não-democráticos, a luta da sociedade é quase que totalmente direcionada para a obtenção do direito a liberdade de “ir e vir”. Em função de tal restrição da liberdade, que é imposta pelo regime político, o interesse da sociedade pela questão ambiental ou fica em segundo plano, ou é até mesmo ignorado. Além disso, a apropriação dos recursos naturais e dos meios de produção são controlados pelos governos, os quais formulam normas rígidas de controle, que amparam o modelo de apropriação vigente.

Infere-se que com uma limitação de liberdade, o espaço para a participação da sociedade nos processos decisórios ou é ignorado ou é fortemente reprimido ou controlado. Pela análise das idéias de Viola (*op. cit.*), pode-se deduzir que uma questão essencialmente política pode influir de forma benéfica ou nefasta no modo como a sociedade assimila os problemas, sejam eles de cunho político, social, econômico ou ambiental.

Em termos históricos, destaca-se que nos países em que o regime político permitia a manifestação pública, os movimentos ambientais puderam se organizar e manifestar-se

publicamente, com o apoio de vários segmentos da sociedade, sem acarretar ônus para seus membros. Por isso, quanto mais apoio o movimento ambiental recebia da sociedade, maior pressão política era exercida nas instituições públicas, para que as reivindicações desses movimentos fossem, em parte ou mesmo no todo, incorporadas nas políticas públicas.

Em suma, quanto mais democrática é uma sociedade, maior capacidade de organização ela tem e condição para poder participar do processo de tomada de decisão. Essa capacidade de organização fortalece os movimentos ambientais para exercer maior pressão junto a seus governantes e representantes políticos, para que as demandas de proteção e de melhor qualidade do meio ambiente sejam atendidas.

A parceria da sociedade com o ambientalismo teve origem a partir de uma visão crítica do atual modelo de desenvolvimento econômico, que agregou às suas atribuições, o papel de mediador entre os ambientalistas radicais – tanto ONGs quanto grupo de base – e outros movimentos sociais – “empresariais, cientistas, agências governamentais e inter-governamentais”.

Na ótica de Viola (1991), a abordagem histórica do ambientalismo consegue administrar os conflitos de interesses entre os demais movimentos, harmonizando as demandas, que, posteriormente, são incorporadas às políticas públicas.

O papel de mediador, que vem sendo desempenhado pelo ambientalismo histórico, caberia ao governo, como o principal coordenador e mediador dos fóruns ambientais de negociações coletivas, e em segundo plano, aos Conselhos de Meio Ambiente, que conta com a representação de diferentes setores da sociedade. Pois, nesses fóruns, interesses conflitantes são e devem ser negociados e harmonizados; podendo inclusive, serem transformados, posteriormente, em resoluções.

O ambientalismo, como é conhecido atualmente, é resultado de um processo de mudança, que vem ao longo dos anos adaptando-se às transformações da sociedade. Com a atenção voltada para problemas globais, o ambientalismo tem sua atuação fundamentada em princípios, que segundo Leff (2001: 152) compreende:

- (a) Maior participação nos assuntos políticos e econômicos, particularmente na autogestão dos recursos naturais.
- (b) Sua inserção nos movimentos pela democratização do poder político e da descentralização econômica.
- (c) Defesa de seus recursos e seu ambiente, para além das formas tradicionais de luta por terra, emprego e salário.
- (d) Busca de novos

estilos de vida e padrões de consumo afastados dos modelos urbanos e multinacionais. *(e)* Busca de sua eficácia por meio de novas formas de organização e luta, longe dos sistemas institucionalizados e corporativistas do poder político. *(f)* Organização em torno de valores qualitativos (qualidade de vida) por cima dos benefícios que podem derivar da oferta do mercado e do Estado do Bem-Estar. *(g)* Crítica à racionalidade econômica fundada na lógica do mercado, da maximização do lucro, da eficiência e produtividade tecnológica e dos aparelhos associados de controle econômico e ideológico.

Esses princípios deram ao ambientalismo a sustentação para uma ampla atuação no campo socioambiental. Orientaram, também, o estabelecimento de parcerias com diferentes setores da sociedade, como: grupos empresariais, grupos populares, outros movimentos sociais, partidos políticos e instituições governamentais, desde que apresentem objetivos de luta comuns. Por sua vez, as parcerias não podem restringir a autonomia e a individualização dos movimentos ambientais; por isso, nos instrumentos de sua formalização, devem constar cláusulas flexíveis, que permitam o seu rompimento quando houver conflitos de interesses.

Infere-se que tais princípios também ampliaram a participação da sociedade no ambientalismo, que por sua vez, passou a ter uma atuação e objetivos diversificados. Com relação a esse aspecto estudos de Goldblatt (1996: 210) apontam para dois objetivos principais, que sintetizam o raio de atuação desse movimento. São eles:

- (i) em primeiro lugar*, reagir contra as estruturas sistemáticas impostas ao domínio público, obrigando a questão do ambiente a fazer parte da agenda política controlada predominantemente por organizações que não têm nenhum interesse imediato em dar resposta ao problema;
- (ii) em segundo lugar*, exigir um acordo para que o ambiente e os recursos ambientais tenham um lugar central nas decisões econômicas de instituições e indivíduos que até agora reagiram apenas aos imperativos da obtenção de lucros e às recompensas do consumo material (destaque nosso).

Tais objetivos podem ser claramente identificados nas bandeiras de luta dos movimentos, quando das manifestações públicas que ocorreram na década de 1970. No entanto, existe um outro aspecto importante que deveria ter sido incluído nos objetivos pelo autor, que é “o forte conteúdo ético” das bandeiras defendidas pelo ambientalismo;

responsável inclusive, pela rápida propagação do ambientalismo na sociedade de várias partes do mundo (LEIS, 1996: 54).

Em suma, o que deve ser enfatizado é o papel importante desempenhado pelos movimentos ambientais, na mobilização da sociedade e no seu esclarecimento quanto à questão ambiental. Uma sociedade consciente de que, sem a participação de todos, não há como buscar as soluções para os desafios que a problemática socioambiental requer, dentre essas: a de uma gestão justa dos recursos naturais e financeiros, compartilhamento dos benefícios gerados pela apropriação privada desses bens e precaução quando na implantação de atividades cujos riscos são desconhecidos.

A mudança do paradigma atual em que predomina a lógica de mercado, somente ocorrerá com a participação ativa da sociedade, pois ela poderá dar legitimidade aos desafios a serem enfrentados, tendo em vista a conquista de melhoria de qualidade de vida.

2.1.2 Origem e evolução do ambientalismo no contexto histórico-mundial

Para uma melhor compreensão dos movimentos ambientais da atualidade – sua influência na sociedade, luta pela participação na gestão dos recursos ambientais e papel que desempenhou e desempenha no cenário político – é preciso contextualizá-los a partir de sua origem – século XVI-XVIII – até a atualidade. Nessa contextualização dá-se destaque às bandeiras iniciais de luta pela preservação de áreas e espécies e sua ampliação ao longo do tempo, bem como a penetração de tais movimentos nas diferentes camadas da sociedade e no cenário político nacional e internacional.

Inicia-se essa abordagem pelas raízes do ambientalismo²². Tais raízes podem ser encontradas a partir do século XVI, na Grã-Bretanha, com as descobertas científicas e o crescente interesse de alguns segmentos da sociedade pela história natural. Mas foi no século XVIII que grupos formados por cientistas, artistas, viajantes, escritores e românticos iniciaram uma cruzada em defesa da vida selvagem e da preservação de áreas naturais.

Na luta pela preservação de espaços para lazer e descanso, os naturalistas receberam apoio de segmentos influentes da sociedade, que na época já enfrentavam problemas de: *(i)* poluição do ar – provocada pelas fumaças lançadas das chaminés das residências e das

²² Os conceitos de movimentos sociais, acima mencionados, indicam que as primeiras manifestações em defesa da vida selvagem ocorreram no século XVI, daí identificá-las como movimentos ambientais. Esses movimentos diferem dos atuais, no que se refere às suas bandeiras de luta, antes restrita à defesa de áreas naturais e a vida selvagem; enquanto na atualidade, ela abrange uma diversidade de problemas ambientais, cada vez mais complexos, em razão da própria complexidade que predomina na sociedade contemporânea.

primeiras fábricas; *(ii)* urbanização descontrolada – provocada pela chegada de grande contingente de pessoas do campo para a cidade para trabalhar nas fábricas; *(iii)* violência – como consequência das condições financeiras, que obrigavam grande parte da população a fixar suas residências em cortiços insalubres; *(iv)* grande quantidade de dejetos humanos que eram lançados das residências nas vias públicas, devido à inexistência de serviços de saneamento.

Entretanto, quando os naturalistas passaram a lutar pela proteção da vida selvagem, eles perderam o apoio de segmentos influentes da sociedade, especificamente de membros da nobreza, que divergiam de tal posicionamento, pois realizar caçadas a animais selvagens em suas propriedades ou nas colônias, consistia em lazer e diversão. Essa cultura, que predomina em alguns países até os dias atuais, criou sérias dificuldades para adoção de medida legal de proteção da vida selvagem, por ferir diretamente interesses da classe dominante (McCORMICK, 1992).

Em síntese, do século XVI ao XVIII, o foco dos movimentos ambientais centrava-se na preservação de áreas. Já nos séculos XVIII e XIX, o avanço do conhecimento científico sobre a natureza contribuiu para a formação de duas posições antagônicas sobre o modo como o homem deveria se relacionar com a natureza: a visão naturalista que deu origem ao biocentrismo ou ecocentrismo e a visão antropocêntrica.

A visão biocêntrica era defendida pelos naturalistas que enfatizavam a necessidade de controle do crescimento populacional e da economia e o respeito pela natureza. Esse movimento de respeito à natureza, segundo Pepper (1996: 247), “constituía parte de profundas e vastas mudanças de atitude perante a natureza que se iniciaram no período romântico”. Dessa posição foi que emergiu gradualmente a “consciência biocêntrica”, dos quais se destacam trabalhos importantes de Thomas Bewick, Carl von Linné, John Ray, Wallace, Darwin e Lowe. A segunda posição, relacionada com a “visão antropocêntrica”, defendia a dominação da natureza como forma de sobrevivência da humanidade (*op.cit.*: 22-23).

As posições antagônicas não impediram a Grã-Bretanha de tornar-se a primeira nação do mundo a dispor, em 1863, de uma lei de proteção do meio ambiente. Naquela oportunidade foi criado o órgão de controle da poluição do ar e formado grupos protecionistas privados. No período de 1880 a 1910, foram instituídas diversas normas legais de planejamento e uso da terra, de proteção da natureza e de controle da poluição. Também nesse período, naturalistas ingleses organizaram diversas “sociedades de história natural e clubes de

campo no interior”, que chegaram a congregar cerca de 100 mil membros, cuja preocupação estava voltada para a elaboração de estudos e a contemplação da natureza (McCORMICK, *Ibid*).

Observa-se que as primeiras demandas ambientais ocorreram no mesmo período em que a sociedade começava a se organizar para lutar por direitos de primeira e segunda geração – direitos civis e políticos e direitos sociais, já explicitado acima. Mas isso não impediu os naturalistas de lutarem, mesmo sem saber, por uma outra geração de direito – direitos de terceira geração. Pois ao exercerem forte pressão sobre seus governantes para inclusão do tema de proteção da vida selvagem na agenda política, estavam lutando por uma nova geração de direito que só veio a ser reconhecido no final do século XX.

Em razão das conquistas obtidas na institucionalização de normas de proteção da natureza, o período de 1880 a 1910, foi identificado como a ‘primeira onda significativa de ação ambiental’ no Ocidente europeu, segundo Dalton²³ (*apud* TAVOLARO, 2000: 68). Uma segunda onda só veio a ocorrer em 1970, quando emergiram os novos movimentos ambientais.

A “primeira onda ambientalista” que surgiu entre os séculos XVIII e XIX – Estados Unidos e Europa, especificamente, na Grã-Bretanha –, caracterizou-se pela defesa e proteção da vida selvagem e pela preservação e/ou conservação de áreas naturais. Dessa resultou: (i) centenas de “sociedades de história natural e clubes de campo no interior”, cujos membros contemplavam a natureza e viabilizavam a elaboração de estudos sobre o funcionamento desta; (ii) a cruzada pela eliminação da crueldade praticada contra os animais, denominada “Movimento de Proteção da Vida Selvagem”; (iii) organizações privadas que lutavam “pela preservação de espaços para amenidades²⁴”, no pós-Segunda Guerra Mundial. (*Ibid*.:25).

Pode-se contabilizar, a favor da primeira onda do ambientalismo, os diplomas legais de proteção da natureza que foram formulados e aprovados nos EUA e na Grã-Bretanha; e que posteriormente, espalharam-se pela Europa Ocidental. Na realidade, esses países só saíram na frente na formulação de suas políticas, porque foram os primeiros a sentir os efeitos adversos da industrialização, em razão de “uma colonização do mundo natural mais agressiva do que em outros países e continentes”. Isso mostra que não foi por acaso que as primeiras

²³ DALTON, R. **The Green Rainbow: environmental groups in Western Europe**. New Haven. Yale University Press.

²⁴ As organizações privadas, durante um certo período, adquiriram propriedades rurais para preservá-las como um patrimônio da nação. De início, essas organizações obtiveram sucesso com tal política, mas ao longo do tempo, enfrentaram dificuldades para manter e gerenciar as áreas naturais, o que obrigou o poder público a assumir a gestão dessas áreas, que foram posteriormente, transformadas em parques nacionais.

manifestações sociais em defesa da natureza, tanto no século XVIII quanto no século XX, surgiram na Grã-Bretanha e nos EUA, para só então, se espalhar por outras nações (GOLDBLATT,1996: 193).

Enquanto na Europa Ocidental, especialmente na Inglaterra, o século XIX registrou conquistas significativas dos naturalistas em termos de proteção legal do meio ambiente, nos Estados Unidos, as conquistas dos ambientalistas foram observadas em termos de criação de áreas protegidas. É desse período (1872) a criação do primeiro parque do mundo (Parque Nacional de Yellowstone) e do segundo, em 1890, “Parque Nacional de Yosemite”. Outro acontecimento importante para o ambientalismo americano foi a publicação do livro “Man and Nature”, de George Perkins Marsh. No livro, Marsh “demonstrava que a destruição arbitrária e o desperdício perdulário estavam tornando a terra inabitável para os seres humanos e, em última análise, ameaçando a existência do homem”. (McCORMICK, *Ibid.*:29).

Na virada do século XIX para o XX, os ambientalistas norte-americanos dividiram-se em dois grupos: preservacionistas e conservacionistas. Os preservacionistas, liderados por Muir, defendiam a preservação de áreas de qualquer uso que não fosse o recreativo. Na visão de Leis (1999: 66), esse ambientalismo era mais “biocêntrico, com forte apelo ético e espiritual”, enquanto os conservacionistas, liderados por Gifford Pinchot, defendiam o gerenciamento e a máxima utilização sustentável das florestas e dos animais e a permanência dos cursos d’água sob posse pública. A visão dos conservacionistas era de “um ambientalismo mais antropocêntrico e utilitarista que era compatível com o desenvolvimento econômico”.

Na maioria dos estudos sobre o ambientalismo, vários autores apontam a existência de um intervalo entre 1918-1950 (final da primeira e segunda Guerra Mundial), em que não houve avanços significativos para a questão ambiental. Essa afirmativa só é correta, se não se considerar os esforços realizados por outros segmentos da sociedade civil como, técnicos da área governamental, especialistas e conservacionistas – europeus e norte-americanos –, no sentido de discutir estratégias de conservação de áreas e proteção da fauna. E, também, os resultados obtidos com a realização de sete convenções e dois congressos internacionais, em que foram discutidas estratégias de proteção de cardumes, regulamentação da caça à baleia, conservação e proteção da fauna e da flora, proteção de pássaros, conservação e utilização de recursos naturais. (LE PRESTRE, 2000: 161-162).

A década de 1940 foi marcada pela retomada dos debates de proteção da natureza. Diversas reuniões foram realizadas com objetivo de discutir uma proposta de criação de uma organização de proteção da natureza e preparar a Conferência Científica das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos Naturais. A conferência, realizada em 1948, é considerada o primeiro grande acontecimento ambiental.

A proposta de criação da organização de proteção da natureza foi articulada por cientistas e representantes de governos, sem a participação de outros segmentos da sociedade. A organização deveria ter como finalidade tanto equilibrar o “poder do Estado com o da sociedade civil, como promover a preservação da vida selvagem, e, ao mesmo tempo, a conservação dos recursos naturais” (LEIS 1999:74).

A criação dessa organização só veio a ocorrer, de fato, em 1948, com a denominação de União Internacional para a Proteção da Natureza – IUPN (International Union for the Protection of Nature-IUPN). A IUPN coube:

[...] promover a preservação da vida selvagem e do ambiente natural, o conhecimento público das questões, educação, pesquisa científica e legislação, e coletaria, analisaria e divulgaria os dados e informações. [...] os princípios da IUPN referiam-se à conservação de recursos (McCORMICK, *Ibid*:51-52).

Na década de 1950, cientistas passaram a investigar os problemas ambientais de forma ampla e holística. Essa inovação no método de pesquisa foi atribuída, em parte, à disciplina de ecologia²⁵, que utilizava conhecimento de outras disciplinas, para “compreender as interconexões” existentes entre os organismos vivos e o ambiente “dentro de um sistema (ecológico) total” (LEIS, 1999:77).

A partir dos resultados de pesquisas, cientistas e ambientalistas alertaram a sociedade sobre os problemas ambientais resultantes do modelo de desenvolvimento, bem como do risco que tais problemas representava para a saúde e para a qualidade de vida. Esse

²⁵ A **ecologia**, enquanto campo de conhecimento, segundo Leis (1999: 76), “tratava das relações entre os organismos e seu ambiente orgânico e inorgânico”. Conceitos da ecologia como: entropia, termodinâmica e outros ajudaram a compreender os impactos que as atividades humanas provocavam no ambiente, e a impossibilidade do meio ambiente se auto-regenerar e/ou absorver os resíduos gerados por essas atividades (LEIS, Héctor Ricardo. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Petrópolis, RJ: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999).

alerta foi reforçado pela ocorrência de uma série de desastres naturais e acidentes ambientais²⁶, que provocaram a morte de milhares de pessoas em diferentes partes do mundo.

A ampla divulgação dos desastres ambientais que ocorreram na década de 1950 e 1960, e a publicação de obras importantes²⁷ tratando dos efeitos danosos que as atividades antrópicas provocavam ao meio ambiente; e, ainda, os resultados de estudos científicos, que apresentavam cenários sombrios para o futuro da humanidade, associado ao risco de uma guerra nuclear, despertaram uma inquietação na sociedade quanto à incerteza de futuro.

A década de 1960 foi também marcada por vários acontecimentos de cunho ambiental, dentre os quais destaca-se: a criação do Fundo Mundial para a Vida Selvagem (WWF), primeira ONG ambientalista com atuação internacional (1961); e a realização da Conferência sobre a Biosfera, em setembro de 1968, promovida pela Unesco, com o apoio da FAO, UICN e OMS. Na conferência, os debates trataram da “perda da qualidade do meio ambiente nos países industrializados”, em decorrência da poluição industrial; e dos “fundamentos da utilização e da conservação racionais dos recursos da biosfera, de uma perspectiva sistêmica em escala global” (LE PRESTRE, *Ibid*:166 e 173).

A conscientização progressiva dos problemas ambientais e da ameaça que estes representavam para a sobrevivência da espécie humana motivou, no final dos anos 1960, a sociedade a se organizar em pequenos grupos comunitários. Inicialmente, os grupos pressionavam os governos locais para adoção de medidas que solucionassem os graves problemas ambientais, na sua maioria causados pela poluição industrial. Posteriormente, outros problemas de cunho político e social juntaram-se aos locais, servindo para unir diferentes segmentos da sociedade nas manifestações públicas, formando os chamados “novos movimentos sociais”.

²⁶ Dos inúmeros desastres ambientais que aconteceram a partir dos anos 1950, destacou-se os seguintes: em dezembro de 1952, durante cinco dias em Londres, ocorreu um fenômeno de “inversão térmica” que matou cerca de quatro mil pessoas; na Holanda, em 1953, uma maré alta, matou mais de mil e quatrocentas (1.400) pessoas e desabrigou um milhão de pessoas naquele país. No Japão, o mercúrio despejado na baía de Minamata causou a morte de mais de 200 pessoas e envenenou mais de 1.500. Em 1967, o navio “Torrey-Canyon naufragou nas costas da Cornualha derramando 50 mil toneladas de petróleo bruto, provocando a primeira maré negra e perdas biológicas incalculáveis” (PENNA, 1999; LE PRESTRE, 2000) (LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: editora SENAC São Paulo, 2000. PENNA, Carlos Gabaglia. **O estado do planeta – Sociedade de consumo e degradação ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1999).

²⁷Diversos escritores, americanos e franceses, contribuíram para despertar a sociedade para a gravidade dos problemas ambientais. Nos Estados Unidos - Henry D. Thoureau, Barry Commoner, Rachel Carson e Ehrlich; na França - Pierre Fournier, Boockchin, Ivan Illich, Serge Moscovici e René Dumont (McCORMICK, 1992; DIEGUES 2001 *op cit*).

É nesse contexto que irromperam os novos movimentos ambientais – norte-americanos e europeus. Autores como McCormick (1992) e Diegues (2001) mencionam que a irrupção ocorreu de forma espontânea em diferentes lugares simultaneamente. A bandeira de luta, que até os anos cinquenta restringia-se à proteção de áreas e de animais selvagens, foi ampliada para abarcar o “antimilitarismo/pacifismo”, direitos de minorias, até críticas ao consumismo da sociedade industrial.

Na década de 1970, os movimentos ambientais²⁸ continuaram a surgir de forma exponencial em vários países, mas com bandeira de reivindicações relacionadas aos problemas ambientais de cunho regional e global e não mais de âmbito local. Na pauta de reivindicações dos movimentos constavam temas como: defesa da vida, preservação de recursos ambientais localizados em países distantes, eliminação de produtos que poderiam contribuir para o aumento do buraco na camada de ozônio, realização de testes nucleares, alterações climáticas, proteção das florestas.

Contudo, essa efervescência de movimentos ambientais, que atuavam com apoio maciço da sociedade, ocorreu apenas na Europa e na América do Norte. Nos países em desenvolvimento, especialmente os do Sul, a população lutava, nesse período, por democracia, melhores condições de vida e de emprego. As indústrias mais poluidoras estavam migrando das nações mais desenvolvidas para as nações periféricas em busca de inúmeras vantagens e facilidades oferecidas pelos governos; fugindo das restrições legais de controle dos danos ambientais.

Contribuiu, para isso, o fato de que os governantes das nações em desenvolvimento consideravam a industrialização essencial para garantir o progresso econômico, tanto por gerar divisas com a exportação dos bens produzidos, quanto pela geração de emprego e renda. A visão da população coincidia com a de seus governantes, pois as indústrias representavam oportunidades de mais emprego e de melhores salários.

Não havia, portanto, uma compreensão clara da problemática ambiental pela maioria da população dos países em desenvolvimento, nem do que essa representava para a saúde e a sobrevivência da humanidade. O que comprova a existência de diferenças significativas na

²⁸Os grupos ambientais mais organizados deram origem a diversas Organizações Não-Governamentais (ONGs) ambientalistas, que passaram a atuar em vários países, simultaneamente, constituindo-se numa força política internacional. Nos países em desenvolvimento, as ONGs ambientalistas utilizaram como estratégia de atuação o estabelecimento de diálogos com as comunidades e com os governos. Seus dirigentes e técnicos passaram a intermediar negociações entre governo e comunidades, e também a participar, como representantes destas, nos debates e negociações sobre a problemática ambiental.

forma como a problemática ambiental era percebida e compreendida pela sociedade nas diferentes nações do planeta.

Isso não impediu que ocorressem manifestações em defesa da natureza nos países em desenvolvimento. A diferença é que essas manifestações, de modo geral, não foram organizadas pela maioria da sociedade, mas por alguns segmentos dessa, como cientistas e intelectuais, que tinham conhecimento dos problemas ambientais e da luta dos ambientalistas de outros países, e que compartilhavam a mesma preocupação com o futuro da espécie humana.

Outro fato que retrata a pouca compreensão da problemática ambiental pelos países em processo de desenvolvimento pode ser observado na interpretação feita pelos governantes desses países, do *Relatório Meadows*²⁹, encomendado pelo Clube de Roma, publicado em maio de 1972. O Relatório foi fortemente rechaçado por governantes e intelectuais, que o viram como uma manobra dos países industrializados para tentar manter os países pobres no estágio de desenvolvimento atrasado em que se encontravam, utilizando-se para isso, do discurso ecológico.

A desconfiança perdurou até mesmo durante a Conferência Mundial sobre o “Meio Ambiente Humano³⁰”, realizada pela ONU, em Estocolmo (jun/72). Naquela conferência, os governantes dos países do Sul se uniram em defesa do direito de explorar os recursos naturais de seus territórios, como forma viabilizar o desenvolvimento industrial.

Assim, apesar dos debates durante a Conferência terem se dado em torno de medidas para preservação de áreas e redução da poluição, crise ecológica, educação voltada para o meio ambiente, entre outras, as reivindicações apresentadas pelos países em desenvolvimento, se voltaram, especialmente, para garantir o direito de continuar com a exploração dos recursos naturais, como forma de atingir um progresso econômico.

Na realidade, a maioria das demandas dos países em desenvolvimento foi inserida nos princípios da “Declaração sobre o Ambiente Humano”, um dos documentos daquela Conferência.

²⁹ No Relatório, constavam diversos dados sobre o estoque de recursos naturais, a exploração crescente para atender demandas do setor produtivo, o comprometimento de alguns desses recursos e o risco de esgotamento dos recursos não-renováveis. Ainda de acordo com o referido relatório, isso inviabilizaria o crescimento da economia em pouco tempo. Como solução para o problema, a equipe que elaborou o relatório fez algumas recomendações, sendo a principal, o congelamento do crescimento populacional e industrial (BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. (Org.) CAVALCANTI, Clóvis. *In: Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Córtes; Recife-PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995).

³⁰ A Conferência de Estocolmo é considerada o segundo grande acontecimento ambientalista mundial.

No mesmo documento, os princípios 21 e 23 buscavam assegurar aos Estados o direito soberano de explorar seus recursos, de acordo com suas políticas ambientais, desde que não prejudiquem outras nações. Também não obriga os países em desenvolvimento a cumprir padrões ambientais³¹ estabelecidos pelos países mais avançados, se esses apresentarem custos financeiros inviáveis para as nações em desenvolvimento.

Não se pode deixar de salientar os ganhos que a Conferência de Estocolmo representou para a questão ambiental. Desde os debates promovidos durante a conferência, do qual participaram governantes de várias nações, até a definição de critérios orientadores que subsidiaram a formulação de mecanismos legais de proteção ambiental e outros que visavam minimizar os efeitos danosos do desenvolvimento sobre o estoque de recursos ambientais. Como também, a abertura de espaço para que a questão ambiental fosse amplamente debatida e legitimada nos meios de comunicações e nas políticas nacional e mundial.

A partir da Conferência de Estocolmo, o tema ambiental tornou-se oficial, políticas ambientais foram formuladas e aprovadas, normas e padrões de controle foram estabelecidos, órgãos oficiais de meio ambiente foram criados e estruturados. Além disso, instituições internacionais financiadoras do desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo criaram em suas estruturas internas novos organismos para cuidar, especificamente, das questões ambientais, como por exemplo, o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em função dos debates promovidos durante a Conferência de Estocolmo o conceito de natureza³² foi substituído pelo de meio ambiente, com a finalidade de abarcar toda a complexidade da questão ambiental.

³¹ É importante observar que, apesar dos países em processo de desenvolvimento não estarem sujeitos a cumprir alguns dos padrões ambientais impostos aos países desenvolvidos, conforme acordos firmados em diversas conferências realizadas pela ONU, isto na prática não ocorre. Na realidade, os países em desenvolvimento se vêem obrigados a cumprir padrões vigentes nos países desenvolvidos, por meio de restrições impostas à comercialização de seus produtos, especialmente os primários, que são os principais itens da pauta de exportações desses países.

³² Até o final dos anos 1960, o termo “**natureza**”, apesar de ter sofrido constantes mudanças, era bastante usado para se referir aos recursos ambientais e aos danos sofridos como consequência das atividades humanas. A substituição desse termo pela expressão “**meio ambiente**” é criticada por Morin (1980 *apud* OST, 1995) por ser uma expressão ambígua. Apesar de saber que tal substituição teve como finalidade traduzir melhor a tensão e os conflitos da relação homem *versus* natureza, produzido por novos métodos e técnicas de apropriação dos recursos ambientais (MORIN, E., **La Méthode. L avie de l avie**. Paris: Le Seuil, 1980).

Para Vargas (2003: 147), a expressão “meio ambiente” está mais voltada para os especialistas da área, enquanto o termo “natureza” traz a potência mítica do que esta representa para diferentes culturas e o apelo político (VARGAS, Glória Maria. Natureza e Ciências Sociais. *In*: Revista **Sociedade e Estado**. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília: SOL/UnB, v. 18, n. 1/2, jan/dez de 2003).

Por outro lado, na Conferência, nenhum esforço foi feito no sentido de questionar o modelo de desenvolvimento vigente e de propor diretrizes e estratégias para promover as mudanças necessárias nos modos de produção e apropriação dos recursos ambientais. Nesse sentido, pode-se dizer que a Conferência falhou. Talvez porque tal questionamento implicasse na adoção de medidas voltadas para promover uma série de mudanças relacionadas à escolha de tecnologias, à forma de exploração e utilização dos recursos ambientais, à definição de bens a serem produzidos, à redefinição do papel do Estado e das instituições públicas, entre outras. Além disso, as transformações deveriam atingir, até mesmo o modo de vida da sociedade.

A ausência do tema “modelo de desenvolvimento”, na Conferência de Estocolmo, serviu para fortalecer o modelo econômico vigente. Isto pode ser observado pelos princípios constantes nos documentos resultantes da conferência, que orientaram a definição de novos papéis a serem desempenhados pelos governos. E ainda, nas recomendações de formulação de políticas ambientais, que deveriam estabelecer mecanismos de controle dos danos ambientais provocados pelas atividades produtivas.

Nesse contexto, coube aos governos assumir a responsabilidade pela definição de padrões de emissões de poluentes e de descartes de resíduos, a serem respeitados no processo de produção; e pela elaboração de outras normas que se fizessem necessárias para minimizar os impactos ambientais.

Ao tentar implementar as recomendações da conferência – formulação de uma base legal de proteção ambiental e criação de uma estrutura institucional estatal para gerenciar o meio ambiente –, os governantes das nações que participaram do evento, procuravam assegurar a manutenção dos estoques de recursos naturais, necessários para a expansão, diversificação e continuidade das atividades produtivas em longo prazo. Isto é, manter o modelo de desenvolvimento capitalista, fazendo pequenas alterações, que deram à sociedade a falsa noção de que os danos ambientais estavam sob controle de seus governantes.

Por outro lado, os movimentos ambientais, cuja bandeira principal de luta era o combate à poluição industrial, quando viram que essa preocupação foi assumida e incorporada nas políticas públicas, direcionaram suas bandeiras de luta para temas globais como proteção da camada de ozônio, questão climática, proteção das florestas tropicais, entre outros.

A década de 1980 foi marcada por inúmeras transformações no campo político, econômico, tecnológico, social, ambiental, cultural e militar, em função do fenômeno da

globalização e da crise econômica e financeira que atingiu diferentes nações do planeta. As transformações refletiram de modo intenso nos movimentos ambientais, ora retirando-os do cenário nacional e internacional, pela perda de seu vigor e da capacidade de mobilização da sociedade, ora tornando sua atuação mais intensa em função de articulações com outros movimentos sociais e com representantes de segmentos do meio científico e tecnológico.

Dentre os fatores que contribuíram para o enfraquecimento do movimento ambiental, nos anos 1980, destacam-se: crise econômica internacional, aumento das tensões Leste-Oeste, corrida armamentista empreendida pela União Soviética e Estados Unidos e, o não cumprimento de acordos negociados pelos governos nos eventos internacionais, especialmente o norte-americano.

Ainda na década de 1980, o governo americano substituiu instrumentos de Comando & Controle da política ambiental, por mecanismos de adesão voluntária de controle da poluição pela própria empresa e, mecanismos de mercado (LE PRESTRE, 2000).

O intrigante é que a inoperância dos movimentos ambientais não foi decorrente de uma redução dos problemas ambientais. Pelo contrário, registram-se no período, uma aceleração do processo de exploração dos recursos ambientais e de degradação do meio ambiente nos países em desenvolvimento. E também o acidente na usina nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, Leste da Europa, que deixou em alerta todo aquele continente, quanto às conseqüências sobre o ambiente, a produção agrícola e a saúde humana. Apenas a França, Inglaterra e Alemanha apresentaram redução nos níveis de poluição do ar, das águas interiores e das praias, em razão da adoção de novas tecnologias produtivas e de tratamento de materiais descartados.

A atuação mais intensa dos movimentos ambientais, na década de 1980, ocorreu após o acidente nuclear de Chernobyl e outros registrados no mundo. Os acidentes e a divulgação de resultados de pesquisas científicas sobre o estado caótico do meio ambiente no mundo, por um lado, contribuíram para ampliar a percepção da sociedade quanto à problemática ambiental, aumentando o interesse de outros atores em participar do movimento ambiental; por outro, deram maior visibilidade à atuação dos ambientalistas, que passaram a receber apoio de outros setores da sociedade civil, inclusive o produtivo, que historicamente sempre esteve do lado oposto ao do movimento ambiental.

Cabe salientar que tal adesão não foi devido à preocupação com a possibilidade de escassez de recursos naturais ou com os danos provocados pela forma de apropriação e

transformação desses recursos, mas especialmente, devido às novas oportunidades produtivas e de mercados que surgiram e que poderiam vir a surgir em decorrência das reivindicações do movimento. Dentre as novas oportunidades de negócios pode-se listar: a redução de custos nos processos produtivos; aumento nos preços dos produtos, proporcionados pela adoção de “tecnologias ambientalmente saudáveis”³³; ampla aceitação de produtos apresentados aos consumidores como ecológicos ou produtos “verdes”³⁴, nos mercados, nacional e internacional; e, ainda, lealdade de um grupo de consumidores.

Ainda na década de 1980, diversos outros fatores contribuíram para colocar a questão ambiental novamente no cenário internacional e nas agendas políticas dos Estados. Foram eles: publicação de documentos e relatórios (vide Caixa 2.1); definição de estratégias de conservação; realização de eventos internacionais; adoção de diretrizes ambientais por organismos internacionais de financiamento; inserção da temática ambiental nas reuniões do G7; aparecimento de partidos políticos, os chamados “partidos verdes”, na Europa.

Caixa 2.1

Sínteses de documentos e relatórios que contribuíram para o retorno da questão ambiental na década de 1980.

O **Relatório Global 2000** – elaborado durante a administração do Presidente Jimmy Carter, dos Estados Unidos – apresenta projeções sobre o comportamento da economia, do meio ambiente, da disponibilidade de recursos naturais e do crescimento demográfico.

O documento “**Estratégia Mundial de Conservação**” – elaborado pela UICN, com apoio da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Fundo Mundial para a Natureza (WWF) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) – contém diversas propostas de ações a serem implementadas nos países em desenvolvimento, visando “contribuir para a promoção do desenvolvimento durável por meio da conservação dos recursos biológicos”.

³³ A expressão “tecnologias ambientalmente saudáveis”, de acordo com a Agenda 21 (Capítulo 34: 509), refere-se as ‘tecnologias de processos e produtos’ que geram pouco ou nenhum resíduo, para a prevenção da poluição. Também compreendem tecnologias de ‘etapa final’ para o tratamento da poluição depois que esta foi produzida” [CNUMAD-CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1992: Rio de Janeiro). **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: a Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996].

³⁴ Alguns autores criticam o **esverdeamento** de setores produtivos, em parte, devido aos interesses daqueles que produziram novas tecnologias em encontrar comprador para seus produtos; outros por receber incentivos financeiros governamentais, por serem “menos poluentes”. E, ainda, aqueles que apresentaram apenas uma nova roupagem a produtos antigos, que já estavam perdendo mercado.

O **Acordo de Proteção da Camada de Ozônio** foi assinado durante a realização da Convenção de Viena, em 1985, e reiterado pelo Protocolo de Montreal. O Protocolo estabeleceu o ‘princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas’ e adotou o princípio da ajuda à conversão de indústrias utilizadoras de clorofluorcarboneto (CFC) por meio de transferências tecnológicas e financeiras”.

O **Relatório Nosso futuro Comum** (Our common future)³⁵ ou **Relatório Brundtland** – foi elaborado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), após a realização de audiências em todos os continentes do planeta.

Os autores destacaram no relatório: as preocupações da sociedade com o meio ambiente; a necessidade de adoção de novos paradigmas que deveriam pautar as relações humanas e o processo de desenvolvimento do Terceiro Mundo; a responsabilidade dos países ricos de ajudarem os países do Terceiro Mundo no processo de transição de um desenvolvimento predatório para um outro, com base na sustentabilidade; e a definição do conceito de desenvolvimento sustentável.

O Relatório Brundtland cooperou com a colocação da problemática ambiental novamente nos debates internacionais, ao acenar com a possibilidade de um modelo de desenvolvimento capaz de restabelecer o equilíbrio entre o homem e a natureza e de compartilhar com todos os benefícios a ser gerados com a implantação do novo modelo.

FONTE: LE PRESTRE (2000)

A análise geral dos documentos mostra que a questão ambiental foi apreendida e incorporada de forma diferenciada pelos países. Importa dizer que, a problemática ambiental teve significativa penetração no tecido social de diferentes nações do planeta. Em todas as atividades produtivas, o tema ambiental passou a ser discutido; medidas compensatórias, minimizadoras e/ou reparadoras de danos ambientais foram adotadas. Isso, de certo modo, tem reduzido os riscos de desastres ambientais de efeitos globais.

Não se pode, também, deixar de reconhecer, que na luta por um meio ambiente mais sadio, os movimentos ambientais tiveram papel importante ao longo dessas três décadas. Mas, o sucesso obtido não impediu que ocorressem divisões internas nesses movimentos. Desse modo, uma parte dos movimentos ambientais formaram as ONGs ambientalistas, enquanto outra parte foi mantida como movimento ambiental.

As ONGs ambientalistas, parte institucionalizada dos movimentos ambientais, expandiram sua área física de atuação para além das fronteiras de seus respectivos países de

³⁵ O **Relatório Nosso Futuro Comum** ou “Our common future”, é, também conhecido como Relatório Brundtland, em homenagem a Gro Harlem Brundtland, primeira ministra da Noruega, que presidiu a Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD).

origem e ampliaram suas bandeiras de lutas, para incluir problemas ambientais globais e/ou transfronteiriços.

As ONGs organizaram-se e formaram duas frentes de coalização: *(i)* a **primeira frente** – ficou encarregada de “planificar e coordenar as iniciativas de maior significação”. Em tais iniciativas estão inseridas lutas contra qualquer atividade mineral na “Antártica e no Oceano Austral”, defesa das florestas ombrófilas, controle de uso de pesticidas e redução na emissão de CO₂. *(ii)* a **segunda frente** – ficou encarregada da “mobilização de populações locais, em particular as populações autóctones”; reivindicação de benefícios gerados pela exploração de recursos naturais; gestão compartilhada de “projetos de desenvolvimento ou de conservação” (LE PRESTE, *op.cit.*: 138).

Além disso, as ONGs conseguiram credenciamento para participar de negociações e debates oficiais, tanto no nível interno quanto externo. A participação foi materializada nos conselhos ambientais, nos processos de formulação de políticas públicas e em todos os eventos em que a questão ambiental passou a ser discutida, especialmente nas reuniões preparatórias de conferências da ONU, como por exemplo, nos eventos preparatórios da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento³⁶, convocada pela ONU para ser realizada no Rio de Janeiro em 1992.

A convocação da Conferência, que ocorreu em função do conteúdo do relatório Brundtland, refletiu diretamente na dinâmica dos movimentos ambientais, e por sua vez, nas ONGs ambientalistas, que voltaram a ter expressivo apoio da sociedade e significativo papel como interlocutor desta nas negociações com governos de vários países.

Nos eventos preparatórios da Rio-92, os movimentos sociais e as ONGs ambientalistas desempenharam um importante papel, tanto no âmbito interno de cada país quanto nas negociações globais. **No âmbito interno**, a sociedade foi mobilizada para apresentar suas reivindicações (problemas e demandas) relacionadas às questões ambientais e ao desenvolvimento, que requeriam de seus governantes medidas para solucioná-los. Esses movimentos e as ONGs ambientalistas acompanharam e cobraram dos governantes a inserção de demandas nas rodadas de negociações. **No âmbito internacional**, ajudaram na definição das agendas de reuniões dos grupos político e econômico, pressionando seus membros para a

³⁶ A Conferência Rio-92 exigiu dos seus coordenadores, entre eles Maurice F. Strong que secretariou a Conferência de Estocolmo, uma série de negociações e de eventos paralelos, com governantes e técnicos, objetivando harmonizar as inúmeras demandas que deveriam fazer parte de acordos a serem assinados pelos dirigentes dos Países-Membros durante a realização da conferência.

formalização de acordos importantes, relacionados à questão ambiental, ao desenvolvimento e à ajuda tecnológica e financeira para os países do Terceiro Mundo (LE PRESTRE, *Ibid.*).

Os eventos paralelos, preparatórios da Conferência Rio-92, foram organizados, segundo Le Prestre (*idem*: 203 e 210), em torno de quatro eixos: **(i)** primeiro eixo – **eixo político** – participaram governos e organismos internacionais governamentais (OIGs). Diversas reuniões foram realizadas com objetivo de harmonizar posições regionais ou comuns, definir estratégias de negociação, agenda, conteúdo de documentos e, os princípios políticos dos acordos. **(ii)** Segundo eixo – **eixo científico** – formado por representantes de governos dos Países-Membros e especialistas independentes e ligados a OIGs e ONGs. A função principal do grupo era definir cientificamente os problemas que deveriam constar de cada capítulo da Agenda 21 e apresentar proposições. **(iii)** Terceiro eixo – **eixo civil** – formado por representantes de ONGs ambientalistas, desenvolvimentistas e sociais, que além de contribuir para o entendimento dos problemas e com as possíveis soluções, tiveram como principal responsabilidade influenciar na definição das agendas dos demais grupos. **(iv)** O último eixo – **negociações em curso** – espaço reservado para as negociações das Convenções da Diversidade Biológica, das Mudanças Climáticas e das Florestas, com o objetivo de chegar a um consenso sobre o texto final de tais documentos que deveriam ser assinados durante a Conferência.

A Conferência Rio-92³⁷ se destacou das demais por diversos fatores, dentre eles: **(i)** as discussões paralelas, das quais cabe mencionar a do “Business Council for Sustainable Development”, em que diretores de empresas transnacionais examinaram os impactos de suas atividades, sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável e elaboraram um código de conduta, de adesão voluntária, a ser respeitado pelas empresas participantes; **(ii)** a ampla participação de Estado, representantes de setores produtivos, de organismos internacionais, de

³⁷ Na Conferência Rio-92, foram aprovados os seguintes documentos: **(i) Declaração do Rio** – nos seus 27 artigos constam princípios novos – participação, precaução, poluidor-pagador, necessidade dos estudos de impacto e notificação –, que acomodaram as expectativas dos países industrializados e os anseios dos países do Sul. **(ii) Agenda 21** – é um plano de ação contendo programas, com seus respectivos objetivos, estimativas de custos, meios científicos e tecnológicos, recursos humanos e capacitação. **(iii) Declaração de princípios sobre as florestas** – contém princípios que orienta a “gestão, a conservação e o desenvolvimento sustentável de todas as florestas. [...] reafirma a soberania dos Estados sobre a exploração de seus recursos florestais, juntamente a uma recomendação de levar em conta a importância mundial, regional e local das florestas”. **(iv) Convenção-Quadro sobre as Mudanças Climáticas** – assinada durante a realização da conferência, não trouxe benefícios significativos, por conter recomendações não obrigatórias. **(v) Convenção sobre Diversidade Biológica** – a sugestão para elaboração dessa convenção partiu do PNUMA. Ela foi assinada durante a Rio-92, mesmo sem haver consenso entre todos os países participantes. A convenção tem como objetivo “a conservação e a utilização durável dos recursos biológicos e uma partilha equitativa dos benefícios extraídos da utilização dos recursos genéticos” (LE PRESTRE, 2000: 223 *et seq.*).

empresas transnacionais, da comunidade científica, de ONGs ambientalistas, desenvolvimentistas e sociais; *(iii)* os documentos aprovados; e *(iv)* o comprometimento dos governantes de países no sentido de adotar medidas recomendadas durante a conferência, cujos resultados e progressos obtidos, seriam objetos de avaliação cinco anos depois, ou seja, em 1997 (LE PRESTE, *Ibid.*).

Um outro resultado da Eco-92, que apesar de não constar nos documentos oficiais, representa um marco importante para a história da humanidade, foi a “emergência e legitimação do papel da sociedade civil planetária frente à crise socioambiental global, em um mundo governado pelos atores e regras do mercado e da política”. A conscientização da sociedade em relação à problemática ambiental consolidou-se na conferência, surgindo uma nova visão da sociedade frente às crises social e ambiental, com uma perspectiva de resolução destas (LEIS, 1996: 57)

Os ambientalistas e as ONGs ambientalistas continuaram a desempenhar papel relevante nos dois anos que se seguiram ao da realização da Conferência Rio-92. As ações desses grupos foram direcionadas no sentido de pressionar governos para colocar em debate, com diferentes segmentos da sociedade, as propostas contidas nos acordos firmados por ocasião daquela conferência. Também, tentaram influenciá-los na definição e implementação de medidas ambientais.

Não obstante, as ONGs ambientalistas enfrentaram grandes dificuldades de articulação “entre elas mesmas, entre as do Norte e as do Sul, entre as ambientais e as sociais ou dos Direitos Humanos”. Essa desarticulação contribuiu, em grande parte, para o fracasso na obtenção de apoio irrestrito para a sua principal bandeira de luta, que era inserir na agenda governamental as ações constantes na Agenda 21, como prioridade (LESTIENNE, 2002: 1).

Talvez por isso, o aparecimento de um elevado número de ONGs ambientalistas, logo após a Eco-92, não se traduziu em resoluções de problemas ambientais significativos; nem em uma subordinação do sistema econômico aos limites seguros do sistema ambiental; nem em maior poder de pressão e de negociação junto aos setores políticos e empresariais.

Essa disputa entre as ONGs resultou em fragilidade interna que refletiu em todos os campos, principalmente na possibilidade destas exercerem pressões políticas e econômicas, com o objetivo de obter apoio para proceder uma reestruturação do sistema econômico, de modo a iniciar um processo de transição do atual modelo de produção, para outro, com menor impacto sobre o meio ambiente.

No nível interno dos países em desenvolvimento, registrou-se uma forte inoperância das ONGs ambientalistas. Isto porque, os governos dos países em desenvolvimento, possíveis parceiros das ONGs ambientalistas, direcionaram suas preocupações para outros focos – mercado e economia – deixando a questão ambiental e social em segundo plano. Essa opção foi pautada pela necessidade do Estado em gerar excedentes na balança de pagamento e obter recursos financeiros externos para enfrentar as constantes crises econômica, financeira, social e política.

Diante desse cenário, os governantes priorizaram as ações recomendadas no “Consenso de Washington³⁸”. O que significou, na prática, reestruturação de políticas econômicas e cambiais, liberação do mercado para uma livre atuação de empresas multinacionais e redução de recursos destinados aos projetos sociais e ambientais (LESTIENNE, 2002: 1).

Não houve surpresa na Rio+5, evento realizado em Nova York, em 1997, quando na avaliação das propostas constantes da Agenda 21, firmadas na Eco-92, os resultados apontaram que a maioria das 2.500 medidas não tinha sido implementada. E, que as ações que foram efetivadas, não apresentaram resultados satisfatórios no controle dos danos ambientais, por terem sido executadas de modo isolado, sem integração com as demais.

A avaliação feita sobre a atuação do terceiro setor – ONGs ambientalistas e movimentos sociais nos países em desenvolvimento –, durante a Rio+5, também apontou resultados poucos satisfatórios. Parte do fracasso foi atribuído à desarticulação entre ONGs ambientalistas, bem como a dificuldade de firmar parcerias com governo e setor privado. As ações não ofereceram condições para serem replicadas com sucesso em outras localidades, frente à complexidade dos problemas ambientais a serem enfrentados. Tais ações se

³⁸ O **Consenso de Washington** foi formulado pelo economista John Williamson no final dos anos 1980, a partir da sintetização de idéias consensuais de economistas, no qual foram listadas medidas econômicas que deveriam ser adotadas pelos governos dos países do Leste Europeu, em substituição, ainda que temporária, ao planejamento central dos países do bloco soviético, com objetivo de torná-los aptos a vencerem as barreiras do atraso do desenvolvimento e triunfarem no sistema capitalista. Dentre as medidas recomendadas constavam: a liberalização dos investimentos; eliminação de barreiras contra as importações e exportações e contra as transações com moeda estrangeiras; redução dos déficits fiscais; implementação de programas de privatização de empresas estatais.

Nos anos noventa, os países em desenvolvimento que passaram por sérias crises financeira e fiscal nos anos 1980, tiveram que adotar as recomendações do “Consenso de Washington” para ter acesso aos empréstimos do FMI e do Banco Mundial. A promessa daqueles organismos era de que após a implementação de todas as medidas previstas a taxa de crescimento tenderia a apresentar aumentos crescentes ao longo dos anos. No entanto, a partir de 1995, a maioria dos países que implementaram tais medidas começou a sofrer uma desaceleração na taxa de crescimento anual, alguns apresentaram taxas negativas de crescimento econômico. Situação observada especialmente, nos países da América do Sul (Cf.Doc. FUCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, 2005 e MORLEY, Samuel & VOS, Rob. Disponível em: <<http://infoagro.net/shared/docs/a1/Capitulo2.pdf>>. Acesso em 20 set. 2005).

caracterizam por serem pontuais e isoladas, voltadas para problemas específicos de preservação e conservação ambiental³⁹.

Na avaliação feita, entre os intervalos da Rio-92 (Rio de Janeiro-Brasil) a Rio+10 (Johanesburgo-África do Sul), Lestienne (*op.cit.*: 02) observou que predominou dois paradigmas opostos. Nos primeiros cinco anos, o **paradigma ambiental** ditou as regras, com abertura de espaço para a discussão de medidas acordadas na Agenda 21. Sobressaiu “o multilateralismo, a sustentabilidade e a participação ativa da sociedade civil” nos processos decisórios. Mas em termos práticos, pouco representou a priorização de diretrizes em que a questão ambiental e a participação da sociedade estavam implícitas, em função da indisponibilidade de recursos financeiros para implementação de ações pelos países em desenvolvimento.

Após a Rio+5, prevaleceram as orientações emanadas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), ou seja, o **paradigma do mercado**. As multinacionais impuseram regras para o funcionamento dos mercados, ditando as políticas econômicas e financeiras, funcionando como uma auto-regulação; e o Estado e a sociedade civil ficaram afastados de tais processos decisórios (LESTIENNE, *op. cit.*)

Observa-se que as orientações do FMI-OMC, constante do “Consenso de Washington”, instituíram regras que inibiam e limitavam a participação da sociedade, priorizando aquelas estabelecidas pelo mercado. No entanto, o mercado, enquanto instituição, é abstrato, o que impossibilita qualquer tipo de negociação com outros setores que não o de comercialização de produtos e de transações financeiras, onde suas normas são materializadas.

Leis (1996: 47) lembra que:

[...] os principais líderes políticos do momento (tanto do Norte quanto do Sul) colocam seus anseios ambientalistas (sejam grandes ou pequenos) dentro de postulados neoliberais, os quais lhes levam apressadamente a pensar que o mercado internacional e o livre comércio são instrumentos adequados e privilegiados para resolver a crise ambiental global.

Depois de um período de pouca atuação em defesa da questão ambiental surge uma nova oportunidade para as ONGs ambientalistas retomarem suas atividades, em razão do

³⁹Vale esclarecer que as ONGs para executar projetos necessitam de apoio financeiro de outras ONGs e de governos de países desenvolvidos, empresas privadas nacionais e transnacionais e organismos internacionais.

convite da ONU para participarem do **Fórum do Milênio**, evento preparatório da Cúpula do Milênio. O Fórum foi realizado em maio/2000, com a participação de 1350 representantes de ONGs de todos os domínios, inclusive as ambientalistas, e das Sociedades Civis de 140 países, com a finalidade de fazer sugestões para os governantes dos Países-Membros.

Naquela ocasião foi elaborada a “**Declaração Final do Fórum do Milênio – a Declaração e Agenda para Ação de Fortalecimento das Nações Unidas para o Século XXI**”, na qual constam recomendações para a ONU, governos e sociedade civil, sobre os seguintes problemas: *(i)* paz, segurança e desarmamento; *(ii)* erradicação da pobreza (incluindo o cancelamento de dívidas e o desenvolvimento social); *(iii)* direitos humanos; *(iv)* desenvolvimento social e o ambiente; *(v)* desafios da globalização - o alcance da igualdade, justiça e diversidade; e *(vi)* fortalecimento das Nações Unidas e outras organizações internacionais.

Nas recomendações relativas ao tema “Desenvolvimento Sustentável e o Ambiente”, feitas para a sociedade civil, na qual estão aí incluídas as Organizações Não-Governamentais, constam:

1. Continuar desafiando os governos e instituições internacionais para que os mesmos venham a aderir à agenda pelo desenvolvimento social e sustentável. Também deve monitorar o modo que os governantes estão implementando a Agenda 21 e a Declaração de Copenhagen.
2. Ampliar e reforçar o envolvimento e ação de vários setores da sociedade civil no desenvolvimento e nutrindo os padrões sustentáveis de produção e consumo. Documentar as melhores políticas que devem ser compartilhadas pela sociedade civil na área de desenvolvimento social e sustentável.
3. Intensificar interligações entre organizações e movimentos da sociedade civil. As diversas perspectivas e experiências de diferentes setores - mulheres, povos indígenas, agricultores, entre outros - deve ser amplamente disseminado e integrado na formulação dos modelos de desenvolvimento em níveis local, nacional e internacional.
4. Ativamente promover consciência do fato de que, uma vez que as necessidades básicas sejam supridas, o desenvolvimento humano significa "ser" mais e não "ter" mais. Mudanças fundamentais nos valores humanos são os melhores modos de transformar a cultura do consumismo.

5. Adotar e divulgar a Carta da Terra como ferramenta destinada à promoção dos valores e ações, os quais irão promover o desenvolvimento sustentável.

6. Assegurar o apropriado relacionamento entre CSD/ONG, Comitê Dirigente, Comitê Internacional de Esportes Olímpicos (IOCs) e a Comissão Ambiental, para harmonizar a implementação de IOCs com os programas da Agenda 21 relativos a Esportes e Ambiente, conforme o sistema das Nações Unidas.

7. Ser favorável ao conceito e apoiar a implantação do Fundo Ambiental da Internet Global, proposto pela ação do Ambiente Global, pela qual cidadãos de todo o globo podem participar por meio de projetos de desenvolvimento pela criação sustentável de CSOs (SEFIDVASH, 2006).

Nota-se que os representantes da sociedade civil, participante do Fórum, atribuíram à sociedade um papel ativo, no sentido de cobrar de seus governantes a implementação de compromissos assumidos em relação à Agenda 21, ao desenvolvimento social e a sustentabilidade, entre outros.

O documento final, que é a **Declaração Final do Fórum**, subsidiou a elaboração da **Declaração da Cúpula do Milênio das Nações Unidas**, que foi negociada com os chefes de Estado e governantes que participaram da Cúpula do Milênio, realizada em Nova York em setembro/2000. Na declaração da Cúpula do Milênio as questões relativas ao meio ambiente foram inseridas no Capítulo 18, itens 21 a 23, do inciso IV - Protegendo nosso Ambiente Comum:

21. Não devemos medir esforços para libertar toda a humanidade, e acima de tudo todas nossas crianças, da ameaça de vida em um planeta irrecuperavelmente prejudicado pelas atividades humanas, e cujos recursos não serão mais suficientes às suas necessidades.

22. Reafirmamos nosso apoio aos princípios de desenvolvimento sustentável, inclusive aqueles impostos na Agenda 21, concordados a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento.

23. Resolvemos, portanto, adotar em todas nossas ações ambientais uma nova ética de conservação e responsabilidade e, como primeiro passo, resolvemos:

▪▪ Fazer todos esforços para assegurar a entrada da ação prática do Protocolo de Kyoto, preferivelmente até o décimo aniversário da

Conferência das Nações Unidas do Ambiente e Desenvolvimento em 2002, e embarcar na requerida redução de emissão de gases.

- Intensificar nossos esforços coletivos para o gerenciamento, conservação e desenvolvimento sustentável de todos tipos de florestas.
- Pressionar pela completa implementação da Convenção na Diversidade Biológica e da Convenção de Combate à Desertificação em Países Experienciando Severas Secas e/ou Desertificação, particularmente na África.
- Cessar a insustentável exploração de recursos hídricos, desenvolvendo estratégias de gerenciamento hídrico a níveis regional, nacional e local, que promovem ambos acesso justo e suprimentos adequados.
- Intensificar cooperação para reduzir o número de efeitos dos desastres provocados pelo homem.
- Assegurar acesso livre à informação no genoma seqüencial humano⁴⁰.

Observa-se que na Declaração da Cúpula do Milênio das Nações Unidas os chefes de Estado e governantes reafirmam seu apoio aos compromissos firmados na Agenda 21. Também, listaram outros, que apesar de fazerem parte da referida Agenda, mereceram atenção especial, como: ações para viabilizar a implementação das Convenções da Diversidade Biológica e de Combate à Desertificação; assegurar a adoção de ações práticas relativas ao Protocolo de Kyoto; adotar medidas para a gestão sustentável das florestas, dos recursos hídricos e para reduzir os efeitos dos desastres ambientais.

Os compromissos assumidos pelos chefes de Estado e governantes na Cúpula do Milênio em relação à questão ambiental, não reduziram a influência do mercado em todos os setores da economia. Tal influência contribuiu, em grande parte, para que os movimentos sociais e as ONGs ambientalistas encontrassem dificuldades para inserção dos temas: água, energia, saúde, agricultura e biodiversidade, nos debates que ocorreram nos eventos preparatórios da Rio+10⁴¹ e nos acordos a serem assinados durante a realização da Cúpula

⁴⁰ Declaração da Cúpula do Milênio das Nações Unidas. Disponível em: < <http://www.rcgg.ufrgs.br/cap18.htm>>. Acesso em 26 abr. 2006.

⁴¹ A Rio+10 teve como objetivo “reafirmar os compromissos com os acordos e tratados internacionais, especialmente a Agenda 21, assinados desde a Rio-92 e identificar novas prioridades que emergiram nesse período”. Cinco temas defendidos pelas ONGs e movimentos sociais foram negociados e ajustados durante a Rio + 10, em função das divergências de interesses entre países. Foram eles: (i) **água e saneamento** – redução até 2015, de 50% no número de pessoas que não tem acesso a esses serviços; (ii) **energia** – Canadá, China, Índia e Rússia se comprometeram a ratificar o protocolo de Kyoto, o que ocorreu posteriormente. Estados Unidos manteve recusa quanto a sua ratificação; (iii) **saúde** – os Estados se comprometeram a ‘fornecer todos os serviços sanitários básicos eficazes, respeitando as legislações nacionais e os valores culturais e religiosos, em

Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável⁴², em Johannesburgo, África do Sul, em 2002. Esse quadro coloca em evidência que o ambientalismo não apresentava o mesmo vigor de 1992 (Rio-92) e da 1997 (Rio+5).

A fraca atuação das ONGs ambientalistas contribuiu para o deslocamento do foco principal da Cúpula do Milênio para temas que não atendiam ao relatório. São eles: “1) erradicação da pobreza; 2) padrões insustentáveis de consumo e produção; 3) manejo sustentável de recursos naturais; 4) compatibilizar globalização e o desenvolvimento sustentável” (NOVAES, 2002: 26).

Os resultados apresentados durante a conferência, constantes do relatório sobre o Estado do Meio Ambiente no Mundo, apontavam o agravamento da situação ambiental do Planeta e a incapacidade dos Estados e das ONGs ambientalistas, em conseguirem operacionalizar suas propostas e oferecerem à sociedade soluções efetivas para a crise civilizacional contemporânea. São exemplos concretos de ineficácia de medidas de proteção e prevenção ambiental adotadas: *(i)* aumento do aquecimento global, *(ii)* redução da camada de ozônio, *(iii)* aumento no ritmo de desmatamento das florestas tropicais, e *(iv)* aumento da degradação da qualidade dos cursos d’água superficiais.

Além disso, o Plano de Ação, estabelecido na Rio-92 (Agenda 21) mostrou-se de difícil implementação. Os dirigentes dos países desenvolvidos demonstraram pouco interesse em direcionar uma parcela de seus PIBs para serem investidos em programas de meio ambiente dos países em desenvolvimento. Fortaleceram suas justificativas nos inúmeros escândalos de desvio de recursos, noticiados diariamente nos meios de comunicação nacional e internacional. Uma avaliação realizada sobre o envio de recursos para os países em desenvolvimento apontava para percentuais menores do que aqueles enviados antes de Estocolmo-72 e, menos ainda, do que no período entre guerras mundiais (GUIMARÃES, 2001: 7).

conformidade com todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais’; *(iv)* **agricultura** – redução e supressão dos subsídios à agricultura. Não houve acordo dos EUA e Europa na fixação de prazos; *(v)* **biodiversidade** – este tema ficou reduzido aos recursos pesqueiros, objeto de vários acordos multilaterais, em que há preocupação com a redução crescente dos estoques desse recurso (LESTIENNE, 2002: 5-6).

⁴² As negociações que ocorreram durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável apresentavam quatorze pontos de tensão, em que grupos de países se alternavam – ora formando alianças, ora tornando-se opositores, ora fazendo concessões mútuas – de acordo com os temas e seus graus de interesses. São eles: “(1) princípios da Rio; (2) boa governança; (3) direitos humanos; (4) saneamento; (5) fundo de solidariedade; (6) energia; (7) produção e consumo; (8) comércio e finanças; (9) recursos naturais (biodiversidade); (10) mudanças de clima; (11) bens públicos comuns; (12) dimensões sociais; (13) parceria; (14) globalização” (*Ibid*: 03).

Um fato relevante e agravante para as negociações que ocorreram durante a Conferência da “Cúpula da Terra” foi o atentado terrorista de 11 de setembro, nos Estados Unidos. Tal fato contribuiu tanto para aumentar o clima de medo e insegurança no mundo, quanto para fortalecer o posicionamento do presidente daquele país, na rejeição unilateral ao Protocolo de Kyoto e no atrelamento de medidas de segurança nacional com a ecológica.

No evento das ONGs, chamado de ‘contra-cúpula’, que foi realizado simultaneamente à Rio+10, também em Johannesburg, não houve articulação e consenso no sentido de apresentar uma contra-proposta, ou seja, “um documento alternativo à declaração oficial” (LESTIENNE, 2002: 04).

Enquanto, as ONGs ambientalistas pouco conseguiram na definição de temas a serem debatidos na Rio+10, o grupo das grandes corporações, que representavam o mercado, conduziram a agenda, e com “suas propostas neoliberais, esvaziaram os compromissos dos Estados e do poder público em benefício do mercado e do papel das organizações não-governamentais” (PORTO-GONÇALVES, 2004: 162).

Percebe-se atualmente que o desempenho do ambientalismo tem oscilado entre uma participação mais ativa até se aproximar de uma inércia, deixando espaços abertos que têm sido ocupados, com muita competência pelo mercado. Nessa oscilação, o ambientalismo e as ONGs tendem a retomar temas pontuais e problemas específicos de proteção de recursos naturais, para justificar suas existências. Quando na realidade, a situação requer um novo arranjo no modo de atuação e uma dinâmica que acompanhe o ritmo de desenvolvimento e suas conseqüências.

2.2 MOVIMENTOS AMBIENTAIS BRASILEIROS

As primeiras manifestações em defesa da natureza, no Brasil, que ocorreram nos séculos XVIII e XIX, foram promovidas pelos racionalistas brasileiros, identificados por Pádua (2002: 27) como “dissidentes minoritários da elite social brasileira”. As manifestações resultaram de observações dos danos ambientais provocados pelas atividades produtivas, bem como das conseqüências desses sobre o próprio setor produtivo e as comunidades localizadas nas suas proximidades.

Mas as manifestações se limitaram ao plano das idéias, pois aqueles que compartilhavam os mesmos posicionamentos em relação à destruição da natureza, como

Araújo Porto Alegre, Freire Alemão, Gonçalves Dias, Guilherme Capanema e outros, não fizeram qualquer tentativa de mobilização social contra os danos ambientais observados.

Na realidade, os racionalistas se preocupavam com a exploração predatória da natureza, não pelo seu valor intrínseco, mas em função da apropriação privada dos recursos oferecidos pela natureza, sem, no entanto, apresentar como contrapartida o progresso do País. Naquele período, bem como na atualidade, os pensadores enfrentaram forte oposição política e econômica às suas idéias. Tanto que nada foi feito de concreto para reverter o processo de destruição do meio ambiente, denunciado nos inúmeros manifestos escritos por esses pensadores.

Somente na década de 20 do século passado, grupos de brasileiros, fortemente influenciados pelos preservacionistas americanos, passaram a defender a proteção integral de áreas e animais selvagens. Os preservacionistas brasileiros atuavam em entidades privadas, como: “Sociedade para Defesa da Flora e Fauna” (criada em 1927), “Sociedade de Amigos das Árvores” (criada em 1931) e Fundação Brasileira para Conservação da Natureza-FBCN (criada em 1958, vinculada à União para a Conservação da Natureza-UICN).

Membros dessas entidades privadas ocuparam funções de direção nas instituições públicas encarregadas da criação e gestão de áreas naturais, como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), criado em 1967, atual Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); e instituições florestais dos estados de Minas Gerais (criado em 1962) e de São Paulo (criado em 1911).

Já na década de 1970, surgiu no Brasil o “novo ambientalismo”⁴³, época em que o País estava sob uma rígida ditadura militar e que as ações da sociedade eram vigiadas e/ou controladas pelo governo; e qualquer manifestação pública era fortemente reprimida pela força policial do Estado.

Foi nesse contexto político que surgiu o novo ambientalismo brasileiro, com bandeiras de luta mais amplas, que incluíam entre suas demandas a adoção de medidas para reduzir os danos provocados pela poluição urbana; evitar a destruição da floresta Amazônica e

⁴³ Na década de 70, o movimento ambiental brasileiro contava com apoio de movimentos ambientais de outros países, de organismos internacionais, e, também, com a simpatia de dirigentes de outras Nações. Em função deste apoio, outros movimentos sociais que se encontravam à época na clandestinidade, em virtude da restrição de direitos políticos, passaram a engrossar o movimento ambiental brasileiro. O apoio de outros movimentos sociais obrigou o movimento ambiental a ampliar sua pauta de reivindicações, de modo a incorporar ras bandeiras de luta.

de locais de beleza cênica; e contra a instalação e funcionamento de usinas nucleares para geração de energia.

Os problemas ambientais e sociais do Brasil começaram a ganhar visibilidade⁴⁴ interna e externa graças à atuação, ainda que de forma marginal, de alguns intelectuais e cientistas que conheciam, de perto, os movimentos ambientais dos países desenvolvidos e os problemas decorrentes da poluição industrial.

Diversas instituições foram formadas objetivando chamar a atenção da sociedade para os problemas da poluição local. A Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), por exemplo, lutava pela redução e controle da poluição naquele estado; a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), lutava pela universalização dos serviços de fornecimento de água e recolhimento de esgotos nas residências.

Além disso, moradores de comunidades, localizadas nas proximidades de indústrias ou de empreendimentos de significativos impactos ambientais, também realizaram protestos que muito contribuíram para fortalecer o ambientalismo no Brasil. Fazem parte das manifestações: movimento contra a construção do novo aeroporto em Caucaia do Alto/SP; movimento contra a construção das usinas nucleares, movimento para salvar Sete Quedas no Rio Paraná/PR e movimento em defesa da Amazônia (VIOLA, 1991).

Os ambientalistas que lutavam em defesa do meio ambiente no Brasil receberam apoio externo, tanto de ONGs ambientalistas internacionais quanto de governantes de outros países, conseguindo desta forma abrir espaço⁴⁵ para: (i) discutir os problemas decorrentes da poluição industrial e dos efeitos adversos provocados pela instalação de grandes empreendimentos; (ii) sugerir medidas minimizadoras e/ou reparadoras; e (iii) estabelecer alianças com movimentos ambientalistas internacionais.

As parcerias entre as ONGs nacionais e as ONGs internacionais tinham como finalidade pressionar organismos multilaterais, financiadores do desenvolvimento do país. Estes organismos, por sua vez, faziam a mediação entre governo brasileiro e as ONGs

⁴⁴ Os **problemas ambientais** resultaram do rápido processo de industrialização e urbanização do país e do crescimento populacional. Enquanto os **problemas sociais** são conseqüências da concentração de terra e renda, e da rápida tecnificação agrícola – uso de novos insumos e equipamentos na produção agrícolas –, que expulsou do campo para cidade, um contingente significativo da população (DIEGUES, *op. cit.*).

⁴⁵ Jacobi (jan./dez.2003) menciona que as instituições da sociedade civil tiveram um papel relevante na construção dos espaços sociais (JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *In: Sociedade e Estado. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.* v.18, n.1/2, p.315-228, jan./dez. 2003).

nacionais para incluir suas reivindicações na agenda política e evitar que houvesse retaliação política, em relação às manifestações ambientais.

Nos primeiros anos da década de 1980, o ambientalismo brasileiro adquiriu um caráter “bissetorial”. Isto porque, além do grupo de cientistas, intelectuais e membros das comunidades afetadas pela poluição industrial, surgiu um outro, formado por técnicos de agências ambientais governamentais.

A aproximação do corpo técnico governamental do movimento ambientalista teve como finalidade obter apoio para executar suas atividades, limitadas pelo sistema político vigente e pelo desinteresse do Estado em relação à questão ambiental. Nesse período, já havia aproximadamente cerca de quarenta grupos ambientalistas no País, localizados no eixo Sul-Sudeste, nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

No final dos anos 1980, o interesse pela questão ambiental espalhou-se por outros segmentos da sociedade brasileira, ampliando sua base com a incorporação de seis novos setores. Com isso, o ambientalismo brasileiro passou a ser constituído de oito eixos, recebendo a denominação de multissetorialismo⁴⁶.

Para Viola & Leis (1995) e Viola (1991: 11) o ambientalismo multissetorial, caracterizava-se por incorporar diferentes interesses e setores da sociedade. São eles:

- (i) **Ambientalismo *stricto sensu*** – organizações sociais e grupos comunitários ambientalistas de três tipos (profissionais, semiprofissionais e amadores).
- (ii) **Ambientalismo governamental** – agências estatais de meio ambiente, nos níveis federal, estadual ou municipal.
- (iii) **Socioambientalismo** – organizações não-governamentais, sindicatos e movimentos sociais que têm objetivos sociais precípuos, mas incorporam a dimensão ambiental em sua atuação e discurso.
- (iv) **Ambientalismo científico** – pessoas, grupos e instituições que desenvolvem pesquisas científicas sobre a problemática ambiental.
- (v) **Ambientalismo empresarial** – empresários que vinculam sua produção a certos critérios de sustentabilidade ambiental, como o conceito de Qualidade Total e as normas ISO.
- (vi) **Ambientalismo político-profissional** – quadros

⁴⁶ A expressão **multissetorialismo**, segundo com Leis (1999), foi cunhada por Viola e outros autores para caracterizar os movimentos ambientais, da década de oitenta, que são constituídos por setores diversificados da sociedade (LEIS, Héctor Ricardo. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Petrópolis, RJ: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999).

partidários, que procuram estabelecer políticas específicas que vinculem a dimensão ambiental às políticas públicas. **(vii) Ambientalismo religioso** – representantes de religiões e tradições espirituais, que relacionam a dimensão ambiental à consciência do divino e do sagrado. **(viii) Ambientalismo de educadores, profissionais de comunicação e arte** – indivíduos, organizados coletivamente ou não, preocupados com o ambiente, que possuem grande capacidade de influir na consciência das massas.

Nesse período, os grupos ambientalistas, que somavam 400 aproximadamente, em 1985, chegaram a cerca de 700 em 1989. As bandeiras de luta dos ambientalistas restringiam-se ao combate à poluição no Centro-Sul do País e à preservação de ecossistemas naturais – Amazônia e Mata Atlântica –, deixando de lado a apropriação e o “potencial uso racional dos recursos naturais” (VIOLA & LEIS 1995; VIOLA, 1991: p.11).

Loureiro (2002: 19), por sua vez, verificou que cada grupo ou eixo do ambientalismo brasileiro se projetava nos meios políticos e sociais em épocas diferentes. Em cada década, um conseguia ficar em evidência, passando a exercer maior poder de pressão na defesa de seus interesses, sendo em seguida substituído por outro, num processo contínuo de sucessão. Mas o autor observou que nesse processo sucessório, os grupos de interesses não se configuravam em oito eixos, mas em quatro.

Desse modo o autor fez uma nova estruturação dos eixos do ambientalismo, tendo como base a influência, ou melhor, o poder de pressão, exercido pelo grupo durante uma década. Assim, nos **anos cinquenta** – predominou o “ambientalismo científico”, formado por instituições, grupos e pessoas que desenvolviam pesquisas sobre os problemas ambientais; nos **“anos sessenta**, ambientalismo das organizações sociais; nos **anos setenta**, ambientalismo político-profissional e governamental”; e a **partir dos anos oitenta**, os demais grupos ambientalistas (destaque nosso).

Não se pode afirmar se essa sucessão de poder e influência do grupo que ascendia ocorria de comum acordo entre os grupos, ou se era resultado de influência política, ou se usavam algum outro mecanismo de controle ou repressão.

Retomando a questão do agrupamento do ambientalismo brasileiro em quatro eixos feita por Loureiro, observou-se, que as questões ambientais em evidência coincidem com aquelas pontuadas por Ost (1995: 103), no âmbito internacional. De acordo com esse autor, nos anos 1960, a questão ambiental torna-se “objeto de jogada política”, e só no final da

década de 1970 e início da seguinte passa para o terreno regulamentar. Ou seja, de criação de agências gestoras do meio ambiente, de formulação de política ambiental, de elaboração de padrões de qualidade do meio ambiente e de atribuição de responsabilidade ao poluidor pelos danos provocados ao meio ambiente (Princípio Poluidor-Pagador). É o caso do Brasil, que nos anos 1970, criou o órgão ambiental federal (Sema/PR), e estabeleceu vários instrumentos legais de controle da poluição. E, no início da década de 1980, aprovou a Política Nacional do Meio Ambiente.

Ainda nos anos 1980, diversas mudanças ocorreram no País que refletiram diretamente na questão ambiental. A primeira foi no plano político, mudança de sistema de governo de ditatorial para democrático, ainda que sem a realização de eleição direta para presidente. A reconquista pela sociedade dos direitos políticos culminou com a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, encarregada da elaboração de uma nova constituição para o Brasil, refletindo a expressão do regime democrático.

Os constituintes realizaram diversas audiências públicas para discutir com a sociedade temas polêmicos, dentre eles, a gestão dos recursos hídricos e a inserção do tema ambiental na lei maior do País. As contribuições obtidas pelos constituintes, da sociedade civil – ONGs ambientalistas e movimentos sociais – subsidiaram a inserção do tema ambiental na Constituição Federal⁴⁷.

Assim, um capítulo inteiro (Capítulo VI) da Lei Maior do País foi dedicado ao meio ambiente, no qual destaca-se o artigo 225, por considerar o meio ambiente “um bem de uso comum do povo”; por garantir direito a todos a um “meio ambiente ecologicamente equilibrado”; e ainda, por repartir não só com o poder público, mas com todos os cidadãos a defesa do meio ambiente (ASSUNÇÃO, 2000).

Uma outra mudança importante que ocorreu no ambientalismo brasileiro, já nos anos 1990, foi a sua aproximação com as classes populares, por meio dos movimentos de bairros, com técnicos e cientistas, e, ainda, com sindicatos. Como consequência, as questões de moradia, saneamento, qualidade de vida, acesso à terra, defesa dos seringueiros, entre outras, foram incorporadas às suas bandeiras de luta.

⁴⁷ Deve-se salientar que a Constituição tratou da proteção de recursos ambientais em outros Capítulos, recepcionando a Política Nacional do Meio Ambiente e demais normas legais relacionadas à proteção de recursos ambientais. Também estabeleceu a repartição de competência entre as diferentes esferas de governo, que tem influência direta na formulação de normas legais em matéria ambiental e na gestão do meio ambiente.

Sabe-se que em todos os processos – de transição do regime ditatorial para o democrático, e de elaboração da nova constituição – os movimentos sociais, particularmente, o ambiental, tiveram papel importante, tanto na revisão do sistema de governo e na inserção do tema ambiental na agenda política do País, quanto na luta pelo ‘*empoderamento*’ da sociedade civil na conquista de seus direitos políticos.

Nesse período de transição, que compreende o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a questão ambiental ganhou no País grande visibilidade interna, com a escolha do Brasil para sediar a segunda conferência internacional sobre meio ambiente. A realização da Conferência em 1992, no Rio de Janeiro, trouxe benefícios significativos para o ambientalismo brasileiro, que em função de inúmeros debates realizados sobre a questão ambiental, nos eventos preparatórios da Rio-92, passou a ter maior aceitação pelos segmentos periféricos e reticentes da sociedade civil. A partir daí, novos atores passaram a fazer parte do núcleo interno do ambientalismo, ampliando sua base social e sua influência política (BRASIL/ MMA, 2002).

Importa salientar que os debates sobre a questão ambiental contribuíram para ampliar o nível de percepção e conscientização da sociedade sobre essa temática e para colocar na agenda política temas como: exclusão social, pobreza, desemprego, deficiência dos serviços de infra-estrutura – saneamento, habitação, saúde, educação e transporte –, além dos problemas relacionados diretamente com a questão ambiental – poluição, desmatamento, entre outros.

Por outro lado, foi também graças aos eventos preparatórios da Rio-92, segundo Boeira (2005), que o ambientalismo no Brasil “tomou consciência de sua diversidade”, ou seja, de sua multissetorialidade. Para Boeira, essa multissetorialidade, já identificada por Viola, foi formada a partir do avanço “lento e fragmentado” do ambientalismo nas universidades (ambientalismo acadêmico), do ambientalismo autônomo e do ambientalismo empresarial. Essa complexidade do movimento ambiental brasileiro ficou comprovada na pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), com apoio do MMA/MCT, cujos resultados apontaram que:

[...] não há como negar a diversificação e complexificação do movimento ambientalista brasileiro, não só marcadas pela multiplicidade de atores que passaram a falar em seu nome ou a disputar as mesmas idéias, mas também pela expressiva evolução daquilo que se pode chamar de institucionalização

da problemática ambiental no país⁴⁸, e pelo aumento significativo da consciência ambiental da população observada por todos os setores, **dividindo o movimento em duas dinâmicas: uma que diz respeito aos setores estratégicos e outra que se refere ao ‘ambientalismo difuso’**, pulverizado em milhares de ações individuais e coletivas de pequeno porte (destaque nosso) (BRASIL/MMA, 2002: 18)

Um outro acontecimento relevante que fortificou a atuação dos ambientalistas foi a criação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que teve como finalidade “facilitar a participação da sociedade civil na Rio-92; [...] sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira; e [...] apresentar alternativas ao modelo” de desenvolvimento vigente (BRASIL/MMA, 2002: 7).

As discussões que ocorreram durante a realização do fórum contribuíram para o processo de elaboração do documento sobre **“As medidas de proteção adotadas, os problemas ambientais que persistiam, e outros que afetavam a qualidade do meio ambiente no país”**,– encaminhado ao governo brasileiro para ser apresentado no eixo político, do evento preparatório para a Conferência Rio-92, já mencionado anteriormente.

Além desse fórum, os movimentos ambientais e as ONGs ambientalistas desempenharam papel relevante no processo de elaboração do documento oficial **O desafio do desenvolvimento sustentável: Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, a ser apresentado pelo governo brasileiro na Eco-92. Nesse processo, as ONGs e os movimentos ambientais: *(i)* participaram ativamente dos debates promovidos pelos órgãos ambientais – federal e estadual; *(ii)* mobilizaram a sociedade em diversas localidades, particularmente, grupos minoritários que sofriam com a forma predatória de exploração de recursos naturais por grandes empreendimentos; *(iii)* questionaram os estudos ambientais e apresentaram sugestões, quando da realização de audiência pública, pelo Ibama, em rede nacional de televisão, com os especialistas encarregados da elaboração do documento; *(iv)* exerceram pressão, para que as

⁴⁸ Cabe esclarecer que a “institucionalização da problemática ambiental no País”, propriamente dita, ocorreu no âmbito federal, ainda, nas décadas de 1970 e 1980, com a criação da Secretaria de Meio Ambiente (Sema) e a aprovação de vários instrumentos de controle ambiental, inclusive da própria Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.981/81). Entretanto, a “institucionalização”, a que se refere o documento da ISER inclui outras situações: *(i)* a primeira relacionada à estruturação de uma base legal e a criação de órgão estadual gestor do meio ambiente; *(ii)* a segunda refere-se a maior participação da sociedade nos debates relacionados à questão ambiental; e a execução de ações de controle ambiental pelos municípios, no final da década de noventa, quando os governos estaduais repassaram para alguns de seus municípios, atribuições de licenciamento ambiental de determinadas atividades produtivas. Isto ocorreu em decorrência do processo de descentralização administrativa, iniciada pelo governo federal, na década de 1990, no que foi seguido pelos estados.

demandas apresentadas pela sociedade fossem incorporadas ao documento apresentado pelo governo brasileiro no grupo **eixo político** mencionado no item anterior; e (v) organizaram o “Fórum Global” .

É inegável a importância do papel desempenhado pelos ambientalistas para a conscientização da sociedade sobre a problemática ambiental no Brasil, e, ainda, nas execuções de ações de preservação do meio ambiente.

Após a Conferência Rio-92, o ambientalismo no Brasil, como no resto do mundo, sofreu nova alteração. O caráter multissetorial do ambientalismo, que distinguia a diversidade de interesses, agrupados em oito eixos, ficou reduzida na sua atuação, apenas a um, que foi chamado por Boeira (2005) de setorial. A redução dos diferentes grupos de interesses, de acordo com Boeira, deve-se ao papel preponderante assumido pelo setor empresarial em relação à questão ambiental, deixando os demais setores do ambientalismo sem grande representatividade.

O setor empresarial, que historicamente sempre foi contrário à questão ambiental, aderiu em parte, ao ambientalismo quando percebeu as vantagens que a adoção de medidas ambientais preventivas representavam para suas empresas, tanto pela valorização e maior aceitação de produtos no mercado internacional, quanto pela redução dos custos operacionais. Além disso, os empresários perceberam que a liderança do ambientalismo propiciaria a oportunidade de pressionar o governo para transferir a regulamentação de atividades produtivas para o mercado.

A identificação do ambientalismo brasileiro como **setorial** é dada apenas por Boeira; os demais autores classificam como **bissetorial**. O fato é que a ascensão do ambientalismo empresarial, fortificado pela criação do Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (CEBEDS), representou uma inoperância dos demais grupos de interesses (ambientalismo *stricto sensu*; governamental; socioambientalismo; científico; político-profissional; religioso; de educadores, profissionais de comunicação e arte) que fazem parte do ambientalismo brasileiro. Como consequência, a própria mobilização de membros desses grupos ficou restrita a fóruns específicos e a uma atuação mais científica no campo profissional, pelos membros de ONGs ambientalistas.

A visão de Boeira sobre a mudança no ambientalismo brasileiro, de multissetorial para setorial é confirmada em parte por outros autores, inclusive aqueles responsáveis pelas pesquisas do ISER. Os dados da pesquisa, do período de 1992 a 1997, comprovam a ascensão

do ambientalismo empresarial e o crescente número de ONGs criadas por membros do movimento ambiental, oriundos de núcleos ambientais de universidades públicas .

De acordo com a pesquisa, em todo o País, uma multiplicidade de ONGs ambientalistas passaram a atuar de forma mais ativa junto às comunidades, ajudando-as na identificação de problemas prioritários e na elaboração de propostas de soluções.

Com essa forma de atuação, as ONGs ambientalistas tentavam substituir e/ou diminuir o papel do Estado nos locais em que a ausência estatal era sentida pela população mais carente. Com essa finalidade, as ONGs negociaram propostas com setores internos, especialmente o governamental; e externos, como Banco Mundial, Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) entre outros, obtendo apoio financeiro para projetos a serem executados diretamente pelas comunidades afetadas, dentre elas, as tradicionais, indígenas e ribeirinhas⁴⁹.

Crespo (2002: 28) enumera uma série de ações no campo regulamentar da área ambiental em que as ONGs ambientalistas tiveram papel decisivo nos anos 1990:

[...] na renovação do arcabouço legal (conjunto dos marcos regulatórios/legislação) de meio ambiente, tais como a Lei dos Recursos Hídricos (1997) a Lei de Crimes Ambientais (1998) e a Lei que torna obrigatória a educação ambiental no ensino fundamental. [...] no arquivamento da reforma do Código Florestal, proposta pela bancada ruralista do Congresso Nacional.

Faz parte das contribuições dos ambientalistas propostas de políticas públicas que continuam em tramitação no Congresso Nacional:

[...] a Lei Nacional de Resíduos Sólidos, que vai regular a armazenagem de resíduos radioativos e tóxicos, e a Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano, que procura combater a ocupação humana desordenada e proteger áreas de mananciais. [...] Os ambientalistas têm sido igualmente ativos na formulação e no acompanhamento das políticas voltadas para a promoção da Agenda 21 Brasileira e Local (CRESPO, *Ibid*)

⁴⁹ A implementação de projetos pela própria comunidade, ou por entidades civis que representam as comunidades, está prevista na Agenda 21, documento oficial da Eco-92, que sugere como 'parceiros do desenvolvimento sustentável', os *stakeholders*, ou seja, atores relevantes desse processo. Ressalta-se que essa sugestão passou a fazer parte das condicionantes de financiamento do Banco Mundial e de outros organismos internacionais, doadores ou financiadores de projetos ambientais (BRASIL/MMA/MCT e ISER, 2002).

Além da participação na formulação das políticas ambientais, pode-se registrar uma atuação ativa dos ambientalistas em 1997, durante a realização da Rio+5. Naquela oportunidade, membros do Fórum Brasileiro de ONGs e dos Movimentos Sociais para o Meio Ambiente elaboraram o relatório **Brasil Século XXI. Os Caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos depois da Rio-92**. Esse relatório apresentava “um balanço da questão socioambiental e do ‘desenvolvimento sustentável’ no Brasil: diagnóstico, exemplos de enfrentamento dos desafios e propostas” (BRASIL/MMA 2002: 7).

Nos primeiros anos da virada do novo milênio, o País voltou novamente a enfrentar crises econômica, política e institucional, que de certo modo contribuíram para deslocar o foco das questões ambientais globais para problemas como desemprego, balança de pagamento, entre outros. Os problemas ambientais voltaram a ser enfrentados pelo governo novamente de forma fragmentada, como, por exemplo, água, saneamento e florestas, sem uma tentativa de incorporar a dimensão ambiental em todas as políticas públicas.

Isso reflete na proposta de reestruturação do Ibama, em que parte de suas atribuições foi repassada para o Ministério da Agricultura e para a Agência Nacional de Águas. Enquanto a gestão das florestas nacionais ficou a cargo do Poder Público dos três níveis de governo, que para execução de atividades subsidiárias deverá “firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros, observados os procedimentos licitatórios e demais exigências legais pertinentes⁵⁰”. Na prática, percebe-se uma repartição/distribuição das atribuições do Ibama para outros órgãos, que poderá significar um retrocesso na gestão ambiental do País e trazer à tona problemas já vivenciados, antes da criação do Ibama.

Registra-se, no entanto, como um fato importante a “institucionalização da agenda marrom no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e a atuação de várias ONGs na problemática urbana”. Até então, os ambientalistas não manifestavam interesse em relação aos problemas urbanos, antes restritos à pauta de outros movimentos sociais (CRESPO, *Id*: 30).

Em 2002, novamente as ONGs e os Movimentos Sociais voltaram a realizar novo evento, com objetivo de elaborar propostas sobre os temas: política florestal, sociobiodiversidade, Agenda 21, águas, comércio internacional e meio ambiente, energia, florestas e mudanças climáticas. As propostas, elaboradas e discutidas com a sociedade, foram encaminhadas para o governo, com a finalidade de que as mesmas fossem incorporadas às

⁵⁰ Em março de 2006, por meio da Lei 11.284, foi instituído na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

políticas públicas e ao documento a ser apresentado pelo governo brasileiro, nas reuniões preparatórias da Rio+10. (*op.cit.*: 08).

Em suma, o ambientalismo no Brasil emergiu nos anos 1970 a partir de problemas pontuais, sob uma liderança de pequeno grupo de intelectuais e expandiu-se nos anos 1980, ganhando capilaridade nos diferentes segmentos da sociedade e ampliando sua bandeira de luta para problemas socioambientais. Inicia os anos 1990 bastante fortalecido com a realização da ECO-92, entrando em declínio em seguida. Esse declínio pode ser atribuído ao fortalecimento do mercado e ao aumento da fragilidade do Estado, propiciada pelo cumprimento do acordo firmado pelo governo brasileiro com organismos financeiros multilaterais, em razão da adesão ao “Consenso de Washington”. Isto significou a implantação do neoliberalismo no País, enquanto ideologia econômica e política e a descentralização e desconcentração de suas funções para estados e municípios.

O início do novo milênio (ano 2000) trouxe para os ambientalistas novos e velhos desafios. Os novos problemas ambientais surgem diariamente em função do avanço científico e tecnológico que tem alterado significativamente a forma de apropriação dos recursos ambientais e de produção, trazendo, para toda a humanidade, um alto grau de incerteza quanto aos efeitos que os novos produtos poderão provocar no meio ambiente e na saúde humana, como é o caso de organismos geneticamente modificados.

Os velhos problemas ambientais são aqueles provocados pela ocupação de ecossistemas frágeis ambientalmente pela população carente, falta de saneamento, desmatamento, entre outros. Tais problemas demandam uma atuação conjunta de órgãos ambientais com os responsáveis pela implementação de outras políticas, particularmente as sociais.

Nesse sentido, cabe mencionar que os ambientalistas têm envidado esforços, nos últimos anos, para desvincular os problemas ambientais dos sociais. A idéia é voltar a trabalhar apenas questões pontuais, como defesa da floresta Amazônica, em que há facilidade de obtenção de apoio financeiro e político externo, de governos europeus e de instituições multilaterais, como o Banco Mundial.

Dos acontecimentos das últimas três décadas, o movimento ambientalista foi o principal ator de um processo gigantesco de conscientização da sociedade⁵¹ sobre a

⁵¹ **Conscientização da sociedade** é aqui entendida como um processo em que a sociedade passa a ter uma compreensão crítica de sua realidade, atuando de forma individual e/ou coletiva para mudá-la de forma pacífica. A compreensão, por parte da sociedade, das causas e conseqüências dos problemas ambientais, dotou os

problemática ambiental. O ambientalismo vem se caracterizando como uma nova força política, capaz de conseguir de governantes a institucionalização de espaços de participação da sociedade no processo de gestão do meio ambiente, assunto que será tratado no capítulo subsequente.

membros da sociedade de capacidade para lutar – manifestações públicas coletivas – com objetivo de alterar essa realidade.

3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE GESTÃO AMBIENTAL

As manifestações sociais que ocorreram na década de 1970 tinham como objetivo reivindicar dos governantes a democracia, a liberdade e a cidadania. A democracia⁵², como idealizada pelos movimentos sociais, implicava na liberdade para escolher livremente seus governantes, manter sua cultura, exercer o controle das formas como o poder é exercido, além de proporcionar oportunidades para participação efetiva.

A luta pela democracia, segundo Dahl (2001: 58), se justifica pelas conseqüências desejáveis de: “evitar a tirania, direitos essenciais, **liberdade geral**, autodeterminação, autonomia moral, desenvolvimento humano, proteção dos interesses pessoais essenciais; igualdade política; [...] busca pela paz e pela prosperidade” (destaque nosso).

No regime democrático, segundo Dahl (*op. cit.*) o governo assegura aos cidadãos ampla liberdade. Assim, apesar do termo liberdade possuir múltiplas dimensões, importa destacar que “no plano social e político liberdade significa um estado de ausência de coerção provida do grupo, notadamente do poder público”. E, dentro de um regime democrático, a palavra “liberdade significa o uso responsável dos direitos e o exercício consciente dos deveres” (ÁVILA, 1972:419).

O termo **Cidadania**⁵³ em si possui diversos conceitos, mas pode ser definido como “o estatuto oriundo do relacionamento existente entre uma pessoa natural e uma sociedade política, conhecida como o Estado, pelo qual a pessoa deve a este obediência e a sociedade lhe deve proteção”. A relação entre indivíduo e Estado é regulada por Lei do próprio país, fundamentada no princípio da igualdade, e reconhecida no âmbito do direito internacional.

A cidadania é uma das reivindicações e bandeira de luta dos movimentos sociais, por estar implícito nessa luta o direito de participar ativamente do processo de tomada de decisões tanto no âmbito público quanto privado. A luta pela cidadania busca, portanto, romper com: (*i*) o modelo de gestão pública adotado pelos governantes, que se caracteriza pelo “excesso de formalismo, repetição de rotinas, hierarquia rígida, irracionalidades e

⁵² “**Democracia** é a oportunidade dos membros da sociedade de participarem livremente das decisões em qualquer campo, individual ou coletivamente. No sentido mais restrito, o termo designa a oportunidade dos cidadãos de um Estado de participarem livremente das decisões políticas mais específicas que lhes afetam a vida individual e coletiva” (Dicionário de Ciências Sociais: *Ibid.* 316).

⁵³ *op cit.* 177.

relacionamentos impessoais e frios”; **(ii)** “a centralização do poder decisório” e o excesso de tecnicismo dos funcionários públicos; e **(iii)** a prioridade pelo consumo, em que as pessoas passam a ser vistas pela sua capacidade de consumo. Isto é, o indivíduo passa a ter seu valor estabelecido a partir de sua capacidade de compra (GUTIERREZ, 2004: 7-8).

Com a conquista da cidadania, o indivíduo consegue obter outros direitos. Direitos que se concretizam na liberdade política de escolha de seus representantes, direito de participar na gestão do processo produtivo de empresa e dos respectivos lucros; e, ainda na tomada de decisões de políticas públicas, que afetam diretamente suas vidas.

Portanto, a cidadania dá condições ao indivíduo de ser um membro ativo do Estado. Conquistando a cidadania, o indivíduo se investe de plenos deveres para com seu País e com as leis estabelecidas e vigentes; ao mesmo tempo em que têm autonomia para reivindicar direitos sociais e políticos, de forma individual ou coletiva, e participar de atividades públicas como: formulação de políticas e tomadas de decisões públicas.

Mas nem sempre os indivíduos são cidadãos em seus respectivos países. Em muitos países os indivíduos obtêm apenas o direito à nacionalidade, em função de seu nascimento. Enquanto a cidadania, segundo Leff (2001: 125) “surge como uma reação à ordem estabelecida [...] forja seus sentidos através de estratégias de poder, legitimando um espaço próprio nos processos de tomada de decisões, diante do Estado e da empresa”.

Pode-se deduzir que a cidadania é conquistada pela sociedade e precede o direito de participar. Em suma, só existe participação social nos Estados em que seus habitantes são sujeitos de direitos civis e políticos, ou seja, cidadãos que exercem plenamente sua cidadania.

Assim, considerando que a cidadania já é uma realidade na quase totalidade dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, precisa-se, para as análises a serem realizadas no âmbito deste trabalho, compreender como tal conquista repercutiu no direito da sociedade de participar da gestão ambiental e no processo decisório, particularmente naquele referente ao licenciamento ambiental.

A participação, segundo Gohn (2003: 14), pode ser analisada de acordo com três níveis básicos: o conceitual, o político e a prática social. O primeiro nível é o **conceitual**, em que as variações conceituais decorrem do “paradigma teórico em que se fundamenta”. O segundo é o **político**, que pode se apresentar de várias formas, dependendo do estágio democrático em que a sociedade se encontra – se em luta para a sua obtenção ou em processo de consolidação –; e ainda, como discurso político para integrar indivíduos isolados

objetivando o controle social desses indivíduos. O terceiro é a **prática social**, isto é, a participação propriamente dita, que se corporifica nos movimentos, associações e organizações.

Fazendo uma análise nos níveis de participação social, tratados por Gohn – conceitual, política e prática social. Têm-se no nível conceitual diferentes conceitos relativos à expressão “participação social”, inclusive aquele que mais se aproxima da participação no processo de gestão ambiental. No segundo e terceiro níveis, a participação política e a prática social se confundem, pois nos países em desenvolvimento o direito da sociedade de participar encontra-se em estágios diferentes. Em alguns países esse direito está apenas iniciando; em outros os cidadãos já participam de determinadas ações e atividades públicas; em outros os espaços de participação estão institucionalizados, mas a sociedade ainda não conseguiu compreender sua função.

Assim, pode-se deduzir que ocorrem diversas gradações de participação no nível político e na prática social, tanto dentro de um mesmo país quanto em diferentes países. Os níveis de participação poderão evoluir para formas mais democráticas, ou mesmo retroceder, dependendo de como a sociedade encontra-se mobilizada para lutar por esse direito.

A abordagem da participação neste trabalho será estudada e aprofundada do ponto de vista conceitual, seguida de sua finalidade, níveis e tipologias, apontando ainda, as vantagens e desvantagens, e os fatores que a influenciam.

O termo participação, segundo Gohn (*Ibid*: 14), é utilizado há muitas décadas e sempre aparece “associado a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc.”. De acordo com o Dicionário de Ciências Sociais (1986: 869-870), participação é

[...] um conceito genérico usado em sociologia, às vezes como sinônimo de integração, para indicar a natureza e o grau da incorporação do indivíduo ao grupo. Outras vezes, como norma ou valor pelo qual se avaliam tipos de organização social de natureza social, econômica, política etc.

A participação social cívica ou popular vem substituindo recentemente outros conceitos básicos do desenvolvimento social, com a promoção, o bem-estar e o desenvolvimento de comunidades, reduzindo-os à condição de simples técnicas a serviço de um processo mais amplo.

Percebe-se, no conceito acima, que o termo “participação” tem seu entendimento ampliado de modo a abarcar outras áreas. Com isso, a participação assume o papel de instrumento de outras áreas, ao mesmo tempo em que essas passam a ter seus conceitos limitados “à condição de simples técnicas”.

Ainda, segundo esse dicionário, o conceito de participação nos países em desenvolvimento assume as formas **política, social e econômica**. A **política** tem um papel primordial, em função das restrições de direitos políticos e do regime político ditatorial, que persistiu na maioria dos países em desenvolvimento, até os anos 1980, inclusive no Brasil.

Já a participação **social** e a **econômica** são bandeiras de lutas mais recentes, pois a população que vive nos países em desenvolvimento está ainda aprendendo a reivindicar direitos de participação nos lucros das empresas e nas decisões públicas. No entanto, as reivindicações da população continuam a ocorrer em função de problemas pontuais.

Registra-se, ainda, que a sociedade da maioria dos países em desenvolvimento não conseguiu se organizar plenamente, de forma que sua luta seja por questões de interesse regional, nacional, ou global e não apenas local.

Essas mesmas formas de participação encontram-se aprofundadas em Gutierrez (2004: 8), quando ele afirma que a **participação econômica** se concretiza nas maneiras “organizadas de resistência e lutas de classe”. Essa participação tem como objetivo a obtenção de benefícios, como por exemplo, participação nos lucros e/ou na co-gestão de empresas. A **participação política** se materializa na escolha de governantes, feita pelos indivíduos por meio do voto; enquanto a **participação social** se materializa nas questões formais e livres. Nas formais, a participação ocorre via pagamento de impostos, serviço militar obrigatório; e nas questões livres, a participação efetua-se por meio de manifestações sociais no processo de tomada de decisão, entre outras.

Já na visão de Ammann (1982), existe apenas a **participação social**. Para essa autora, a **participação social** possibilita os sujeitos sociais a terem parte na produção e no usufruto dos bens produzidos e, ainda, na gestão, no processo de formulação de políticas públicas e de tomada de decisão.

Na realidade, as subdivisões de participação em social, econômica e política, feitas pelos autores citados, tiveram como objetivo dar uma noção das diferentes formas de participação observadas nos países em desenvolvimento. Isto porque a conquista do direito de

participar vem ocorrendo paulatinamente e não simultaneamente em todos os níveis e formas. Acredita-se que, em muitos países, ainda é cedo para se falar em uma participação efetiva.

Quanto ao direito de participar, ele é considerado como um dos mais importantes direitos conquistados pela sociedade nos últimos anos, que pode e deve ser exercido pelos indivíduos, desde a escola, associações de bairros até às instâncias decisórias de políticas públicas e de implementações de ações que são programadas e realizadas em prol da melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Dentro dessa visão, Jacobi (2003: 323), enquadra a participação social “no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso”. Seguindo esse mesmo posicionamento, Lumbabo (2000: 56) vê a participação social como “mecanismo de politização e inclusão dos excluídos nos processos de tomada de decisões, até defesas essencialmente utilitaristas – a participação como mecanismo de repartição das responsabilidades”.

Observa-se que não há conflitos entre os diversos conceitos de participação social acima citados; pelo contrário, em todos encontra-se alguns pontos em comuns, principalmente nas práticas participativas. Em resumo, na visão dos autores, a participação é: *(i)* resultado da politização dos indivíduos; *(ii)* uma forma de inclusão daqueles que se encontram excluídos de quaisquer benefícios; e *(iii)* um novo direito a ser exercido, especialmente, nos processos decisórios de políticas públicas, de modo a equilibrar as decisões ali tomadas.

A participação passou a fazer parte das bandeiras dos movimentos sociais após a Segunda Guerra Mundial, quando a humanidade compreendeu que sua sobrevivência estava seriamente ameaçada por decisões tomadas pelos seus governantes e representantes do capitalismo, cuja preocupação maior era manter o ritmo do processo de desenvolvimento a qualquer custo.

Soma-se a isso a percepção de membros dos movimentos de que, apesar das inúmeras conquistas obtidas, estas, na sua maioria, ou não se efetivavam, ou eram postergadas, ou deturpadas no processo decisório, por contrariar interesses econômicos e políticos.

Assim, havia necessidade de se buscar formas de transformar as conquistas em ações efetivas. Para isso, foi acrescentada, às bandeiras de luta dos movimentos sociais, a reivindicação de espaços institucionalizados para a participação de representantes da

sociedade civil no processo decisório. Tais representantes deveriam fazer parte da arena política de negociações existentes, como por exemplo, fóruns, reuniões e conselhos públicos, em que as decisões de políticas públicas estavam sendo tomadas.

Destaca-se que nesse processo o ambientalismo teve um papel relevante, pois organizou manifestações públicas, divulgou e compartilhou, com a sociedade em geral e com comunidades afetadas, informações importantes sobre eventos e acidentes ambientais. Todo o processo contribuiu para a conscientização da sociedade quanto às transformações ambientais – origens e conseqüências sobre a saúde humana, a qualidade de vida e o meio ambiente –, despertando, nos indivíduos, interesse pela questão ambiental e pelo desejo de se envolver direta ou indiretamente nos processos de tomada de decisão, de modo a poder influir nas formulações de políticas públicas.

Mas foi na Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, que teve início o processo de institucionalização da participação social nas decisões governamentais relativas ao meio ambiente e o reconhecimento de que a sociedade precisava ser informada, conhecer a problemática para participar e assumir responsabilidades na preservação e na melhoria do meio ambiente. Para isso, foi incluído como um dos itens da “Declaração sobre Meio Ambiente Humano” – um dos documentos da conferência – o trabalho de educação em questões ambientais⁵⁴.

Desde então, a participação social na gestão do meio ambiente passou a fazer parte de todas recomendações de eventos organizados pela ONU, em que a questão ambiental foi tratada. Na segunda conferência ambiental, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) – conhecida como Rio-92 ou Eco-92 –, esse foi um dos temas mais debatidos.

A relevância da participação social para a concretização do modelo de “desenvolvimento sustentável” fez com que ela fosse inserida na Seção III - **Fortalecimento do Papel dos Grupos Principais** – da Agenda 21, o mais importante documento da

⁵⁴Das recomendações constantes na “Carta de Belgrado”, de 1975, a serem adotadas pelos dirigentes dos países, destaca-se a adoção de medidas para viabilizar a educação ambiental. A idéia, segundo Pelicioni (2004: 446) era promover a “conscientização, a aquisição de conhecimentos, a formação de atitudes, o desenvolvimento de habilidades e de capacidade de avaliação e a participação”. Todos esses requisitos ajudariam os indivíduos a compreender a problemática ambiental e a participar de processos decisórios, sem se deixar manipular política e ideologicamente (destaque do autor). [PELICIONI, Andréa Focesi. Trajetória do movimento ambientalista. In: (Editores) Arlindo Philippi Jr., Marcelo de Andrade Romero e Gilda Collet Bruna. *Curso de Gestão Ambiental*. Barueri, SP: Manole, 2004].

conferência. O Capítulo 23, da agenda, introduz o tema **participação social**. No preâmbulo desse capítulo são feitos os seguintes enunciados:

23.1. O compromisso e a **participação genuína** de todos os grupos sociais terão importância decisiva na implementação eficaz dos objetivos, das políticas e dos mecanismos ajustados pelos Governos em todas as áreas de programas da Agenda 21.

23.2. Um dos pré-requisitos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável é a ampla **participação da opinião pública na tomada de decisões**. Ademais, no contexto mais específico do meio ambiente e do desenvolvimento, surgiu a necessidade de novas formas de participação. Isso inclui a necessidade de **indivíduos, grupos e organizações de participar em procedimentos de avaliação do impacto ambiental e de conhecer e participar das decisões**, particularmente daquelas que possam vir a afetar as comunidades nas quais vivem e trabalham. Indivíduos, grupos e organizações devem ter acesso à informação pertinente ao meio ambiente e desenvolvimento detida pelas autoridades nacionais, inclusive informações sobre produtos e atividades que têm ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, assim como informações sobre medidas de proteção ambiental.

23.4. As áreas de programas especificadas adiante referem-se aos meios para avançar na direção de uma **autêntica participação social** em apoio dos esforços comuns pelo desenvolvimento sustentável (Agenda 21, 1996: 445) (destaque nosso).

Importa salientar que a Seção III, da Agenda 21, abrange dez capítulos, do 23 ao 32, sendo que em nove desses estão previstos programas e atividades, em que a participação de representantes de determinados grupos sociais é considerada fundamental. Consta, ainda, recomendações para a inserção de representantes da sociedade em outros fóruns em que as decisões sobre desenvolvimento e gestão ambiental são tomadas (Caixa 3.1).

Caixa 3.1

Capítulos 24 a 32 da Agenda 21 - participação social

- (i) **Capítulo 24 – Ação Mundial pela Mulher, com vistas a um Desenvolvimento Sustentável e Equitativo** – é enfatizado o papel da mulher “nas tomadas de decisões políticas e econômicas”.
- (ii) **Capítulo 25 – A Infância e a Juventude no Desenvolvimento Sustentável** – a participação da

juventude “nas tomadas de decisões sobre o meio ambiente e desenvolvimento e na implementação dos programas” ali previstos é considerada essencial; pois a juventude representa cerca de 30% da população mundial.

(iii) Capítulo 26 – Reconhecimento e Fortalecimento do Papel das Populações Indígenas e suas Comunidades – é recomendada “a participação das populações indígenas e suas comunidades, nos planos nacional e local, nas estratégias de manejo e conservação dos recursos e em outros programas pertinentes”.

(iv) Capítulo 27 – Fortalecimento do Papel das Organizações Não-Governamentais: Parceiros para um Desenvolvimento Sustentável – é recomendada a participação de representantes de ONGs “nos mecanismos ou procedimentos nacionais estabelecidos para executar a Agenda 21”.

(v) Capítulo 28 – Iniciativas das Autoridades Locais em Apoio à Agenda 21 –, dentre as atividades previstas neste capítulo consta uma em que “cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e aprovar uma ‘Agenda 21 Local’.

(vi) Capítulo 29 – Fortalecimento do Papel dos Trabalhadores e de seus Sindicatos – neste capítulo está prevista a atividade de **fortalecimento da participação e das consultas**, a ser desenvolvida pelos governos, comerciantes e industriais, com objetivo de inserir trabalhadores e seus sindicatos no processo de tomada de “decisões sobre a formulação, implementação e avaliação de políticas e programas nacionais e internacionais sobre o meio ambiente e desenvolvimento, inclusive políticas de emprego, estratégias industriais, programas de ajustes de mão-de-obra e transferências de tecnologia”.

(vii) Capítulo 30 – Fortalecimento do Papel do Comércio e da Indústria – a recomendação é de que esses dois setores produtivos – comércio e indústria –, bem como suas organizações representativas participem da “implementação e avaliação das atividades relacionadas com a Agenda 21”.

(viii) Capítulo 31 – A Comunidade Científica e Tecnológica – essa comunidade tem papel relevante no “processo de tomada de decisões relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento”. As pesquisas, os estudos e as tecnologias desenvolvidas deverão contribuir tanto para o desenvolvimento econômico das nações, quanto para subsidiar os tomadores de decisão, os formuladores de políticas ambientais e os encarregados de planejar o desenvolvimento.

(ix) Capítulo 32 – Fortalecimento do Papel dos Agricultores – a participação dos agricultores e de suas organizações representativas deverá ocorrer na formulação de políticas, nas deliberações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Banco Mundial, bancos regionais e de desenvolvimento e outras organizações nacionais ou internacionais, relativas ao desenvolvimento rural (Agenda 21, 1996: 445 *et. sequ.*).

FONTE: CNUMAD/Agenda 21, 1996.

Os negociadores da Rio-92, além de inserirem a **participação** da sociedade nos programas e atividades constantes da Agenda 21, indicaram as ações e atividades a serem executadas por governantes e representantes dos setores produtivos – indústria, agricultura, comércio –, com objetivo de contribuir para a materialização da participação. Também deixaram previstas as situações em que a participação deveria ser incentivada e fortalecida, como por exemplo, nas atividades de gestão ambiental, no planejamento do desenvolvimento, nas formulações de políticas públicas e nas deliberações sobre desenvolvimento rural.

A atenção especial dada à participação social pode ser notada em um outro documento da CNUMAD, **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, em que esta foi tratada como um princípio, o Princípio 10:

A **melhor maneira** de tratar as questões ambientais é **assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados**. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. **Os Estados irão facilitar e estimular** a conscientização e a **participação popular**, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (destaque nosso).

Pode-se notar que, na Declaração do Rio, o tema **participação** recebeu status de princípio, conseguindo sintetizar todas as demais formas como o tema foi tratado nos capítulos da Agenda 21.

Na Declaração de Johannesburg, documento da última Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio + 10), realizada em Johannesburg/2002, a participação da sociedade na formulação de políticas públicas, nos processos de tomada de decisões e na implementação de ações em todos os níveis, foi validada e reforçada como primordial para viabilizar o desenvolvimento sustentável (MACHADO, 2005).

Em todas as recomendações de participação social, pode-se observar que o Estado tem um papel primordial, não apenas na institucionalização, mas no incentivo da participação, inclusive na divulgação de informações essenciais sobre o meio ambiente. A educação ambiental e a produção e divulgação de informação relativas ao meio ambiente entram,

portanto, como suportes indispensáveis para a formação de massa crítica e para subsidiar os indivíduos na sua prática participativa que inclui o processo decisório de políticas públicas.

Em função dessas e de outras recomendações emanadas de Conferências e Acordos Internacionais, a participação social foi inserida: *(i)* nas Constituições de muitos países, como por exemplo, na da Finlândia; *(ii)* nos processos de gestão ambiental – concessões de autorizações e/ou licenças ambientais e na elaboração e aprovação dos Estudos de Impacto Ambiental, como é o caso do Brasil; e *(iii)* nos projetos ambientais financiados e apoiados por organismos internacionais, como Banco Mundial, JICA e GTZ, dentre outros.

3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA)

O enfoque da participação nesse item do trabalho refere-se à participação da sociedade no processo de avaliação de impacto ambiental (AIA). Nesse sentido, buscou-se fazer uma breve abordagem da AIA, um instrumento da política ambiental brasileira, que será analisado no item 5.2.6, do Capítulo 5 deste trabalho.

A Avaliação de Impacto Ambiental é um instrumento que encerra em si um conjunto de procedimentos, que permite avaliar proposta de política, plano, programa e também de empreendimentos e de suas alternativas, ajudando a identificar os impactos socioambientais que tais propostas possam acarretar ao meio ambiente e às comunidades e a minimizá-los.

Moreira⁵⁵ (1985 *apud* ROCHA, CANTO, e PEREIRA, 2005), conceitua Avaliação de Impacto Ambiental, como sendo um instrumento de política ambiental, que é formado por um conjunto de procedimentos capazes de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles devidamente considerados.

A AIA foi adotada inicialmente nos Estados Unidos no início da década de 1970, por meio da *National Environmental Policy Act*. No Brasil, ela foi inserida como um dos instrumentos da Política Ambiental, que inclui em suas etapas, a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e de seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), que pode incluir ou não a participação dos atores envolvidos.

⁵⁵ MOREIRA, I. V. D. **Avaliação de Impacto Ambiental – AIA**. Rio de Janeiro, FEEMA, 1985.

Wood (1996: 226), identificou, no Conselho Ambiental e Conservação da Austrália e Nova Zelândia, quatro princípios da participação pública no processo de AIA. São eles:

(i) Participação na avaliação de propostas completas, oferecendo ao conselho opiniões, provendo conhecimento local, propondo alternativas e comentando como uma proposta pode ser alterada, para melhor proteger o meio ambiente.

(ii) A recomendação é de que os indivíduos se envolvam cada vez mais cedo nas etapas do processo de AIA, de modo a aumentar a eficiência desse processo. Deve ainda, participar de associações e partidos políticos, planejando atividades e programas prematuramente, desde que possa influenciar nas propostas de desenvolvimento e avaliação.

(iii) Informando-se e envolvendo-se na administração e nos resultados de processo de avaliação de impacto ambiental, incluindo:

- relatórios de avaliação ou de autorizações de multas/taxas;
- determinação de diretrizes, dando consentimentos e condições a grupos;
- monitorando e consentindo atividades de auditoria;
- recomendações ambientais e justificativas para aceitação ou rejeição de projetos/atividades nos processos de tomada de decisões (tradução livre).

Pode-se considerar que esses princípios, enquanto construções teóricas da participação pública, passaram a orientar a sociedade sobre as diversas formas de participar no processo de AIA e qual o papel a ser desempenhado por elas nas suas diversas etapas. E, que apesar de se referir especificamente à Austrália e à Nova Zelândia, tais princípios também orientam agências ambientais de outros países, que tentam inserir a sociedade nos processos decisórios de gestão ambiental.

A participação da sociedade no processo de AIA contribui para a efetividade de um conjunto de funções atribuídas a AIA. Tais funções, segundo Lacoste *et al*⁵⁶ (1988 *apud* BURSZTYN, 1994: 49-50), têm como propósito:

⁵⁶ LACOSTE, Paul *et al.* **L'Evaluation Environnementale: une pratique à generaliser, une procédure d'examen à parfeire.** Rapport du Comité d'Examen de la Procédure d'Evaluation Environnementale, Quebec, 1988.

- servir de instrumento de consideração dos aspectos ambientais no planejamento dos projetos. [...] ação que permite uma melhor harmonização entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente;
- realizar um exercício de síntese dos fatores ambientais mais pertinentes para a tomada de decisão.
- viabilizar canais de participação da população. Para realizar uma verdadeira mudança de atitudes e comportamentos com relação a questões ambientais e, dessa forma, assegurar a durabilidade do desenvolvimento, é necessário associar a população ao processo de avaliação das atividades, através de mecanismos de consulta e participação. Nesse sentido, a participação das populações afetadas ou interessadas por um projeto representa uma garantia com relação a um planejamento rigoroso e uma decisão socialmente consciente e, pública.

3.1.1 Objetivos da participação social no processo de AIA

Nos últimos anos, em função da abertura de canais de interlocução entre sociedade e governo, como resultado das ações reivindicativas dos movimentos sociais, surge a oportunidade de representantes da sociedade civil contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, particularmente, da gestão do meio ambiente e de etapas do processo de AIA.

No entanto, por se tratar de um espaço ainda não consolidado culturalmente e politicamente, pode-se identificar a existência de múltiplas finalidades, que nem sempre estão em plena consonância com aquelas demandadas pelo processo de gestão do meio ambiente.

Para Canter (1998: 712) os objetivos da participação social nas etapas de avaliação de impacto ambiental (AIA) compreende ...

[...] um processo bidirecional e contínuo de comunicação que implica: *(i)* facilitar o entendimento pelos cidadãos dos processos e mecanismos, por meio dos quais a agência responsável investiga e resolve os processos e necessidades ambientais; *(ii)* manter o público completamente informado sobre o estado e progresso dos estudos e das implicações das atividades de avaliação e formulação de projeto, plano, programa ou política; e *(iii)* solicitar aos cidadãos afetados que expressem de forma ativa suas opiniões (tradução livre).

Canter (*op. cit.*) deixa explícito nessas suas colocações que a participação da sociedade no processo de Avaliação de Impacto Ambiental deverá ocorrer após a realização

dos estudos ambientais. De início, a sociedade é apenas informada da proposta e dos estudos que serão elaborados pelos especialistas da área ambiental; e só posteriormente, é aberto espaço para que todos os indivíduos, que serão afetados pela implantação do projeto ou da atividade, possam manifestar suas opiniões a respeito.

Nessa mesma perspectiva cabe apresentar o trabalho de Boyle et Mubvani⁵⁷ (1995 *apud* ANDRÉ *et al*, 1999: 187-188), sobre os objetivos da participação da sociedade no processo de AIA. Os autores identificaram, na sua investigação, seis objetivos: cooptar, informar-educar, coletar informações, reivindicar, consultar e decidir.

Cooptar, segundo esse autor, “é uma tentativa de manipulação da opinião pública de maneira a aumentar o número de pessoas que apóiam o projeto ou fazer crer que as populações afetadas aceitam ou endossam o projeto”.

Segundo Muntemba⁵⁸ (1996: 69 *apud* ANDRÉ *et al* 1999:187-188) a manipulação da opinião pública é uma prática corrente na avaliação ambiental e ocorre dentro de todos os países, não apenas daqueles que se encontram em processo de desenvolvimento. A cooptação visa, portanto, obter apoio a um projeto ou a uma atividade, particularmente de pessoas que serão afetadas diretamente pelos seus efeitos negativos.

Na cooptação, os proponentes de projetos e/ou atividades podem recorrer aos seguintes métodos: coerção, persuasão e promessa de compensação. Na visão dos proponentes de projetos e/ou atividades este é um “meio de comprar o direito de modificar o meio ambiente” (*op. cit*:187-188).

Situação essa que, de certa forma, foi ignorada até mesmo pelo Conselho da Europa, que ao baixar a Diretiva Européia 85/537/CEE, não fez nenhum tipo de menção a atenuação de impactos ambientais provocados pela implantação de projetos, nem as formas de compensação, deixando esse assunto a cargo das agências ambientais dos Países-Membros e/ou do proponente do projeto ou atividade.

O indivíduo quando é **cooptado** por grupos econômicos e/ou políticos fortes, sua opinião fica manipulada e sua participação, enquanto representante de interesse de um determinado grupo, fica comprometida. Nesse caso, pode-se inferir que não existe participação efetiva, mas uma falsa participação.

⁵⁷ BOYLE, J. et MUBVANI T., **Training manual for environmental impact assessment in Zimbabwe**. Department of Natural Resources, Ministry of Environment and Tourism. Zimbabwe, 1995.

⁵⁸ MUNTEMBA, Selon. Public participation in EA in bank-supported projects in Sub-Saharan Africa. *In*: Goodland et al (éd), 1996: 81-106.

A participação com objetivo de **informar-educar** – a difusão de informação é feita de maneira a despertar nos indivíduos consciência e preocupação em relação ao projeto ou atividade, desde a sua concepção até o posicionamento da organização. Contudo, só eventualmente, poderá ocorrer o recolhimento de comentários dos cidadãos sobre a proposta.

Nos exemplos citados pelos autores, referente ao objetivo **informar-educar**, reproduzidos no quadro 3.1, – síntese dos objetivos da participação social nas etapas do processo de AIA –, verifica-se que em um primeiro momento, o proponente da atividade ou projeto ou a agência ambiental informa os indivíduos sobre sua proposta. A partir de então, é mantido aberto o canal de comunicação com a comunidade – *(i)* em uma segunda etapa “relata o estágio atual dos avanços dos trabalhos”; *(ii)* em seguida, explica os termos ou conceitos utilizados; *(iii)* divulgam para a sociedade as decisões tomadas; *(iv)* registram todas as ocorrências – elaboração de um dossiê –, disponibilizando os registros para a comunidade, e por último, *(v)* tornam pública a decisão tomada. (*op.cit.*)

De acordo com Muntamba⁵⁹ (1996: 69 *apud* ANDRÉ *et al*, 1999: 183), esse objetivo “informar-educar” se fundamenta em três pressupostos: *(i)* o primeiro refere-se às pessoas que serão beneficiadas pelo projeto ou atividade proposta; *(ii)* o segundo – refere-se àquelas pessoas, que mesmo sem compreenderem as atividades em curso, vislumbram a possibilidade de haver uma mudança; e *(iii)* por último, estão aquelas pessoas indiferentes, desprovidas de quaisquer informações sobre o assunto. Ou seja, desconhecem o processo, por isso não fazem nenhum tipo de exigência ou opção.

Quanto à difusão de informação, essa contribui para a conscientização da sociedade e para a formação de massa crítica a respeito das conseqüências ambientais, provocadas por determinado projeto ou atividade produtiva. Na base de tal objetivo está o princípio democrático que rege atualmente a administração pública, e se concretiza por meio da informação e da participação da sociedade, especialmente, nas questões relacionadas ao meio ambiente.

Assim, os indivíduos, quando dispõem de informações a respeito dos problemas que poderão ocorrer com a implementação de projetos ou atividades, passam a lutar por seus direitos. Já aqueles que desconhecem ficam fora dessa luta, pois não compreendem seu papel no grupo.

⁵⁹ *Op cit.*1996.

Na participação com a finalidade de **coletar informações** – os indivíduos fornecem elementos aos encarregados da elaboração do estudo ambiental, ao reagirem em relação ao projeto ou atividade proposta, e às posições da organização. Os indivíduos podem também fazer comentários e recomendações a respeito da proposta. As informações poderão ou não subsidiar a equipe de elaboração do estudo ambiental. Na realidade, a equipe tenta levar em conta as informações recebidas (ANDRÉ *et al*).

A participação com finalidade de **reivindicar**, de acordo com ANDRÉ *et al* (*ibid*: 187-188) consiste em firmar posição, para fazer valer direitos, dentro de um contexto de justiça e equidade. A participação da sociedade com objetivo de **reivindicar**, em alguns casos, adquire importância que ultrapassa o âmbito local, o regional e mesmo o nacional. A reivindicação de grupos ambientais, em diferentes instâncias de poder, tem conseguido apoio da mídia, obtendo com isso, projeção nacional e internacional. Isso contribuiu para o fortalecimento dos grupos, que por meio de seus representantes, conseguem inserir suas demandas, como prioridade, na agenda política de seus governantes.

A participação com o propósito de realizar **consulta** ocorre por meio de inquéritos, audiências públicas ou outros mecanismos em que a população possa manifestar sua opinião sobre o assunto tratado. Na área ambiental a participação com tal finalidade se materializa nas consultas feitas por meio de questionários, entrevistas e outros mecanismos utilizados em pesquisas e pelos meios de comunicação de massa.

Mas o principal fórum de participação da sociedade no processo de gestão ambiental são as audiências públicas, realizadas para discutir o RIMA de projetos ou atividades de significativo impacto ambiental. Nas audiências, a comunidade afetada diretamente pela implantação do empreendimento ou pelos impactos ambientais provocados por esse, manifesta sua opinião, levanta questionamento, faz sugestão e negocia medidas compensatórias.

A participação com a finalidade de **decidir** se materializa nos fóruns e conselhos. Na área ambiental, os principais locais de decisão sobre política ambiental, normas, regulamentos ocorrem nos conselhos de meio ambiente. No Brasil, os conselhos de meio ambiente – federal, estadual e municipal –, têm entre seus membros, representantes da sociedade civil – ONGs e/ou Associações – que participam de debates e da elaboração e aprovação de normas e resoluções ambientais.

Em função da argumentação apresentada pelo autor em cada um dos objetivos da participação, pode-se inferir que os objetivos **cooptar** e **recolher informação** atendem aos interesses dos proponentes de projetos ou atividades. Enquanto os demais – **informar-educar, reivindicar, consultar e decidir** – têm como foco principal indivíduos e/ou comunidades afetadas diretamente pelos impactos ambientais resultantes da implantação do projeto ou da atividade proposta.

Uma outra visão dos objetivos da participação da sociedade nas várias etapas do processo de AIA é apresentada por Bishop⁶⁰ (1975 *apud* Canter, 1998: 719-720). Na visão desse autor a participação na AIA visa:

- (i) Coordenar, difundir e educar por meio da divulgação de informações sobre o EIA e sua finalidade. Desse modo, devem ser divulgadas as informações sobre os progressos e resultados do EIA/RIMA e os possíveis impactos ambientais.
- (ii) Identificar os problemas, necessidades e valores mais importantes – identifica e determina quais os recursos ambientais mais importantes, para os diversos setores públicos localizados na área; também define os problemas e necessidades ambientais, e relaciona as possíveis soluções.
- (iii) Conceber idéias e solucionar os problemas – nessa etapa são identificadas alternativas para a resolução de problemas que normalmente não são considerados no processo de planejamento da atividade. Além disso, é possível listar as medidas corretivas das diversas alternativas, para minimizar os efeitos ambientais negativos.
- (iv) A forma como a comunidade reage ante as propostas (essa forma é considerada o retorno que a sociedade dá para o proponente) – permite sondar as opiniões do público sobre a inter-relação dos recursos e a intervenção.
- (v) Valorização de alternativas – está intrinsecamente ligado ao objetivo anterior, que se refere ao retorno dado pelo público – apresentadas pelas comunidades afetadas, especialmente as que tratam de recursos ambientais recreativos, tende a fortalecer a participação do público nesse tipo de processo.

⁶⁰ BISHOP, A.B. **Structuring Communications Programs for Public Participation in Water Resources Planning**. IWR Contract Rep. 75-2. US Army Engineer Institute for Water Resources. Fort Belvoir. Va. Mayo 1975.

(vi) Resolução de conflito por consenso – nesse caso deve haver uma mediação das diferenças entre vários grupos de interesse. Quando se consegue harmonizar os conflitos de interesses, evitam-se custos desnecessários.

Nota-se que também Bishop desloca a participação da sociedade para etapas do processo de AIA. Esse processo se inicia pela divulgação de informação sobre a proposta e os possíveis impactos no meio ambiente e na vida da população localizada na área de influência do projeto ou atividade.

O Quadro 3.1 sintetiza os objetivos da participação da sociedade no processo de AIA, apresentados por André *et al* e Bishop, incluindo os exemplos ou as ações relativas a cada um desses objetivos.

QUADRO 3.1 – Síntese dos objetivos da participação da sociedade nas etapas de AIA

ANDRÉ <i>et al</i>		BISHOP	
OBJETIVOS	AÇÕES	OBJETIVOS	AÇÕES
Cooptar	Exercer uma coerção Persuadir Prometer uma compensação	Difundir, educar e coordenar a informação	Divulgar informações sobre o projeto e os prováveis impactos
Informar-educar	Avisar da intenção de um projeto Relatar o estágio atual dos avanços dos trabalhos Explicar os termos ou os conceitos Tornar público uma tomada de posição Fazer uma memória, que deve ser colocada à disposição dos interessados Tornar pública uma decisão	Identificar problemas, necessidades e valores mais importantes	Realizar pesquisa de campo sobre os recursos ambientais Aplicar questionários Realizar entrevistas
Recolher informação	Contactar as pessoas – recursos Demandar avisos Entrevistas e questionários	Conceber idéias e resolução de problemas	Elaborar propostas de ações para minimizar ou solucionar os problemas identificados
Reivindicar	Demandar a tomada de uma consulta pública Dar queixa – traçar um plano Impetrar uma ação na justiça	Reação e <i>feedback</i> ante as propostas	Apresentar propostas para as comunidades afetadas Elaborar propostas alternativas com todos os atores sociais.
Consultar	Trocar informações entre dois indivíduos Buscar um consenso Elaborar um plano de ação Fazer um referendo	Valorização de alternativas	Inserir as propostas das comunidades nas atividades do projeto original
Decidir	Estabelecer uma posição Tomar uma decisão Definir exigências Estabelecer um consenso.	Resolução de conflito por consenso	Mediar conflitos Estabelecer consenso.

FONTE: Quadro elaborado a partir de informações de André *et al* (1999:184) e Bishop (1975 *apud* CANTER, 1998) (tradução livre).

Nos objetivos da participação da sociedade no processo de AIA, elaborados pelos autores André *et al* e Bishop, pode-se notar que algumas opiniões sobre o mesmo assunto são distintas. André *et al* procuraram mostrar que existe manipulação da participação dos indivíduos no processo de AIA; ao mesmo tempo, eles ressaltaram a importância da informação e da comunicação sobre os danos ambientais às comunidades afetadas diretamente pelo projeto ou atividade, enquanto Bishop procurou apontar, em cada etapa, as principais atividades desenvolvidas pelos atores e a contribuição desses para minimizar os danos ambientais e harmonizar os interesses dos diferentes grupos afetados pelo projeto ou atividade.

Infere-se que um processo de AIA pode ter objetivos tão distintos quanto os apresentados por esses autores, ou mesmo ocorrer uma espécie de **mix** – um pouco de cada um dos grupos de objetivos –, ou mesmo outros, não citados neste trabalho.

O que chama mais a atenção, dentre os objetivos apresentados pelos autores, é o objetivo **cooptar**, mencionado por André *et al*, em que não se registra participação efetiva da sociedade. Muntemba ressalta que a cooptação de atores envolvidos no processo de AIA ocorre em todos os países; o que significa dizer que, independente do quão desenvolvido é o país, e do nível de compreensão da problemática ambiental pelos membros das comunidades, eles não estão livres de serem aliciados pelos planejadores ou proponentes de projetos.

Nesse contexto, o proponente de atividade ou projeto prefere utilizar métodos de coerção, persuasão ou compensação do que se arriscar a cumprir com todas as etapas do processo de AIA, que pode ser morosa e custar muito caro. E, ainda, certamente, terá que negociar com a comunidade e ajustar a proposta original.

Pode-se deduzir que, em tal situação, a atuação da agência ambiental e de outros órgãos do governo contribui para o desvirtuamento da participação da sociedade no processo de AIA, comprometendo seriamente o exercício do direito dos cidadãos de participarem do processo de tomada de decisão.

3.1.2 Níveis de participação social no processo de AIA

A abordagem da participação da sociedade no processo de AIA foi feita por Canter (*Ibid*), considerando outro aspecto. De acordo com esse autor, a participação ocorre em níveis e graus diferenciados, variando desde situações em que o público não participa, ou tem apenas

uma participação simbólica até a participação absoluta, conforme pode ser verificado no Quadro 3.2.

QUADRO 3.2 – Níveis de participação do cidadão

Níveis	Formas de Participação	Graus
1	Manipulação	Não-participação
2	Tratamento	
3	Informação	Participação simbólica
4	Consulta	
5	Harmonização	
6	Associação	Graus de poder dos cidadãos
7	Poder delegado	
8	Controle do cidadão	

FONTE: adaptado de Arnstein (1969 *apud* CANTER 1998:716)

Nos níveis 1 e 2 – **tratamento** e **manipulação** - não existe participação. Para Canter, muitos planejadores preferem trabalhar com esses dois níveis em que a autêntica participação é substituída pela não-participação. Em tais níveis, os indivíduos apenas assistem a exposição feita pelos responsáveis pelo projeto, sem questionar, nem reivindicar. O objetivo dos planejadores, assim como naqueles enumerados pelos autores André *et al* (*op.cit.*), é persuadir os participantes a aceitarem suas decisões sem questionamentos.

No grau de participação simbólica, níveis 3 e 4 – **informação** e **consulta** – é permitido apenas ouvir as pessoas alheias ao projeto. Enquanto o nível 5 – **harmonização** – que representa o mais alto nível da participação simbólica, as regras do jogo permitem aos cidadãos opinar sobre o problema em questão, porém mantêm para os responsáveis o direito de decidir. O autor alerta que é na participação simbólica – níveis 3, 4 e 5 – que geralmente os programas de participação pública acabam.

Nos níveis 6, 7 e 8 – **associação**, **poder delegado** e **controle do cidadão** – encontram-se o poder dos cidadãos com graus crescentes de compromissos no processo de tomada de decisões. No nível 6, os **cidadãos podem fazer parte de associações** que lhes permitem negociar com os responsáveis e obter compensações. Nos níveis superiores 7 e 8 – **poder delegado** e **controle dos cidadãos** – os cidadãos podem obter grande parte ou a totalidade do poder decisório. Canter explicita que raramente a participação pública alcança esses níveis, salvo em caso de referendo popular, como o que ocorreu recentemente no país, em que a população foi chamada a opinar quanto à venda de armas ou não.

Fazendo-se um paralelo entre os níveis 3, 4 e 5, que correspondem ao grau de participação simbólica de Canter, com a participação social que ocorre no Brasil, em uma das etapas do processo de AIA, mais especificamente nas Audiências Públicas⁶¹, realizadas para apresentação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), verifica-se que a participação da sociedade ocorre de forma similar.

Nas audiências públicas, o empreendedor expõe sua intenção de executar o projeto ou atividade; a equipe de especialistas, contratada pelo empreendedor, explica para os participantes da audiência quais as vantagens econômicas e as possíveis conseqüências que tal intervenção provocará no meio ambiente e na vida da comunidade. Após essa exposição, os cidadãos podem se manifestar livremente – fazer perguntas, tirar dúvidas ou questionar o empreendimento ou os impactos que ocorrerão com a instalação do mesmo.

Deve-se, no entanto, salientar, que a decisão quanto à concessão ou não da licença ambiental para implantação do projeto ou atividade é tomada pelo órgão ambiental, na pessoa do diretor da área de licenciamento ou do dirigente da instituição, sem uma participação efetiva das comunidades. Na maioria dos estados, as comunidades pouco sabem se suas demandas ou questionamentos foram levados em consideração no processo decisório de concessão da licença ambiental. No entanto, em alguns estados, como por exemplo, a Bahia, a decisão quanto à concessão da licença é tomada pelo conselho, que conta em sua plenária com a participação de representantes de alguns segmentos da sociedade. Em razão disso, deduz-se que a sociedade baiana tem uma significativa participação no processo decisório de concessão de licença, por meio de seus representantes no Conselho de Meio Ambiente do estado.

3.1.3 Tipos de participação social no processo de AIA

A participação social no processo de AIA poderá ocorrer de diferentes formas, em função de diversos contextos. Essas diferentes tipologias de participação foram estudadas por Pretty⁶² (1993 *apud* ANDRÉ *et al*, 1999), que verificou a existência de sete tipos, variando

⁶¹ A Audiência Pública, na gestão ambiental, corresponde a uma das etapas do processo de Licenciamento Ambiental, em que é permitida manifestação de qualquer membro da sociedade, a respeito da instalação ou não de um empreendimento em determinada localidade. A Audiência tem como finalidade informar à comunidade sobre os resultados dos estudos ambientais realizados – impactos identificados, recursos ambientais afetados, grau de comprometimento de sua qualidade, entre outros. Da audiência, participa o empreendedor, acompanhado da equipe encarregada da elaboração do estudo, membros da comunidade, representantes de instituições públicas e outros. O representante do órgão ambiental fica encarregado de coordenar a reunião e intervir quando houver necessidade.

⁶² PRETTY, J.N. *Alternative systems of inquiry for a sustainable agriculture*. Londres/R.-U.: IIED, 1993.

desde um patamar mais simples até o mais complexo; ou seja, de um grau menor de participação até o mais alto grau de engajamento dos indivíduos.

Pretty observou a existência das seguintes tipologias de participação da sociedade no processo de AIA: passiva, funcional, interativa, automobilização e aquelas que ocorrem mediante iniciativas materiais ou para transmissão de informação, até mesmo para consulta. Estudando outros autores, André *et al* procuraram exemplificar cada um dos tipos de participação social, de modo a tornar mais compreensível sua ocorrência prática.

Participação passiva – é uma forma unidirecional de participação que se caracteriza pela passividade dos indivíduos quando recebem informações. Nesse sentido, quando o indivíduo recebe informação sobre o projeto ou atividade proposta, ele não manifesta nenhum tipo de opinião a respeito da mesma.

Participação mediante incentivos materiais – o grau de participação é fraco, pois sua ocorrência depende de retribuição material. No processo de AIA, esse tipo de participação se materializa na execução de trabalhos e/ou na cessão de espaço físico para o proponente da atividade, em troca de uma retribuição.

Participação para transmissão de informação – os indivíduos são chamados apenas para fornecer dados importantes para a AIA, respondendo a questionário e enquete, por exemplo. Os participantes não exercem nenhuma influência sobre as operações do projeto, como também não são comunicados sobre os resultados da pesquisa.

Participação para consulta – os responsáveis pelo projeto ou programa consultam os participantes e recolhem suas propostas. As propostas recolhidas poderão ou não servir de base para a definição de problemas e soluções, ou para modificação de projeto ou atividade. Os participantes não têm nenhum poder decisional sobre os mesmos.

Participação funcional – os participantes se juntam para estabelecer objetivos comuns. Essa troca dinâmica de informações pode subsidiar uma modificação substancial de um projeto ou programa, e até mesmo colocar em perigo a execução da proposta. De maneira geral, esse tipo de participação somente ocorre em uma etapa anterior à tomada de decisão.

Participação interativa – se caracteriza pela análise que é realizada pelos grupos de interesses sobre as proposições de planos de ação, ou da criação de novas instituições locais, ou do fortalecimento das instituições existentes. Trata-se de um processo aberto, com uma

abordagem interdisciplinar, “que se caracteriza por multiplicar as perspectivas e utilizar os processos de aprendizagens sistemáticos e estruturados” (OCDE⁶³, 1995^a: 30).

Automobilização – consiste na tomada de iniciativas pelos próprios participantes, independentemente de instituições externas, tendo em vista uma mudança de projeto, ou de um programa ou mesmo de uma política (Pretty⁶⁴, 1993 *apud* ANDRÉ *et al*, 1999) (tradução livre).

O Quadro 3.3 sintetiza os tipos de participação de Pretty, bem como os exemplos de outros autores, que foram citados por André *et al*.

QUADRO 3.3 - Tipologias de participação social nas etapas de AIA

TIPOS DE PARTICIPAÇÃO	EXEMPLO
Participação passiva	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilização da mídia ▪ Encontro de informação ▪ Banco de exposição
Participação mediante iniciativas materiais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas com uma retribuição ▪ Experimentação com retribuição ▪ Locação de espaço por uma experimentação
Participação para transmissão de informação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquete por meio de questionário ▪ Entrevista formal e informal
Participação para consulta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grupo de permuta ▪ Consulta pública ▪ Comissão parlamentar
Participação funcional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Audiência pública ▪ Comitê de acompanhamento
Participação interativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mediação ▪ Negociação
Automobilização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formação de organização formal ▪ Formação de grupos espontâneo

FONTE: Pretty (1993, *in* OCDE 1995^a). Os exemplos de sua aplicação de participação são de outros autores. (Tradução livre)

Estudando as diferentes tipologias de participação de Pretty, verificou-se que a participação social apresenta-se de forma evolutiva ao longo do processo de AIA. Essa participação **começa** de forma passiva, pois a comunidade é apenas informada a respeito do projeto, sem poder manifestar-se.

Apesar de o autor mencionar apenas uma situação em que a sociedade é informada a respeito do projeto, deve-se salientar que existe outra, em que a reunião é realizada com a comunidade não apenas para informar a intenção do empreendedor de instalar na área um

⁶³ OCDE, *Le développement des capacités dans le domaine de l'environnement, un cadre pour la participation des donneurs d'aide*. Document OCDE, Organisation de Coopération et de développement économique, Comité d'aide au développement, Paris-France 1995a.

⁶⁴ PRETTY, J. N. *Alternative systems of inquiry for a sustainable agriculture*. Londres/R.U.: IIED, 1993.

empreendimento, mas de ouvir a opinião da comunidade a respeito. As informações obtidas subsidiam a elaboração do Termo de Referência, que é o documento orientador dos estudos ambientais a serem realizados. Essa é uma experiência em curso que está sendo adotada no País, mais especificamente, na Bahia por meio da Audiência Prévia.

A comunidade participa, na **segunda etapa**, mediante retribuição material. Oportunidade em que são aplicados diferentes instrumentos de pesquisa, com a finalidade de obter informações que possam contribuir para o aperfeiçoamento do projeto ou atividade.

Membros da sociedade participam da **terceira etapa** de forma voluntária, com a finalidade de fornecer informações necessárias e importantes à equipe encarregada da elaboração do estudo ambiental. Os dados recolhidos podem ou não integrar os estudos ambientais, bem como seu respectivo relatório de impacto ambiental.

A participação na **quarta etapa** acontece por meio de consulta, objetivando uma troca de informações entre membros da comunidade e equipe encarregada da elaboração dos estudos ambientais. As informações poderão subsidiar a elaboração de dossiê e relatórios sobre os impactos ambientais e sociais, que poderão advir com a implantação do projeto ou atividade.

Tem-se, na **quinta etapa**, uma participação funcional, que ocorre no momento em que é apresentado, para a comunidade, o resultado dos estudos ambientais, ou seja, um resumo executivo dos estudos elaborados. Considera-se essa uma das etapas mais importantes, pois é quando a comunidade pode questionar o projeto e apresentar suas sugestões.

A participação na **sexta etapa** é interativa. Esse é um dos momentos importantes da participação, uma vez que são realizadas as negociações, ou mediados os conflitos.

Na **última etapa** – a automobilização –, a comunidade forma grupos que passam a exercer pressão, objetivando o atendimento de suas demandas. Geralmente, quando ocorre a automobilização, as autoridades procuram rever a decisão tomada, de modo a evitar o agravamento de conflitos. Só quando os grupos com interesses divergentes chegam a um consenso é que nova decisão é tomada.

3.1.4 Vantagens e desvantagens da participação social no processo de AIA

De tudo o que foi explicitado a respeito da participação social no processo de AIA, cabe ainda apontar, sucintamente, as vantagens e desvantagens da prática participativa.

Bursztyn (1994: 59) afirma que existe uma tendência, nos países que adotaram esse instrumento nas suas políticas ambientais, de incluir os atores em etapas do processo de AIA. Como vantagem a autora enumera:

(i) uma maior acuidade, através da utilização de dados factuais, na elaboração do diagnóstico ambiental; (ii) facilitar a identificação das questões importantes no estudo de impacto ambiental; (iii) contribuir para a identificação das alternativas do projeto que necessitam de maior aprofundamento; (iv) fornecer elementos que permitam a previsão de certos impactos; (v) utilização de subsídios levantados junto à população no processo de determinação da importância relativa dos impactos e, (vi) naturalmente, a expressão dos pontos de vista da população quando da publicação do estudo de impacto ambiental.

Já Canter (*Ibid*) destaca como vantagens: (i) a oportunidade das pessoas afetadas, diretamente pela atividade ou projeto, de expor seus pontos de vista; (ii) a disponibilização de documentos para a sociedade, sobre a atividade ou projeto e seus respectivos impactos, que serão objetos de discussão, revisão e análise por parte da agência ambiental para tomada de decisão; (iii) é obrigação da agência considerar outros aspectos, além dos mencionados no projeto.

Do ponto de vista de André *et al* (1999), a abertura de espaço para a participação da sociedade no processo de AIA apresenta como vantagens: (i) evitar eventuais conflitos com o público no futuro; (ii) permitir a coleta de informações conhecidas e não conhecidas do público afetado e de outros atores; (iii) fazer emergir soluções criativas e novas; (iv) aumentar a confiança do público contrária ao empreendedor; (v) colocar em dúvida os valores atuais ou futuros; (vi) aumentar o engajamento comunitário em relação ao projeto.

Creighton, Chalmers y Branch⁶⁵ (1981 *apud* CANTER, 1998: 713), por sua vez, apontam como funções vitais da participação no processo de AIA: “(i) servir de mecanismo de troca de informação; (ii) proporcionar informação acerca dos valores locais; e (iii) ajudar a estabelecer a credibilidade do processo de planejamento e avaliação”.

Nota-se que as diferentes abordagens, feitas pelos autores, sobre as vantagens da participação social apresentam pontos similares e/ou complementares. Os que mais se

⁶⁵ CREIGHTON, J.L.; CHALMERS, J.A.; y BRANCH, K., Integrating Planning and Assessment Through Public Involvement, *en Public Involvement Techniques: a Reader of Ten Years Experience at the Institute of Water Resources*. J. L. Creighton y J.D. Delli Priscoli (eds.) IWR Staff Rep. 81-1, US Army Engineer Institute for Water Resources. Fort Belvoir Va., 1981.

destacam são aqueles referentes: *(i)* às informações que devem ser repassadas para as comunidades afetadas pelo projeto ou atividade; *(ii)* redução da possibilidade de ocorrência de conflitos; *(iii)* abertura de espaços para que as comunidades dêem sugestões ou exponham seus pontos de vista com relação à intervenção no meio ambiente e por consequência nas suas vidas.

Um outro resultado importante é o aprendizado dos indivíduos durante o processo. À medida que informações são repassadas e explicitadas aos indivíduos da(s) comunidade(s) afetada(s), a respeito do projeto ou atividade e dos prováveis impactos que poderão ocorrer nos meios físicos, biológicos, social e cultural, o órgão ambiental e/ou a equipe de especialista estão, de forma indireta, capacitando-os a participarem do processo de tomada de decisão. Os indivíduos, ao conhecerem e vivenciarem as etapas de AIA, os processos de tomada de decisão e de negociação, podem desenvolver suas competências e habilidades.

Como se viu, as vantagens da participação no processo de AIA são facilmente apontadas, mas em relação às desvantagens, os autores têm dificuldades de identificá-las. Canter⁶⁶ conseguiu elencar apenas quatro. São elas: a possibilidade de ocorrer confusões na participação pública, pela inserção de outras demandas e pelo recebimento de informações errôneas. E, ainda, a incerteza dos resultados do processo; os possíveis atrasos e aumentos de custos do projeto ou atividade.

Por sua vez, André *et al* (*op. cit.*: 185) não conseguiu identificar desvantagens da participação da sociedade no processo de AIA. No entanto, lista seis razões que os planejadores utilizam para evitar a participação pública:

(i) é muito cedo, nós não temos ainda uma posição firme; *(ii)* isso toma muito tempo e custa muito caro; *(iii)* nós vamos estimular a oposição e o processo vai ser conduzido pelos ativistas; *(iv)* isso não permite entender que essas pessoas sejam bem articuladas; *(v)* nós não vamos aumentar a expectativa daquilo que não podemos atender; *(vi)* a comunidade local não compreende nada das implicações desse processo.

Assinala-se que a quase totalidade das desvantagens da participação social listadas por Canter, poderão deixar de existir, se houver um bom planejamento que viabilize a participação efetiva da comunidade no processo de AIA. Nesse planejamento, devem estar previstas: *(i)* a manutenção da comunidade informada da evolução das ações desenvolvidas;

⁶⁶ *Op.cit.* p. 713

(ii) espaços, para que os membros da comunidade manifestem livremente suas opiniões a respeito dos assuntos tratados; (iii) a inserção, naquilo que couber ao projeto, das sugestões apresentadas; e (iv) participação direta nas negociações.

Tomadas essas precauções, o projeto passará a contar com apoio da grande maioria dos membros da comunidade, e como já mencionado acima, haverá redução nos riscos de que ocorram conflitos ou outros contratemplos.

Por outro lado, nas razões listadas por André *et al*, para que não seja aberto espaço à participação da sociedade, não apresentam uma boa argumentação. Na realidade, pode-se inferir que aqueles pontos beiram às dificuldades de cunho pessoal, pois parece que é o planejador que não consegue trabalhar em equipe, ou com indivíduos que não comungam com suas idéias.

3.1.5 Fatores que influenciam a participação social na AIA

Importa ainda, salientar que, na participação social, existe um conjunto de fatores que pode inviabilizar o estabelecimento de um programa de participação ou reduzir a participação de certos indivíduos nas tomadas de decisões públicas. André *et al* (*op. cit.*: 187-188) enumeram nove fatores que influenciam diretamente a participação da sociedade no processo de AIA. São eles: a pobreza, o meio rural, o analfabetismo, a cultura e os valores locais, línguas faladas, sistema legal, grupos de interesse, a confidencialidade e as ligações familiares.

A pobreza – a pobreza, de acordo com André *et al* (*op cit*), na maioria das vezes, inviabiliza a participação do indivíduo nos espaços institucionalizados, pois participar demanda que os indivíduos consagrem tempo, comparecendo aos locais onde as negociações ocorrem, ou onde as decisões são tomadas. Assim, um indivíduo com baixa renda, ou sem emprego definido, precisa dedicar seu tempo a atividades que gerem renda, o que os impedem de comparecer aos locais de participação da sociedade. Em compensação, os indivíduos mais abastados e/ou com disponibilidade de recursos financeiros, podem dedicar parte de seu tempo livre às reuniões, fóruns, conselhos onde a participação se materializa.

No Brasil ocorre, na maioria das vezes, o contrário. O indivíduo pobre tende a participar mais dos espaços de livre participação pública, objetivando expor suas carências. Enquanto o rico pouco utiliza esses espaços, particularmente as audiências públicas relativas

ao processo de AIA. Uma maior participação de indivíduos com melhor poder aquisitivo nas audiências públicas só ocorre quando o assunto a ser tratado é de seu interesse particular.

O meio rural – a primeira dificuldade enfrentada pelos indivíduos que residem no meio rural é a de receber informação, ou a de ser comunicado de quaisquer ocorrências de seu interesse individual ou coletivo. As comunicações no meio rural são mais difíceis e custosas, podendo inclusive, haver certo isolamento.

O analfabetismo – pode impedir o engajamento representativo, pois o indivíduo não consegue ler e compreender as comunicações de seu interesse, veiculadas por meio de jornais, folhetos ou outro tipo de comunicação impressa. Situação semelhante pode ser observada, quando um estrangeiro encontra-se num país em que não domina a língua local.

A cultura e os valores locais – as normas de comportamento e as práticas culturais podem dificultar o engajamento de certos grupos, que não se sentem livres para exprimir publicamente suas discordâncias com grupos dominantes. Alguns elementos da cultura são levados em conta pelos indivíduos, como: a linguagem, as relações familiares, as atitudes para com as autoridades formais, as atitudes para com os estrangeiros, as diferenças entre os sistemas formais e informais de resoluções de conflitos, assim como o papel dos indicadores de comportamento não verbais da comunicação (ANDRÉ *et al*, *op. cit.*).

Línguas faladas – dentro de certos países, a coexistência de diferentes línguas e dialetos variados podem tornar as comunicações difíceis entre os indivíduos (*op. cit.*).

Sistema legal – o sistema legal pode entrar em conflito com os valores tradicionais e confundir direitos e responsabilidades com relação aos recursos ambientais (*op. cit.*).

Grupos de interesse – esses grupos podem, em determinada ocasião, ter visões conflituosas ou divergentes, ou ainda, interesses não-negociáveis. (*Op. cit.*)

Confidencialidade – a confidencialidade pode se revelar um fator de impedimento importante, pois quando o indivíduo está sob o domínio de governo autoritário, ele é impedido de manifestar sua opinião a respeito de qualquer assunto; participar ativamente de formulação de políticas públicas e processos decisórios, bem como, de exame de opções.

Nos Estados em que vigora regime político ditatorial, a manifestação pública da população inexistente, ou é reprimida; e a expressão pública de uma posição é prejudicada, pois os indivíduos temem represálias social, econômica ou mesmo física.

Ligações familiares – nas pequenas comunidades são comuns a existência de ligações familiares entre diferentes atores. Isso pode limitar a capacidade de intervenção de cada um desses atores (*op. cit.*).

Destaca-se que não basta à sociedade conquistar o direito de participar na gestão e nas decisões públicas e de empresas; inúmeros outros fatores podem impedir que o indivíduo tenha uma participação plena. Alguns fatores podem estar relacionados com a cultura que a comunidade tem em relação à participação, outros com valores e crenças, outros com as condições econômicas, educacional, local de habitação e familiar. De qualquer modo, registra-se que muitos indivíduos tentam superar suas limitações – educacional, de moradia em locais de difícil acesso, e mesmo de pobreza –, por compreenderem que essa pode ser a única forma de mudar sua realidade, de buscar a justiça e a equidade.

Importa salientar que algumas práticas participativas, mencionadas pelos autores citados acima, apesar de nominadas como tal, não o são. Nesse sentido, pode-se enumerar o objetivo da cooptação; os níveis 1 e 2 de participação, que na realidade indicam que não há participação; o tipo de participação passiva, onde os indivíduos são comunicados dos fatos, mas não podem manifestar suas opiniões.

Nesse caso, caberia reforçar que são inúmeros os benefícios para aqueles que tomam decisões contar com a sociedade na divisão dessa responsabilidade. Meadowcroft (2003: 124), lista alguns benefícios: **(i) melhoria do resultado decisional** – que advém da inserção de mais informações ao processo, ao mesmo tempo em que promove a comunicação entre as partes envolvidas. Isto reduz o perigo de surgir conflitos após a tomada de decisão, ou mesmo paralisação do projeto ou atividade por meio de decisão judicial; **(ii) facilidade na implementação da proposta** – a compreensão do projeto pelos atores envolvidos e a remoção de obstáculos em função de negociações entre esses atores, resultam em apoio à proposta e em facilidade para sua implementação; **(iii) maior legitimidade e contribuição na educação pública** – a participação pode incrementar a legitimidade das decisões individuais e a do sistema político em geral, porque o processo é percebido como justo e inclusivo; e, é resultado de decisões melhores e com maior consistência. A participação também contribui para a educação pública, porque essa intervenção direta no espaço político permite aos participantes aprender mais sobre o processo de tomada de decisão, questões técnicas e científicas, a complexidade dos valores e os diversos interesses envolvidos.

O autor Meadowcroft aponta aspectos qualitativos da participação que estão presentes na base desses benefícios. Por outro lado ele coloca o indivíduo como objeto da participação e não sujeito do processo.

Já Gohn (*op.cit*: 43) considera que “a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para resolução de problemas e conflitos envolvidos”.

3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

No Brasil, a participação de representantes de segmentos da sociedade no processo de gestão ambiental foi institucionalizada pela Lei 6.938, de 1981, da política ambiental. Esta lei previa a inserção, na plenária do Conama, de presidentes das confederações patronais e dos trabalhadores da indústria, da agricultura e do comércio, presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) e da Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN); e ainda, “dois representantes de Associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição” (art. 7º da Lei 6.938/81).

Posteriormente, um novo espaço de participação da sociedade foi criado com a Resolução Conama 001/86. Nessa Resolução está prevista a participação direta dos indivíduos, durante a audiência pública, para apresentação de estudos ambientais referentes a projetos ou atividades, cuja instalação poderá provocar grande impacto no meio ambiente. No entanto, a realização dessa audiência pelo órgão ambiental não é obrigatória, como será visto em capítulos posteriores deste trabalho.

De forma semelhante, pode-se encontrar, atualmente, outros espaços institucionalizados de participação da sociedade na gestão do meio ambiente, tanto nos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, quanto em outros conselhos federais, como por exemplo, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

Os conselhos, segundo Gohn (2003: 83) “têm um papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado”. Os conselhos estão previstos legalmente nas normas constitucional e infraconstitucional, e devem funcionar, de acordo com essa autora, “na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população”.

Tem-se conhecimento de que, apesar da institucionalização de vários espaços de expressão, representação e participação da sociedade no processo de gestão ambiental, subsistem ainda inúmeros obstáculos que impedem a concretização de práticas participativas. O primeiro a ser enumerado é de **caráter cultural**, que, se por um lado, contribui para as práticas participativas, por outro demanda que a sociedade tenha essa prática incorporada aos seus valores e a sua história.

Historicamente, a sociedade brasileira, até a década de 1980, teve poucas experiências participativas – em grupos de trabalhos, cooperativas, sindicatos e associações. No entanto, a participação era restrita e limitada, não possibilitando à sociedade vivenciar os processos decisórios públicos, nem contribuir para a formulação de políticas públicas, que poderiam concorrer para a consolidação e melhor representatividade da sociedade civil nos diversos fóruns de decisões públicas existentes atualmente.

Também subsiste no País uma outra grande dificuldade no exercício da prática participativa por todos os cidadãos, que é a **disparidade educacional**⁶⁷ – aqui entendida como o analfabetismo propriamente dito e o analfabeto funcional. Isso dificulta a participação efetiva dos indivíduos, mesmo no processo de gestão ambiental, em que os espaços estão institucionalizados formalmente e alguns estão abertos às manifestações de todos os cidadãos.

Essa disparidade educacional é conhecida pelo número de indivíduos, particularmente aqueles mais carentes e residentes em áreas afetadas pelos problemas ambientais e/ou pelos efeitos adversos provocados pela instalação e funcionamento de empreendimento e/ou atividade. O que impede a compreensão dos problemas e inviabiliza a elaboração de argumentação, sugestões e propostas alternativas pela própria comunidade, que terá que defendê-las perante um grupo de especialistas preparados tecnicamente, para resguardarem interesses de grupos econômicos.

Por outro lado, os técnicos governamentais ignoram as dificuldades das comunidades, optando por seguir a burocracia da administração pública, prevista para realização de Audiência Pública, em que desempenham papéis como autômatos. Basta para isso verificar as formas como são conduzidas as etapas de preparação e a própria realização

⁶⁷ Essa disparidade educacional refere-se ao número significativo de pessoas analfabetas, ou analfabetas funcionais encontradas em muitas comunidades do País. O analfabetismo funcional se caracteriza por pouco mais de três anos de estudos, em que os indivíduos “não possuem as habilidades necessárias para satisfazer às demandas do seu dia-a-dia e se desenvolver pessoal e profissionalmente”. Muitos indivíduos não conseguem “interpretar textos ou expressar-se com o uso da palavra escrita”. (ADRIANO, Osório. A praga do analfabetismo. Correio Braziliense, Brasília, Caderno Opinião, de 28/11/2005, 13).

das Audiências. São elas: convidar a comunidade para participar da audiência pública; informar os locais em que estão expostos os exemplares do RIMA para consulta pública; coordenar a audiência; elaborar relatório sobre todos os eventos ocorridos durante a audiência.

Em suma, em nenhuma das etapas está prevista um contato dos técnicos do órgão ambiental com a comunidade que sofrerá diretamente os efeitos adversos do projeto ou atividade. Esse contato antecipado serviria para esclarecer dúvidas, disponibilizar informações numa linguagem acessível à maioria dos membros das comunidades, responder questionamentos, entre outras situações. Tais ações transformariam a audiência pública do processo de AIA em meio de desenvolvimento da ação coletiva, pois os membros das comunidades poderiam aprender mais sobre a proposta, suas conseqüências social, econômica, cultural e ambiental; ou melhor, de como a implantação do projeto e/ou atividade poderá alterar de forma significativa suas vidas. Conhecendo tais informações, poderá desempenhar melhor seu papel na audiência pública.

Cabe mencionar, ainda, um outro ponto relevante que é o conteúdo do EIA/RIMA disponibilizado para a sociedade. Este tem sido muito criticado pelos representantes de ONGs e pela maioria daqueles que assistem a sua apresentação na Audiência Pública. Há um consenso entre os críticos das audiências públicas, de que a linguagem utilizada é bastante técnica, considerada de difícil compreensão pelos cidadãos comuns, e particularmente, para membros de comunidades carentes, onde predomina a pobreza e o analfabetismo.

De tais críticas, pode-se deduzir que se os indivíduos não entendem de que se trata, tornam-se presas fáceis para serem manipulados por grupos econômicos e/ou políticos fortes. Por isso, muitos são manipulados ou cooptados por esses grupos, tornando sua participação comprometida, que melhor seria dizer, que nesse caso específico não há participação.

Em função do que foi acima explicitado, elaborou-se um conceito de participação social no processo de gestão ambiental, de modo a orientar as análises que deverão ser realizadas no estudo de caso deste trabalho.

Assim, a **participação social no processo de AIA** é aqui entendida como o engajamento ou compromisso de indivíduos, ou de representantes desses, na defesa de questões de interesse de suas comunidades, particularmente das ambientais nos fóruns de decisão pública e/ou na implementação de ações ambientais. A participação ativa de representantes da sociedade deve ser capaz de contribuir para reduzir significativamente a ingerência política e econômica no processo decisório de gestão ambiental.

Enquanto a prática participativa, para efeito desse estudo, deverá tanto ocorrer nas audiências públicas, que subsidiam o processo decisório de concessão ou não do licenciamento ambiental, quanto nos fóruns e conselhos em que são formuladas e tomadas decisões sobre normas, regulamentos ambientais e mesmo, políticas públicas.

PARTE II

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL

4. POLÍTICA DO MEIO AMBIENTE

Introdução

O conceito de política dado pelo Dicionário de Ciências Sociais (1986: 921-922) “inclui forma de conduta humana livre e polêmica e se projeta como poder sobre a ordem vinculadora de uma comunidade para realizar o bem público”. A política pode também referir-se “a um curso de ação, real ou pretendido, concebido e deliberadamente selecionado após uma revisão das alternativas possíveis, adotadas ou que se pretende adotar”.

De acordo com esse dicionário, uma política deve apresentar como características: *(i)* ser uma atividade livre, pois sua ação “é criadora, e, ao mesmo tempo, fonte de mudanças, de inovações e imprevistos”; *(ii)* ser uma atividade polêmica ou uma decisão que concilia interesses conflitantes; *(iii)* ser uma atividade que se manifesta como poder normativo, que no âmbito interno do poder organizado, “possui um valor de configuração da ordem”, e no âmbito externo “cria, desenvolve e exerce poder social para influenciar nas decisões desse poder”; *(iv)* ser uma atividade que se “projeta como poder sobre uma ordem vinculadora que se formaliza através de normas jurídicas; e, ainda; *(v)* fornecer a orientação necessária para a realização de fins e para a seleção de meios adequados. Uma política deve realçar “idéias fundamentais de poder, conflito e fins, considerados estes como bem público” (*Ibid.*)

Para Little (2003: 17), o conceito de política sofreu uma ampliação a partir dos anos 1970 para incluir “as normas técnicas e sociais, estabelecidas por uma coletividade pública, a serem utilizadas na administração do domínio público”. O autor enfatiza, no conceito, um novo agente social que passou a influenciar diretamente No processo de tomada de decisão e no âmbito das políticas públicas, que é a sociedade. Até então, de acordo com o autor, as políticas públicas eram formuladas e implementadas pelos burocratas da administração pública, sem uma discussão ampla com a sociedade.

Já a expressão política ambiental é nova. Talvez por isso, a dificuldade de encontrar conceitos que abarquem toda a complexidade da questão ambiental, que deve ser disciplinada pela política.

Little (*op cit.*: 18) conceitua “políticas ambientais” como “aquelas políticas públicas que procuram garantir a existência de um meio ambiente de boa qualidade para todos os cidadãos do país”. Enquanto Soromenho-Marques (1994:95) precisa melhor seu conceito de política ambiental ao considerá-la um “conjunto de medidas e operações, tanto estruturais

como conjunturais, conducentes à identificação, diagnóstico e promoção de mecanismos resolutivos dos problemas ambientais, considerados como problemas emergentes, por isso requerendo soluções inovadoras”. O autor acrescenta ao seu conceito de política ambiental suas principais vertentes....

- (a) a organização da administração pública;
- (b) a definição de estratégias nacionais e internacionais para enfrentamento dos demais desafios locais, regionais e globais;
- (c) criação de novos instrumentos de intervenção política;
- (d) produção e execução de uma política de ordenamento do território;
- (e) reestruturação dos sistemas produtivos, das suas tecnologias e da política energética;
- (f) implementação de mecanismos de defesa de ecossistemas ameaçados e também das populações humanas contra as conseqüências do atual modelo de desenvolvimento.

Dos conceitos apresentados de política ambiental, observa-se que Little preferiu fixar-se nos objetivos a serem alcançados com uma política ambiental; enquanto Soromenho-Marques volta-se especificamente para a resolução de problemas ambientais identificados e considerados emergentes. Complementa ainda seu conceito com a apresentação de seis vertentes em que tenta abarcar todos os setores que serão influenciados por essa política.

Le Preste (2000: 68-93), por sua vez, relaciona sete fases de uma política pública, ou de uma política ambiental:

- (i) a primeira refere-se às **demandas** que estão relacionadas com “fatores geográficos, históricos, culturais, científicos, econômicos ou políticos”, em razão da diversidade de como a questão ambiental se apresenta e é entendida, tanto no interior de um mesmo país, como em relação a outros países;
- (ii) a segunda – **colocação do problema ambiental na agenda política** – refere-se à escolha que deve ser feita com base no conhecimento dos problemas, na definição de prioridades e nos recursos financeiros disponíveis. Mas, na maioria das vezes, a colocação do problema ambiental na agenda governamental, não decorre dessa avaliação. Nos últimos anos ela tem resultado de: (a) pressão externa exercida por ONGs sobre o governo ou sobre Organismos Internacionais Governamentais

- (OIGs); (b) definição pelo próprio órgão governamental; ou (c) resultar de ações praticadas por indivíduos ou grupo, com acesso privilegiado às instâncias decisórias;
- (iii) o **processo de formulação de decisões** – pode obedecer a um dos seguintes processos: “regras de votação, natureza dos atores implicados, tipos de consulta, foro utilizado, tempo disponível, definição dos parâmetros de decisão etc.”;
- (iv) as **decisões tomadas para responder às demandas** – o autor menciona a existência de quatro modelos de decisão: “(a) racional, (b) de racionalidade limitada, (c) psicológica e (d) burocrática”;
- (v) a **implementação das decisões** – são medidas adotadas pelos governos ou atores internacionais que traduzem recomendações/decisões tomadas. Para que uma implementação de política seja bem sucedida, o autor enumera as seguintes necessidades: “clareza das diretivas legais, dos objetivos da política e da sua estabilidade; disponibilidade de recursos humanos e financeiros suficientes”; compatibilidade entre as prioridades e os interesses que ela encerra (locais, federais, internacional e da convergência de interesses dos Estados); “adequação entre as expectativas geradas pela política nacional e a vontade política local de corresponder a tais expectativas”;
- (vi) **impacto** – são os efeitos que uma política provoca nos seus fins explícitos e nos seus domínios;
- (vii) **avaliação das decisões** – leva em conta “os impactos sobre os fins iniciais e seus domínios, as funções preenchidas pela política e os efeitos perversos que ela pode engendrar”. Esta é uma forma de saber se os objetivos foram alcançados, os problemas que ocorreram e as correções que devem ser feitas a partir da experiência.

Neste trabalho, a expressão “política ambiental” é entendida como um conjunto de normas, formuladas com base nos princípios da prevenção, da reparação, da precaução, da informação, da participação, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, entre outros, que orientam as atividades de exploração e a utilização dos bens ambientais, de modo que tais atividades não interfiram no direito de todos os demais membros da sociedade “a um meio ambiente ecologicamente equilibrado”, conforme disposto na Lei Maior do País (Caixa 4.1).

Caixa 4.1

Os Princípios delimitam e orientam, segundo Derani (1997), a construção legislativa da política ambiental; fundamentam a elaboração de textos de convenções, acordos e tratados internacionais; além de embasar decisões judiciais proferidas pelos tribunais internacionais.

Princípio da Prevenção ou da **Ação Preventiva** – esse princípio visa estabelecer a adoção antecipada de medidas que possam evitar/impedir a ocorrência de danos ambientais comprovados. Na política ambiental brasileira este princípio está mencionado, de forma implícita no art. 2º; da Lei 6.938/81. Também pode ser encontrado nos textos da(o): Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito; Convenção para Proteção dos Ambientes Marinhos do Nordeste do Atlântico; Convenção sobre Diversidade Biológica; Tratado de Maastricht sobre a União Européia; Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul; e Declaração do Rio de Janeiro, de 1992.

Princípio da Reparação ou da **Responsabilidade Objetiva** – atribui a obrigação de reparação dos danos ambientais por aqueles que provocaram tais danos. Esse princípio foi incluído na Declaração de Estocolmo, de 1972; na Declaração do Rio; e nas Convenções de Bamako, de Paris, de Viena e de Bruxelas.

Princípio da Precaução – originário do direito alemão, onde foi incluído na lei que trata do controle de emissões de poluentes. Seu uso em documentos internacionais ocorreu a partir de 1984, na “Declaração Ministerial da Segunda Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte”. Esse princípio também faz parte do texto da Convenção da Diversidade Biológica; da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática; Declaração do Rio de Janeiro de 1992; da Convenção sobre Conservação e Gestão dos Recursos de Bering; Convenção do Ambiente Marítimo; Convenção da Proteção e Uso de Cursos d’Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais; Convenção para Proteção dos Ambientes Marinhos do Nordeste do Atlântico; e no Acordo das Nações sobre a Conservação e o Ordenamento de Populações de Peixes Altamente Migratórios.

Na política ambiental brasileira, esse princípio está implícito nos instrumentos Avaliação de Impacto Ambiental e Estudos Prévio de Impacto Ambiental; e, ainda, fundamenta artigos da Lei da Natureza (9.605/98), que prevê a aplicação de penalidades para aqueles que não adotaram medidas de precaução (BRASIL/IBAMA, 1998).

A aplicação desse princípio está baseada em duas premissas, a primeira – que o dano seja irreversível; e a segunda – que as medidas a serem adotadas sejam economicamente viáveis. (MACHADO, SANDS, WOLFRUM, 2005, 2004, 2004).

Princípio da Informação – é com base nesse princípio que as informações ambientais geradas

no âmbito interno das repartições públicas e dos institutos de pesquisas e universidades, sejam elas escrita, visual, oral ou eletrônica, devem ser disponibilizadas para todos os segmentos da sociedade; exceção apenas, daquelas que contenham segredos industriais ou segurança do Estado. Nos documentos internacionais que firmam obrigações entre países esse princípio é encontrado: na Declaração do Rio de Janeiro; na Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente; na Declaração de Limoges; na Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Panorâmicas Naturais dos Países da América; no Tratado da Antártica, no Tratado de Cooperação Amazônica; na Convenção sobre Pronto Notificação de Acidente Nuclear e Fórum de Siena. No ordenamento jurídico brasileiro é encontrado de forma explícita na Constituição Federal, em três instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente; na Lei de Agrotóxicos e na Lei 10.650, de 2003, que trata dessa matéria (MACHADO, *op cit.*).

Princípio da Participação – esse princípio materializa uma das reivindicações dos movimentos ambientais e, de um modo geral, da sociedade que passou a lutar pelo direito de participar de processos decisórios relacionados às políticas públicas que moldam sua vida. Esse princípio está incorporado no texto da Declaração do Rio de Janeiro, na Agenda 21, na Convenção de Aarhus, na Declaração de Johannesburgo, de 2002, e na Convenção Nórdica sobre a Proteção do Meio Ambiente. No ordenamento ambiental brasileiro, a participação da sociedade está prevista na política ambiental, especificamente, nas audiências públicas e nos Conselhos de Meio Ambiente (MACHADO, *op cit.*).

Princípio Usuário-Pagador – tem como finalidade evitar o uso gratuito de recursos ambientais por uma minoria com fins econômicos, enquanto os demais proprietários – a sociedade – são alijados dos benefícios gerados e do acesso a esses bens. Segundo Toritto (1990, 13-14 *apud* MACHADO, *op cit.*59) “o princípio usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto de custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização”.

Princípio Poluidor-Pagador – impõe custos de reparação para aqueles que provocaram danos ao meio ambiente. Em outras palavras, “arca o causador da poluição com os custos necessários à diminuição, eliminação ou neutralização desse dano” (DERANI, 1997, 159).

Os princípios usuário-pagador e poluidor-pagador são citados de forma implícita na Declaração sobre Direito Humano, (Estocolmo, 1972) e de forma explícita no Tratado da Comunidade Européia. Na política ambiental brasileira, constam de forma explícita nos artigos 4º, 14 e 15 da Lei 6.938/81 e na Lei 9.433/97, que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL/SRH/MMA,1997). Observa-se que esses princípios são complementares, chegando, em alguns casos, a provocar dúvidas no momento de sua aplicação. Este é o caso do princípio da prevenção com o da precaução e o princípio da reparação com o do poluidor-pagador.

Aborda-se, neste capítulo, a política nacional do meio ambiente que está em vigor, enfatizando-se seus instrumentos e o estágio em que estes se encontram em termos de regulamentação e implementação.

Identifica-se nos inúmeros diplomas legais que vigoraram desde o Brasil Colônia até os anos 1970 do século XX, vestígios de proteção de recursos ambientais, apesar dos governantes, ao formularem tais diplomas, não terem como objetivo proteger o meio ambiente. As normas legais que melhor exemplificam tal preocupação são aquelas que tratam da manutenção da saúde pública; da preservação de direitos de propriedade pública e privada; da proteção de bens ambientais valorizados no mercado internacional; da garantia de reprodução de espécies de peixes importantes para alimentação da população, entre outros.

Porém, foi no início dos anos 1970 que o governo, em função das recomendações emanadas da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, mais conhecida como a Conferência de Estocolmo, teve que iniciar a estruturação de um órgão federal para cuidar da questão ambiental do País e de uma base legal que apoiasse suas ações.

Na realidade, as recomendações emanadas daquela Conferência, na visão do governo brasileiro, estavam em total desacordo com o projeto de industrialização em curso. Desse modo, a questão ambiental só não foi totalmente ignorada, no Brasil, em função das exigências impostas por organismos multilaterais para concessão de empréstimos e, da forte dependência e carência de recursos financeiros para financiar o projeto de desenvolvimento do País.

Desde então, o governo brasileiro vem se submetendo a inúmeras exigências de transformações econômicas, gerenciais, legais e institucionais emanadas de organismos multilaterais e de acordos e compromissos assinados, de cunho binacional, regional e global.

No plano interno, tais exigências foram concretizadas na criação e reestruturação de instituições públicas e na formulação de políticas e normas legais, voltadas para a proteção ambiental, como a própria Política Nacional de Meio Ambiente, aprovada em 1981.

4.1 A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

O estudo da política ambiental brasileira considerou a influência de elementos dos discursos externos, constantes de Convenções, Acordos de Cooperação entre outros documentos, firmados pelo Governo Brasileiro, com países desenvolvidos, organismos

financeiros e instituições mundiais, e, que se encontram incorporados nas medidas legais formuladas e nas instituições criadas para atender as recomendações emanadas de tais discursos.

Nos discursos engendrados por países desenvolvidos e organismos multilaterais, materializados em Acordos e Convenções, os dirigentes de países em desenvolvimento, como o Brasil – com democracia frágil, instituições ineficientes, forte dependência de financiamento e refinanciamento de suas dívidas, e necessidade de conquistar novos mercados para seus produtos –, têm espaços bastante limitados de negociações. Isso resulta em aceitação de condições/restrições estabelecidas pelos seus credores, da forma como são colocadas, mesmo que essas contrariem as perspectivas de desenvolvimento nacional, interesses de grupos internos, inclusive, coletivos.

A saída encontrada pelos dirigentes, inclusive do Brasil, foi dar uma interpretação própria para tais discursos – exigências e recomendações negociadas com governos e organismos externos –, de modo a adequá-los ao estágio de desenvolvimento econômico, tecnológico, cultural e social do País; aos recursos ambientais valorizados no mercado externo; e aos interesses de pequenos grupos, que nem sempre estão de acordo com os demais interesses de toda a sociedade.

Da interpretação feita pelo Governo Brasileiro dos compromissos firmados com organismos internacionais e governantes de outros países, com relação à adoção de medidas de proteção ambiental, resultou na criação do órgão ambiental federal, a Secretaria de Meio Ambiente (Sema), em 1973.

A estruturação institucional da Sema⁶⁸ ocorreu de forma isolada, sem que leis de proteção ambiental tivessem sido formuladas para amparar suas ações. Só posteriormente, o governo começou a formular um arcabouço legal para dar sustentação à atuação dessa

⁶⁸ À SEMA foi dada a incumbência de: **(a)** acompanhar as transformações do ambiente através de técnicas de aferição direta e sensoriamento remoto, identificando as ocorrências adversas, e atuando no sentido de sua correção; **(b)** assessorar órgão e entidades incumbidas da conservação do meio ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais; **(c)** promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio-ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social; **(d)** realizar diretamente ou colaborar com os órgãos especializados no controle e fiscalização das normas e padrões estabelecidos; **(e)** promover, em todos os níveis, a formação e treinamento de técnicos e especialistas em assuntos relativos à preservação do meio ambiente; **(f)** atuar junto aos agentes financeiros para a concessão de financiamentos a entidades públicas e privadas com vista à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores; **(g)** cooperar com os órgãos especializados na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, e na manutenção de estoques de material genético; **(h)** manter atualizada a Relação de Agentes Poluidores e Substâncias Nocivas, no que se refere aos interesses do País; **(i)** promover, intensamente, através de programas em escala nacional, o esclarecimento e a educação do povo brasileiro para o uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente (art. 4º, do Decreto nº 73.030, 30/10/73).

Secretaria – aprovando decretos-leis de controle da poluição industrial; lei de zoneamento industrial de áreas críticas e de criação de unidades de conservação, até que em 1981 foi aprovada a política ambiental do País.

Outro fato importante referente à criação da Sema, enquanto órgão ambiental federal, é que aquela não foi devidamente acompanhada de uma dotação financeira, alocação de recursos humanos, nem de apoio político, fundamentais para execução de suas atribuições. A Sema só não se tornou um órgão público figurativo na estrutura do governo federal, graças à iniciativa de seu dirigente, Dr. Paulo Nogueira Neto, que adotou uma gestão compartilhada, de divisão de responsabilidades e de troca de conhecimentos com os técnicos de órgãos governamentais estaduais.

Nesse aspecto, procurou-se estabelecer parcerias com os estados, incentivando, apoiando e participando da estruturação de seus órgãos de meio ambiente, para que estes pudessem assumir, nas suas respectivas áreas jurisdicionais, a responsabilidade pela operacionalização de ações de gestão ambiental.

Salienta-se que a forma de atuação da Sema divergia de todas as demais repartições públicas federais, cuja administração se caracterizava pelo excesso de centralização de ações nas repartições federais.

A atuação da Secretaria se restringiu, inicialmente, aos problemas da poluição industrial no Centro-Sul do País e de conservação e educação ambiental, em todas as regiões. Para amparar as ações de controle da poluição, o governo aprovou os seguintes diplomas legais: *(i)* Decreto-Lei 1.413, de 14/08/75 – dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais; *(ii)* Portaria do MINTER⁶⁹ n° 231, de 27/04/76, estabelece padrões de qualidade do ar; e a de n° 53, de 01/03/79, estabelece normas aos projetos específicos de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, bem como a fiscalização de sua implantação.

A regulamentação do Decreto-Lei 1.413/75, pelo Decreto 76.389/75, deu uma re-interpretação ao discurso do controle da poluição, devido às dificuldades do governo em lidar com a problemática ambiental, não reconhecida como tal pela maioria dos órgãos governamentais; distanciando de sua finalidade. Situação que pode ser percebida no art. 2º do referido Decreto, que delegou a outras instituições, como o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a

⁶⁹ MINTER – sigla do Ministério do Interior.

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e os bancos oficiais –, a responsabilidade pela verificação

[...] da **política preventiva em relação à poluição industrial** para evitar agravamento da situação nas áreas críticas, seja no aspecto de localização de novos empreendimentos, seja a escolha do processo, seja quanto à exigência de mecanismos de controle ou processos antipoluitivos, nos projetos aprovados (Art. 2º). (destaque nosso)

Nessa reinterpretação do discurso do controle da poluição, o governo retirou da Sema competência atribuída pelo Decreto 73.070/73 de sua criação, relativa à análise de aspectos locacionais, tecnológicos e medidas de controle da poluição, constantes dos projetos que seriam beneficiados com linhas de financiamentos subsidiados ou com incentivos fiscais governamentais (alínea f, do art. 4º do Dec. 73.070/73). A análise de tais aspectos dos projetos foi entregue aos órgãos de financiamento, cuja preocupação maior era viabilizar recursos e facilitar a instalação de indústrias no País.

Com essa política, o governo deixava claro que a prioridade estabelecida na agenda governamental não era o combate à poluição ou as suas conseqüências sobre o meio ambiente, mas sim o desenvolvimento econômico.

Tal postura governamental retirou da Sema a possibilidade de uma atuação ainda na fase de planejamento da atividade, que antecederiam a instalação e entrada em operação das indústrias. Isso daria à essa Secretaria condições para atuar de forma preventiva no controle da poluição, seja propondo a adoção de novos processos produtivos ou tecnologias, seja dando aos investidores outras opções locacionais para instalação do empreendimento. Opções essas que teriam evitado que ocorressem graves problemas de poluição ambiental, como concentração de poluentes e efeitos sinérgicos na cidade de Cubatão/SP e em outras localidades do País.

Identifica-se, ainda, um outro artigo no Decreto 76.389/75 que se distanciou de seu conteúdo original e de sua finalidade, conforme previsto no Decreto-Lei 1.413. Este é o caso do artigo 5º, do referido Decreto, que trata das penalidades, particularmente a de “suspensão das atividades industriais”, a serem aplicadas àquelas indústrias que não cumpriam com as medidas de prevenção ou correção dos prejuízos provocados pela poluição do meio ambiente.

Os procedimentos previstos para aplicação de tais medidas inviabilizavam a imediata tomada de decisão de suspensão da atividade industrial. Pois a Sema e os Órgãos Estaduais de

Meio Ambiente (OEMAs) só tinham competência para propor a penalidade de “suspensão das atividades industriais” ao Ministro do Interior; e este por sua vez, deveria ouvir primeiramente, o Ministro da Indústria e do Comércio, e em seguida, encaminhar tal proposta à Presidência da República para a tomada de decisão quanto à suspensão ou não das atividades.

Essas atividades só poderiam ser suspensas pela Presidência da República, mesmo nos casos de comprovado risco para vidas humanas. As demais instâncias governamentais – Estados, Distrito Federal e Territórios – só tinham competência para reduzir o ritmo da atividade poluidora, até que a decisão final fosse tomada pela Presidência da República.

Nota-se que a decisão de suspender o funcionamento das indústrias estava sob a responsabilidade da mais alta instância administrativa do País, o que atrasava e dificultava a aplicação dessa penalidade. Com isso, as indústrias ganhavam tempo para adotar medidas paliativas, muitas vezes diferentes daquelas recomendadas, que poderiam reduzir significativamente os danos provocados pela poluição.

A gestão ambiental, que até então se caracterizava pela descentralização das ações e centralização das decisões, particularmente no controle da poluição, evoluiu para uma descentralização tanto de ações quanto de decisões. Tal fato tem origem na proposta da Sema que foi acolhida pelo Ministro do Interior e transformada na Portaria MINTER 231, de 27/04/76. Essa Portaria delegou competência aos OEMAs e às entidades municipais, para atuarem diretamente no controle da poluição do ar; enquanto à Sema coube atuar apenas em caráter complementar ou supletivo. Ou seja, nas falhas ou omissão de entidades estaduais e municipais no controle da poluição industrial ou na inexistência dessas entidades.

A mesma lógica de atuação descentralizada foi mantida na Portaria MINTER 53, de 01/03/79, que tratava dos problemas de resíduos sólidos e semi-sólidos provenientes de todas as atividades humanas. De acordo com essa portaria, os OEMAs (denominados na portaria como Órgãos de Controle da Poluição e de Preservação Ambiental) ficaram responsáveis pela aprovação dos projetos de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, bem como da “fiscalização de sua implantação, operação e manutenção”; e a Sema ficou incumbida de atuar supletivamente (incisos I e XII, da referida Portaria).

A descentralização das ações de gestão do meio ambiente foi mantida na política aprovada nos anos 1980. Ela foi formulada com base nos princípios da prevenção, poluidor-pagador e usuário-pagador, e nas orientações emanadas da Conferência de Estocolmo, de

1972, nas experiências de gestão pública descentralizada de outros países e nos subsídios obtidos de representantes dos estados.

A política ambiental brasileira veio consolidar a gestão ambiental propriamente dita, objetivando “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições para o desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (art. 2º, Lei 6.938/1981).

A Lei 6.938/81 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o Cadastro de Defesa Ambiental (redação dada pela Lei 8.028, de 1990), bem como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Neste capítulo, serão abordados os artigos 6º, 8º e 9º, que tratam do Sisnama e do Conama.

Para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, foi pensado um Sistema Nacional de Meio Ambiente que agrega um conjunto de órgãos e entidades com atribuições diferenciadas e/ou complementares. Alguns órgãos estão encarregados diretamente da execução da política; outros, como os órgãos setoriais, participam do Sistema com a finalidade de encontrar uma forma de inserir a variável ambiental nas suas ações, pois estas afetam diretamente a qualidade do meio ambiente. Já o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) que é o órgão colegiado do sistema, tem atribuições consultivas e deliberativas, cujas decisões e determinações devem ser cumpridas por todos os participantes do Sisnama.

4.1.1 O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), constituído pela Lei 6.938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente, tem como finalidade estabelecer, no País, uma gestão ambiental descentralizada e de repartição de responsabilidade, entre os entes federados, pelo cuidado com o patrimônio ambiental da sociedade brasileira, que é o meio ambiente.

O Sisnama constitui-se em uma rede de agências ambientais, envolvendo as três esferas governamentais, que repartem entre si a competência administrativa em matéria ambiental, visando assegurar uma implementação eficaz da política ambiental.

Essa avançada forma de implementar uma política, num momento em que todas as demais políticas públicas do País eram formuladas e executadas pelo governo central, mostra

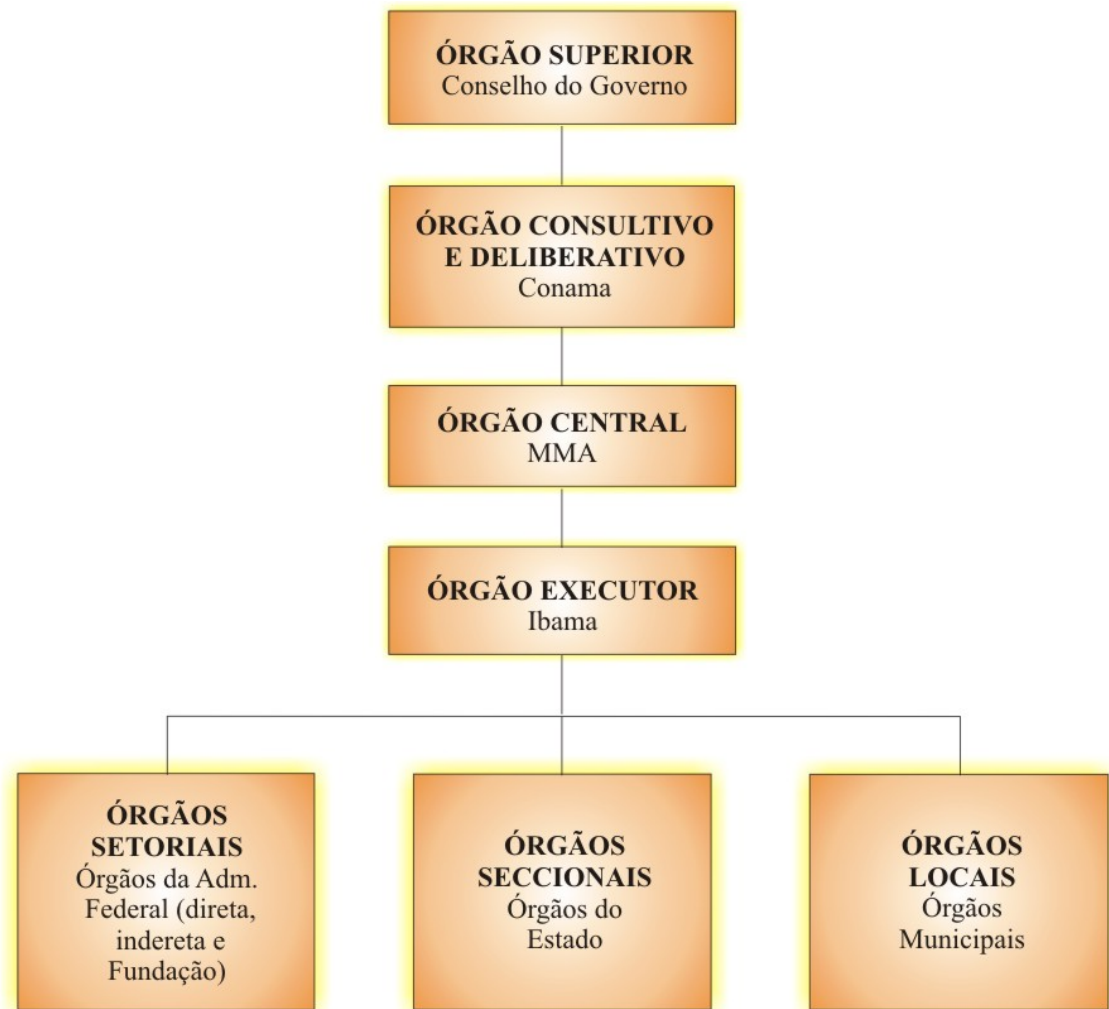
que os legisladores procuraram incorporar, no texto da política ambiental brasileira, as experiências vivenciadas pelos países industrializados e com democracia consolidada. Daí constar na referida política ferramenta moderna de gestão, como o próprio sistema e o Conama, que é um órgão colegiado, cujo funcionamento integrado possibilitaria uma repartição de responsabilidade e uma gestão compartilhada do meio ambiente entre o governo federal e os governos estaduais.

É importante destacar que a política ambiental, com forte conteúdo democrático, foi aprovada no período de ditadura militar, em que todas as diretrizes de administração pública eram emanadas do governo central.

Assinala-se que, na década de 1980, ocorreram diversas mudanças – política e institucional – no País, que refletiram diretamente no discurso ambiental⁷⁰ e na formação do Sisnama. Atualmente o Sistema é formado por um conjunto articulado de órgãos e entidades da União, estados, Distrito Federal, municípios e fundações instituídas pelo Poder Público. Esses órgãos e entidades deverão se submeter às regras e normas de proteção e de melhoria da qualidade ambiental, estabelecidas pelo órgão deliberativo e normativo do Sistema, que é o Conama, e aquelas emanadas do legislativo e executivo federal.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente possui atualmente a seguinte estrutura (Figura 4.1): órgão superior, órgão consultivo e deliberativo, órgão central, órgão executor, órgãos setoriais e órgãos seccionais.

⁷⁰ Para este trabalho o termo **discurso ambiental** é entendido como todas as normas legais (constitucionais e infraconstitucional) e administrativas, incluindo nesse rol os pareceres técnicos e processos administrativos de licenciamento ambiental. E, ainda, as falas de diferentes atores público e privado, que atuam direta ou indiretamente na gestão ambiental do país.



FONTE: Elaborado a partir da Lei nº 6.938/81 e Decretos de regulamentação posteriores.

FIGURA 4.1. Organograma Sisnama

(i) **Órgão Superior:** Conselho de Governo – criado em 1989, com a denominação de Conselho Superior do Meio Ambiente (CSMA). Essa denominação foi alterada em 1990, para conselho de governo. Esse conselho tem como função assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes de ação governamental; ele é “integrado pelos Ministros de Estado, pelos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República e pelo Advogado-Geral da União. É presidido pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, por determinação expressa do Presidente”.

O Secretário deste Conselho é escolhido entre os seus membros e é designado pelo Presidente da República para este fim” (art. 7º, inciso I, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998⁷¹).

O Conselho de Governo, como Órgão Superior do Sisnama, pode atuar por meio de Câmaras, e estas, por sua vez, podem criar suas respectivas comissões. As Câmaras Técnicas são encarregadas de formular políticas públicas setoriais que ultrapassem a competência de um único ministério. A primeira Câmara Técnica relacionada à questão ambiental foi criada em 1995, pelo Decreto nº 1.696 – Câmara de Política de Recursos Naturais – com a finalidade de “formular as políticas públicas e diretrizes relacionadas com os recursos naturais e coordenar sua implementação” (art. 1º). Em 2004, foi criada, no âmbito dessa Câmara, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira.

Importa esclarecer que a sociedade não tem participação no Conselho de Governo, nem nas suas respectivas Câmaras Técnicas, como a que trata da Política de Recursos Naturais, que é composta exclusivamente por representantes de ministérios e órgãos da Presidência da República.

O Conselho de Governo só teve atuação efetiva como Órgão Superior do Sisnama em dois momentos. No primeiro, em razão de queimadas na Amazônia que atingiram uma grande área⁷², chamando a atenção do Brasil e do mundo para a destruição daquela região. E, o segundo, em função da crise energética provocada pela seca prolongada, em que os reservatórios das grandes hidrelétricas atingiram níveis críticos, obrigando a redução drástica de produção de energia, o que afetou gravemente a produção industrial (SCARDUA, 2003).

Assim, o papel de Órgão Superior do Sisnama, que deveria ser desempenhado pelo Conselho de Governo, vem sendo exercido pelo Conama, sem prejuízo de suas funções de

⁷¹ BRASIL, Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9649cons.htm>>. Acesso em 05 out. 2005.

⁷² Estudos de Barbosa sobre o incêndio que ocorreu em Roraima, em 1998, em que categoriza “as áreas e sistemas ecológicos atingidos pelo fogo, ajustada pelo banco de dados disponível até 31.03.98, foi possível estimar que 14,7% (33.064,4 km²) da área total do Estado foram atingidas pelos incêndios. Deste total, 8,4% (18.979,0 km²) representam os sistemas de savana (todos), 0,8% (1871,2 km²) os de campinas/campinaranas, 1,3% (2959,5 km²) de “novos e velhos” desmatamentos e, 4,1% (9.254,7 km²) de florestas intactas que pegaram fogo”. BARBOSA, Reinaldo Imbrozio. Avaliação Preliminar da Área dos Sistemas Naturais e Agroecossistemas Atingida por Incêndios no Estado de Roraima (01.12.1997 a 31.03.1998). Estimativa realizada em 02.04.98. (Sujeito a Modificações e Ajustes). Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia Núcleo de Pesquisas de Roraima. Disponível em: <http://agroeco.inpa.gov.br/reinaldo/RIBarbosa_ProdCient_Usu_Visitantes/1998RelatFogo_1.pdf>. Acesso em 15 abr. 2006.

Órgão Consultivo e Deliberativo desse Sistema (MILARÉ⁷³, 2000 *apud* BRANCO, 2001: 41).

(ii) **Órgão Consultivo e Deliberativo:** Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) – o Conama reúne, no seu Plenário, representantes de diferentes instituições públicas – federais, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios –, do setor produtivo e de diversos segmentos da sociedade civil.

(iii) **Órgão Central:** Ministério do Meio Ambiente (MMA). Quando da aprovação da política, o órgão central do Sisnama era a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), criada no âmbito do Ministério do Interior (MINTER). Em 1990, com a aprovação da Lei 8.028⁷⁴, essa Secretaria passou a denominar-se Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Sema/PR). Em 1996, aquela secretaria foi transformada em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), pela Medida Provisória 1.498-21⁷⁵. Com a nova reorganização da administração pública federal, que ocorreu em 01/12/1999, por meio da Medida Provisória 1.795, o nome de Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal foi alterado para Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Ainda, de acordo com aquela MP, o MMA ficou responsável pela: **(a)** formulação das políticas de meio ambiente; dos recursos hídricos; de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas; **(b)** políticas para integração do meio ambiente e produção; **(c)** políticas e programas integrados para a Amazônia Legal; e **(d)** proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais (art. 14, inciso XIII, da MP 1.795/1999⁷⁶).

⁷³ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

⁷⁴ BRASIL, Lei 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/leis/L8028.htm>>. Acesso em 05 out. de 2005.

⁷⁵ BRASIL, Medida Provisória nº 1.498-21 de 05 de setembro 1996. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/indexacao/pages/legis__1359.html>. Acesso em 20 jul. de 2005.

⁷⁶ BRASIL, Medida Provisória no 1.795, de 1 de janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei 9.649, de 27 de maio de 1999, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas/1795.htm>>. Acesso em 12 dez. de 2005.

(iv) **Órgão Executor:** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), criado pela Lei 7.735, de 1989⁷⁷. O Ibama é o Órgão Ambiental Federal encarregado de “executar as políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais permanentes, relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais e sua fiscalização e controle; executar as ações supletivas da União, de conformidade com a legislação em vigor e as diretrizes do MMA” (incisos I e II, do art. 1º, do Anexo I, do Decreto 3.059, de 14/05/1999⁷⁸).

(v) **Órgãos Setoriais:** são todos os órgãos da administração federal direta, indireta ou fundacional voltadas para a proteção ambiental ou disciplinamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais. As políticas que regem as atividades dos Ministérios da Agricultura, da Saúde, da Reforma Agrária, da Fazenda, da Marinha, das Minas e Energia têm influência direta na proteção e na qualidade do meio ambiente. Daí a importância desses órgãos integrarem o Sisnama, possibilitando a operacionalização da política ambiental de forma transversal.

(vi) **Órgãos Seccionais:** são todos os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental. Com a função de controlar as atividades poluidoras, esses órgãos assumem a responsabilidade pela preservação da qualidade do meio ambiente.

(vii) **Órgãos Locais:** são órgãos ou entidades municipais, responsáveis por programas ambientais ou pela fiscalização de atividades utilizadoras de recursos ambientais. Na maioria dos municípios brasileiros inexistem órgão municipal de meio ambiente, o que impede que a atividade de controle ambiental seja executada pelo município. Assim, essa atividade passa a ser exercida pelos OEMAs ou mesmo pelo Ibama, nas suas operações programadas (art.6º, da Lei 6.938/81 e Decretos de regulamentação⁷⁹).

O MMA, como Órgão Central do Sisnama, é responsável pela sua coordenação. Assim, desde o início da década de 1990 que esse Ministério vem promovendo uma série de

⁷⁷ BRASIL, Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/7735-89.htm>>. Acesso 05 dez. 2004.

⁷⁸ BRASIL, Decreto 3.059, de 14 de maio de 1989. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3059.htm>. Acesso em 12 out. 2005.

⁷⁹ GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ Coletânea de legislação ambiental federal e estadual. Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente/Coordenação de Estudos e Defesa do Meio Ambiente. (Compiladores) Geraldo Luiz Farias e Marica Cristina Lima: Curitiba, 1990.

alterações no discurso ambiental, como mudança na própria estrutura e na de sua autarquia vinculada, o Ibama, que tiveram como finalidade: *(i)* superar os inúmeros problemas – político, legal, administrativo e financeiro – que persistem desde a constituição desse Sistema, especialmente, nas conexões verticais que se iniciam no âmbito das instituições públicas federal e finalizam nas locais; e *(ii)* possibilitar uma articulação coordenada pelo MMA, e integrada por todos os órgãos e entidades ambientais dos três níveis de governo, de forma horizontal e transversal.

Contrário à postura da Sema, que manteve uma relação de parceria com os órgãos estaduais de meio ambiente, o Ibama, sucessor dessa Secretaria na função de órgão ambiental federal, manteve inicialmente uma relação conflituosa com os órgãos ambientais dos estados ao passar executar ações de gestão ambiental que estavam sob responsabilidade dos OEMAs, contribuindo para o enfraquecimento do Sisnama.

Na metade da década de 1990, o quadro começou a reverter em favor dos órgãos estaduais, com a interferência do Banco Mundial, por meio de exigências estabelecidas nos contratos de financiamento do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA I). Assim, na Revisão de Meio Termo deste programa (PNMA II), boa parte dos recursos financeiros foi direcionada para ações de fortalecimento dos órgãos ambientais dos estados.

Um dos maiores obstáculos à integração e articulação observadas no Sisnama ocorre no âmbito político, mas reflete diretamente na atuação administrativa de todos os órgãos ambientais. Os obstáculos estão relacionados diretamente com as constantes mudanças do discurso político que acompanham as trocas de governo e de direção das instituições, influenciando nas ações de gestão, no processo de tomada de decisão e nas relações inter e intra-institucionais.

As modificações no discurso político-institucional, que atinge toda a máquina pública, particularmente as instituições ambientais, ocorriam, até a década de 1980, nos períodos de mudanças de governos – processo eleitoral; mas nos últimos anos, tais alterações têm se intensificado em nome da governabilidade⁸⁰.

⁸⁰ De acordo com FAUCHER (1998) “**Governabilidade** é um conceito que não diz respeito apenas à atuação e funcionamento do governo; mas se refere particularmente, às relações entre Estado, mercado e sociedade. [...] A governabilidade mede a capacidade do Estado para implementar políticas públicas, agir de acordo com um conjunto previsível de regras e garantir a ordem” (FAUCHER, Philippe. *Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou?* Rev. Dados, vol. 41 nº. 1, Rio de Janeiro, 1998 Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100001&script=sci_arttext&tlng=pt> . Acesso em 22 out. 2005).

Isso mostra que, apesar de consolidadas, as instituições públicas do País, inclusive as ambientais, encontram dificuldades para cumprir com as competências que lhes foram atribuídas. Parte de tais dificuldades deve-se à limitação e escassez de recursos técnicos e financeiros, que vem afetando os órgãos públicos nas últimas décadas. Uma outra parte pode ser atribuída às peculiaridades das ações de gestão ambiental que devem ser executadas pelas instituições ambientais que, na sua maioria, fere diversos interesses.

Mesmo com a imposição do discurso ambiental externo, persistem os problemas de articulação institucional no âmbito do Sisnama. Na tentativa de superar a distância entre o Sisnama que foi idealizado e aquele que se observa na prática – dificuldades de integração e articulação entre órgãos e entidades dos três níveis de governo –, o governo federal colocou essa questão para ser debatida com a sociedade na primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente, **Vamos Cuidar do Brasil**, realizada em 2003.

A idéia da Conferência era dar início a um diálogo entre as três esferas governamentais e, ainda, incluir a sociedade civil e o setor produtivo, com a finalidade de obter contribuição para o aperfeiçoamento e consolidação do Sisnama e para solução de outros problemas críticos da gestão ambiental.

Esse diálogo ocorreu nas conferências regionais, estaduais e plenárias setoriais, e as propostas apresentadas foram consolidadas num discurso representativo dos diferentes segmentos da sociedade, participantes desses eventos. Os resultados⁸¹ estão subsidiando o MMA na formulação de propostas de políticas públicas e projetos.

Parte do discurso apreendido na Conferência Nacional está se **realizando** nas medidas adotadas pelo MMA. A mais recente teve o propósito de trazer, para o Sisnama, municípios de médio e grande porte que não conseguiram, até o momento, estruturar seus órgãos e conselhos de meio ambiente. Para isso, o MMA assinou Convênios com a Petrobrás e a Caixa Econômica Federal, com intuito de implementar o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros do Sisnama.

⁸¹ As propostas aprovadas da 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente, são as seguintes: *(i)* incluir nos conselhos de meio ambiente representantes do policiamento ambiental, bombeiros e povos indígenas; *(ii)* garantir a aprovação do Projeto de Lei da Biossegurança, atendendo ao Princípio da Precaução; *(iii)* implementar a fiscalização e o monitoramento da produção, voltada para a qualidade ambiental e a eliminação da incineração do lixo, nos casos que produzam substâncias nocivas à saúde e ao meio ambiente; *(iv)* consolidar mecanismos que promovam estudos mais detalhados de impactos ambientais; *(v)* estimular o uso de tecnologias que ofereçam menor agressão ao meio ambiente; *(vi)* constituir Comissões Tripartites sobre Gestão Ambiental Compartilhada em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal (Bipartite), que deverão reunir representantes da União, estados e municípios, com objetivo de trabalhar pelo fortalecimento do Sisnama.

As ações previstas nesse Programa visam criar uma “rede de gestores ambientais, que possam atuar na estruturação do órgão e conselho local, na sua respectiva área de competência – licença e fiscalização de empreendimentos de impactos locais”⁸².

Dando continuidade ao diálogo estabelecido com a sociedade e setores produtivos, o governo planejou e realizou a II Conferência Nacional do Meio Ambiente que trata da **Política Ambiental Integrada e o Uso Sustentável dos Recursos Naturais**, em dezembro de 2005. Essa teve como “finalidade construir um espaço de convergência social para a formulação de uma agenda nacional do meio ambiente, por intermédio da mobilização, educação e ampliação da participação popular, com vistas ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento sustentável para o País”⁸³.

Os temas da II Conferência foram discutidos pela Comissão Nacional Organizadora desse evento, que levou para a plenária nacional as demandas de políticas e aprimoramentos das existentes, apresentadas pela sociedade civil, pelos setores públicos – federal, estadual e municipal –, setores produtivos, comunidades científicas, tradicionais, ribeirinhos e povos indígenas.

Dada a dificuldade de implementar o discurso ambiental nas diferentes instâncias de governo, tem-se a impressão de que as conferências buscam estabelecer uma ponte entre governo, sociedade civil e setor produtivo, como forma de viabilizar a gestão ambiental no País. A partir disso, pode-se deduzir que a sustentação da gestão ambiental, no âmbito do Sisnama dependerá da formação e fortalecimento de parcerias entre esses atores.

Não se pode deixar de reconhecer o esforço atual do MMA, no sentido de aperfeiçoar o Sisnama e o seu órgão normatizador, que é o Conama. No entanto, montar uma estrutura avançada, por si só não é suficiente para tornar a gestão ambiental no Brasil eficiente e eficaz.

⁸²Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=20561>>. Acesso dia 10 set 2005.

⁸³ Da II Conferência Nacional do Meio Ambiente (II CNMA), participaram indiretamente – por meio das conferências municipais, regionais e estaduais – cerca de 86 mil pessoas; e diretamente, cerca de 1300 delegados de todo País, que “aprovaram cerca de 800 deliberações. Dentre as deliberações constam: (i) a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), com ênfase na regularização fundiária das unidades já existentes; (ii) o fortalecimento de ações de revitalização da bacia do rio São Francisco; (iii) o Desenvolvimento Sustentável da BR-163 e para outras regiões como a BR-319, que liga Porto Velho (RO) à Manaus (AM); (iv) a implementação em caráter de urgência de Planos de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento, para todos os biomas brasileiros, especialmente a Caatinga e o Cerrado; (v) a necessidade de envidar esforços para a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/conferencianacional/>>. Acesso em 26 abr. 2006

Entraves de cunho político-institucional – e mesmo legal –, continuam a impedir o funcionamento coordenado dos órgãos do Sisnama. Dentre esses destacam-se: *(i)* a existência de um sistema legislativo complexo, em que se verificam normas legais confusas e contraditórias e algumas superposições legislativas, sem que seja feito nenhum esforço no sentido de harmonizar as normas legais vigentes; *(ii)* disputa de espaços de atuação entre órgãos ambientais federal e estaduais e entre estes e os órgãos municipais de meio ambiente, especialmente na operacionalização de instrumentos da política, como o “Licenciamento Ambiental” e a “criação de espaços territoriais especialmente protegidos”.

As disputas têm como foco a questão da competência administrativa comum aos três níveis de poder, que precisa urgentemente ser delimitada em normas legais, emanadas do Conama ou do Poder Executivo. Só assim será possível o Sisnama deixar de ser um modelo “potencial”, conforme dito por Krell (2003), para se transformar em um sistema que funciona de forma eficiente e eficaz, cujos resultados se reverterão em melhoria da qualidade ambiental e na proteção de recursos ambientais importantes.

Em resumo, o MMA precisa adotar estratégia para superar os obstáculos que impedem o bom funcionamento do Sisnama. Com isso, esse Sistema sairia do plano das idéias, para o plano concreto e o MMA estaria operacionalizando o **federalismo cooperativo**, que é o *status* dado ao Sisnama, pela doutrina jurídica (KRELL, 2003).

4.1.2 O Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)

O conselho de meio ambiente federal foi instituído em 1973, pelo mesmo Decreto 73.030 que criou a Sema. Este conselho, denominado inicialmente de Conselho Consultivo de Meio Ambiente (CCMA), deveria ter seus membros indicados pelo Ministro do Interior e nomeados pelo Presidente da República. Na prática, esse conselho não foi implementado, sendo posteriormente substituído pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

O Conama foi instituído em 1981, como Órgão Consultivo e Deliberativo do Sisnama, com a finalidade de “Assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.

O efetivo funcionamento do Conama só veio a ocorrer em 1984, ano em que foram aprovadas 17 resoluções⁸⁴. Dois anos depois, esse Conselho passou a exercer a função de órgão normatizador do Sisnama, aprovando Resoluções importantes como: a 001/86, que trata dos Estudos de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); as Resoluções 008 e 009/86, criando Comissão Especial para assuntos referentes à Política Florestal para a Amazônia Brasileira e para o Patrimônio Espeleológico Nacional, respectivamente e a 010/86 para elaborar anteprojeto de Lei sobre Unidades de Conservação; a 018/86 instituiu o Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), entre outras.

Do início do funcionamento até os dias atuais, em que são realizadas reuniões a cada três meses⁸⁵, o Conama passou por várias mudanças. Até os anos 1990, o Plenário do Conama era integrado apenas por representantes de órgãos ou entidades públicas federais, estaduais, municipais, distritais e fundações públicas. Mas, com a edição do Decreto 99.274/90, o Plenário do Conama passou a contar com representantes de ONGs ambientalistas, de federações patronais e dos trabalhadores da indústria, do comércio e da agricultura, representantes da sociedade civil e de associações.

Na reestruturação feita em janeiro de 1997, pelo Decreto 2.120, o Plenário do Conama foi alterado. O Ibama, que desde sua criação exercia a função de Secretaria Executiva do Conselho, perdeu essa função para o MMA. Também foi aumentado o número de Conselheiros.

Lemos (2002) mostra como ficou a representatividade dos diferentes setores no Conama. De um total de 74 conselheiros, mais de 75% (setenta e cinco por cento) dos membros eram de representantes dos três níveis de governo – 31 do governo federal, correspondendo a 41,4%; 27 dos governos estaduais (36%); e 01 dos municípios (1,3%). A sociedade civil passou a contar com 12 membros (16%) – representantes de entidades

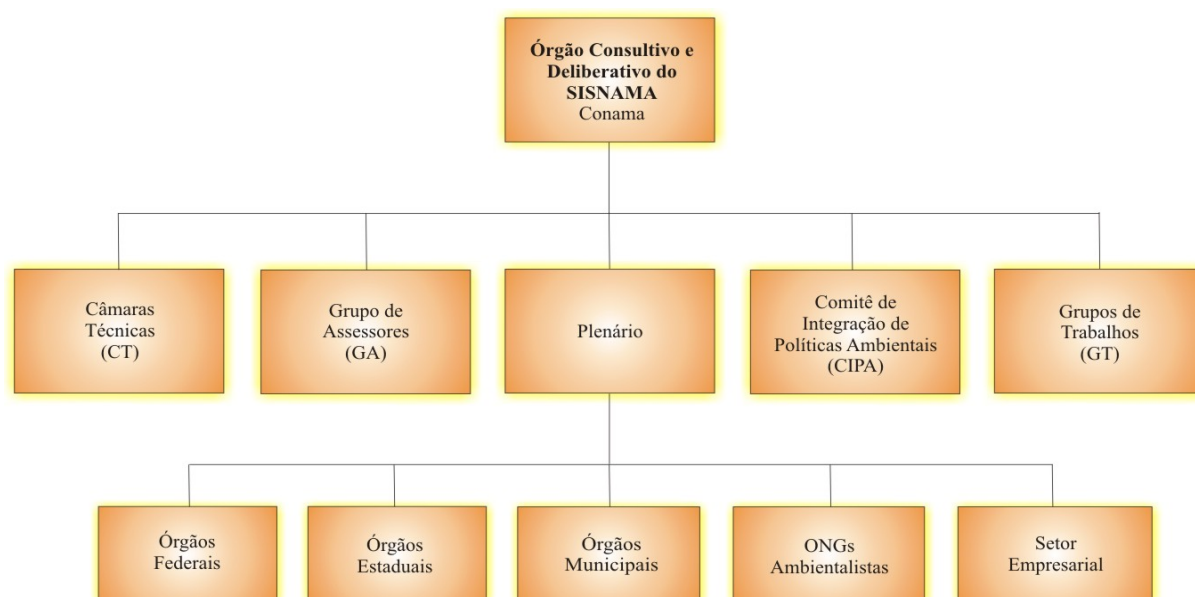
⁸⁴ Das 17 Resoluções aprovadas pelo Conama no primeiro ano de seu funcionamento: 03 trataram do Regimento Interno daquele Conselho; 02 sobre o controle de poluição; 01 determinava a elaboração de estudos com a finalidade de propor a reformulação da Portaria/GM/MINTER 013, sobre a classificação das águas interiores de todo o Território Nacional; 01 sobre critérios e parâmetros para regular a localização de novas indústrias; 04 sobre a implantação de Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs); 01 sobre o estabelecimento de normas e critérios referentes ao cumprimento da legislação existente sobre Reservas Ecológicas Particulares (REPs); 01 sobre as consequências ambientais da implantação da Hidrelétrica do Tucuruí-PA; 01 sobre usos permissíveis de Recursos Ambientais existentes nas REPs e ARIEs; 01 tratando das consequências ambientais de obras promovidas pelo DNOS no Rio de Janeiro; e 01 sobre o anteprojeto de lei referente a agrotóxico (Fonte: Resoluções Conama de 001 a 017/1984).

⁸⁵ As reuniões do Conama são trimestrais, no entanto, poderá ser convocada reunião extraordinária pelo Presidente do Conselho ou por requerimento de pelo menos 1/3 (um terço) de seus membros.

ambientalistas e de trabalhadores –; e as entidades empresariais com 4 conselheiros, correspondendo a cerca de 5,3%.

Em 2001, uma nova reestruturação interna foi feita no Conama, por meio do Decreto 3.942. A estrutura interna, que antes era restrita às Câmaras Técnicas e Plenário, passou a ser composta de: (i) Plenário; (ii) Câmaras Técnicas; (iii) Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam); (iv) Grupos de Trabalho; e (v) Grupos Assessores.

O Plenário do Conama é integrado por cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais; setor empresarial e sociedade civil (Figura 4.2).



FONTE: Elaborado a partir da Lei nº 6.938/81 e Decretos de regulamentação posteriores.

FIGURA 4.2. Organograma Conama

Cada um desses setores está assim representado: (i) **Órgãos federais** – Ministro do Meio Ambiente, que exerce a função de presidente do Conselho; Secretário-Executivo do MMA, como Secretário-Executivo do Conama; um representante do Ibama; um representante da Agência Nacional de Águas (ANA); um representante de cada um dos ministérios, das secretarias da Presidência da República, dos Comandos Militares e do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; (ii) **Órgãos estaduais** – um representante de cada um dos órgãos ambientais estaduais e do Distrito Federal, indicado pelos seus respectivos governadores; (iii) **Órgãos municipais** – oito representantes dos governos municipais, que

possuam órgão ambiental estruturado e conselho de meio ambiente com caráter deliberativo⁸⁶; **(iv) Sociedade civil** – vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil; **(v) Setor empresarial** – oito representantes de entidades empresariais; e um membro honorário indicado pelo Plenário.

O Plenário do Conama possui outros membros que atuam na condição de Conselheiros Convidados, os quais participam das reuniões trimestrais do Conama, mas, não podem votar sobre as matérias em debates. São eles: representantes dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

Na ampliação do número de Conselheiros do Conama, em 2001, de 75 para 101, foram incluídos representantes de todos os ministérios, secretarias, autarquias, num total de 32 representantes (31,7%); 27 de governos estaduais (26,7%); 08 de governos municipais (7,9%) – um de cada região e um da Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA) e dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional; 22 representantes de entidades de trabalhadores e entidades civis (21,86%); 08 representantes de entidades empresariais (7,9%). E, ainda, 01 (um) membro honorário (1%) e 03 (três) membros sem direito a voto (3%) (SÉRGIO, 2006).

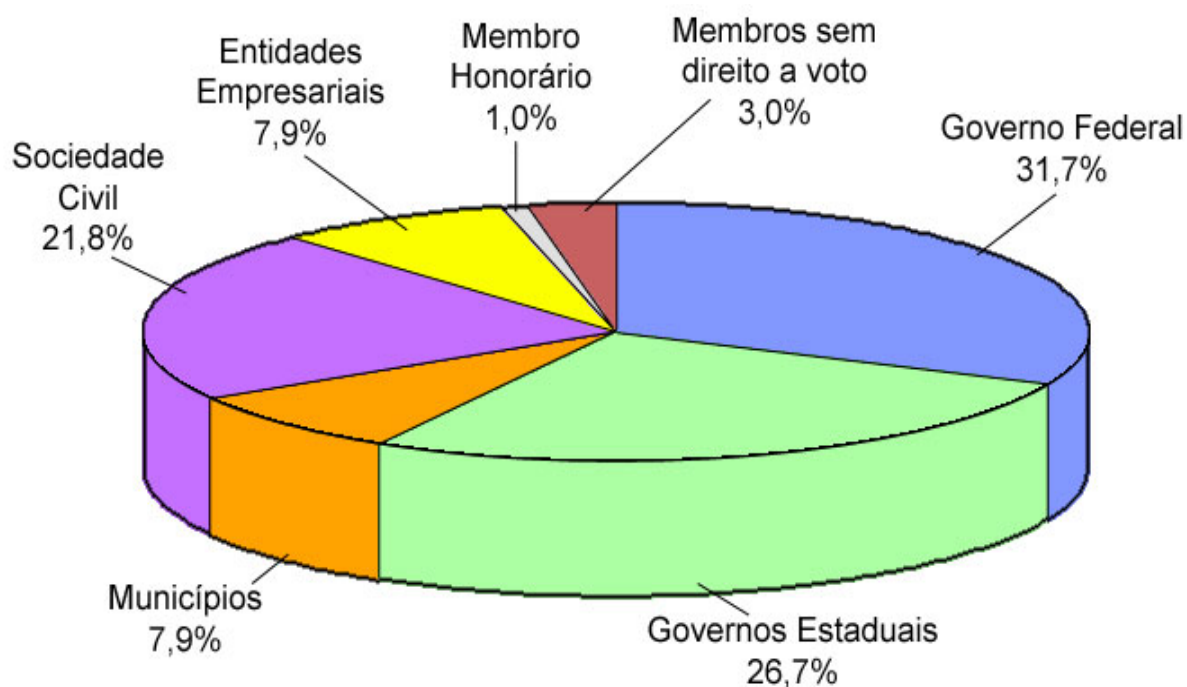
Constata-se que na alteração do plenário do Conama que ocorreu em 20001 os governos federal e estaduais perderam, em termos percentuais, representações na Plenária do Conama (-9,7 e -9,3%, respectivamente). Os setores que mais ganharam em números de representantes e em termos percentuais foram: governos municipais (+6,6); setor empresarial (+2,6%) e sociedade civil (+5,8%).

Em função de tais dados, pode-se deduzir que o governo vem fazendo esforço para que o discurso ambiental seja entendido em todas as esferas de governo e nos segmentos empresariais e ambientalistas, o que possibilitará que a questão ambiental passe a ser compreendida e incorporada nas políticas públicas afins e nas ações empresariais. Esforço esse que vem ocorrendo também em algumas ações desenvolvidas pelo MMA e Ibama.

Ressalta-se que o aumento no número de representantes da sociedade civil no Plenário do Conama demonstra que o governo está ampliando o espaço de participação da

⁸⁶ Os oito representantes dos governos municipais que compõem o Plenário do Conama são: **(i)** um representante de cada região geográfica do País; **(ii)** um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA); e **(iii)** dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional.

sociedade no processo decisório, contribuindo, também, para que o discurso ambiental se materialize nas ações de gestão ambiental. Afinal, decisões importantes são tomadas no âmbito deste Conselho e que são transformadas em Resoluções, Moções, Recomendações, Proposições e Decisões⁸⁷, de acordo com a matéria tratada.



FONTE: SÉRGIO (2006)⁸⁸

FIGURA 4.3. Composição do Plenário do Conama - 101 Membros
(Dec. nº 3.942/01)

⁸⁷ As **Resoluções** são baixadas, quando se trata de “deliberações vinculadas a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais”. Os disciplinamentos e restrições contidas nas resoluções tornam-se obrigatórias para todos os setores, instituições e entidades que estão vinculados às questões tratadas nas resoluções. As **Moções** são manifestações, de qualquer natureza relacionadas com a temática ambiental. As **Recomendações** são sugestões de medidas relacionadas à implementação de políticas e programas públicos e normas de repercussão na área ambiental. As **Proposições** são relacionadas à matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou às Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. As **Decisões** são tomadas quando qualquer indivíduo ou empresa recorre de multas e outras penalidades impostas pelo Ibama (Informações disponíveis em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>>. Acesso dia 08 set 2005).

⁸⁸ SÉRGIO, Nilo. Repensando o **Conama/2006**. Articulação com o SINGREH/CNRH. Controle e Participação Social. Maior equilíbrio na **composição**. Qualidade na participação. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/NiloSergio.pdf>>. Acesso em 26 jul. 2006.

O Conama é composto também por Câmaras Técnicas, estruturadas em grupos de trabalho, formados por representantes de cada um dos segmentos da sociedade e dos governos que compõem o Plenário do Conama, de acordo com a problemática ambiental a ser examinada e com as respostas que devem ser dadas pelo Colegiado para a sociedade, seja por meio de resoluções ou recomendações. Atualmente, o Conama conta com 11 (onze) Câmaras Técnicas (CT) que na sua maioria já possui Grupo de Trabalho (GT) formado. Cada Câmara Técnica (CT) fica encarregada de examinar os assuntos de sua competência e relatar em Plenário as suas conclusões. Dentre as atribuições previstas, as CT podem “elaborar, discutir, aprovar e encaminhar ao Plenário propostas de diretrizes e normas técnicas para a proteção e controle ambiental e o uso sustentável dos recursos ambientais”; e, ainda, encaminhar ao Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam) propostas a serem incorporadas à Agenda Nacional do Meio Ambiente (Portaria MMA 449, de 18/12/2002⁸⁹).

O Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam) funciona como órgão de integração técnica e política do Conama. O Cipam “deve reunir-se com a presença do presidente do Conama, pelo menos, um mês antes de cada reunião ordinária do Conama, ou quando convocado pelo presidente” (BRASIL/MMA/Conama, 2002:58).

Esse Comitê possui dois grupos de trabalho (GTs) *Ad Hoc*. Um grupo é responsável pela discussão e desenvolvimento de indicadores de implementação e cumprimento da norma ambiental. O outro é responsável pela elaboração da Agenda Nacional do Meio Ambiente. Os dois GTs consolidam as contribuições das Câmaras Técnicas e dos Grupos Assessores, que, posteriormente, são levadas ao Plenário do Conama para apreciação dos conselheiros.

Deduz-se, portanto, que as diversas alterações sofridas pelo Conama, que ocorreram por meio de edições sucessivas de decretos, tiveram como finalidade adequar o funcionamento desse colegiado à complexidade dos problemas ambientais e sociais; e, ainda, atender demandas da sociedade que vem exigindo de seus governantes espaços para uma efetiva participação nos processos de tomada de decisão e na formulação de políticas públicas que moldam suas vidas. A ampliação de espaços de participação cidadã, na visão de Sojo (2002), “melhora qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e da qualidade da resposta pública às demandas sociais”.

Ainda que o funcionamento do Conama – três reuniões ordinárias por ano – enfrente inúmeros problemas de ordem financeira para viabilizar a participação efetiva de todos os

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.agirazul.com.br/leis/regcomana.htm>>. Acesso dia 14 set 2005.

representantes da sociedade civil nas suas reuniões (ordinárias e extraordinárias), considera-se que isto representa um significativo passo na concretização de uma gestão ambiental participativa no País. Afinal, como dito por Sojo (2002), “a representação social serve de contrapeso à volatilidade que introduz as mudanças de governo”.

A Lei 6.938/81 criou o Sisnama e o Conama e também instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Na política estão listados doze instrumentos operacionais que orientam todas as ações de gestão ambiental, sejam elas voltadas para informar a sociedade sobre a situação ambiental, ou para prevenir e corrigir os danos ambientais, ou punir os responsáveis por esses danos ou, ainda, para, auxiliar/apoiar os procedimentos internos e a rotina administrativa dos órgãos gestores. No capítulo 5 subsequente serão abordados onze instrumentos da política ambiental, ficando apenas o instrumento “Licenciamento Ambiental” para ser abordado no capítulo seguinte (capítulo 6), em função do objeto deste trabalho.

5. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Neste capítulo, procurou-se trabalhar onze instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, apresentando, sucintamente, os conceitos operacionais relevantes e outros diplomas legais de suporte a essa operacionalização. Apenas o instrumento **Licenciamento Ambiental** foi separado como um capítulo à parte deste trabalho, em função de sua importância para esta pesquisa. Os doze instrumentos da política ambiental brasileira são: *(i)* estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; *(ii)* zoneamento ambiental; *(iii)* avaliação de impactos ambientais; *(iv)* licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; *(v)* incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para melhoria da qualidade ambiental; *(vi)* criação de espaços territoriais, especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; *(vii)* sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; *(viii)* Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; *(ix)* penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; *(x)* instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); *(xi)* garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; e *(xii)* Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais (art.9º, da Lei 6.938, de 1981).

Inicialmente, cabe salientar que os doze instrumentos da política ambiental foram concebidos de forma integrada, de maneira que suas implementações contribuíssem para equacionar os problemas relativos à gestão do meio ambiente. Assim, quanto maior a integração na implementação dos instrumentos, maior facilidade teriam os órgãos gestores de meio ambiente para cumprir com suas atribuições.

Destaca-se, no entanto, que essa necessidade de integração entre os instrumentos da política ambiental é sentida, particularmente na implementação do licenciamento ambiental, em função da forma teórica como esta foi pensada, correspondendo a um sistema de controle, que agrega e utiliza resultados obtidos na operacionalização dos demais instrumentos da política. Esse, portanto, é o principal motivo de se analisar inicialmente os onze instrumentos

da política ambiental brasileira, para só então fazer uma análise, no capítulo seguinte, do instrumento licenciamento ambiental.

Com base nos estudos de Larrue (2000:91-110), reuniu-se os doze instrumentos da política ambiental brasileira em três grandes grupos de instrumentos, que são: *(i)* Instrumentos Incitativos (Econômicos); *(ii)* Instrumentos Persuasivos; e *(iii)* Instrumentos Coercitivos.

Tais grupos fazem parte dos estudos da autora que trata dos “Instrumentos de Política Ambientais: uma ferramenta real”. Nesse estudo, estão enumerados os três grupos de instrumentos, que são utilizados pelos governos, de forma combinada, para prevenir ou corrigir os danos provocados ao meio ambiente.

Na seqüência, detalha-se os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, de acordo com a classificação e os grupos feita acima, mostrando a regulamentação e operacionalização dos instrumentos, bem como outros aportes legais que possibilitaram sua implementação.

5.1 INSTRUMENTOS INCITATIVOS (ECONÔMICOS)

Os instrumentos incitativos ou econômicos, de acordo com Larrue (2000), têm como finalidade encorajar o setor produtivo e setores usuários dos recursos ambientais a adotarem comportamento benéfico para o meio ambiente. Ou seja, induzir ou modificar o comportamento de agentes econômicos, de modo a adotarem práticas produtivas menos danosas para o meio ambiente – que sejam poupadoras de recursos ambientais; que reduzam a geração de resíduos; e que tratem os resíduos sólidos, semi-sólidos, líquidos ou gasosos, gerados durante o processo produtivo.

Dos instrumentos da política ambiental brasileira, apenas um pode ser enquadrado no grupo de instrumentos incitativos ou econômicos – **incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para melhoria da qualidade ambiental** (art. 9º, da Lei 6.938/81, com alterações posteriores).

5.1.1 Incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para melhoria da qualidade ambiental

Esse instrumento tem como finalidade incentivar a adoção de novos métodos de produção, que contribuam para reduzir os impactos negativos provocados pela atividade produtiva no meio ambiente, melhorando, por sua vez, a qualidade ambiental.

No grupo de Instrumentos Incentivos (ou econômicos) existem aqueles que imputa custos adicionais às atividades que provocam danos ao meio ambiente, como: tributos, taxas e tarifas, licenças negociáveis ou direitos de propriedades. E, ainda, aqueles que atuam em forma de prêmios, como: subsídios, isenções de impostos, concessão de incentivos e redução de carga tributária. Mas, instrumentos incentivos que funcionam na forma de prêmios são rechaçados pelos economistas europeus, como é o caso do instrumento constante na Lei 6.938/81, da política ambiental brasileira – **incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para melhoria da qualidade ambiental** (ASSUNÇÃO, 2000).

Contraopondo-se a essa visão Antunes (2005:148) afirma que este instrumento é um dos pontos da política

[...] com mais aptidão para, de fato, estimular a adoção de medidas adequadas para a proteção ambiental, pois sem os necessários incentivos econômicos não é possível que se consiga fazer com que as empresas modifiquem os procedimentos que adotam em relação ao meio ambiente.

Na visão de Russel & Powel (1997), o instrumento de política ambiental que prevê a concessão de incentivos financeiros ou créditos a juros subsidiados ou, ainda, isenção de taxas para importação de equipamentos, funciona como uma espécie de recompensa. Tal recompensa é dada para aqueles que desejam produzir ou instalar novas tecnologias de produção ou de tratamento de resíduos gerados no processo produtivo, como é o caso do instrumento da política ambiental brasileira.

Na reinterpretação do discurso ambiental, dada pelos Decretos 99.274/1990 e 3.942/2001, o legislador procurou garantir que as propostas de projetos e/ou atividades, a serem beneficiadas com a concessão de incentivos fiscais pelos bancos oficiais, estivessem de acordo com as normas ambientais, como medidas mitigadoras de danos ambientais e a utilização de tecnologias menos poluentes e de tratamento de seus resíduos. Pois, mesmo depois da concessão dos benefícios, se ficar comprovado que o proponente de projeto e/ou atividade deixou de cumprir com as condicionantes estabelecidas na licença ambiental, o Ibama poderá sugerir ao Conama a suspensão ou a perda de incentivos fiscais ou linhas de financiamentos concedidas por estabelecimentos oficiais de crédito.

A operacionalização desse instrumento pode ser observada em diversas políticas governamentais, em que estão previstas concessões de benefícios àqueles que optarem por mudanças no processo produtivo, ou pela compra de novos equipamentos a serem utilizados

no tratamento de resíduos sólidos, semi-sólidos, líquidos ou gasosos (filtros que diminuem de forma significativa a poluição do ar pelas indústrias).

Na Política Agrícola, aprovada pela Lei 8.171, de 1991, o discurso ambiental, referente ao instrumento supracitado, recebeu tratamento especial dedicando-lhe um capítulo específico, o Capítulo VI, relativo à “Proteção ao Meio Ambiente e da Conservação dos Recursos Naturais”. Ao formular essa política, o legislador inseriu noções de desenvolvimento sustentável e de proteção ambiental, premiando, com a concessão de crédito subsidiado, produtores rurais que adotam técnicas produtivas que provocam o menor dano ambiental possível.

No panorama governamental, encontram-se outras políticas e ações que convergem para esse instrumento da política ambiental. Pode-se ilustrar com alguns projetos desenvolvidos pela Agência Nacional de Águas (ANA), Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Ministério do Meio Ambiente. A ANA está concedendo benefícios a agricultores cujas propriedades estão localizadas nas bacias de cabeceiras, e que queiram contribuir com a produção de águas⁹⁰, utilizando técnicas direcionadas para obter esse resultado. O BNDES destinou uma linha de crédito para expansão da atividade de suinocultura e tratamento de seus dejetos, para os suinocultores das regiões Sul e Sudeste do País. Já o Ministério do Meio Ambiente, por meio do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II), concedeu incentivos financeiros para suinocultores adotarem tecnologias para tratamento dos resíduos gerados por essa atividade e aproveitamento desses dejetos como adubo, após sua descontaminação, e dos gases gerados no processo de tratamento como energia.

Diversas outras iniciativas foram e continuam sendo implementadas no País, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e de outros órgãos governamentais, cujos recursos são oriundos de agências externas como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial – BIRD), Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e também dos governos federal e estaduais.

⁹⁰ A produção de água, segundo Valente & Dias (2001:9) ocorre pelo manejo da bacia hidrográfica, que é feito por meio de técnicas que diminua de forma significativa a enxurrada, o que significa que haverá aumento na quantidade de água infiltrada no solo. O manejo adequado da bacia, segundo os autores visa “propiciar a infiltração e a percolação de água e a garantir o correto uso do solo, minimizando sua perda e degradação” (VALENTE, Osvaldo Ferreira & DIAS, Herly Carlos Teixeira. A Bacia Hidrográfica como Unidade Básica de Produção de Água. Revista Ação Ambiental – Produção de Água: fatores de produção e conservação de bacias. Ano IV, nº 20, out/nov/2001).

O fato é que, na implementação desse instrumento, não apenas os órgãos ambientais desempenham papel importante, mas todos os bancos estatais e privados e até mesmo financiadores externos, que podem inserir nas cláusulas de concessão de créditos e financiamentos a comprovação do cumprimento de normas ambientais.

É o que na prática tem acontecido, outras instituições públicas setoriais e financeiras no Brasil participam da implementação desse instrumento. Isso evidencia que todos os órgãos governamentais têm papel decisivo no incentivo e no cumprimento de normas ambientais (Caixa 5.1).

Caixa 5.1

Deve-se salientar que existem diversos instrumentos econômicos (IEs) que estão sendo usados na política ambiental, com finalidade de: *(i)* internalizar na economia as externalidades negativas que as atividades produtivas provocam no meio ambiente e na saúde humana; *(ii)* melhorar o desempenho da gestão ambiental, utilizando os IEs em complementaridade aos instrumentos de Comando & Controle (C&C); *(iii)* obter recursos financeiros para investir no desenvolvimento e na adoção de tecnologias menos danosas para o meio ambiente; e *(iv)* obter recursos financeiros para executar as ações de gestão ambiental.

Os IEs mais conhecidos são: licenças negociáveis, direitos de propriedade, subsídios, isenções de impostos e redução de carga tributária; cobrança de tributos, taxas e tarifas; e consignação.

As **licenças negociáveis** funcionam como uma espécie de cotas, permissões, ou tetos contendo os níveis máximos de poluição a serem lançados em uma determinada área, de acordo com os níveis estabelecidos pelo órgão ambiental. O quantitativo/qualitativo referente ao nível de poluição poderá ser distribuído gratuitamente entre os poluidores localizados na área, ou lançados no mercado para serem negociados.

Já os **direitos de propriedade** referem-se aos Créditos de Redução de Emissão (CRE), que o poluidor recebe ao reduzir o seu teto de poluição. Os CREs podem ser negociados no mercado de três formas: *(i)* políticas de compensação [off-set policy] – permite ao poluidor, que reduziu seu nível de emissão, vender seu direito de poluir para outras empresas que queiram se instalar na área, desde que seja mantido o mesmo nível de poluição negociado para o local., *(ii)* políticas da bolha [bubble policy] – permite a negociação no mercado de um tipo específico de poluente, e *(iii)* políticas da rede ou da emissão líquida [netting policy] – permite ao poluidor que reduz seu nível de poluição, a empregar o saldo de crédito, ou CRE, na ampliação ou reestruturação da atividade produtiva, desde que mantenha a cota inicialmente adquirida.

Os **subsídios, isenções de impostos e redução de carga tributária** são considerados pelos economistas como prêmios aos poluidores. A concessão de qualquer um desses instrumentos, segundo Larrue (2000), é criticada pelos economistas da União Européia, por não respeitarem o princípio poluidor-pagador.

A **cobrança de tributos, taxas e tarifas** – a adoção de qualquer um desses instrumentos é defendida pelos economistas da União Européia, por estarem em consonância com o princípio poluidor-pagador.

Sistema de consignação, segundo Larrue (2000), consiste na aplicação de uma sobretaxa aos produtos potencialmente poluentes, que pode ser reembolsada com o retorno de embalagens (como por exemplo, pilha, embalagem *pet* de refrigerante) ou seu tratamento dentro de condições requeridas, como no caso de resíduos ou lixo.

Os órgãos gestores do meio ambiente, em geral, dão preferência para adoção de instrumentos econômicos que geram receitas financeiras como tributos, taxas e tarifas, por ser de fácil implementação, e por não acarretar ônus para o órgão. Enquanto aqueles instrumentos econômicos, como por exemplo, concessão de incentivos e isenção de impostos, contribuem para aumentar o desembolso financeiro dos órgãos governamentais já carentes de recursos.

FONTE: Libanori (1991), Young (dez/1997), Assunção (2000) e Larrue (2000).

No Brasil, outro instrumento econômico vem sendo criado pelos governos dos estados, o Imposto sobre Circulação de Mercadoria Ecológica (ICMs ecológico). O ICMs ecológico foi idealizado, segundo Pires (2006) “como alternativa para estimular ações ambientais no âmbito das municipalidades, ao mesmo tempo em que possibilita o incremento de suas receitas tributárias, com base em critérios de preservação ambiental e de melhoria da qualidade de vida”.

O ICMs ecológico corresponde, portanto, a um percentual a mais do imposto sobre circulação de mercadoria, que é concedido aos municípios contemplados com unidades de conservação (Federais, Estaduais, Municipais ou Particulares – RPPNs), Áreas Indígenas ou Faxinais, constantes no Cadastro Estadual de Unidades de conservação, assim como mananciais de abastecimento de água para outros municípios.

Os estados do Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rondônia, Tocantins e Minas Gerais já adotaram o ICMs ecológico. Outros, como Santa Catarina, já elaboraram suas propostas, mas ainda estão em fase de debate com a sociedade ou em tramitação em suas respectivas Câmaras Legislativas.

Também na Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei 9.433, de 1997, está previsto um instrumento econômico que é o da Cobrança pelo Uso da Água. O primeiro estado a incluir esse instrumento na sua política de água foi o Ceará, por meio da Lei Estadual 11.966, de 1992.

Em nível federal, a Agência Nacional de Águas (ANA), desde sua criação em 2000, vem estabelecendo parcerias com os estados, objetivando a implementação desse instrumento nas bacias federais do País, que apresentam problemas de escassez e comprometimento da qualidade dos recursos hídricos. A primeira bacia hidrográfica federal a implementar o instrumento de cobrança pelo uso da água foi a do rio Paraíba do Sul, que passou a cobrar dos usuários daquela bacia após consolidar um grande pacto entre a ANA, os órgãos gestores dos recursos hídricos dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, setores usuários e organizações civis representadas no âmbito do Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP). Em janeiro de 2006, o Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – Comitê PCJ, começou a cobrar pelo uso das águas dos rios de domínio da União das Bacias PCJ – rios Atibaia, Camanducaia, Jaguari, Piracicaba e outros.

Percebe-se que, apesar do instrumento de Cobrança pelo Uso da Água constar da política desde 1997, o governo federal tem encontrado dificuldade de implementá-lo. Essa dificuldade deve-se a própria localização dos rios, que geralmente abrange diversos municípios e mais de um estado, o que por sua vez, demanda do governo federal um longo processo de negociação com os governos dos estados.

5.2 INSTRUMENTOS PERSUASIVOS

De acordo com Larrue (2000), os instrumentos persuasivos têm como finalidade convencer a população-alvo – empreendedor e sociedade – a adotar um comportamento favorável ao meio ambiente, por meio da produção e divulgação de informações ambientais e da formação, difusão de conhecimentos e programas de educação ambiental.

Incluem-se nesse grupo todos os instrumentos da política ambiental que têm como finalidade sensibilizar a sociedade sobre a problemática ambiental, contribuir para mudanças de comportamento e de atitudes, individuais ou coletivas, e para a formação de profissionais atuantes na área ambiental.

Deduziu-se, pelo referencial teórico de Larrue, que dos instrumentos da política ambiental brasileira: *(i)* o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa

Ambiental; **(ii)** o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais; **(iii)** o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente; **(iv)** a Garantia da Prestação de Informações Relativas ao Meio Ambiente; **(v)** Instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente; e **(vi)** Avaliação de Impacto Ambiental, enquadram-se no grupo dos instrumentos persuasivos.

5.2.1 Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental

O Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental é um “registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam à consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras” (inciso I, do art. 17, da Lei 6.938/1981, com a nova redação dada pela Lei 7.804, de 1989).

As normas para implantação desse Cadastro Técnico, de acordo com o Decreto 88.351, de 1983, deveria ser elaborada pela Sema e submetida ao Conama para aprovação. Atendendo a essa competência, a Sema⁹¹ encaminhou proposta ao Conama, estabelecendo os critérios e procedimentos básicos para implementação do “Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental”. A proposta foi aprovada por meio da Resolução Conama 001, de 1988, que em seu artigo 5º estabeleceu:

Para fins de Cadastramento, serão exigidos, das pessoas físicas ou jurídicas interessadas, tão-somente os dados necessários à sua caracterização jurídica e responsabilidade legal, bem como avaliação da capacidade técnica e da eficácia dos produtos e serviços oferecidos, dados esses a serem coletados através de formulário próprio, cabendo à declarante responder, sob as penas da lei, em qualquer tempo, pela veracidade das informações apresentadas.

Corroborando para a implementação desse instrumento, a mesma resolução introduziu como novidade, a exigência de que os “projetos técnicos de controle da poluição ou estudos de impacto ambiental” deveriam, obrigatoriamente, ser elaborados por profissionais ou empresas com registro no Cadastro Técnico Federal. Condição obrigatória para que o Ibama e os órgãos ambientais dos estados procedessem à análise de projetos.

⁹¹ Com a extinção da Sema, a responsabilidade pela elaboração de normas para o Cadastro Técnico Federal e a gestão desse cadastro foi transferida automaticamente, para o Ibama, órgão criado em substituição a essa Secretaria (Decreto 99.274/90).

Nesse caso, a norma legal deu o *input* necessário para uma efetiva operacionalização do instrumento Cadastro Técnico Federal, pois reforçou a obrigatoriedade do registro nesse cadastro para profissionais ou empresas que atuavam na elaboração de estudos e projetos ligados à área ambiental. O que na prática significava que os órgãos ambientais só poderiam analisar projetos técnicos e estudos ambientais se elaborados por profissionais ou empresas cadastradas.

Um outro ponto importante do instrumento Cadastro Técnico Federal refere-se ao prazo de dois anos estabelecido para sua renovação. Com isso, as informações constantes no referido cadastro vão estar sempre atualizadas.

Pode-se concluir que o legislador, ao instituir o Cadastro Técnico Federal, tinha como expectativa que o Ibama, por meio desse cadastro, conseguisse avaliar a capacidade técnica de profissionais e empresas de consultoria cadastradas, que realizam auditorias em outras empresas e elaboram projetos técnicos e estudos ambientais de propostas de atividades e empreendimentos.

Antunes (2005: 340), por sua vez, manifesta-se contrário à existência desse Cadastro, argumentando que o tema é extremamente polêmico, pois:

[...] Pelo sistema adotado no Brasil, quando se tratar de profissões regulamentadas, o registro será exigido nos órgãos pertinentes. Ou seja, o registro deverá ser feito junto aos organismos encarregados pela fiscalização de cada uma das diferentes profissões. Nem o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA nem o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA possuem atribuições para controlar o exercício de atividades profissionais de qualquer profissão.

Controvérsias à parte, o que se sabe é que na prática, o cadastro técnico tem funcionado apenas como mais um registro oficial obrigatório. Pois, tal registro não tem inibido/impedido que ocorram inúmeros problemas na atuação de profissionais e empresas na área ambiental, chegando até a legitimar a incompetência destes. Há, inclusive, casos registrados no órgão ambiental da Bahia, de entrega de estudos ambientais de qualidade técnico-científica duvidosa e mesmo fraudes no conteúdo de estudos.

Como um instrumento da política ambiental, o Cadastro Técnico precisa ser aperfeiçoado e fortalecido legalmente, de maneira que possa contribuir para melhorar a atuação de profissionais e de empresas da área ambiental.

5.2.2 Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais

O instrumento **Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais** constou inicialmente no Decreto 73.030, de 1973, de criação da Sema, como uma das atribuições dessa Secretaria, que era de “manter atualizada a Relação de Agentes Poluidores e Substâncias Nocivas”, mas sua inclusão como instrumento da política só veio a ocorrer em 1989. A finalidade desse instrumento é colocar sobre o controle e monitoramento do Ibama, todas as pessoas físicas ou jurídicas, “que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora” (Lei 6.938/81, alterada pela Lei 7.804/89).

Com a entrada em vigor do **Protocolo de Montreal**⁹², do qual o Brasil é uma das partes (Decreto 99.280, de 1990), os profissionais ou empresas, que realizam atividades com substâncias que destroem a Camada de Ozônio, tiveram que fazer seus respectivos registros no Cadastro Técnico Federal, pois estas atividades estão sujeitas ao controle do Protocolo.

Observa-se que, para implementar o **Protocolo de Montreal**, o governo aproveitou a existência de uma legislação que estava em pleno vigor no País – Cadastro Técnico Federal –, que já tratava de situação semelhante, para acrescentar àquela lista substâncias que fazem parte desse compromisso oficial. Não houve, portanto, mudanças significativas para aqueles que trabalham com substâncias que destroem a Camada de Ozônio. No entanto, para abarcar o maior número de empresas ou indivíduos que desenvolvam atividades ligadas ao meio ambiente, foram criados outros cadastros. Fazem parte desse bloco o Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA)⁹³, Cadastro de Produtores, Importadores, Exportadores, Comercializadores e Usuários de Substâncias Controladas pelo Protocolo de Montreal⁹⁴, entre outros.

⁹² O Protocolo de Montreal estabelece diversas regras a serem cumpridas pelas partes (Países que assinaram o Protocolo), com vista à proteção da camada de ozônio.

⁹³ O CNEA funciona no âmbito do Conama, e conta com uma Comissão Permanente, que tem como finalidade “proceder o cadastramento, recadastramento e descadastramento de entidades ambientalistas junto ao CNEA”. A Comissão é integrada por seis Conselheiros do Conama, todos representantes de entidades ambientalistas, sendo 01 representante de entidade de âmbito nacional e 05 das regiões geográficas do país; e assessorada pela Secretaria Executiva daquele conselho. O cadastramento e o recadastramento para fins de registro no CNEA, de acordo com o Art. 5º da Resolução Conama 292/01, “é voluntário e será efetuado mediante o preenchimento da Ficha de Cadastro, constante do Anexo desta Resolução” (Resolução Conama 292, de 12/12/2001. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/79610CC5/resul77.doc>>. Acesso em 10 maio 2006.

⁹⁴ O "Cadastro de Produtores, Importadores, Exportadores, Comercializadores e Usuários de Substâncias Controladas pelo Protocolo de Montreal", fica localizado no Departamento de Qualidade Ambiental - DEAMB,

O Cadastro Técnico Federal é composto pelos cadastros de atividades e instrumentos de defesa ambiental e de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais, ele está localizado na Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental, que integra a Coordenação Geral de Qualidade Ambiental do Ibama. Cadastros semelhantes foram estabelecidos nas políticas estaduais de meio ambiente e são administrados pelas agências ambientais dos estados.

É inegável a necessidade dos órgãos ambientais de deter o controle, por meio de cadastro, de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras dos recursos ambientais. No entanto, o discurso ambiental encontrado na norma legal, dando o caráter obrigatório a esse registro, não tem se traduzido na prática, numa ferramenta inibidora de funcionamento clandestino de empresas, especialmente daquelas cujas atividades estão relacionadas diretamente com a exploração de recursos ambientais, como floresta e minérios ou enquadradas como de risco ambiental, pelos produtos que manipulam.

Verifica-se, em alguns casos, que a distância entre o discurso oficial – normas legais obrigatórias – e aqueles afetados diretamente por tal discurso continua acentuada. Algumas empresas ou pessoas físicas, que utilizam substâncias perigosas em seus processos produtivos preferem permanecer à margem da lei, por confiarem na inoperância dos órgãos encarregados da fiscalização e na certeza de impunidade.

Além disso, contam com diversos mecanismos judiciais que podem protelar a execução de um processo que apresentam essas características. Ou ainda, pela possibilidade de negociações políticas futuras com governantes, que em muitas ocasiões têm elaborado leis que beneficiam àqueles que deixaram de cumprir com suas obrigações legais, com perdão quase que integral de suas dívidas.

Sabe-se, no entanto, que a atuação clandestina de empresas que utilizam recursos ambientais como fonte de matéria-prima tem provocado destruição e/ou extinção dos recursos ambientais por elas utilizados, pela extração excessiva desse bem, num curto espaço de

da Diretoria de Controle e Fiscalização – DIRCOF, do IBAMA, em Brasília, DF. Tal cadastro tem como finalidade acompanhar e monitorar a produção, importação, exportação, comercialização e uso das substâncias controladas, de acordo com a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, em vigor no País; e já previsto no Programa Brasileiro de Eliminação da Produção e do Consumo das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio – PBCO, aprovado pelo Governo Brasileiro e já encaminhado ao Secretariado do Protocolo de Montreal (PORTARIA IBAMA Nº 29, de 02 de maio de 1995. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Dispõe sobre o Cadastro de Produtores, Importadores, Exportadores, Comercializadores e Usuários de Substâncias Controladas pelo Protocolo de Montreal Disponível em:< <http://www.ambiente.sp.gov.br/prozonestp/Oz0608.htm> >. Acesso em 10 maio 2006).

tempo. Tal exploração não é acompanhada de medidas preventivas ou corretivas para recuperação do bem ambiental e do meio ambiente onde ela ocorre. Este é o caso de garimpos clandestinos, exploração madeireira, extração de areia entre outras atividades.

Já a atuação de empresas clandestinas, cuja atividade é enquadrada como de risco ambiental, na maioria das vezes, coloca em perigo a vida humana, a fauna e a flora e podem comprometer a qualidade do solo e das águas superficiais e subterrâneas.

Em suma, o que se observa nos dois tipos de Cadastro Técnico – de profissionais ou empresas que atuam na área ambiental e de empresas poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais – é que esses precisam ser aperfeiçoados, para que deixem de ser apenas um registro oficial estático nos órgãos de meio ambiente. No primeiro caso, há necessidade de formulação de normas legais, dotando as agências ambientais de competência para suspender ou retirar de seus cadastros, pessoas físicas ou jurídicas, ali registradas, que tenham atuado de forma indevida na área ambiental. No segundo caso, o discurso ambiental só poderá ser viabilizado se houver investimentos financeiros na contratação e capacitação de recursos humanos, para uma efetiva fiscalização, de modo a inibir a atuação de empresas clandestinas que tanto destroem bens ambientais, quanto colocam em risco a vida humana.

Chama-se a atenção para o fato, de que na revisão das funções e finalidades dos Cadastros Técnicos deverá constar de forma explícita, que o órgão ambiental, com base em documentos, poderá retirar desses cadastros àqueles que não atendem as regras legais estabelecidas para o exercício de suas atividades profissionais ou comerciais, de modo a tornar claro no instrumento o poder de polícia administrativa.

Sabe-se que este poder de polícia já está implícito nas atribuições de qualquer órgão público, no que diz respeito ao condicionamento e restrição quanto ao “uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade e do próprio Estado. [...] e a suspensão da atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional”. No entanto, a citação clara de uma atribuição e seu respectivo alcance numa norma legal possibilita uma melhor aplicação de sanções previstas (MEIRELLES, 2001: 123).

Acrescenta-se ainda, que em razão dos registros contidos nos cadastros – de empresas ou pessoas físicas que elaboram estudos ambientais e de empresas potencialmente poluidoras –, esses assumem importância como suporte para a operacionalização do licenciamento ambiental.

5.2.3 Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima)

O instrumento **Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima)** tem como objetivo “sistematizar a informação necessária para apoiar a tomada de decisão na área de meio ambiente, permitindo a rápida recuperação e atualização, bem como o compartilhamento dos recursos informacionais e serviços disponíveis⁹⁵”.

O Sinima foi estruturado na década de 1980, com uma expectativa de que o seu funcionamento possibilitaria e facilitaria a elaboração anual do Relatório da Qualidade do Meio Ambiente (RQMA). Tal relatório seria elaborado sob a coordenação da Sema, em parceria com as instituições públicas e privadas participantes do Sinima.

Com a criação do Ibama, a operacionalização desse instrumento passou a ser de responsabilidade do Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração (CNIA), daquele órgão. Para conseguir operacionalizar o Sinima, o CNIA estabeleceu parceria com os órgãos ambientais dos estados, municípios, universidades, e com outras instituições públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Montou para isso, uma estrutura englobando a Biblioteca Central, a editora Edições do Ibama, o Banco de Imagens, uma Base de Dados (bibliográficas, de legislação ambiental, de filmes e vídeos e de informação referencial) e a Rede Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Renima).

A Renima foi criada com a finalidade de “dar suporte informacional às atividades técnico-científicas e industriais e apoiar o processo de gestão ambiental”. Para corporificar a Renima, o CNIA firmou termo de cooperação técnica com várias instituições atuantes na área ambiental, especialmente, com os órgãos ambientais dos estados. Os OEMAs, que aceitaram se integrar a Renima na qualidade de Centros Cooperantes, foram contemplados com equipamentos de informática; e seus técnicos receberam treinamento para trabalhar na estruturação de seus acervos e na construção de suas bases de dados. Isto foi viabilizado com recursos oriundos do Programa Nacional de Meio Ambiente.

O Ibama, assim como os órgãos ambientais dos estados, mesmo contando com recursos do Programa Nacional de Meio Ambiente para tal atividade, enfrentou diversos obstáculos de caráter político-institucional, administrativo e financeiro para operacionalizar o Sinima. Para compreender os aspectos que envolvem os obstáculos, apresenta-se a seguir uma síntese de cada um deles.

⁹⁵Informações disponíveis da página web: <<http://www2.ibama.gov.br/~cni/sinima.htm>>. Acesso dia 29/08/05.

Obstáculo de caráter político-institucional – muitos órgãos públicos não quiseram disponibilizar seus dados por “temerem, de um lado, a perda do controle sobre as informações e, de outro lado, a responsabilidade por sua gestão”. Situação também observada no âmbito interno dos próprios órgãos, que de modo geral, não tem como procedimento administrativo, o compartilhamento entre as áreas técnicas de resultados de projetos e estudos encomendados pelas suas diretorias e departamentos (BRASIL/IBAMA: 2002:17).

Essa situação é agravada pela inexistência de normas administrativas, que tornem obrigatória a socialização de documentos, dados e informações entre as diferentes áreas técnicas dos órgãos ambientais, especialmente, com seus respectivos Centros de Informações Ambientais e/ou bibliotecas de acesso público. Como resultado, grande parte dos documentos e dados produzidos é desconhecida das unidades internas das próprias agências e da sociedade. Soma-se a isso, as dificuldades de lançamentos nas bases de dados de informações e documentos encaminhados para esses Centros, tanto por problemas tecnológicos quanto pela falta de pessoal especializado.

Obstáculo de caráter administrativo - falta de pessoal especializado para trabalhar com programas, estruturação de base de dados, manutenção de redes de computadores e atualização sistemática das bases de dados.

Obstáculo financeiro – indisponibilidade de recursos financeiros que permitisse o acompanhamento de mudanças constantes nos *softwares*, nos equipamentos de informática, em função de novas tecnologias com ferramentas mais potentes de navegação, de armazenamento de dados, e que permitem executar múltiplas funções. Essa deficiência tecnológica tornou o acesso a essas bases de dados e informações morosas e problemáticas.

Figura ainda na lista de dificuldades na operacionalização do Sinima, a ocorrência de problemas técnicos e operacionais, que surgem com frequência no funcionamento dessas redes e bases de dados, que deixam-nas “fora do ar” por um tempo maior do que o observado em outras bases de dados disponibilizadas na rede mundial de computadores.

Além dos problemas acima apontados na operacionalização do Sinima, outros foram identificados, por uma equipe de consultores, contratados pelo Ministério do Meio Ambiente, para averiguar tal assunto. Dentre eles destacam-se:

Problemas de caráter metodológico – dados disponíveis duvidosos no que se refere à qualidade e validade, uma vez que os métodos de coleta não são padronizados, nem amplamente conhecidos.

Problemas de estrutura – há ações relacionadas com a informação em todas as unidades do MMA e suas vinculadas, porém essas informações não são integradas e compartilhadas e muitas delas não são, nem divulgadas.

Dificuldade de consolidação das informações sobre a execução dos projetos – devido à multiplicidade de sistemas e a existência de bases de dados independentes nas pontas.

Político – falta de vontade política e decisão para fazê-lo.

Dificuldades de recursos – a operacionalização do Sinima requer recursos humanos (da área de informação, de meio ambiente, de sistemas de informação, de informática), alto nível de capacitação, recursos de informática – equipamentos, software, data *warehouse*, SIG, Internet e outros (destaque nosso) (BRASIL/MMA⁹⁶)

Em função da série de problemas para operacionalização do Sinima, o MMA transferiu esse Sistema do Ibama para a Secretaria Executiva daquele Ministério, por meio do Decreto 3.942/01.

Uma das primeiras iniciativas daquela Secretaria do MMA foi elaborar uma proposta de projeto, o Projeto SUIA – Sistema Unificado de Informação Estratégica a ser implementado em parceria com a Unesco, com objetivo de implantar “um sistema unificado de informação estratégica para apoiar o processo de tomada de decisão pelo Ministério do Meio Ambiente”.

A execução de algumas atividades desse Projeto permitiu a obtenção dos seguintes resultados: **(i)** base de dados sobre a fauna brasileira já disponível para consulta na **internet**, mas continua desatualizada; **(ii)** os dados sobre membros do Ministério Público de todo o País, ONGs e bibliotecas especializadas na área ambiental encontram-se em processo de levantamento e/ou atualização; e **(iii)** aprovação da Lei 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

⁹⁶ Informações disponíveis em: <http://www.ana.gov.br/gestaoRecHidricos/InfoHidrologicas/docs/SINIMAXSUIA.ppt>. Acesso dia 03 set 2005.

Um outro fato relevante relacionado com a operacionalização do Sinima pelo MMA foi a criação de seu Comitê Gestor⁹⁷, no âmbito da Secretaria-Executiva daquele ministério. Esse Comitê é integrado por dois representantes das seguintes instituições: MMA, Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA) e Associação Nacional de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema); e também, por um representante das seguintes instituições: Ibama; Agência Nacional de Águas (ANA), Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) e sociedade civil, indicado pelo Fórum Brasileiro de ONGs (Instrução Normativa 31, de 13/12/04, do MMA).

O Comitê Gestor tem como prerrogativa: *(i)* formular a Política Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente para o Sinima; *(ii)* atuar como instância de articulação e harmonização de conceitos relacionados ao sistema de informação, entre os órgãos do MMA e vinculados; *(iii)* aprovar o planejamento estratégico e operacional de implementação do Sinima; *(iv)* estabelecer prazos, metas e objetivos específicos para sua operacionalização.

No que se refere aos dados, o Comitê deverá promover: *(i)* a arquitetura de informações; *(ii)* a sistemática de intercâmbios de dados; *(iii)* os padrões de interoperabilidade entre os sistemas de informações dos órgãos vinculados; *(iv)* identificar e acompanhar as necessidades e demandas por informações ambientais; *(v)* propor estratégias de disseminação da informação ambiental; e *(vi)* propor instrumentos de gerenciamento da comunicação entre o Sinima e seus usuários.

Como se vê, a operacionalização do instrumento Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima), iniciada na década de 1980 pela Sema, enfrentou inúmeros obstáculos que não foram superados nem mesmo pelo Ibama, apesar de contar no início da década de 1990, com recursos oriundos do Programa Nacional do Meio Ambiente. A transferência desse Sistema para o Ministério do Meio Ambiente busca superar os obstáculos que têm impedido o funcionamento eficaz do Sinima, especialmente, o de articulação institucional entre a sua coordenação e os órgãos ambientais dos estados e municípios e a necessidade de contratação de pessoal qualificado e de adquirir equipamentos de informática e *software*.

As medidas que vêm sendo adotadas pelo MMA tentam viabilizar, na prática, o discurso de um sistema nacional de informação ambiental. No entanto, sabe-se que inúmeros

⁹⁷ O Comitê Gestor do Sinima foi criado por meio da Instrução Normativa 31, de 13/12/04, da Ministra do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/PublicacoesDOU/DiarioOficialUniao/ana/dou/14_12_04/Porta_31_0.pdf> Acesso dia 03 set 2005.

problemas ainda precisam ser superados pelo Comitê Gestor do Sinima para que este funcione de modo eficaz. Encabeçando a lista de problemas a serem resolvidos pela coordenação do Sinima, apenas no âmbito daquele Ministério, pode-se citar a falta de espaço físico para acomodar o acervo bibliográfico ali existente, a dificuldade de contratação de pessoal especializado e a escassez de recursos financeiros para fazer frente às inúmeras necessidades dessa área.

A concretização de um sistema nacional de informação ambiental não depende apenas do Ministério do Meio Ambiente, mas da vontade política dos dirigentes de todos os órgãos ambientais, das várias instâncias governamentais. Sem essa vontade política, que deverá se materializar na compra de equipamentos, na contratação de pessoal especializado e na atualização de base de dados, o funcionamento do Sinima ficará comprometido.

O MMA, por meio do órgão Gestor do Sinima, deverá ainda, buscar maximizar os recursos disponíveis; articular e dialogar com instituições ligadas ao Sisnama e outros segmentos da sociedade, para superar as dificuldades de coleta e divulgação de dados de monitoramento ambiental e da situação ambiental dos ecossistemas, de modo a tornar eficaz o funcionamento desse sistema.

Ressalta-se que o não aproveitamento de dados constantes nos Estudos de Impacto Ambiental e seus respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) pelo órgão ambiental licenciador, associado à inexistência de dados atualizados de monitoramento ambiental impedem um aperfeiçoamento de etapas do instrumento licenciamento ambiental, particularmente, aquelas relacionadas ao processo decisório de concessão e renovação da Licença Ambiental e do pós-licenciamento.

No funcionamento do Sinima, a sociedade poderá contribuir apontando as deficiências, fazendo sugestões ou fornecendo dados e/ou informações que possam ser disponibilizadas pelos Centros de Informações Ambientais; ou ainda, sugerir *links* a serem feitos com outras páginas da Internet, que tratam de assuntos de interesse para a gestão ambiental.

5.2.4 Garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente

O instrumento **Garantia da Prestação de Informações Relativas ao Meio Ambiente**, de acordo com a política ambiental, obriga o Poder Público a produzir informações relativas ao meio ambiente, de interesse da sociedade se estas não existirem.

Pode-se notar, nos diferentes meios de comunicação, que na operacionalização desse instrumento é feito um esforço coletivo, tanto de órgãos públicos quanto de outras instituições – ONGs ambientalistas, empresas nacionais e multinacionais, organismos multilaterais e universidades. Nesse esforço, a participação das instituições públicas e privadas tem sido na produção de documentos sobre suas atividades e sobre assuntos ambientais de seus interesses. Também, mantém suas páginas *web* atualizadas com notícias, dados e documentos sobre o meio ambiente.

Já os órgãos ambientais dos estados possuem páginas na Internet, com informações básicas sobre suas atividades, formulários utilizados para requerimento de licenças ambientais e outras informações. Grande parte dessas informações trata de projetos em andamento, dos diplomas legais que regulamentam e amparam suas ações e das diversas parcerias estabelecidas no âmbito governamental, entre os governos federal, estadual e municipal; e não-governamental, organismos multilaterais, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial-BIRD), Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) e empresas multinacionais.

Com relação às informações produzidas sobre meio ambiente por esses sujeitos, observa-se que algumas bases informacionais são precárias e ineficientes; e que temas e problemas ambientais importantes não foram devidamente pesquisados, de modo a formar uma base de dados confiáveis.

Importa salientar que a necessidade de informação na área ambiental, para subsidiar o processo decisório, faz parte de diversos discursos ambientais firmados em eventos internacionais. Um bom exemplo disso é encontrado no Capítulo 40 da Agenda 21 — Informações para a Tomada de Decisões –, em que estão contempladas duas áreas de programas: uma referente a “Redução das diferenças em matéria de dados”, e a outra do “Aperfeiçoamento da disponibilidade da informação”. Os dois programas recomendam que a cooperação a ser estabelecida, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, deve direcionar esforços para a produção de dados e informações confiáveis – armazenar, organizar, recuperar, receber, contribuir e difundir.

No capítulo 40 da Agenda 21, o discurso ambiental sobre a necessidade de produzir informação ambiental é assumido pelos governantes dos países desenvolvidos, que firmaram compromisso de prover os países em desenvolvimento de recursos financeiros concessionais ou de doações para implementar as atividades desses programas.

Em um outro documento da **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento** (Rio-92), Declaração do Rio, artigo 10, consta como dever do Estado disponibilizar ou tornar acessíveis a todos os indivíduos, informações sobre o meio ambiente. Esse discurso de cunho global foi interpretado pela Comunidade Européia e incorporado ao texto da **Convenção sobre o Acesso à Informação, à Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente**, mais conhecida como Convenção de Aarhus⁹⁸, que foi assinada por mais de 40 países da Comunidade Européia, sendo 15 Estados-Membros.

No âmbito nacional, o discurso da informação ambiental foi traduzido e incorporado na legislação infraconstitucional e constitucional. Na Constituição, o discurso da informação é encontrado no inciso XXXIII, do art. 5º, que estabelece:

Todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Na legislação infraconstitucional, o direito à informação ambiental já constava na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, como um de seus instrumentos. Com a entrada em vigor da Convenção Aarhus, em outubro de 2001, uma proposta de política foi elaborada, dando uma nova interpretação a essa norma legal.

Assim, em 2003, foi aprovada a Lei 10.650/03, que trata do direito de acesso a dados e informações existentes nos órgãos públicos pela sociedade. De acordo com o art. 1º desse diploma legal, os órgãos integrantes do Sisnama

[...] ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a: *(i)* qualidade do meio ambiente; *(ii)* políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; *(iii)* resultados de

⁹⁸ A convenção de Aarhus, realizada na Dinamarca em junho de 1998, tem como objetivos: *(i)* permitir ao público um maior acesso à informação ambiental na posse das autoridades públicas, aumentando, assim, a transparência e a responsabilização do governo; *(ii)* oferecer às pessoas uma oportunidade para exprimirem as suas opiniões e preocupações sobre as questões ambientais, e assegurar que os responsáveis políticos têm devidamente em conta essas opiniões; *(iii)* proporcionar ao público a possibilidade de recurso quando lesado nos seus direitos de acesso à informação e de participação e, em alguns casos, de contestar infrações mais gerais à legislação ambiental (Informações disponíveis em: <http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/pdf/information_brochure_pt.pdf>. Acesso em 14 out 2005).

monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; *(iv)* acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; *(v)* emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; *(vi)* substâncias tóxicas perigosas; *(vii)* diversidade biológica; *(viii)* organismos geneticamente modificados.

A Lei acima tem como finalidade permitir que qualquer cidadão tenha acesso às informações ambientais existentes em todos os órgãos integrantes do Sisnama, especialmente as relativas: “*(i)* à qualidade do meio ambiente; políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; *(ii)* a monitoramento e/ou auditoria; *(iii)* aos planos de recuperação de áreas degradadas; *(iv)* a acidentes, situações de risco ou de emergências ambientais; *(v)* a emissões de efluentes e produção de resíduos sólidos; *(vi)* a substâncias tóxicas e perigosas; *(vii)* a diversidade biológica; e *(viii)* a organismos geneticamente modificados” (art. 2º).

Pode-se constatar que ainda existem diversos entraves para que o discurso legal da informação ambiental seja viabilizado na prática. O cidadão comum, de modo geral, tem dificuldade em obter informações nos órgãos públicos do País, particularmente, nos encarregados da gestão do meio ambiente, pois nem todas as informações estão disponibilizadas na internet ou nas bibliotecas desses órgãos; e o acesso a outros arquivos é restrito.

Registra-se como exceção, os representantes dos Ministérios Públicos⁹⁹ Federal e Estaduais que têm livre acesso às informações existentes nos órgãos ambientais. Estes representantes, em função de suas credenciais, apresentam suas demandas aos órgãos ambientais, apoiadas legalmente na própria Lei 6.938/81, que criou o instrumento; na Lei 7.347, de 24/07/1985, que autoriza os representantes desses Ministérios a “requisitar, de

⁹⁹ É importante salientar que o Ministério Público atua quando é acionado, por um cidadão ou por grupo de cidadãos, que deve fornecer as devidas informações sobre o fato denunciado, bem como apresentar argumentos que justifiquem a Ação Civil Pública a ser impetrada por esse Ministério, contra qualquer instituição pública, que no exercício de suas funções esteja em desacordo com sua atribuição e/ou prejudicando a sociedade.

Não se pode deixar de acrescentar que, além do Ministério Público, órgãos e instituições da Administração Pública e associações, com finalidades protecionistas, têm legitimidade para acionar, por meio da Ação Civil Pública, os responsáveis por danos causados ao meio ambiente.

A rigorosa atuação do Ministério Público tem inibido a ocorrência de práticas ilegais nas atividades de gestão. Apesar de que as divulgações diárias sobre a existência de inúmeras fraudes e corrupções nas repartições públicas do País, nas quais estão incluídas as agências ambientais, pode dar uma falsa idéia para a sociedade de que as práticas ilegais estão aumentando. Na realidade, tais práticas sempre existiram no país, mas nos últimos anos, os trabalhos de investigação realizados têm resultado no desbaratamento de muitos grupos/quadrilhas.

qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias” para instruir inicialmente os processos; e ainda na Lei 10.650, de 2003.

O instrumento – **Garantia da Prestação de Informações Relativas ao Meio Ambiente** – da política assume, neste século, uma importante função para a sociedade brasileira, que é dotá-la de dados confiáveis para que possa participar, de forma efetiva, do processo decisório de licenciamento ambiental – participação nas audiências públicas –, e de outros fóruns relacionados à gestão do meio ambiente.

Deve-se reconhecer, como bem observa Machado (*Ibid.* 88), que a informação ambiental não deve ter como única finalidade formar opinião pública, mas, também, “possibilitar tempo aos informados para analisarem a matéria e poderem agir diante da Administração Pública e do Poder Judiciário”.

Reproduz-se, aqui, duas questões colocadas por Barros (2004: 116) sobre o acesso à informação ambiental, que contribui para a compreensão da importância desse instrumento da política ambiental: a primeira é de que

O acesso à informação é importante na consolidação da democracia e na defesa do meio ambiente, pois proporciona esclarecimento e instrução, permitindo que os indivíduos estejam aptos a interferir no processo decisório, manifestando-se sobre os riscos que um impacto ambiental possa causar no meio em que vivem.

E a segunda, quando afirma que informações adequadas contribuem “para o desenvolvimento físico, intelectual e moral e para a formação política, cultural e social dos cidadãos” (*op. cit.*: 117).

Pode-se acrescentar, a este segundo posicionamento de Barros, que a sociedade só poderá assumir seu papel de defensora do meio ambiente, como está previsto na Constituição, se tiver acesso à informação de qualidade, a dados comprovados que esclareçam sobre os problemas encontrados. Dispondo dessas informações, a população terá condições de questionar tanto a atuação dos órgãos gestores, quanto as políticas públicas aprovadas e as decisões tomadas; o que fatalmente levará à sociedade a querer participar ativamente dos processos decisórios relacionados ao meio ambiente.

5.2.5 Instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA)

A inserção do instrumento **Instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA)** na política ambiental teve como finalidade dotar o órgão ambiental

federal de uma ferramenta de monitoria e acompanhamento da qualidade do meio ambiente no País e de planejamento de suas ações de intervenção. O Relatório, de acordo com o disposto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, deve ser elaborado anualmente pelo Ibama, enquanto agência ambiental federal, e divulgado para toda a sociedade.

Ao produzir o RQMA anual, o Ibama estaria cumprindo com uma obrigação legal, e se aparelhando para planejar suas ações e, ao mesmo tempo, prestando contas à sociedade de sua própria atuação. Assim, a sociedade poderia acompanhar *pari passu* as alterações/transformações ambientais ocorridas, e, contribuir para o planejamento de ações relativas ao meio ambiente.

O primeiro RQMA foi elaborado em 1984, pela Sema, que segundo seu então Secretário, Dr. Paulo Nogueira Neto, teve como finalidade conhecer os

[...] principais problemas ambientais do País, objetivando subsidiar a tomada de decisões governamentais, no campo ambiental. [...] trata-se de uma abordagem dos principais problemas detectados a partir do desenvolvimento de atividades econômicas que de um modo ou de outro causaram impactos desfavoráveis em relação à qualidade de vida, impactos esses que podem e devem ser corrigidos” (BRASIL/SEMA/MINTER, 1984).

Na visão daquele Secretário, caberia ao Sistema Nacional de Informação Ambiental (Sinima), que à época encontrava-se em fase de estruturação, dar continuidade à elaboração dos futuros RQMAs. Ou seja, ficaria responsável pela atualização anual dos dados contidos no primeiro Relatório e pela inclusão de outros que se fizessem necessários.

Tem-se conhecimento que os temas abordados no primeiro RQMA foram: *(i)* legislação federal sobre o meio ambiente – uma avaliação crítica; *(ii)* pólos químicos; *(iii)* aspectos ambientais da produção açucareira e alcooleira; *(iv)* carvão mineral; *(v)* bacias hidrográficas federais e estaduais; *(vi)* ecossistemas continentais; *(vii)* regiões costeiras e marítimas e poluição marinha.

Pode-se observar, pelo conteúdo do primeiro RQMA, que este tratou dos principais problemas ambientais encontrados no País à época de sua elaboração. Esse diagnóstico ambiental forneceu a Sema e aos demais órgãos ambientais informações que poderiam ser utilizadas: no planejamento de suas ações de gestão; na formulação de propostas de política para áreas e setores não cobertos pelas normas legais existentes; e na definição de estratégia de estabelecimento de parceria para uma atuação conjunta com outros órgãos governamentais.

O RQMA propriamente dito não foi mais elaborado, mas, nos últimos anos, outros documentos ambientais foram produzidos, contendo informações relevantes sobre os ecossistemas brasileiros e os problemas ambientais resultantes das transformações provocadas pelas atividades humanas. Dentre os documentos, evidenciam-se três que foram produzidos por ocasião da Rio-92: um elaborado pelas ONGs e movimentos sociais sobre **As medidas de proteção adotadas, os problemas ambientais que persistiam, e outros que afetavam a qualidade do meio ambiente no País**; Outro, elaborado pela Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente (Abema) – **Brasil'92: perfil ambiental e estratégias**. E o terceiro, oficial, elaborado por uma equipe de consultores sob a coordenação do Ibama – **O desafio do desenvolvimento sustentável: Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Esses Relatórios, além de embasar o governo, na apresentação de um documento sobre a implementação de medidas ambientais no País e os problemas a serem superados, foram utilizados nas negociações de projetos ambientais com países desenvolvidos a partir da Eco-92.

O mais recente relatório foi produzido em 2002, pelo Ibama. O Relatório, com o título **GEO Brasil 2002 - Perspectivas do Meio Ambiente do Brasil**, pretende substituir o RQMA. Ele está dividido em cinco capítulos que abordaram os seguintes temas: Capítulo 1 – **Identidade e Território, Processo e Perspectivas** – situação e perspectivas da gestão ambiental no Brasil. Capítulo 2 – **O Estado do Meio Ambiente no Brasil** – dinâmicas territoriais e meio ambiente. Capítulo 3 – **Respostas de Políticas**. Capítulo 4 – **Cenários para a Gestão Ambiental**. Capítulo 5 – **Recomendações** (BRASIL/IBAMA, 2002: 293-334).

Percebe-se, pela estrutura do relatório, que a equipe que coordenou sua elaboração envidou esforço no sentido de abordar o máximo de temas, tratando desde aspectos institucionais, sociais, econômicos, culturais, ambientais até a problemática existente na própria gestão do meio ambiente no Brasil. Na parte relativa à gestão, houve preocupação de inserir métodos já utilizados ou que poderão vir a ser utilizados, como: gestão ambiental integrada e gestão adaptativa. No capítulo que trata das políticas, os elaboradores do relatório procuraram mostrar as políticas ambientais e sua estreita interface com as políticas setoriais. Fica claro, nesse capítulo, que há necessidade de um tratamento integrado das políticas setoriais com a política ambiental, ou seja, de incorporar a variável ambiental nas demais políticas de forma transversal.

O GEO Brasil 2002 traz como novidade, em relação aos demais relatórios, a metodologia utilizada, que foi desenvolvida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e que vem sendo aplicada por esse organismo na “produção do GEO Mundial (*Global Environment Outlook*)”; e itens relativos aos desafios a serem superados no processo de gestão, assim como, os cenários desejáveis para o futuro do País, no que diz respeito à conservação e a valorização de seus ativos ambientais.

A utilização da metodologia do PNUMA no relatório teve como finalidade dar condições ao Ibama de proceder à atualização de seus dados a cada dois anos, em função das facilidades oferecidas. Mas, essa intenção, como tantas outras, começa a fracassar, pois após mais de três anos de produção do primeiro GEO Brasil, o Ibama ainda não conseguiu atualizá-lo.

Coloca-se três questões em relação à atualização bienal do relatório GEO Brasil:

(i) **A primeira** – refere-se ao período de dois anos previstos no texto GEO Brasil para sua atualização, que pretende ser um substituto do RQMA. Isto está em total desacordo com o disposto na Política Nacional do Meio Ambiente, que prevê atualização anual do relatório sobre qualidade ambiental.

(ii) **A segunda** – refere-se à morosidade do Ibama em cumprir com o estabelecido, ou seja, realizar estudos para atualização bienal do relatório. O que deixa patente, para a sociedade, que o meio ambiente continua fora da agenda política governamental, além de refletir diretamente na gestão ambiental, ou seja, no planejamento de ações a serem executadas diretamente pelo Ibama ou apoiadas financeiramente por este órgão ambiental, pelo MMA ou por outros organismos financiadores ou doadores de recursos para projetos ambientais. Se as ações relativas à questão ambiental fossem planejadas e implementadas com base em informações atualizadas poderiam contribuir para solucionar ou impedir que problemas cruciais ocorressem, ao direcionar esforços para adoção de medidas preventivas.

(iii) **A terceira e última** – refere-se ao disposto no inciso X, do art. 9º, da política ambiental que instituiu o RQMA, estabelecendo uma periodicidade anual para divulgação pelo Ibama. Sobre a periodicidade anual, considera-se inexecutável, mesmo que esta seja alterada legalmente para dois anos, conforme consta da Apresentação do Ministro do Meio Ambiente, no documento GEO Brasil 2002; o que ainda não ocorreu.

Considera-se, ainda, que a proposta do Ministro continua em total descompasso com a realidade financeira e econômica do País. Afinal, problemas de todos os matizes surgem diariamente na área ambiental e a falta de recursos financeiros para adoção de medidas corretivas/paliativas tem sido utilizada pelo governo para justificar a inoperância de vários órgãos públicos, inclusive para levantamento de dados, como os realizados pelo IBGE, que já tem periodicidade estabelecida há muitas décadas.

A atualização, mesmo que de algumas partes, de um relatório como o GEO Brasil, demanda um significativo volume de recursos financeiros para fazer frente às despesas de contratação de uma equipe de especialistas nas áreas a serem atualizadas e para a própria edição e divulgação do relatório.

Cabe salientar que a mera inclusão de instrumentos técnicos e operacionais em políticas públicas, como o RQMA na política ambiental, não implementados nem mesmo pelo governo, formulador e executor dessa política, leva à sociedade a desacreditar da seriedade do aparato legal vigente e dos compromissos governamentais. Uma parcela significativa da sociedade consegue perceber que algumas leis são formuladas com a intenção de reduzir pressões internacionais e nacionais sobre o assunto. Em outras, percebe-se que o governo tem intenção de cumprir com os compromissos estabelecidos, mas a conjuntura atual – financeira, política, fiscal entre outras –, inviabiliza qualquer ação.

As duas situações mencionadas não ocorreriam no País se políticas públicas fossem formuladas a partir de uma forte demanda da sociedade e se houvesse uma avaliação prévia destas, acompanhada de um planejamento governamental e de diretrizes para sua implementação.

Em suma, cabe aqui complementar que os três últimos instrumentos do grupo de Instrumentos Persuasivos – o Sinima, a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente e a instituição do RQMA, acima estudados, foram formulados com base no princípio da informação ambiental. Esse princípio, de acordo com Graf¹⁰⁰ (1998 *apud* BANUNAS, 2003:67), exige para seu efetivo cumprimento:

[...] aprimoramento da legislação, inclusive regulamentação que explicita o que é sigilo indispensável à segurança da sociedade e do Estado e de aparelhamento dos órgãos públicos para tornar efetivo o direito à informação ambiental;

¹⁰⁰ GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. *In*: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 1998. p.11-32.

[...] seria oportuna uma lei federal que regulamentasse o exercício do direito à informação ambiental, com previsões sobre o fornecimento de informações, prazos e de mais aspectos procedimentais;

[...] é preciso que os dados ambientais estejam disponíveis e organizados. Para tanto, deve haver previsão quanto à padronização e sistematização das informações, uniformização de terminologias e integração de todos os bancos de dados federais, estaduais e municipais que versem sobre recursos ambientais e qualidade do meio ambiente.

Constata-se que em relação aos três últimos instrumentos, que estão amparados pelo princípio da informação ambiental, o governo vem fazendo um esforço para implementá-los. Ele parte do princípio acima incorporado no texto da Lei 10.650/03, que disciplinou o acesso público a dados e informações ambientais.

Já com referência aos dados ambientais disponíveis e organizados, registra-se as iniciativas do MMA nas atividades programadas no âmbito do Projeto SUIA (assunto abordado acima), em que estão previstas a organização e operacionalização do Sinima.

Porém, não se pode deixar de ressaltar que a eficaz implementação dos instrumentos depende da transformação do discurso da informação ambiental em ações efetivas e contínuas de produção, sistematização, processamento, armazenagem, disseminação e divulgação das informações.

Ribeiro (2000: 313) menciona ainda que “a produção de informação de boa qualidade, disponível onde e quando for necessária, é requisito básico das políticas ambientais e para o desenvolvimento sustentável”.

5.2.6 Avaliação de Impactos Ambientais (AIA)

A Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), segundo Monosowski (1991:3), “estrutura uma política ambiental, baseada, por um lado no controle das fontes poluidoras e, por outro lado, em um processo de licenciamento de atividades que possa criar algum tipo de impacto”.

Uma visão mais ampla do conceito de AIA é apontada por Burszty (1994: 45), que afirma que a AIA é...

[...] um instrumento de planejamento que permite associar as preocupações ambientais às estratégias do desenvolvimento social e econômico e se

constitui num importante meio de aplicação de uma política preventiva numa perspectiva de curto, médio e longo prazos.

Este método de avaliação permite planejar projetos não somente na base de critérios técnicos e econômicos, mas também de acordo com outros imperativos que visam o desenvolvimento sustentável, contrariamente às décadas anteriores, quando as considerações técnicas e financeiras constituíam o essencial do planeamento de um projeto.

Nessa mesma perspectiva, Canter (1998:2-3) afirma que a AIA serve para a “identificação e valoração dos impactos (efeitos) potenciais de projetos, planos, programas ou ações normativas relativas aos componentes físico-químicos, bióticos, culturais e socioeconômicos do entorno”.

A inexistência de um consenso entre os autores quanto à melhor aplicabilidade da AIA, se de forma ampla – nas políticas, planos e programas –, ou restrita – nos projetos/atividades –, chamou a atenção de Lee e Walsh (1992) e Wood e Dejeddou (1992), *apud* Partidário (1999:133). Os autores identificaram e sistematizaram as principais dificuldades encontradas na aplicação da AIA nas políticas públicas. São elas:

[...] questões de escalas de abordagem, especificidade e âmbito de variáveis envolvidas, número de alternativas potencialmente possíveis, incertezas subjacente aos próprios processos de política e planeamento de natureza subjetiva e sensível às variações do contexto sócio-político e econômico.

Tais dificuldades não impediram que Partidário (*Ibid*: 134) sugerisse a utilização da AIA para avaliar “os impactes decorrentes das próprias decisões de política e planeamento, que por sua vez irão reflectir-se positivamente ao nível da eficiência do processo de AIA de projectos, preparando assim um contexto ambientalmente mais forte para o desenvolvimento de projectos”. Essa autora aponta como vantagens da utilização da AIA nas políticas públicas:

[...] mais fácil considerar impactes e alternativas numa escala mais global; abordagem mais adequada a impactes de fontes múltiplas; melhor abordagem a impactes cumulativos e sinérgicos face às escalas espaciais e temporais envolvidas; abordagem ao nível da política ambiental e planeamento global permite poupança de tempo em fases posteriores de projecto; bases para um sistema de monitoração antecipativo; melhoria do carácter preventivo e antecipativo da avaliação ambiental; mais fácil definir estratégias que se dirijam a impactes de longo prazo; incentivar a

participação do público o mais cedo possível; mais fácil considerar e gerir problemas de incerteza e identificar áreas prioritárias. (*op. cit* : 135)

Certifica-se, pelas vantagens acima enumeradas por Partidário, que o governo poderia empregar a AIA na formulação das políticas públicas e, ainda utilizar paralelamente outro instrumento, que apesar de não estar listado na política ambiental brasileira. Este instrumento tem sido apontado como o mais adequado para a fase de planejamento de empreendimentos de infra-estrutura do que é a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

A Avaliação Ambiental Estratégica é

[...] um procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das conseqüências ambientais decorrentes de iniciativas como a formulação de políticas, planos e programas governamentais, de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, no processo de planejamento e tomada de decisão (MMA/SQA, 2002 *apud* FESPSP, 2006).

Por ser um instrumento técnico, a AAE pode ser aplicada

[...] a um amplo conjunto de situações diferenciadas, não há uma metodologia rígida estabelecida para sua elaboração. Apóia-se nos mais variados métodos e técnicas aplicados ao planejamento e avaliação de projetos e à avaliação de impactos ambientais, devidamente combinados para atender aos objetivos de cada caso específico” (FESPSP, 2006)

Essa combinação da AIA com a AAE¹⁰¹ tem apresentado resultados satisfatórios, uma vez que obriga os planejadores a integrar a proposta do empreendimento com outros existentes e a antecipar possíveis conflitos sociais.

Nessa combinação, parece que tanto a AIA, quanto a AAE, poderão ajudar o órgão ambiental a planejar antecipadamente suas atividades de monitoramento; definir as medidas preventivas que deveriam ser adotadas para determinadas áreas, cuja previsão de impactos fosse considerado mais significativo; e o tempo necessário para envolver a população a ser afetada diretamente pela política, nas fases anteriores ao processo de tomada de decisão. Mas,

¹⁰¹ O Ministério do Meio Ambiente realizou, em novembro/2004, o **Seminário sobre Licenciamento Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil - Lições e Perspectivas para o Futuro** e o **Workshop de Capacitação para a Avaliação Ambiental Estratégica**, com a finalidade de “avaliar o estado da gestão ambiental no Brasil, com foco em legislação e licenciamento, melhorando o conhecimento sobre experiências nacionais e internacionais com AAE; e avaliar a possibilidade de aplicar a Avaliação Estratégica como instrumento definitivo da Política Nacional de Meio Ambiente (disponível em:< <http://www.mma.gov.br/ascom/ultimas/index.cfm?id=1397>>. Acesso em 10 maio 2006).

no momento, a AAE está em processo de debate em diversas instâncias. Sua utilização não está instituída. O que poderá ocorrer num futuro próximo ou distante.

Por essa razão, retoma-se a análise sobre a AIA, citando Sánchez (1993:17), que afirma que a AIA só pode ser considerada como um instrumento eficiente de política pública quando ela desempenhar quatro diferentes papéis que são complementares entre si. São eles: “(i) instrumento de ajuda à decisão, (ii) instrumento de concepção de projeto e planejamento, (iii) instrumento de negociação social, e (iv) instrumento de gestão ambiental”.

(i) A AIA como **instrumento de ajuda à decisão** – este papel da AIA consta de forma explícita nas políticas francesa (Lei de Proteção da Natureza 76-629) e na americana (NEPA). Essas políticas prevêm a necessidade de realização de estudos prévios de impacto ambiental para obras que causem repercussão no meio natural; e “no planejamento e na tomada de decisões que possam ter um impacto significativo sobre o ambiente humano”. Atualmente, na quase totalidade dos países existe agências ambientais que utilizam esse instrumento no processo decisório de implantação de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais ou causadores de impactos sobre o meio ambiente.

(ii) A AIA, como **instrumento de concepção de projetos e planejamento**, é utilizada “para **identificar, prever e avaliar** as conseqüências” que a implementação dessas propostas provocarão no meio ambiente. As informações sobre as conseqüências ambientais deverão ser divulgadas para a sociedade antes do processo decisório.

(iii) A AIA como **instrumento de negociação social**, ocorre quando a avaliação é utilizada para subsidiar um processo de negociação entre os diferentes atores sociais, em que interesses divergentes são harmonizados, para que só então, o Poder Público tome a decisão. Nesse caso, o processo decisório não é baseado apenas em critérios de racionalidade técnica, mas como resultado de um processo de negociação social.

(iv) A AIA como **instrumento de gestão ambiental**, tem como finalidade fornecer diretrizes para a gestão ambiental. Para isso, a avaliação deve ser feita na fase inicial, ou seja, no planejamento de empreendimentos e/ou projetos até sua total desativação. As diretrizes constantes desse processo deverão subsidiar as atividades de fiscalização e monitoramento a serem realizadas pelas agências ambientais (SÁNCHEZ, *op cit*: 23) (destaque nosso).

Nos exemplos apresentados pelo autor, sobre o emprego da AIA em alguns países, pode-se notar que sua aplicação fica restrita a programas e projetos; não a políticas públicas, cujas ações e conseqüências ultrapassam ecossistemas e divisões políticas-geográficas internas e muitas vezes externas, além de afetar uma diversidade de segmentos da sociedade; o que, de certa forma, reforça o posicionamento de Lee e Walsh (1992) e Wood e Dejeddou (1992), mencionados acima, de que existem inúmeras dificuldades a serem vencidas para que a AIA cumpra seus diferentes papéis.

Enfatiza-se que a AIA foi desenvolvida inicialmente nos Estados Unidos, em 1970, com a finalidade de avaliar os prováveis impactos que propostas de políticas ou ações federais poderiam provocar no meio ambiente natural e artificial (BURSZTYN, 1994).

Em função das vantagens que a aplicação da AIA nos EUA apresentava, em 1975, a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) iniciaram processo de implantação da AIA nos seus programas. À medida que os organismos adotavam a AIA, esta passou a fazer parte da série de exigências para obtenção de ajuda e crédito junto a organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial¹⁰², no início dos anos 1980, o que propiciou sua inclusão nas políticas ambientais dos países em desenvolvimento, inclusive do Brasil.

A Avaliação de Impacto Ambiental na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, foi tratada como um dos princípios (Princípio 17), da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que é um dos documentos da conferência, conforme pode ser verificado abaixo.

A avaliação de impacto ambiental, como **instrumento nacional**, será efetuada para atividades planejadas que possam vir a ter impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente. (destaque nosso)¹⁰³

¹⁰² O Banco Mundial estabeleceu, em 1989, a norma *Operational Directive on Environmental Assessment*, na qual está previsto o enquadramento dos projetos, de acordo com a magnitude dos impactos ambientais, em três categorias. Na **Categoria A**, são enquadrados projetos com impactos ambientais significativos, abrangentes e que podem ser irreversíveis, exigindo uma avaliação de impacto ambiental criteriosa e completa; na **Categoria B** são enquadrados projetos, que provocam impactos adversos sobre o meio ambiente de menor grau, cabendo a proposição de medidas preventivas e corretivas, nos programas a serem apresentados junto com a avaliação ambiental; na **Categoria C** estão incluídos projetos que não requerem uma avaliação ambiental de impactos, por apresentar impactos insignificantes ou desprezíveis. (CLARK, 1994 apud ANTUNES 2005).

¹⁰³ Informações disponível em: <http://www.bio2000.hpg.ig.com.br/declaracao_do_rio.htm>. Acesso em 03 jan. 2005.

No Brasil, a AIA foi inserida, inicialmente, na Lei 6.803, de 1980, como um dos pré-requisitos para definição de zonas industriais, tendo como finalidade a realização do zoneamento industrial. Essa avaliação ambiental deveria ser precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto (art. 10, § 3º).

Na Política Nacional do Meio Ambiente a AIA foi incluída como um de seus instrumentos; e ao mesmo tempo colocada como necessária para a obtenção de licenças ambientais de diferentes tipologias de empreendimentos, que preencham certos pré-requisitos, como: ser de grande porte, ter potencial para provocar danos significativos ao meio ambiente, utilizar recursos ambientais no processo produtivo; localizado em áreas específicas, de acordo com a legislação vigente.

Como consequência, a AIA ficou intrinsecamente ligada ao instrumento “licenciamento ambiental”, o que significou na prática, um espaço de materialização reduzido a determinadas atividades/empreendimentos. A AIA, no Brasil, é implementada em diversas etapas, das quais a mais importante refere-se à elaboração de estudos ambientais para a instalação de empreendimento ou projeto.

Em função disso, aborda-se a aplicabilidade da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e sua inserção na política ambiental brasileira, bem como suas respectivas etapas. Também, dar-se-ão destaques à Audiência Pública e aos Estudos Ambientais – Plano de Controle Ambiental (PCA), Relatório de Controle Ambiental (RCA), Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), Relatório Ambiental Simplificado/Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais (RAS/RDPA) e Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA¹⁰⁴) –, que fazem parte do processo de AIA.

Considera-se importante mencionar como se processam as etapas da AIA no Brasil. Importa esclarecer, que elas podem sofrer pequenas variações nos diferentes órgãos ambientais brasileiros, com supressão ou acréscimos de etapas, sem, no entanto, comprometer aquelas consideradas como primordiais.

A **Primeira etapa** tem início quando o empreendedor procura o órgão ambiental para pleitear uma licença ambiental, denominada na política ambiental como Licença Prévia (LP), para localização da atividade produtiva. Em seguida, o requerente publica o pedido de licença nos jornais de grande circulação e preenche um formulário (disponível nos órgãos

¹⁰⁴ Dos diversos estudos ambientais, o Estudo de Impacto Ambiental foi elevado à categoria de instrumento da política ambiental (Lei 6.938/81), pela Constituição Federal de 1988.

licenciadores ou nas suas páginas web), em que registra e especifica a atividade produtiva, de forma superficial, indicando o local de instalação do empreendimento, os recursos financeiros e tecnológicos que serão empregados e os recursos ambientais afetados. O órgão ambiental analisa o pedido e agenda com o empreendedor uma visita ao local de instalação do empreendimento. Essa vistoria possibilita, ao técnico da área, fazer uma avaliação superficial das condições ecológicas e sociais da área e dos prováveis impactos que poderão ocorrer com a instalação do empreendimento.

Após a vistoria, tem início a **Segunda etapa da AIA**, em que são solicitadas, do requerente, informações complementares sobre o empreendimento. Dependendo da tipologia do empreendimento e dos recursos ambientais a serem utilizados ou afetados pela instalação e funcionamento do empreendimento/projeto, o órgão ambiental solicita a elaboração de estudos ambientais, que pode ser o EIA ou outro tipo de estudo simplificado. Com base nisso, o órgão licenciador elabora um Termo de Referência, em que estão listadas quais as informações que devem constar do referido estudo ambiental. Uma equipe multidisciplinar fica encarregada da elaboração do estudo, que posteriormente, é apresentado ao órgão ambiental para análise.

O estudo ambiental pode ser solicitado ou não de acordo com a tipologia do empreendimento, ficando sob a responsabilidade do órgão ambiental ou do seu conselho ambiental, quando couber, conceder ou não a licença ambiental.

No entanto, quando solicitado o EIA/RIMA, sua entrega ao órgão ambiental deve ser informada à sociedade, o que é feito por meio de divulgação na “imprensa local¹⁰⁵”, seguido da publicação de um edital, em que é estabelecido prazo de no mínimo 45 dias, para que aquela possa solicitar ou não a realização de Audiência Pública.

Audiência Pública

A realização de **Audiência Pública** está prevista no § 2º, do art. 11, da Resolução Conama 001/86, e detalhada na Resolução Conama 009, 03 de dezembro de 1987. De acordo com os artigos 1º e 2º dessa Resolução, a Audiência Pública: “tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”.

¹⁰⁵ Para Machado (2005), a expressão “imprensa local”, utilizada pela Resolução Conama 009/87, deve ser entendida não apenas a do município onde será instalado o empreendimento ou atividade, mas em todos aqueles incluídos como área de influência direta e indireta dos impactos provocados pelo empreendimento/atividade (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005).

A realização de **Audiência Pública** ocorrerá quando o órgão licenciador, embasado em critérios técnicos, “julgar necessário”. Podendo ocorrer, também, quando “[...] solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos”. Se houver solicitação do Ministério Público, de entidade civil ou de 50 ou mais cidadãos, a realização da audiência deixa de ser uma decisão facultativa do órgão ambiental, para assumir caráter obrigatório. Pois, se o órgão ambiental não realizar a Audiência Pública solicitada, a licença ambiental concedida perderá sua validade, conforme estabelecido no §2º, do art.2º, Resolução Conama 09/87.

Os solicitantes da audiência, obrigatoriamente, serão informados do dia, local e hora de realização da Audiência, por meio de correspondência registrada. Situação que não exclui as demais divulgações na imprensa local.

As medidas para a preparação da audiência devem ser tomadas pelo órgão licenciador, que deverá agendar data e local onde a mesma será realizada. A Audiência Pública é sempre realizada na localidade de instalação do empreendimento/atividade e nas suas áreas de influência direta e/ou indireta. Do momento em que a audiência é agendada até sua realização, o empreendedor deve disponibilizar, para a sociedade local, o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Para Machado¹⁰⁶, antes da realização de uma audiência pública é preciso que algumas medidas sejam adotadas, para que esta possa atingir seus objetivos. É importante que fique claro para os segmentos da sociedade interessados no empreendimento: quantos exemplares do RIMA estão disponíveis para consulta; em quais locais e horários poderão ser consultados; e se o RIMA pode ou não ser retirado para extração de cópias.

Tomadas as providências preparatórias, a Audiência Pública é realizada sob a coordenação do órgão ambiental. O órgão ambiental faz a abertura formal da audiência, passando, em seguida, a palavra para o empreendedor e a equipe de elaboração do estudo ambiental. Estes apresentam o empreendimento/atividade; os principais impactos positivos e negativos que poderão ocorrer e as medidas que serão adotadas para minimizá-los, ou aquelas recomendadas como compensação pelas perdas ou danos provocados que não podem ser reparados na sua integralidade. Após essa exposição, o coordenador da audiência abre espaço para debates e manifestação da sociedade. Nesse momento, representantes da sociedade podem e devem questionar o empreendimento/atividade, pedir esclarecimento e

¹⁰⁶ MACHADO (*op cit.*,251)

fazer sugestões sobre os temas tratados, ou mesmo outros não considerados no estudo, mas que são afetos a esses, ou ao local de sua instalação ou a área de influência.

Se na Audiência Pública ficar comprovada a existência de vícios no EIA/RIMA, a sociedade ou o Ministério Público poderá exigir a realização de nova(s) audiência(s) na mesma localidade, para apresentação das correções feitas.

É na Ata da Audiência Pública que deverão ser registrados todos os fatos que ocorreram durante sua realização, bem como a exigência de outros documentos. Todos os documentos devem ser anexados ao EIA/RIMA, e por sua vez, ao processo de licenciamento ambiental. Estes serão analisados pelo órgão licenciador para a tomada de decisão, podendo inclusive, servir para orientar o empreendedor no ajuste de sua proposta e no estabelecimento de exigências e condicionantes que deverão constar da licença ambiental a ser concedida (Licença Prévia – 1º licença ambiental).

Importa destacar que, desde o final dos anos noventa do século XX, a maioria dos órgãos ambientais do País tem se posicionado a favor da realização de Audiências Públicas de empreendimentos/projetos, que pela característica e localização, sejam obrigados a realizar estudos ambientais mais complexos. Uma das vantagens apontadas pelos órgãos ambientais é que o processo de tomada de decisão – quanto à concessão ou não da licença ambiental – torna-se mais democrático. Em alguns estados como Goiás, Maranhão, Mato Grosso, São Paulo, Pernambuco e Bahia e no Distrito Federal, as normas legais tornaram a realização da Audiência Pública obrigatória.

Em função do acima exposto, pode-se inferir que a realização de Audiência Pública apresenta as seguintes vantagens para o órgão ambiental: *(i)* oportunidade para o órgão ambiental ter uma visão diferenciada dos impactos a serem gerados com a instalação do empreendimento/atividade e de sua aceitação ou não pela comunidade; *(ii)* obtenção de subsídios para o estabelecimento de condicionantes; *(iii)* possibilidade de correção de erros não observados pela equipe técnica de elaboração dos estudos; *(iv)* evitar problemas futuros com e para as comunidades afetadas diretamente pelo empreendimento ou atividade; e *(v)* oportunidade, nos casos em que houver necessidade, para firmar um Termo de Ajustamento de Conduta com o proponente do empreendimento e a participação de representantes de entidades ambientalistas, comunidade e do Ministério Público.

Salienta-se que de todo o processo de AIA, e do respectivo licenciamento ambiental, este é o único momento – Audiência Pública – em que está prevista formalmente a

participação da sociedade sem a intermediação de representantes. A Audiência Pública, embora represente a primeira etapa do processo de licenciamento – por ocorrer antes da concessão da licença prévia (LP) –, pode representar a única oportunidade que a sociedade tem para questionar a instalação de um empreendimento ou atividade, a tecnologia utilizada e as propostas de medidas de intervenção.

Várias críticas são feitas em relação à realização de audiências públicas, como: desconhecimento do EIA/RIMA pelo público afetado direta e indiretamente pelo projeto; a linguagem dos estudos e mesmo do RIMA é inacessível à maioria da população; desinteresse da grande maioria da população pelos problemas ambientais que poderão ocorrer em função de instalação de empreendimentos ou atividades.

Constata-se, no entanto, que em projetos como construção de hidrelétricas, estradas, redes de transmissão de energia, dutos de petróleo ou outros produtos químicos, em que ocorrem as transferências de famílias e/ou indenizações de propriedades, todos aqueles que serão afetados pelo empreendimento, ou atividades, tendem a participar ativamente das audiências públicas.

Percebe-se, portanto, que o grau de interesse da sociedade brasileira, em exercer seu direito de participar na gestão ambiental, especificamente, nas Audiências Públicas que antecedem o processo decisório, está diretamente relacionado com vantagens a ser obtidas ou direitos financeiros a serem preservados. Esta participação se caracteriza pela defesa de interesses próprios e não coletivos, em função da possibilidade de perdas financeiras ou de propriedade da terra que a instalação e funcionamento do projeto/atividade podem provocar à comunidade afetada diretamente.

A **última etapa** do processo de AIA de um projeto específico tem início com a análise dos documentos e estudos ambientais apresentados e emissão de parecer conclusivo sobre a concessão ou não da licença ambiental. A análise dos estudos ambientais pode ser complementada com as questões apontadas durante a realização da Audiência Pública, de acordo com cada caso. Essa etapa se encerra com a decisão de concessão ou não da licença ambiental

Estudos ambientais

Existem diversos tipos de estudos ambientais. Os estudos servem para subsidiar o órgão ambiental na tomada de decisão e orientar o empreendedor quanto aos problemas

provocados pela sua atividade e quais medidas preventivas, corretivas ou compensatórias que devem ser adotadas.

A expressão Estudos Ambientais de acordo com a Resolução Conama 237, de 19/12/97 compreende:

[...] todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco (inciso III, do art 1º, da Resolução Conama 237/97).

Há diversos tipos de estudos ambientais que podem ser adotados pelos órgãos licenciadores para pautar seu processo de tomada de decisão no licenciamento ambiental de atividades. Alguns desses estudos estão voltados para atividades específicas, como: o Plano de Controle Ambiental (PCA), o Relatório de Controle Ambiental (RCA) e o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), que são exigidos para atividades de mineração.

Já o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), e seu respectivo Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais (RDPA), instituído pela Resolução Conama 279, de 2001, também é de aplicação restrita – empreendimentos hidrelétricos de pequeno porte. Outros, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), podem ser exigidos para várias tipologias de empreendimentos, além das que estão listadas nas Resoluções do Conama 001/86 e 237/97.

Os estudos ambientais serão detalhados a seguir.

O **Estudo de Impacto Ambiental** e o seu respectivo **Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)** é o nome dado a um tipo mais complexo de estudo ambiental e seu resumo executivo, cuja elaboração se baseia em diretrizes contidas em um “Termo de Referência¹⁰⁷”, fornecido pelo órgão licenciador.

Sirvinskas (2003:72) categoriza o EIA como um dos mais importantes instrumentos preventivos da política ambiental, que desempenha relevante papel na proteção do meio ambiente. Os constituintes, reconhecendo a importância do EIA no controle de danos

¹⁰⁷ O Termo de Referência é um documento orientador, contendo todos os itens que devem ser investigados e analisados, pela equipe multidisciplinar encarregada da elaboração do EIA/RIMA.

ambientais, deram a esse estudo *status* de instrumento, incluindo-o no art. 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal.

Precedendo a análise do EIA/RIMA, é importante que se defina um de seus elementos básicos que é o termo **impacto** e a expressão **impacto ambiental**. O termo **impacto** é compreendido como uma ação predatória provocada no meio ambiente, que se manifesta por meio da destruição de seus elementos físicos, químicos, bióticos e abióticos, ou da contaminação desses elementos por substâncias que alterem sua qualidade.

Diante disso, o impacto ambiental, segundo Silva (1998: 196), é “qualquer degradação do meio ambiente, ou qualquer alteração dos atributos deste”. O impacto ambiental pode também ser visto, segundo Dieffy (1975 *apud* MALHEIROS, 1995) “como parte de uma relação de causa e efeito”. Do ponto de vista analítico, [...] pode também “ser considerado como a diferença entre as condições ambientais que existiriam com a implantação de um projeto proposto e as condições ambientais que existiriam sem essa ação”.

Em complementação, Antunes (*Ibid.* 267 e 271-272) trata o termo impacto do ponto de vista geral e associado ao meio ambiente.

[...] **impacto** como “um choque, uma modificação brusca causada por uma força exterior que tenha colidido com algo”. E, **impacto ambiental** como “resultado da intervenção humana no ambiente. [...] é um abalo, uma impressão muito forte, muito profunda, causada por motivos diversos sobre o ambiente, isto é, sobre aquilo que cerca ou envolve os seres vivos. Se forem positivos devem ser estimulados, se forem negativos, devem ser evitados” (destaque nosso).

Uma outra conceituação de impacto ambiental é apresentada por Horberry¹⁰⁸ (1984 *apud* MALHEIROS, 1995) que compreende: **impacto ambiental** como uma “estimativa ou o julgamento do significado e do valor do efeito ambiental para os receptores natural, sócio-econômico e humano”. Por consequência, conceitua **efeito ambiental** como “a alteração mensurável da produtividade dos sistemas naturais e da qualidade ambiental resultante de uma atividade econômica”.

Na legislação ambiental brasileira, a expressão **impacto ambiental** foi conceituada como:

¹⁰⁸ HORBERRY, J. *Status and application of EIA for development*. Conservation for Development Centre, 1984.

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que, direta ou indiretamente afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas; a biota (flora e fauna), as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, e a qualidade dos recursos ambientais (art. 1º, da Resolução Conama 001/86).

O conceito de impacto ambiental constante da legislação ambiental brasileira é bastante abrangente, englobando as alterações e os efeitos provocados no meio ambiente em termos de sua qualidade e de estética, e também o bem-estar humano, as atividades econômicas e sociais.

Por um lado, essa ampla abrangência do termo impacto ambiental facilita sua previsão pelos encarregados da elaboração de estudos ambientais e mesmo pelas pessoas a serem afetadas pela implantação de qualquer projeto/atividade. Por outro lado, dificulta a sua delimitação nos estudos. Ou seja, nos recortes que devem ser feitos para delimitar a área de ocorrência desses impactos.

Para Rohde¹⁰⁹ (1988 *apud* MALHEIROS, 1995: 48), os estudos de impacto ambiental

[...] constituem um conjunto de atividades científicas e técnicas que incluem o diagnóstico ambiental, a identificação, previsão e medição dos impactos, a interpretação e a valorização dos impactos, a definição de medidas mitigadoras e programas de monitoração dos impactos (necessários para a AIA). O relatório de impacto ambiental (RIMA) constitui documento do processo de AIA e deve esclarecer, em linguagem corrente, todos os elementos da proposta e do estudo, de modo que estes possam ser utilizados na tomada de decisão e divulgados para o público em geral, e, em especial, para as comunidades afetadas.

Sirvinskas (2003:73) conceitua o Estudo Prévio de Impacto Ambiental

[...] nada mais é do que a avaliação, através de estudos realizados por uma equipe técnica multidisciplinar, da área onde o postulante pretende instalar a indústria ou exercer atividade causadora de significativa degradação ambiental, procurando ressaltar os aspectos negativos e/ou positivos dessa intervenção humana. Tal estudo analisará a viabilidade ou não da instalação da indústria ou do exercício da atividade, apresentando, inclusive,

¹⁰⁹RODHE, Geraldo Mário. Estudos de Impacto Ambiental. Boletim Técnico, 4. Porto Alegre: CIENTEC, 1988.

alternativas tecnológicas que poderiam ser adotadas para minimizar o impacto negativo ao meio ambiente (*Ibid*: 73)

No Brasil, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) foram estabelecidos pela Resolução Conama 001, de 1986, ou seja, quase cinco anos após a aprovação da Lei 6.938, que instituiu a AIA como um de seus instrumentos; e foi recepcionado pelo inciso IV, do § 1º do art. 225, da Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 tornou imperativa a exigência de estudo prévio de impacto ambiental “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”.

O EIA/RIMA é um instrumento importante para o processo decisório do licenciamento, e, por sua vez para a política ambiental. De acordo com a Resolução Conama 001/86, a produção desse estudo é de responsabilidade do proponente de projeto ou atividade, que deverá apresentá-lo ao órgão licenciador, como um dos requisitos para obtenção da licença ambiental. Sua elaboração deverá ocorrer com base nas seguintes diretrizes gerais constantes do art. 5º da referida Resolução:

- I – contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projetos, 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.

A Resolução Conama 001/86 se preocupou também em detalhar o conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental, especificando as atividades técnicas mínimas que devem ser desenvolvidas durante a elaboração desse estudo, como: diagnóstico ambiental do meio físico, biológico e socioeconômico da área de influencia do projeto; análise dos impactos do projeto e de suas alternativas; definição de medidas mitigadoras; e elaboração de programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos.

Esta Resolução tem servido de diretriz para os órgãos ambientais estabelecerem conteúdos de outros estudos ambientais simplificados. Na maior parte dos estudos

solicitados, como o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), pode-se encontrar as mesmas atividades previstas para os EIAs, diferindo apenas quanto à abrangência e profundidade dos temas a serem investigados e analisados pela equipe multidisciplinar, encarregada da elaboração dos estudos.

Na implementação do EIA/RIMA, identificam-se duas correntes contraditórias quanto à sua exigência para o licenciamento ambiental. A primeira reúne um conjunto de críticas feitas por especialistas da área em relação à necessidade de elaboração de EIA/RIMA para empreendimentos, que mesmo listados nas Resoluções Conama 001/86 e 237/97, não apresentam impactos que demandam estudos ambientais exaustivos como os ali previstos. No entanto, sabe-se que a definição de que tais empreendimentos devem ser submetidos a um processo de AIA, com elaboração de EIA/RIMA, ficou a critério de cada órgão licenciador. Estes, por sua vez, deveriam elaborar sua própria lista, baseada nas fragilidades ambientais observadas nos ecossistemas e nos recursos ambientais existentes em cada estado.

Uma outra corrente que defende a aplicação do EIA/RIMA para todos os empreendimentos listados pela Resolução Conama 001/86 e 237/97, menciona que, em alguns estados, as agências ambientais enfrentam grandes dificuldades, de ordem técnica ou política, para cumprir, até mesmo, o que está previsto pela legislação ambiental federal. Além disso, a exigência de elaboração do EIA/RIMA fica restrita aos empreendimentos constantes das resoluções. Sem a tal lista, os empreendimentos seriam licenciados sem nenhum tipo de estudo ambiental que orientasse o órgão na tomada de decisão e sem prever a adoção de medidas mitigadoras de impactos.

Outros diversos tipos de estudos ambientais podem e são utilizados pelos órgãos ambientais estaduais e municipais. Em comum, todos precisam trazer de forma clara quais os impactos ambientais que o empreendimento ou atividade provocará no meio ambiente e no entorno de sua localização. As diferenças entre esses estudos dependem da natureza da atividade/empreendimento, cuja instalação e funcionamento poderão refletir diretamente sobre os recursos ambientais localizados na sua proximidade e mesmo até mais distante, seja destruindo-os, seja provocando danos significativos ou não; isto é, provocando impactos ambientais, que poderão ter abrangência apenas local, no município, ou em um ou mais estados e até mesmo em países fronteiriços.

O Plano de Controle Ambiental (PCA) foi estabelecido pela Resolução Conama 009, de 1990, como pré-requisito para obtenção da Licença de Instalação (LI) para atividade de extração mineral das classes I, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX. O PCA, de acordo com esta

resolução, deverá conter os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na fase anterior, da Licença Prévia (LP).

O Relatório de Controle Ambiental (RCA) – estabelecido pela Resolução Conama 010, de 1990, é exigido para obtenção de Licença Prévia (LP) para a instalação e funcionamento de atividades de extração mineral da classe II, em substituição ao EIA/RIMA. Essa Resolução do Conama deu uma opção a mais ao órgão ambiental em termos de estudos ambientais, que deve ser apresentado pelo empreendedor para obtenção de licença ambiental.

O órgão licenciador baseado em critérios, como: natureza do empreendimento, localização, porte e demais peculiaridades, define se o empreendedor deve apresentar o EIA/RIMA ou o RCA.

O PCA e RCA, exigidos pelas Resoluções Conama 009 e 010, de 1990, para concessão de licença ambiental para atividade de pesquisa mineral e extração de minérios, tiveram como base a classificação das jazidas minerais estabelecidas pelo Decreto-Lei 227, de 1967. Com o advento da Lei 9.314, 1996, essa classificação foi extinta, o que gerou problemas para os órgãos ambientais.

Como não houve até o momento nenhuma manifestação do Conama a esse respeito, seja revogando essas resoluções, seja estabelecendo novas regras, os órgãos licenciadores mantiveram o mesmo procedimento para emissão das licenças ambientais. No entanto, isso torna a concessão dessa licença precária, porque o empreendedor ou qualquer cidadão poderá questionar as exigências ou a concessão de licença com base em classificação de jazidas minerais já revogadas por lei.

Por outro lado, o órgão licenciador não poderia agir de forma diferente, pois a atividade de extração mineral é reconhecida como altamente degradadora, seja ela executada a céu aberto ou subterrânea. O processo de extração de minério altera o meio ambiente e gera grande quantidade de rejeitos. A saída encontrada pelos órgãos ambientais para diminuir o impacto ambiental provocado por essa atividade, tem sido a elaboração de estudo ambiental – EIA/RIMA, RCA, PCA ou PRAD –, com a finalidade de reestruturar o ambiente no final da atividade.

Nesses estudos devem constar medidas a serem adotadas pelo empreendedor no início de implantação da atividade de mineração; durante a exploração da jazida; até a finalização da exploração mineral. Esse conjunto de medidas possibilitará a recuperação ambiental de boa parte do local afetado direta ou indiretamente por essa atividade.

Daí acreditar que a decisão dos OEMAs em manter o mesmo procedimento – apesar da extinção das classes minerais e do Conama não ter se manifestado até o momento quanto à substituição dessas duas resoluções – é uma forma de assegurar que os danos ambientais provocados por tal atividade sejam minimizados, com a adoção de medidas preventivas e mitigadoras, recomendadas nos estudos ambientais exigidos.

O **Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD)** é um estudo ambiental contendo procedimentos que deverão ser adotados pelo(s) responsável(eis) por atividades de exploração mineral, tendo como finalidade restabelecer a cobertura vegetal nas áreas degradadas. Ele deve ser entregue ao órgão licenciador, juntamente com o EIA/RIMA, conforme preconizado no Decreto 97.632, de 1989.

O **Relatório Ambiental Simplificado (RAS)** foi criado com uma finalidade específica, que era atender a demanda do setor elétrico. Essa demanda foi apresentada à sociedade como uma solução para a crise energética vivenciada no País em 2001, em decorrência da seca prolongada que ocorreu na maioria das regiões brasileiras, que reduziu os níveis dos reservatórios das grandes hidrelétricas, comprometendo a geração e o abastecimento de energia e, por sua vez, o crescimento econômico. O Conama acolheu essa demanda e transformou-a em uma resolução, a Resolução Conama 279, de 27/06/01.

De acordo com o inciso I, do art 2º, desta resolução o Relatório Ambiental Simplificado (RAS) refere-se a:

[...] estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados como subsídios para a concessão da licença prévia requerida, que conterà, dentre outras, as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, de mitigação e de compensação.

A instituição do RAS, pelo Conama, teve como finalidade simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos elétricos de pequeno potencial de impacto, como: “usinas hidrelétricas e sistemas associados; usinas termelétricas e sistemas associados; sistemas de transmissão de energia elétrica (linha de transmissão e subestações); e usinas eólicas e outras fontes alternativas de energia”.

O RAS, conforme previsto na Resolução 279/01, deve ser entregue ao órgão licenciador para a obtenção da Licença Prévia (LP). E, posteriormente, o empreendedor deve

apresentar o **Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais (RDPA)**, que “é o documento que detalha todas as medidas mitigatórias e compensatórias e os programas ambientais propostos no RAS”. O RDPA deve ser apresentado quando da solicitação da Licença de Instalação, constituindo-se, portanto, em uma das condicionantes previstas na LP.

O conteúdo mínimo desses dois relatórios – RAS e RPDA – e os temas que devem ser tratados no âmbito dos estudos ambientais estão previstos no Anexo I da Resolução Conama 279/2001.

O RAS e o seu respectivo RPDA viabilizam o licenciamento de empreendimentos elétricos de pequeno porte e de baixo impacto ambiental num prazo de 60 (sessenta dias), a partir da protocolização do pedido de licença, com a apresentação dos documentos complementares exigidos pelo órgão licenciador.

Os dois relatórios são colocados à disposição da sociedade para consulta e manifestação numa Reunião Técnica Informativa. Essas reuniões, pelo que se pôde verificar da referida resolução, ocorrem de forma semelhante à Audiência Pública, podendo ser realizada a pedido do Ministério Público, ou de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos ou por entidade civil.

Durante a realização da reunião, a sociedade poderá questionar o empreendimento e as medidas mitigadoras e reparadoras propostas. Esta é a oportunidade, também, para apresentar sugestões, que poderão ser incluídas nas condicionantes da licença ambiental, desde que julgadas pertinentes pelo órgão licenciador.

Na apresentação dos relatórios previstos, a sociedade deverá ficar atenta, se as diretrizes constantes desta resolução estão contempladas nos estudos do RAS/RPDA, se estas conseguem cobrir toda a complexidade da tipologia de empreendimento, que apesar de pequeno porte, causa danos ambientais significativos e afeta diretamente comunidades localizadas nas proximidades de sua instalação.

Cabe mencionar que ainda não foi realizada uma avaliação criteriosa, por parte do órgão licenciador, da adoção do RAS/RDPA para usinas hidrelétricas de pequeno porte. É importante que sejam avaliados o conteúdo dos relatórios, de modo a verificar se os estudos ambientais realizados conseguem cobrir todos os impactos ambientais provocados pelo empreendimento; e, se nesses, constam todas as medidas necessárias para minimizar tais impactos.

Não se pode deixar de mencionar que a substituição do EIA/RIMA pelo RAS/RDPA foi pautada numa posição política. A idéia era remover os empecilhos que dificultavam a entrada de investimentos de grandes corporações estrangeiras e nacionais interessadas na produção de energia do País.

É preciso que a sociedade fique atenta quanto à existência de forte tendência de alteração do discurso ambiental pelo governo, quando tal alteração visa revogar normas legais que prejudicam interesses de determinados grupos econômicos e políticos.

Além dos estudos ambientais especificados acima, o órgão licenciador poderá requerer do empreendedor outro tipo de estudo simplificado, desde que sua especificação tenha passado por um processo de oficialização, como todos os demais estudos, por meio de decreto ou de resolução do conselho ambiental nacional, ou estadual, ou municipal, ou do Distrito Federal. É o caso do **Estudo Ambiental Simplificado (EAS)**, que é solicitado pelo órgão ambiental quando verifica que o empreendimento/atividade a ser licenciada causará impacto de pequeno potencial sobre o meio ambiente.

O que se nota é que a adoção da AIA e da AAE possibilitaria antecipar inúmeros conflitos socioambientais e uma melhor definição de localização para empreendimentos de significativos impactos.

Em resumo, a implementação dos seis instrumentos da política ambiental brasileira, incluídos no grupo de **Instrumentos Persuasivos**, são importantes para uma operacionalização eficaz e eficiente do instrumento licenciamento ambiental. Os dois primeiros que tratam do Cadastro Técnico Federal, podem ser considerados instrumentos de controle administrativo, pois contém registros de pessoas físicas ou jurídicas que elaboram projetos técnicos e estudos ambientais e que executam atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, cuja operacionalização poderão subsidiar etapas iniciais do processo de licenciamento. Mas, não se pode deixar de considerá-los, também, instrumentos persuasivos, tanto pelo papel que desempenham atualmente, quanto pela possibilidade de que estes evoluam de meros registros estáticos para registros dinâmicos, em que todas as ocorrências sobre a atuação de pessoas e empresas na área ambiental serão ali registradas e deverão ser utilizados pelo setor encarregado da análise do processo de licenciamento e disponibilizadas para o público em geral.

Já os três instrumentos – **sistema de informação ambiental, instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente e garantia da prestação de informações**

relativas ao meio ambiente, referem-se às diversas formas de tratar os dados e informações ambientais, que poderão tanto subsidiar as análises de processos de licenciamento quanto serem fornecidas para o público em geral. Do mesmo modo o **instrumento AIA**, de acordo com Larrue (2000) tem dupla função “de ajuda à concepção (definir e realizar os arranjos relativos ao meio ambiente), e de ajuda à decisão (autorizar ou recusar os projetos/atividades)”. Dentro de certos países, eles têm igualmente uma outra função que é melhorar a informação a ser repassada para as populações.

5.3 INSTRUMENTOS COERCITIVOS

Os Instrumentos Coercitivos têm como finalidade obrigar a população-alvo a adotar um comportamento favorável ao meio ambiente. Segundo Larrue (2000), os instrumentos desse grupo se apóiam principalmente na interdição, autorização ou na regulamentação de comportamentos ou atividades que provocam danos ao meio ambiente. Também permite ao governo elaborar estudos que delimitam ou liberam os usos de determinadas áreas geográficas.

Pode-se inserir no grupo de instrumentos coercitivos os seguintes instrumentos da política ambiental brasileira: *(i)* estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; *(ii)* penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; *(iii)* criação de espaços territoriais, especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; *(iv)* zoneamento ambiental; *(v)* licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras.

5.3.1 As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental

O instrumento **penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental** tem por finalidade obrigar a adoção de medidas corretivas e/ou de recuperação, por aqueles que provocaram danos ambientais durante a instalação e funcionamento de atividades produtivas. Esse instrumento tem como base o princípio poluidor-pagador, em que é imputado àquele que causa dano ao meio ambiente a obrigatoriedade de reparação do dano.

A aplicação de penalidades também foi prevista em outros artigos da Lei 6.938, de 1981, da Política Nacional do Meio Ambiente:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

VI – a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 14 – Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I – à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios;

II – à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

§ 2º No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias prevista neste artigo.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprimento resolução do CONAMA.

§ 5º A execução das garantias exigidas do poluidor não impede a aplicação das obrigações de indenização e reparação de danos previstas no § 1º deste artigo (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006).

Observa-se que o legislador teve a preocupação de incluir, na própria lei da política, outros artigos dando suporte para a aplicação imediata do instrumento referente às penalidades, prevendo nominalmente a aplicação de multas, perda ou restrição de incentivos fiscais, perda ou suspensão de linhas de financiamento e ainda, a suspensão da atividade.

Posteriormente foi aprovada a Lei 7.347/85, disciplinando a Ação Civil Pública de Responsabilidade por Danos Causados ao Meio Ambiente, ao Consumidor, a Bens de Direitos do Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico e Paisagístico. Esse diploma legal prevê em seu texto sanções penais e administrativas para as infrações contra o meio ambiente, estabelecendo que as ações de responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, “poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer”.

No caso de condenação em dinheiro, os recursos são depositados em um fundo, para serem utilizados na reconstituição dos danos ambientais provocados. O fundo é gerido por um “Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais”, com a participação obrigatória do “Ministério Público e de representantes da comunidade” (artigos 1º, 3º e 13, da Lei 7.347/85).

O constituinte teve o cuidado de, na elaboração da Lei Maior do País, deixar mecanismo recepcionando a legislação ambiental vigente. Desse modo, as duas políticas – Lei 6.938 e 7.347 –, mantiveram as sanções penais e administrativas, a serem aplicadas ao poluidor, independente de ação de reparação desses danos (§ 3º do art. 225, da Constituição Federal).

Com o advento da Lei 9.605/98, que é denominada de Lei de Crimes Ambientais, ou Lei da Natureza, ficou explicitado quais “as sanções penais e administrativas”, a ser aplicada a pessoa física ou jurídica, por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Em função do alcance que o legislador deu à reparação de danos ambientais nessa lei, o governo federal tentou adiar sua entrada em vigor, editando a Medida Provisória (MP) 1.710, de 1998. Essa MP prorrogava o prazo para entrada em vigência das sanções ali previstas por um período que poderia chegar até 10 (dez) anos. Mas os protestos de vários segmentos da sociedade, especialmente dos ligados ao ambientalismo conseguiram reverter esse prazo. Assim, nova MP foi reeditada, reduzindo o prazo máximo para 5 (cinco) anos. Novamente, a mobilização

da sociedade sobre a questão impediu que o governo retardasse a aplicação da Lei de Crimes Ambientais.

Percebe-se, nesse caso, duas posturas do governo, uma quando interpretou a demanda da sociedade e transformou-a em proposta de política, dando a entender que algo estava sendo feito para punir os responsáveis por danos ambientais. Outra ao se deparar com o fato de que tal medida tinha sido aceita e aprovada pelo legislativo – Lei da Natureza – e que agora caberia ao poder executivo aplicar as medidas ali previstas. Em razão disso, o governo tentou achar um modo de retardar que tal acontecesse.

Assim, buscou o caminho do meio, entre aqueles que demandaram a norma legal e aqueles que sofreriam os impactos da aplicação da medida legal. A saída encontrada pelo governo foi retardar a aplicação da lei por uma década, que só não se concretizou pela forte pressão exercida pelos demandantes da medida legal.

Em 1999, o governo federal editou o Decreto 3.179, especificando as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Dentre as diversas penalidades previstas, destaca-se a multa a ser aplicada em casos de danos provocados pela poluição à saúde humana, à fauna e à flora, à mortandade de animais ou à destruição significativa da flora. O valor dessa multa pode variar de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) ou multa diária. Esse mesmo tipo de multa poderá ser aplicado àqueles que:

- (i) tornar uma área urbana ou rural imprópria para ocupação humana; (ii) causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população; (iii) causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade; (iv) dificultar ou impedir o uso público das praias; (v) lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos; e (vi) deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível (art.41, § 1º e seus incisos).

Em relação à reparação de dano ambiental, Mirra (2003: 284) alerta que essa reparação nunca é completa, pois não há como deixar o ambiente no mesmo estado em que se encontrava antes da degradação. Assim, “na reparação do dano ambiental”, as medidas

adotadas deverão ter como finalidade reparar o meio ambiente, de modo a deixá-lo numa situação “mais próxima possível daquela anterior ao dano ou daquela em que o meio ambiente estaria se o dano não tivesse ocorrido”.

Um outro jurista, Francisco José Marques Sampaio¹¹⁰ (*apud* MACHADO *Ibid*, 349) defende a reparação do dano ambiental e a indenização, pois a penalidade deve abarcar também o período em que a coletividade ficou privada do

‘[...] equilíbrio ecológico, do bem-estar e da qualidade de vida que aquele recurso ambiental proporciona, em conjunto com os demais. [...] Se a recomposição integral do equilíbrio ecológico, com a reposição da situação anterior ao dano, depender, pelas leis da natureza, de lapso de tempo prolongado, a coletividade tem direito subjetivo a ser indenizada pelo período que mediar entre a ocorrência do dano e a integral reposição da situação anterior’.

Por outro lado, alguns legisladores consideram que, das sanções previstas no aparato legal ambiental, a mais significativa é a multa. Na visão dos defensores dessa corrente, o prejuízo financeiro funciona como um instrumento de caráter educativo, pois afeta diretamente os agressores ambientais, cujas ações danosas, na sua maioria, teve como motivo evitar gastos com medidas preventivas ou corretivas, ou obter vantagens financeiras com a exploração ou utilização ilegal dos recursos ambientais.

Nessa questão de reparo do dano ambiental, destaca-se que é o órgão ambiental quem decide qual das penalidades será aplicada àquele que provocar dano ao meio ambiente. No entanto, pelas normas legais estabelecidas, é obrigatória a adoção de medidas para reparar/restaurar o ambiente danificado, seja na sua totalidade ou o mais próximo da situação em que este se encontrava. A reparação do dano trará mais benefícios para o local de sua ocorrência e para as comunidades afetadas.

Ao passo que a aplicação simples de multa, cujos recursos financeiros recolhidos irão compor a receita do órgão ambiental, poderá ser utilizado para outras atividades e localidades, deixando de ser aplicado na adoção efetiva de medidas de recuperação ambiental do local afetado.

Qualquer que seja a decisão adotada pelo Poder Público, quando da aplicação desse instrumento, é importante que a comunidade, afetada diretamente pelo dano ambiental,

¹¹⁰ SAMPAIO, Francisco José Marques. **Responsabilidade Civil e Reparação de Danos ao Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998. p.107.

participe do processo decisório, para que seu direito – meio ambiente ecologicamente equilibrado – não seja relegado a um segundo plano na Agenda Política, em benefício daqueles que provocaram o dano.

5.3.2 Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental

A qualidade ambiental, segundo Macedo (1991: 14)

[...] é o resultado da dinâmica dos mecanismos de adaptação dos mecanismos de auto-superação dos ecossistemas. [...] A qualidade ambiental de um ecossistema expressa as condições e os requisitos básicos que ele detém, de natureza física, química, biológica, social, econômica, tecnológica e política, de modo a que os fatores ambientais que o constituem em qualquer instante, possam exercer efetivamente as relações ambientais que lhes são naturalmente afetas, necessárias à manutenção de sua dinâmica e, por conseguinte, da dinâmica do ecossistema de que fazem parte.

Entende-se por padrão de qualidade ambiental “as condições limitantes da qualidade ambiental, muitas vezes expressas em termos numéricos, usualmente estabelecidos por lei e sob jurisdição específica, para a proteção da saúde e do bem-estar dos homens” (MUNN¹¹¹, 1979 *apud* FEAM, 1991).

Como um dos instrumentos da política ambiental brasileira, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental concede, ao órgão ambiental, competência para propor ao conselho de meio ambiente o estabelecimento de níveis mínimos ou máximos de poluentes e/ou de determinadas substâncias toleráveis pelo homem e o meio ambiente. Os padrões podem ser estabelecidos para a qualidade do ar e da água, influenciando no lançamento de efluentes, nas emissões de poluentes atmosféricos, no processo produtivo entre outros.

Existem, atualmente, diversos padrões de qualidade ambiental estabelecidos, como: *(i)* de balneabilidade das águas interiores e das praias – definem os usos de cursos d’água interiores e das praias para recreação; *(ii)* os de qualidade do ar – estabelecem os limites de poluentes toleráveis no meio ambiente; *(iii)* os de qualidade da água – fixa, a partir de determinados parâmetros, a qualidade que a água deve ter para determinados usos; *(iv)* padrões de efluentes (líquidos) – definem quais os padrões a serem obedecidos pelas

¹¹¹ MUNN, R.E. **Environmental impact assessment**. Toronto. John Wiley & Sons, 1979.

atividades poluidoras para lançamento de seus efluentes no meio ambiente; (v) padrões de emissão – referem-se à qualidade máxima de poluentes que é permitida lançar no ar por uma única fonte poluidora; (vi) padrões de produto e de processo – são limitações de lançamentos de poluentes – sólidos, líquidos ou gasosos – no ambiente, dados ou por unidade de produto ou a partir de processos industriais específicos; e, (vii) os padrões de desempenho – são estabelecidos para um determinado poluente, que deverá ser removido ou reduzido dos efluentes lançados no ambiente (FEEMA, 1991).

Esse instrumento começou a ser operacionalizado no País, por meio de portarias ministeriais, antes da vigência da política ambiental; e, posteriormente, por resoluções do Conama e de leis. A primeira portaria estabelecendo padrões de qualidade do ar foi baixada pelo Ministro do Interior – Portarias MINTER 13 e 231, de 1976. Também foi definida a expressão **padrões de qualidade do ar**, como “as concentrações de poluentes atmosféricos que, ultrapassadas, poderão afetar a saúde, segurança e bem-estar da população, bem como ocasionar danos à flora e à fauna, aos materiais, e ao meio ambiente”.

Em 1986, o Conama, por meio da Resolução 018, que instituiu o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), fixou limites máximos de emissão de poluentes do ar para os motores e veículos automotores. A Resolução foi complementada pela de nº 003, de 1989, que fixou o limite máximo de emissão de aldeídos presentes no gás de escapamento de veículos automotores leves do Ciclo Otto; e a de nº 004/89, que fixou os valores típicos de emissão de hidrocarbonetos, por veículos automotores leves equipados com motor a álcool.

Outras resoluções do Conama estabeleceram padrões, como: de classificação das águas, segundo seus usos preponderantes (020, de 1986); de emissão de ruídos (001, de 1990), qualidade do ar (003, de 1990); limites máximos para emissão de fuligem à plena carga dos veículos a diesel (226, de 1997); limite máximo de emissão de material particulado para veículo leve comercial (242, de 1998); limites para emissão de poluentes pelo escapamento de veículos a diesel (251, de 1999); limites máximos de ruído com os veículos em aceleração, para os veículos automotores nacionais e importados (252, de 1999 e 272, de 2000); limites para emissão de poluentes pelo escapamento para motocicletas e veículos similares novos (297, de 2002 e a 242, de 2003); e a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes (357, de 2005).

O principal foco desse instrumento está direcionado a indústrias automobilísticas e isto é comprovado pelo alto número de Resoluções do Conama, que trata da redução de poluentes por veículos automotores e dos níveis de ruídos com os veículos em aceleração, enquanto para outros tipos de indústrias não se observou essa mesma atenção.

Consta de uma proposta de Consolidação da Legislação Ambiental Brasileira¹¹² que os padrões de qualidade ambiental serão estabelecidos para “o ar; as águas em seu estado natural; e os níveis de ruído, de acordo com o uso do solo, serão expressos em valores numéricos e deverão ser qualitativos ou objetivos e sempre que possível, deverão levar em conta as características e peculiaridades regionais¹¹³. Considera, ainda que tais padrões devem “assegurar condições ambientais adequadas à vida das pessoas, às atividades econômicas e à preservação da biota”.

Pode-se inferir que o governo procurou incorporar na política ambiental brasileira os mesmos padrões de qualidade ambiental que vigoravam nos países industrializados desde a década de 1970. No entanto, nenhum estudo vem sendo realizado com vistas a definir novos parâmetros para as diferentes regiões do País. Exceção apenas àqueles direcionados exclusivamente para a indústria automobilística, que vem cumprindo com os mesmos padrões de emissão de poluentes e ruídos, estabelecidos pelos países desenvolvidos, enquanto as demais indústrias e atividades continuam carentes de novos padrões de emissões, a serem estabelecidos pelo Conama ou por Lei específica.

5.3.3 Criação de espaços territoriais, especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal (ETEP)

De início, apresenta-se o conceito dado por Bennatti (2005) de “espaços territoriais protegidos”.

Espaço protegido é todo local, definido ou não seus limites, em que a lei assegura especial proteção. **Ele é criado por atos normativos ou**

¹¹² Em 1997, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados constituiu um Grupo de Trabalho encarregado da elaboração de um anteprojeto de lei de “Consolidação da Legislação Brasileira”, englobando vários temas como o Zoneamento Ambiental; e também outros que não tinham sido objeto de regulamentação. São eles: (i) gestão do solo e da água na agricultura; (ii) compatibilização das políticas mineral e de recursos hídricos com a política de meio ambiente; (iii) saneamento básico e domiciliar; (iv) controle da poluição do ar; (v) controle da poluição sonora; (vi) controle da poluição do solo; (vii) controle de resíduos perigosos [Proposta de “CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA Título III - dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - Capítulo III - do Zoneamento Ambiental. Disponível na página Web: <<http://www.bdt.fat.org.br/iRead?165+consolidacao+10>>. Acesso em 25/08/05].

¹¹³ Informações disponível em: <<http://www.bdt.fat.org.br/iRead?165+consolidacao+9>>. Acesso dia 20 set. 2005.

administrativos que possibilitem à administração pública a proteção especial de certos bens, restringindo ou limitando sua possibilidade de uso ou transferência, pelas suas qualidades inerentes (destaque nosso).

Antunes (2005:627), por sua vez, define áreas protegidas como...

[...] áreas que, devido às características especiais que apresentam, devem permanecer preservadas. O grau de preservação é variável, considerando-se o tipo de proteção legal específico de cada uma das áreas consideradas individualmente e a classificação jurídica que tenha sido estabelecida para cada uma delas.

A criação de espaços protegidos¹¹⁴ é um dos instrumentos da política muito utilizado pelos governantes no campo da gestão ambiental. Essa criação ocorre por meio de ato administrativo normativo, que é o Decreto, que deve ser baixado pelo chefe do executivo. A criação dessas áreas deve ser precedida de consulta pública a ser feita pelo órgão proponente.

Em uma perspectiva histórica, diversos diplomas legais trataram dessa questão de modo desordenado, antes da aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981. São eles: a Lei 4.771/1965, que previa a criação de Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, Reservas Biológicas e Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; a Lei nº 5.197/1967 de Proteção à Fauna, prevendo a criação de Reservas Biológicas Nacionais, Estaduais e Municipais; a Lei nº 6.513/1977, que previa a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico.

A primeira tentativa de estabelecer uma política específica disciplinando as Unidades de Conservação partiu do Conama, em 1986. Este encaminhou ao Presidente da República, por meio da Resolução 019, uma proposta do Anteprojeto de Lei dispondo sobre Unidades de Conservação. A proposta não foi aprovada. Em 1987, o Conama, por meio da Resolução 011, de 03/12/87, estabeleceu como Unidades de Conservação (UCs) diversas categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural: Estações Ecológicas; Reservas Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental, especialmente suas zonas de vida silvestre e os Corredores Ecológicos; Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; Reservas Biológicas; Florestas Nacionais,

¹¹⁴ A participação da sociedade no processo de criação de áreas protegidas tem como finalidade “subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. A consulta consiste em reuniões públicas, ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas da unidade proposta” (artigos 4º e 5º do Decreto 4.340, de 22/08/02).

Estaduais e Municipais; Monumentos Naturais; Jardins Botânicos; Jardins Zoológicos; e Hortos Florestais.

A criação de UCs mereceu atenção por parte dos legisladores que participaram da elaboração da Constituição Federal de 1988. Eles atribuíram ao Poder Público, a função de “definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, em todas as Unidades da Federação”. De acordo com o dispositivo constitucional, esta é uma das formas de assegurar o direito das atuais e futuras gerações “a um meio ambiente ecologicamente equilibrado” (inciso III, § 1º, do art. 225, da CF).

A especial atenção dada pelo Poder Público a esse instrumento demandou do governo a formulação de uma política específica disciplinando as UCs. Assim, foi aprovada a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação (UCs).

Na política ambiental as UCs foram divididas em dois grupos: *(i) Unidades de Proteção Integral* – têm como finalidade manter “os ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”. Fazem parte desse grupo: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre. *(ii) Unidades de Uso Sustentável* – têm como objetivo assegurar que a exploração do ambiente ocorra “de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”. Fazem parte desse grupo as UCs: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Nos últimos anos, foram criadas inúmeras unidades de conservação, de diferentes categorias de manejo, pelos três níveis de governo – federal, estadual e municipal. Como resultado desse esforço, o Brasil conta, atualmente, com aproximadamente, 8,13% de seu território constituído de Unidades de Proteção Integral. De acordo com documento do MMA (2005), esse percentual é considerado “um pouco superestimado, devido ao fato de muitas Áreas de Proteção Ambiental (APAs) incluírem, na sua extensão, uma ou mais Unidades de Conservação de uso indireto”.

A criação de UCs por Decreto é apoiada por diversos segmentos da sociedade, particularmente, ambientalistas, dirigentes e técnicos de organismos multilaterais. No entanto, os resultados práticos, em termos de conservação de espécimes, e mesmo de proteção da área, têm se mostrado pouco eficiente, pois a maioria das UCs é formalizada por Decreto, sem efetiva implantação.

Nos decretos de criação de UCs, não constam os recursos para montagem de uma infra-estrutura mínima de pessoal, equipamentos e recursos para fiscalização e indenização de propriedades; condições, essas, essenciais e que possibilitam a efetiva implementação de UCs, cumprindo assim com a finalidade para a qual foi criada.

Pode-se inferir que é na criação de UCs pelo governo que se observa claramente que o discurso ambiental, na maioria das vezes, é utilizado com objetivo de desviar o foco das pressões externas e/ou internas, exercidas por grupos bem articulados, que reclamam da inoperância dos órgãos ambientais ou da política de desenvolvimento, cujos impactos negativos sobre o meio ambiente são de grandes proporções.

Por outro lado, essa política coloca um problema de difícil resolução sob a responsabilidade dos órgãos ambientais. Esses, geralmente, dispõem de poucos recursos financeiros, para executar as inúmeras atividades de sua competência. No entanto, vêm-se compelidos a agregar mais atividades, como a implantação de novas UCs, que demandam um volume considerável de recursos financeiros, para fazer frente às despesas de indenização de propriedades, elaboração de plano de manejo, fiscalização e administração da área.

Desse modo, o discurso ambiental do governo fica restrito à formalidade legal, isto é, a criação de UCs por Decreto, que se materializa apenas no instrumento jurídico, sem que haja vontade política para adotar todos os procedimentos administrativos que uma Unidade de Conservação requer para sua instalação, tais como: *(i)* pessoal para atuar na área administrativa, fiscalização, pesquisa (dependendo da categoria) entre outros; *(ii)* recursos financeiros para fazer frente às despesas; *(iii)* equipamentos e infra-estrutura física.

Tal medida tem exposto a fragilidade institucional e política dos órgãos ambientais, que não conseguem cumprir com suas inúmeras atividades de rotinas, inclusive a de proteção de áreas naturais, para os quais não foram dotados dos recursos necessários.

5.3.4 Zoneamento Ambiental (ZA)

O instrumento Zoneamento Ambiental (ZA) tem como objetivo estabelecer zonas de uso restritivo nas áreas urbanas e rurais, para fins de proteção do meio ambiente. O zoneamento é, portanto, uma espécie de limitação imposta pela administração pública ao direito de propriedade privada, por meio de critérios de uso e ocupação do solo.

Para Antunes (*op cit.*, p.190), o zoneamento

[...] é uma forte intervenção estatal no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas etc. O zoneamento é, de certa forma, o reconhecimento da evidente impossibilidade das forças produtivas ocuparem o território sem um mínimo de planejamento prévio e coordenação.

Machado (2005:186) complementa afirmando que “o zoneamento consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades”.

Percebe-se que há consenso entre os dois juristas da área ambiental e outros autores em relação ao conceito de zoneamento. Alguns autores chegam a acrescentar que o zoneamento deverá subsidiar um planejamento bem estruturado e que este deve contar com a participação ativa da sociedade em todo o processo.

A partir de vários conceitos apresentados considera-se que o Zoneamento Ambiental é um tipo de zoneamento, em que a delimitação de área se volta para identificar aspectos ambientais, com a finalidade de estabelecer critérios de usos de recursos ambientais importantes ou ecossistemas frágeis; e ainda, definir áreas em que esses recursos devem ser preservados.

Do ponto de vista institucional, a FEEMA/RJ, em 1982, conceituou Zoneamento Ambiental como "a integração sistemática e interdisciplinar da análise ambiental ao planejamento dos usos do solo, com o objetivo de definir a melhor gestão dos recursos ambientais identificados"¹¹⁵.

Já para os juristas Milaré, Pereira e Coimbra (2005: 2) o Zoneamento Ambiental “se ocupa das bases de sustentação das atividades humanas que requisitam os espaços naturais de

¹¹⁵ Informação disponível em: <<http://www.ecolnews.com.br/dicionarioambiental/conceitos-z.htm>>. Acesso em 03 set. 2005.

cunho social – como são o solo, em geral, e os grandes biomas, em especial –, para utilização de seus recursos (de interesse coletivo) e o desenvolvimento das atividades econômicas”.

Comparando os dois conceitos de Zoneamento Ambiental verifica-se que apesar de abordarem aspectos diferentes de um mesmo instrumento da política ambiental, não apresentam focos de conflitos, ao contrário, percebe-se que há certa complementaridade. O que indica a necessidade de se observar os diversos aspectos desse instrumento.

Um outro conceito de “Zoneamento Ambiental” é dado por Machado (2005:197), que enquadra esse instrumento como “um dos aspectos do poder de polícia administrativa, que atua, com a finalidade de garantir a salubridade, a tranquilidade, a paz, a saúde e o bem-estar do povo”.

O Poder de Polícia Ambiental, segundo o autor, é exercido pelo Estado com o propósito de disciplinar direitos de cidadãos, interesses ou liberdades; regular a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público.

O Estado tem, portanto, um papel fundamental na operacionalização do Zoneamento Ambiental, considerando que esse instrumento, além de identificar áreas e ecossistemas frágeis, define as regras para sua proteção e de nascentes e outros bens ambientais escassos; ou restringe os usos desses bens, mesmo que estejam localizados em propriedades particulares.

As decisões quanto ao Zoneamento Ambiental, defendidas por Antunes e Machado (*op. cit.*), devem-se iniciar no nível municipal, estendendo-se pelos demais níveis de governo, podendo envolver outros países, em função das especificidades ambientais da área a ser zoneada.

Historicamente, a adoção do instrumento Zoneamento no Brasil iniciou pelo Zoneamento Industrial, inicialmente previsto no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), aprovado pela Lei 6.151, de 04/12/1974, que recomendava que o Controle da Poluição Industrial deveria ocorrer por meio de zoneamento adequado de áreas críticas, em que se observavam manchas de poluição. Posteriormente, a Lei 6.803, de 1980, estabeleceu as diretrizes básicas para o zoneamento industrial¹¹⁶ nas áreas críticas de poluição, com objetivo

¹¹⁶ As áreas de localização de indústrias foram classificadas em: não saturadas, em vias de saturação; e saturadas, de acordo com o grau de poluição. As **não saturadas** – são áreas que poderão receber indústrias poluidoras sem restrição. As áreas **em vias de saturação** – são áreas em que a instalação de novas indústrias dependerá de avaliação criteriosa dos efeitos sinérgicos de poluentes já existentes e dos possíveis poluentes a serem emitidos pela nova indústria. Áreas **saturadas** – são áreas em que os níveis de poluição existentes já não permitem a instalação de qualquer outra indústria (Lei 6.803/80).

de separar e/ou delimitar áreas de localização de indústrias poluidoras das demais atividades humanas; ou mesmo promover a realocação daquelas em que os níveis de poluição emitidos fossem incompatíveis com as demais indústrias instaladas numa mesma área.

Além de classificar as áreas industriais em não-saturadas, em vias de saturação e áreas saturadas, a Lei 6.803/80, estabeleceu três modalidades de zona industrial:

- a) **zonas de uso estritamente industrial** – para localização preferencial, “de estabelecimentos industriais cujos resíduos sólidos, líquidos e gasosos, ruídos, vibrações e radiações possam causar perigo à saúde, ao bem-estar e à segurança das populações, mesmo depois da aplicação de métodos adequados de combate e tratamento de efluentes”. Essas áreas deveriam ter alta capacidade de assimilação de efluentes; condições de infra-estrutura e serviços básicos e um cinturão verde no seu entorno para fazer o isolamento (art. 2º);
- b) **zonas de uso predominantemente industrial** – para “instalação de indústrias cujos processos, submetidos a métodos adequados de controle e tratamento de efluentes, não causem incômodos sensíveis às demais atividades urbanas e nem perturbem o repouso noturno das populações”. Essas áreas deveriam contar com serviços básicos e infra-estrutura e apresentar no seu interior árvores e outros instrumentos de proteção ambiental (art. 3º);
- c) **zonas de uso diversificado** – para instalação de indústrias “cujo processo produtivo seja complementar das atividades do meio urbano ou rural em que se situem, e com elas se compatibilizem, independentemente do uso de métodos especiais de controle de poluição, não ocasionando, em qualquer caso, inconvenientes à saúde, ao bem-estar e à segurança das populações vizinhas” (art. 4º).

O principal beneficiário das normas legais que tratavam do ordenamento territorial de áreas industriais foi o próprio setor industrial, que na época, começava a sofrer algumas restrições impostas por leis e decretos-leis de controle da poluição industrial e tornou-se o principal alvo de manifestações públicas, organizadas pelas comunidades locais e de alguns intelectuais, que denunciavam os altos índices de poluição e os efeitos nocivos que provocava na saúde da população.

Com essa política de zoneamento industrial, o governo tentava amenizar os impactos provocados pelas normas de controle da poluição, que demandava novos investimentos em

inovações tecnológicas do processo produtivo e de tratamento de seus diferentes tipos de efluentes e resíduos.

Quatro anos mais tarde, em 1984, a definição de áreas para uso industrial passou a depender de Estudos de Impacto Ambiental, conforme disposto na Resolução Conama 004/84, antes mesmo de ser aprovada a Resolução Conama 001/86, que estabeleceu critérios e diretrizes para elaboração desses estudos.

Semelhante ao zoneamento industrial, o zoneamento ambiental começou a ser operacionalizado na Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai¹¹⁷. O governo constituiu um grupo de trabalho multidisciplinar e multi-institucional, com essa finalidade (vide Resolução Conama 016/86).

Inúmeras dificuldades impediram a conclusão dos estudos ambientais e dos mapas que subsidiariam a elaboração do zoneamento ambiental (ZA) da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai. Entretanto, a idéia de dispor de um instrumento que pudesse ordenar todo o território do País, de modo a identificar zonas e estabelecer restrições ambientais não foi esquecida.

Assim, em 1988, surge uma nova proposta de zoneamento, o Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE) para a região Amazônica, no âmbito do Programa “Nossa Natureza”. Na conceituação dada ao ZEE, pelo Programa Nossa Natureza, foi enfatizada a “necessidade de promover a "ordenação territorial" da Amazônia, de forma a conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, a conservação dos recursos naturais e o apoio às populações tradicionais” (MILIKAN, 1998).

O governo esperava, com isso, reduzir as pressões externas pela preservação da floresta Amazônica, considerando que no âmbito do ZEE seria apresentada proposta de desenvolvimento econômico para toda a região Amazônica, sem provocar grandes danos ao capital natural; e também, resolver e/ou minimizar os problemas sociais evidenciados naquela região. Na conceituação dada ao ZEE, pelo Programa Nossa Natureza, foi enfatizada a

117 A Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai abrange uma área de cerca de 1.095.000 km², no Brasil, na Argentina, na Bolívia e no Paraguai. Assume, portanto, grande importância no contexto estratégico da gestão das águas transfronteiriças. Daí a dificuldade de realização de um ZA nessa bacia. Nas diversas tentativas realizadas, antes mesmo da aprovação da política ambiental, pode-se citar: os estudos conduzidos pela OEA, no âmbito do Projeto da Bacia do Prata; os Estudo Hidrológico da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal), realizado pela Unesco/PNUD; e Estudo de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Alto Paraguai (EDIBAP), executado pela OEA. Em 1991 foi elaborado o Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (PCBAP), sob a coordenação do MMA, com recursos do Banco Mundial e apoio operacional do PNUD. Em 1996, um novo projeto foi executado pelo PNUMA, no qual foi elaborado e concluído em dez/2004, o “Programa de Ações Estratégicas para o Gerenciamento Integrado do Pantanal e da Bacia do Alto Paraguai” (BRASIL/ANA *et al.* Dez/2004).

“necessidade de promover a "ordenação territorial" da Amazônia, de forma a conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, a conservação dos recursos naturais e o apoio às populações tradicionais” (MILIKAN, 1998:15).

Para implementar esse instrumento foi instituída uma instância interministerial, pelo Decreto 99.540/1990, a "Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional" (CCZEE), sob a coordenação executiva da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Essa Coordenação foi transferida em 2001, por meio do Decreto de 28/12/01, para o Ministério do Meio Ambiente.

Diferentes estudos ambientais dos estados da Amazônia foram realizados, com objetivo de subsidiar a elaboração do ZEE. Mas Rondônia, principal alvo de pressões externas em função de extensas áreas desmatadas, foi o estado em que, tanto o governo federal quanto o estadual, envidaram maior esforço para conclusão do ZEE. Entretanto, após a conclusão do zoneamento, surgiram dificuldades para adotar as medidas restritivas de uso de determinadas áreas, consideradas nos estudos como frágeis e vulneráveis do ponto de vista ambiental.

Parte das dificuldades devia-se à falta de debate e envolvimento da sociedade civil, de governos municipais e do setor produtivo na elaboração dos estudos ambientais que compõem o ZEE; bem como na elaboração de propostas técnicas e governamentais, especialmente, naquelas em que estão previstas restrições de uso de determinadas áreas ou recurso ambiental, com objetivo de manter o patrimônio ambiental ali existente.

Os problemas vivenciados no estado de Rondônia com a implantação do ZEE levaram a CCZEE/SAE, a rever o conceito de Zoneamento Ecológico-Econômico até então aplicado por aquela Coordenação, para nele inserir o viés da negociação com a sociedade e com o setor produtivo. Com a revisão conceitual de ZEE, a SAE, segundo Millikan (1998), passou a considerá-lo como

[...] um instrumento político e técnico do planejamento, cuja finalidade última é otimizar o uso do espaço e as políticas públicas". Como instrumento técnico, o ZEE deve prover informações sobre o território, necessárias para planejar a sua ocupação racional e o uso sustentável dos recursos naturais. Essas informações devem ser organizadas em uma base geográfica, classificando o território segundo suas 'potencialidades' e 'vulnerabilidades'. Por outro lado, o ZEE é considerado um "instrumento de negociação entre várias esferas de governo e entre estas, o setor privado e a sociedade civil, isto é, um instrumento para a construção de parcerias.

O reconhecimento da necessidade de revisão do conceito de ZEE pela CCZEE, deixou patente que os problemas enfrentados na realização de estudos ambientais para fins de zoneamento, bem como para sua operacionalização, poderiam e podem ser evitados e/ou contornados. Basta, para isso, envolver a sociedade desde a fase de planejamento até a implementação das propostas. Assim, o Zoneamento resultará de consenso entre interesses divergentes defendidos pelos segmentos da sociedade.

Outros tipos de zoneamento foram aprovados, como por exemplo, o Zoneamento Costeiro, previsto na Lei 7.661, de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

Na atualidade, a discussão é sobre o Zoneamento Ambiental, enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Cabe mencionar que na proposta de Consolidação da Legislação Ambiental Brasileira, constante do *site* da BDT (Base de Dados Tropical)¹¹⁸, foi mantida a nomenclatura do instrumento como Zoneamento Ambiental e explicitado seus objetivos, finalidades e conteúdo dos estudos ambientais a serem elaborados.

Mas uma mudança relativa a esse instrumento veio a ocorrer em 2002, com a publicação do Decreto 4.297, regulamentando o Zoneamento Ambiental, da Lei 6.938/81. Nesse instrumento legal o ZA recebeu a denominação de Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE). De acordo com o referido decreto o ZEE, que tem como objetivo:

[...] organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Com a edição do Decreto 4.297, o ZEE passou a ter *status* de um instrumento da política ambiental, que impõe aos planejadores, da esfera pública e particular, a obrigatoriedade de respeitar as limitações e restrições de proteção ambiental ali estabelecidas, no momento da implantação de planos, obras e atividades econômicas, tanto públicas quanto privadas.

Um outro ponto importante tratado pelo Decreto 4.297/02, que merece ser mencionado, refere-se aos dados e informações a serem geradas, quando da elaboração do ZEE. De acordo com o decreto, os dados e informações deverão ser armazenados e

¹¹⁸ Proposta de “CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA Título III - dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - Capítulo III - do Zoneamento Ambiental. Disponível na página Web: < <http://www.bdt.fat.org.br/iRead?165+consolidacao+10> >. Acesso em 25/08/05.

disponibilizados em redes integradas e atualizados com certa frequência, de modo a serem aproveitados como importantes fontes de consulta, particularmente, pelas instâncias governamentais, que deverão utilizar essas informações para subsidiar o planejamento de ações e o processo de tomada de decisão.

Nota-se que o Decreto 4.297/02, aperfeiçoou um instrumento importante da política ambiental. No entanto, este mereceu a seguinte crítica de Milaré, Pereira e Coimbra (*op. cit*):

- não consta uma proposta de gestão integrada;
- não foram especificadas as áreas governamentais envolvidas e seus executores, as interfaces e conexões;
- Por outro lado, e ao arrepio das competências constitucionais dos entes federativos, burocratizou em excesso o processo de criação, entregando (ou, talvez, enterrando) sua aprovação à Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico no território nacional, em conformidade com o Decreto s/n de 28 de dezembro de 2001, que revogou o Decreto 99.540/90, estabelece em seu Art. 3º que o ‘Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, no nível macrorregional e regional, será realizado pelo Governo Federal, observados os limites de sua competência’.

O esforço feito pelo governo na reinterpretação do discurso do zoneamento ambiental, até o momento, ficou restrito ao plano legal, apesar de existir certa unanimidade entre técnicos, planejadores, cientistas e juristas da área ambiental quanto à importância do ZEE como um instrumento de planejamento regional e local, especialmente, para o meio ambiente e o licenciamento ambiental.

Parece que não há interesse político-institucional em concluir o ZEE no nível macrorregional e regional. Por outro lado, não se pode deixar de mencionar que a proposta tende a ficar na retórica, pela forte resistência das várias instâncias governamentais em dispor de um instrumento, que poderá, no futuro, impedir a concretização de outros interesses nas áreas delimitadas como de uso restritivo.

Em síntese, registram-se avanços significativos, mas também problemas de implementação de instrumentos da política pertencente ao grupo de Instrumento Coercitivo. O instrumento **Penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental** – apresentou avanços significativos, em função da aprovação da Lei da Natureza, ou lei de crimes ambientais, Lei 9.605, de 1998. Essa lei – (i) uniformizou as penalidades; (ii) estabeleceu

gradação de penalidades de acordo com o crime ambiental cometido; **(iii)** definiu a responsabilidade penal e administrativa de pessoas física e jurídica, autora e co-autora da infração ambiental; **(iv)** isenta de punição, a pessoa física ou jurídica, que causa dano ao meio ambiente, desde que adote medidas que comprovadamente recuperem esse dano; **(v)** substituiu algumas penas de prisão por penas alternativas; **(vi)** incluiu o desmatamento na lista de crimes ambientais; e **(vii)** e imputou às pessoas, física ou jurídica, que executarem tarefas relacionadas ao desmatamento, como transporte, comercialização, armazenamento de madeiras, lenha ou carvão, pena de prisão e multa.

A edição de outros suportes legais fortaleceu o instrumento, facilitando sua implementação pelos órgãos ambientais. No entanto, a maior parte das penalidades só são aplicadas quando são executadas mega operações de fiscalização, realizadas nas diferentes regiões do País, mas sem uma frequência definida.

Em tal ocasião, o órgão ambiental federal recebe apoio de outros órgãos do governo, como a Polícia Federal e Exército, e também da imprensa, que passa a registrar toda a operação e a veicular nos meios de comunicação de massa. Para que esse instrumento tenha um efetivo resultado, há necessidade de uma maior participação da sociedade, denunciando irregularidades e cobrando resultados dos órgãos ambientais.

O instrumento **Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental** apresentou avanços poucos significativos. A maioria dos padrões estabelecidos não foi revisto e mesmo adequado, de modo a atender às diversidades de ecossistemas existentes nas diferentes regiões do país.

Já os instrumentos – **Criação de espaços territoriais, especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal (ETEP) e Zoneamento Ambiental** – têm suas operacionalizações comprometidas. O primeiro, apesar de bastante divulgado e utilizado pelas três instâncias de governo, não é efetivamente implementado, pois diversas unidades de conservação criadas, continuam restritas ao ato jurídico de sua criação, ou seja, ao Decreto, sem uma definitiva adoção de medidas administrativas e financeiras que possibilitem a instalação de tais Unidades.

Quanto ao Zoneamento Ambiental (ZA), ou atual Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) sabe-se apenas, que a sua implementação nos nove estados da Amazônia Legal recebeu apoio do Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais no Brasil (PPG7), financiado com recursos de doação dos países membros do chamado "Grupo dos Sete"; e que

atualmente está sob a responsabilidade do Consórcio ZEE-Brasil. Estados de outras regiões do País contrataram equipe de consultores para realizar os estudos ambientais, mas não existe conclusão definitiva a respeito.

Ressalta-se novamente, que a implementação de todos esses instrumentos da política contribuiria para facilitar a operacionalização do processo de licenciamento ambiental. A definição de padrões de qualidade serviria para o órgão ambiental definir na licença ambiental a qualidade dos efluentes – líquido, gasoso ou sólido – a serem lançados no meio ambiente pelo empreendimento. O ZA e a criação de espaços territoriais protegidos serviriam de suporte para a tomada de decisão quanto à melhor localização do empreendimento. E, por último, se o empreendedor tivesse certeza de que o não-cumprimento de condicionantes, estabelecidas na licença ambiental, resultaria na aplicação de sanções, reduziria o número de empreendedores que não adotam as medidas preventivas e corretivas constantes na licença ambiental.

Nesse sentido, cabe mencionar Benjamin (2003: 359-360 e 362) que afirma que

“[...] o ofício da implementação, na área ambiental em particular, requer enorme suporte humano, financeiro e técnico. Quanto mais desconformidade existir entre a regulação e os comportamentos do grupo regulado, maiores serão os custos da implementação, ou, no caso de deficiência ou inexistência desta, será inevitável a falência do modelo regulatório estabelecido. [...] Nossa legislação ambiental sofre de uma dualidade maligna: ou bem não é aplicada, ou quando o é, não o é de forma mais eficiente e eficaz”.

Benjamin (*op.cit.*, 365) ainda identifica dois vícios, que ele considera os piores, da legislação ambiental brasileira, e que se aplica bem à de implementação dos instrumentos da política ambiental acima estudados. O primeiro refere-se à norma legal cuja implementação mostra-se viável. Nesse caso, os legisladores ou gestores arranjam pretextos, como inadequação ou desatualização, para mudá-la. Já o segundo vício, refere-se à certeza que o infrator tem que “seu comportamento ilícito será legalizado, com a benção do legislador e do administrador ou mesmo do próprio judiciário. Assim, compensa mesmo ignorar a lei, pois ao infrator aplica-se a ‘sanção da legitimação da ilicitude”.

No Quadro-Síntese 5.1 apresenta uma síntese de como os instrumentos da política ambiental brasileira foram reunidos em grupos, de acordo com a classificação de Larrue.

QUADRO-SÍNTESE 5.1 - Grupos de instrumentos da política ambiental

GRUPOS DE INSTRUMENTOS	INSTRUMENTOS DA PNMA
Instrumentos Incitativos ou Econômicos	Incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltadas para a melhoria da qualidade ambiental.
Instrumentos Persuasivos	Cadastro técnico federal de atividades e instrumento de defesa ambiental Cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima) Garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente Instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA) Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)
Instrumentos Coercitivos	As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental Criação de espaços territoriais, especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal (ETEP) Zoneamento Ambiental (ZA) Licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras

FONTE: Adaptado de Larrue (2000) e da Lei 6.938/81

Tentou-se mostrar, neste capítulo, que o discurso ambiental entrou na agenda política brasileira em função de exigências externas, cuja interpretação sofreu alterações de maneira a moldá-lo aos múltiplos interesses político, social e de particulares. A partir dessa interpretação do discurso ambiental externo, foi estruturado o órgão ambiental e formulada a política ambiental do País, considerada, por muitos, como uma das normas legais mais completas, mas sem uma implementação efetiva.

Reconhece-se que as demandas de proteção ambiental, mesmo as caracterizadas como exógenas, foram implantadas no País sem que houvesse um amadurecimento da sociedade brasileira de sua importância para o futuro, para a saúde e qualidade de vida. Algumas obtiveram certo sucesso, outras precisam ser aperfeiçoadas, a partir de negociação entre diferentes grupos sociais e interesses conflitantes, de modo a evitar cizânias entre esses grupos, que terminam por criar meios de retardar a aplicação de normas legais em vigor.

Como alerta Veiga (2002: 158, 167-168), não adianta ter “excelentes peças legislativas” ambientais, se elas não foram formuladas a partir de negociações entre os atores envolvidos e de integração entre política econômica e ambiental, pois terminam por virar letra morta. Ainda, de acordo com esse autor “a integração entre políticas ambientais e econômicas

só avança quando o diálogo entre os principais grupos de pressão envolvidos é capaz de produzir garantia de adaptabilidade às empresas já existentes. E só se consolida quando também consegue criar novas incitações ao empreendedorismo".

A política ambiental brasileira continua a passar por constantes processos de aperfeiçoamento jurídico, em que alguns artigos são regulamentados e alterados por diversos decretos ou resoluções do Conama, enquanto outros continuam ignorados pelo governo. A justificativa para tal procedimento baseia-se na necessidade de inserir novos princípios e ferramentas de gestão à política ambiental, emanados de recomendações feitas nas conferências internacionais; e de definir os meios para operacionalizar os instrumentos ali previstos.

Não se pode deixar de reconhecer que parte dessa justificativa procede. No entanto, as dificuldades de operacionalização da política ambiental brasileira devem-se a problemas administrativos, políticos, financeiros, técnicos e culturais.

Como se pode notar, as freqüentes mudanças na trajetória do discurso ambiental brasileiro ocorrem em função de acontecimentos internos e externos, e da priorização ou não que tal recebe pelo governo. No momento em que o discurso ambiental volta a ganhar visibilidade nacional e/ou internacional e passa a fazer parte das rodadas de negociações, das quais o governo brasileiro é parte interessada, ele volta a figurar na agenda política interna e o governo direciona esforços para efetivar ações práticas. Em outros momentos, entra em verdadeiro confronto com as políticas setoriais, particularmente, se as restrições impostas pelas normas legais afetarem essas políticas. Quando isso ocorre, a re-interpretação do discurso é feita de modo a priorizar ações, que na sua quase totalidade dizem respeito à necessidade de crescimento econômico para geração de emprego e renda.

Nesse período, o fosso que existe entre as recomendações ambientais externas e sua transformação em normas legais e em ações práticas, aumenta significativamente.

Um dos instrumentos da política ambiental que tem sua operacionalização afetada pelas constantes mudanças no discurso ambiental no País é o licenciamento ambiental. Pois, se o discurso governamental prioriza o desenvolvimento econômico, pressão maior passa a ser exercida sobre os órgãos ambientais no sentido de agilizar o licenciamento, como foi o caso das hidrelétricas. Uma análise mais detalhada desse instrumento será feita no capítulo 6 seguinte.

6. INSTRUMENTO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O instrumento **Licenciamento Ambiental** foi adotado pela primeira vez no País, no estado de São Paulo, por meio da Lei Estadual 997, de 1976. Essa Lei estabeleceu a obrigatoriedade de autorização do órgão ambiental para “instalação de fontes de poluição”. O que, em outras palavras, significava a instalação de indústrias, principal foco de poluição daquele estado em determinada área.

Em âmbito federal, o licenciamento ambiental foi instituído somente em 1981, por meio da Lei 6.938, como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Tal instrumento apresenta como principal característica a obrigatoriedade imposta pelas normas legais, de que a implantação de atividade ou empreendimento que possa interferir de forma nociva no meio ambiente ou que utilize qualquer tipo de recurso ambiental, seja submetida a regras de controle do Poder Público, que será exercida por meio de concessão de licença ambiental.

Conceitos

Para a compreensão adequada do licenciamento ambiental, faz-se necessário iniciar pelos diversos conceitos dado às expressões “licença” e “licenciamento ambiental”, e seu entendimento pelos juristas atuantes na área ambiental.

Segundo Silva (1998: 190 e 193):

As licenças ambientais, em geral, são atos administrativos de controle preventivo de atividades de particulares no exercício de seus direitos.

Sua utilização só é pertinente naquelas hipóteses em que preexiste o direito subjetivo ao exercício da atividade. Se esse direito não existe, se o exercício da atividade vai nascer com o ato da autoridade, então este não será licença, pois esta é um ato da autoridade, então este não será licença.

Para o autor, a licença ambiental é imperativa até para situações em que a propriedade privada de um bem esteja claramente definida. No caso, o exercício de uso desse direito pelo proprietário depende de “cumprimento de requisitos legalmente estabelecidos tendo em vista a proteção ambiental, de tal sorte que fica ele condicionado à obtenção da licença da autoridade competente”.

Do ponto de vista institucional e legal, a Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997, apresenta um quadro referencial de termos e expressões utilizadas no licenciamento ambiental. As definições de Licenciamento Ambiental e Licença Ambiental tentam esclarecer as diferenças existentes entre as duas expressões.

Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (art.1º, incisos I e II) (destaque nosso).

O licenciamento ambiental é compreendido, portanto, como um procedimento administrativo. Ou seja, **um rito processual** que é estabelecido no âmbito interno da administração pública, sob a responsabilidade do órgão licenciador, para que todas as solicitações que apresentem conteúdos idênticos sigam os mesmos trâmites até a sua conclusão definitiva. Concretiza-se, assim, o caráter da impessoalidade que deve ter todas as ações a serem realizadas pelas administrações públicas, de modo a prevalecer o interesse da coletividade (MEIRELLES, 2001).

O licenciamento ambiental como um procedimento administrativo, segundo Fink & Macedo (2004:3), “não se limita a um simples ato, mas, sim, a uma série de atos encadeados com vistas à verificação de que certa atividade está dentro dos padrões ambientais permitidos”. A responsabilidade pela condução desse procedimento é do “órgão ambiental definido em lei ou por decreto, que deterá poderes para exercer o necessário controle”.

A licença ambiental, de acordo com a Resolução Conama 237/97 é um ato administrativo. **Ato administrativo**¹¹⁹, segundo Meirelles (*id*: 141) “é toda manifestação

¹¹⁹ Os Atos Administrativos são classificados em: **atos normativos** – decretos, regulamentos, resoluções, etc.; **atos ordinários** – portarias, circulares, avisos, entre outros; **atos negociais** – licença, permissão, autorização,

unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

No caso da licença ambiental, pode-se enquadrá-la em duas condições: uma referente à declaração de direitos dada pelo Poder Público para o proponente de uma atividade ou projeto. Ou seja, autoriza a localização, ou implantação ou operação de sua atividade produtiva ou o uso de determinado recurso ambiental; e a outra é a imposição de obrigações ao beneficiado da licença. Essas obrigações estão prescritas nominalmente na licença ambiental na forma de condicionantes e/ou exigências.

Porém, para que o Ato Administrativo tenha validade jurídica, é preciso que preencha alguns requisitos, como: que seja emanado de um órgão público competente; que tenha uma finalidade; que seja revestido de aspecto de certa formalidade; ter um motivo que coincida com o interesse público; e, por último, ter um objeto, que pode ser uma licença, uma autorização, uma permissão, entre outros (SIRVINSKAS, 2003).

A **licença ambiental** é, portanto, um ato administrativo negociável; pois, sendo um ato emanado de uma repartição pública competente, ou seja, do órgão licenciador que recebeu essa atribuição por lei ou decreto, obrigatoriamente, ela tem uma finalidade, que é de viabilizar a instalação e funcionamento de uma atividade produtiva ou projeto, com menor dano possível ao meio ambiente e a terceiros.

A emissão de licença ambiental é, portanto, uma função exercida pelo Estado, que por meio desse instrumento de controle, tenta conciliar as ações de desenvolvimento econômico – atividades ou projetos que causam significativa degradação do meio ambiente ou utilizam recursos ambientais –, implementadas no País com a preservação do meio ambiente. Sua expedição ocorre após o cumprimento das formalidades estabelecidas pelo órgão licenciador.

As regras e procedimentos de como o licenciamento ambiental deve se processar e quais atividades devem ser objeto de licenciamento ambiental foram estabelecidas no Decreto 88.351, de 01/06/83, que regulamentou a Lei 6.938, de 1981, com as alterações posteriores; e em diversas Resoluções do Conama, desde a 001, de 1986, até a mais recente 350, de 2004.

etc.; **atos enunciativos** – certidão, atestado, parecer, informações técnicas; e **atos punitivos** – advertência, multa, suspensão, etc. (SIRVINSKAS, 2003:80-81).

Em seguida ao quadro referencial, são apresentadas, pelos autores Fink & Macedo (2004:04), oito etapas do processo de licenciamento ambiental. São elas:

- I – Definição pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento;
- II – Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais exigidos, dando-se a devida publicidade;
- III – Análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos apresentados, realizando-se vistoria técnica, quando necessário;
- IV – Solicitação de esclarecimento pelo órgão ambiental competente;
- V – Realização de audiência pública, quando couber;
- VI – Solicitação de esclarecimentos pelo órgão ambiental competente, em decorrência da audiência pública, quando couber;
- VII – Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, jurídico;
- VIII – Deferimento ou não do pedido de licença, com a devida publicidade.

Observa-se pelas etapas do processo de licenciamento, enumeradas por Fink & Macedo, a estreita interdependência entre o licenciamento e a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que foi estabelecida pela legislação ambiental brasileira. A interdependência é visível e identificada em função dos estudos ambientais – PRAD, RCA, PCA, RAS/RPDA e EIA/RIMA – que são elaborados dentro de etapas do processo de AIA. Ao mesmo tempo, os estudos ambientais se constituem em suportes para o processo decisório de concessão ou não da licença ambiental.

Uma outra questão relacionada à concessão da licença ambiental diz respeito ao seu caráter precário. Isto significa que toda licença ambiental é passível de revisão e de renovação. O que indica, segundo Machado (2005: 267), “que a Administração Pública pode intervir periodicamente para controlar a qualidade ambiental da atividade licenciada”.

A própria política ambiental, ao definir o licenciamento como um de seus instrumentos, incluiu o termo “revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”, condição complementada pelos demais instrumentos legais que regulamentaram essa política, ao estabelecerem período máximo de validade para cada tipo de licença ambiental.

Com isso, o investidor/empreendedor fica obrigado a procurar o órgão licenciador para renovar sua licença, dando oportunidade para o órgão ambiental rever as condicionantes

e exigências estabelecidas na licença anterior. Mesmo considerando que a implantação de projetos ou atividades, na sua maioria, demanda significativo volume de recursos financeiros, a licença ambiental deverá ser concedida com prazo de validade fixo. O que impede, segundo Antunes (2005:140), a “perenização de padrões que, sempre, são ultrapassados tecnologicamente”.

Sobre esse assunto cabe repetir a citação do Des. Leite Cintra¹²⁰ (1993), feita por Machado (*op cit.*:267), que em seu texto vê a renovação da licença como

[...] ato precário e não vinculado, sujeito sempre às alterações ditadas pelo interesse público. Querer o contrário é postular que o Judiciário confira à empresa um cheque em branco, permitindo-lhe que, com base em licenças concedidas anos atrás, cause toda e qualquer degradação ambiental.

Enfim, a precariedade da licença ambiental encontra-se também respaldada no Decreto-Lei 1.413, de 1975 e na Lei 6.803, de 1980, que continuam em plena vigência. Tais diplomas legais prevêm a instalação de equipamentos de controle de poluição e a realocação de indústria, quando a área estiver saturada e os níveis de poluição não puderem ser controlados ou evitados.

6.1 TIPOS DE LICENÇA AMBIENTAL

Tratar-se-á neste item dos tipos de licenças previstos no instrumento licenciamento ambiental e o período de validade de cada uma e a competência dos entes federados para conceder a “licença ambiental”.

É do conhecimento público que o licenciamento ambiental é exigido, de acordo com o artigo 17, do Decreto 99.274, de 1990, que regulamenta a Lei 6.938, de 1981, para:

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de **prévio licenciamento** do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis (destaque nosso).

¹²⁰ CINTRA, Leite J.TJSPM 7ª C., AR de Ação Civil Pública 178.554-1-6., de 12.5.1993. **Revista de Direito Ambiental** 1/200-203, janeiro-março de 1996.

Cabe mencionar que a Resolução Conama 237, de 1997, altera o artigo 17, do Decreto supracitado, acrescentando que a “localização e modificação de empreendimentos e atividades” também necessita de prévio licenciamento ambiental. Essa atualização se fazia necessária, considerando que a opção locacional de um projeto ou atividade está prevista apenas para aqueles que necessitam elaborar o EIA/RIMA, conforme Resolução 001/86.

Além disso, a licença é concedida tendo como base a localização do empreendimento, a infra-estrutura instalada e os equipamentos utilizados no processo produtivo, no tratamento de efluentes e na disposição de resíduos. Assim, se qualquer um desses itens são alterados, cabe um novo pedido de licença ambiental, oportunidade em que deve ser avaliado se o funcionamento de tais alterações modificou ou trouxe benefícios para o meio ambiente e a qualidade de vida daqueles que residem no entorno do empreendimento.

A Resolução Conama 237 (art. 8º, incisos I a III) manteve os mesmos tipos de licenças ambientais definidos nas legislações anteriores. São elas:

Licença Prévia (LP) – deve ser concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental do mesmo. Sua validade deve estar de acordo com o cronograma do empreendimento ou atividade, **não podendo ultrapassar 5 (cinco) anos**, podendo ser **prorrogado por mais cinco**. Na concessão dessa licença, o órgão licenciador deverá estabelecer os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos pelo empreendedor, para obtenção das licenças posteriores.

Licença de Instalação (LI) o proponente do empreendimento ou atividade tem autorização para sua instalação, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. A validade dessa licença obedece ao cronograma de instalação da obra, desde que **não ultrapasse seis anos**, podendo ser **prorrogada por igual período**, ou seja, mais seis anos.

Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento licenciado, desde que tenha cumprido com todas as exigências e condicionantes estabelecidas nas Licenças Prévias e de Instalação. Essa licença tem **validade de no mínimo 4 (quatro) anos** e, no **máximo 10 (dez) anos**. Esta é a única licença cuja prorrogação pode aumentar ou diminuir os prazos máximos e mínimos estipulados inicialmente (destaque nosso).

Cabe salientar que nem sempre a concessão da licença ambiental ocorre na seqüência acima mencionada. Alguns empreendedores só legalizam sua situação junto ao órgão ambiental quando são multados, ou quando necessitam da licença ambiental para obter financiamento de seus projetos/atividades. Em tais situações, a licença ambiental a ser concedida dependerá do estágio em que se encontra o projeto ou atividade – licença de instalação (LI) para aqueles projetos e/ou atividades que já se encontram em fase de instalação da infra-estrutura; ou a licença de operação (LO) para aqueles que estão em funcionamento.

No item seguinte, serão identificados os entes federados que tem competência para conceder a licença ambiental, atribuição que, segundo Machado (*Ibid.*: 268) “é ao mesmo tempo, direito e dever dos entes federados”.

6.2 COMPETÊNCIA PARA CONCESSÃO DA LICENÇA AMBIENTAL

A competência legislativa e administrativa dos entes federados nas questões ambientais tem como base o disposto nos artigos 23 e 24, da Constituição de 1988. A análise que aqui se faz é necessária por refletir diretamente na emissão de licença ambiental. Os artigos 23 e 24 da CF dispõem:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º – No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º – Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º – A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

O artigo 24 da CF explicita a competência em matéria ambiental atribuída aos entes federados para legislar. Essa competência é denominada de competência concorrente. Ali ficou estabelecido que somente a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

A competência comum, de que trata o art. 23 da CF, no campo **legislativo** determina não só a utilização da legislação criada pelos próprios entes federados, como delimita e estabelece a hierarquia das normas legais. Assim, a União é responsável pelo estabelecimento de diretrizes gerais da legislação ambiental; os estados e o Distrito Federal legislam em caráter complementar, ou de forma plena quando não existir normas federais, de acordo com as especificidades ambientais de seus ecossistemas. Enquanto os Municípios podem “legislar sobre assuntos de interesse local; e suplementar à legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, incisos I, II, da CF).

Com essa repartição de competência, quis o legislador disciplinar o campo de atuação de cada ente federado, de modo a atuarem harmonicamente sem entrar em processo de colisão. Mas, na prática, o que se observa do aparato legal que disciplina o meio ambiente, é que há uma grande dificuldade em seguir com o que ficou estabelecido na Carta Magna de 1988. Isto porque a repartição de competência, prevista na norma constitucional, segundo Antunes (2005: 301 e 303), demanda a “existência de um sistema legislativo complexo, funcionando de modo integrado”. O autor complementa que existem obstáculos

[...].devido a toda uma gama de circunstâncias que variam desde interesses locais e particularizados até conflitos interburocráticos e, sem dúvida, chegam até as dificuldades inerentes ao próprio sistema federativo tripartite.

[...] não é difícil perceber que, em nosso tema, existe uma verdadeira **superposição** legislativa que faz com que se fixem padrões ambientais extremamente divergentes e que, além disso, não se tenha uma norma uniforme de conduta administrativa. Esta desconexão e desentrosamento

entre os diversos órgãos e níveis de poder encarregados da proteção ambiental já foi constatada, até mesmo, oficialmente (destaque do autor).

Essa notória superposição legislativa e de competências ainda não foi esclarecida, pois não existe uma lei que delimite claramente o conteúdo da competência de cada uma das entidades políticas que constituem a Federação brasileira.

Assinala-se que a delimitação do campo **administrativo** de atuação de cada ente federado, na área ambiental, é definida a partir do campo legislativo, e como este apresenta problema, conseqüentemente, tais problemas refletem diretamente na atuação dos órgãos ambientais. Como forma de resolver o conflito de competência administrativa, juristas da área ambiental têm defendido a necessidade de estabelecimento, por meio de legislação complementar, de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sobre o assunto, Machado (*op. cit.*), assim expressa:

[...] Enquanto não se elaborar essa lei complementar estabelecendo normas para cooperação entre essas pessoas jurídicas, é válido sustentar que todas elas, ao mesmo tempo, **têm competência e interesse de intervir nos licenciamentos ambientais**. No federalismo, a Constituição Federal, mais do que nunca, é a fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgãos federados acabaria esfacelada, prevalecendo o mais forte ou o mais estruturado politicamente (destaque nosso).

Verifica-se, no posicionamento de Machado, um dos mais respeitados juristas da área ambiental, que todos os entes federados têm **competência** para conceder a licença ambiental, por ser esta um ato administrativo. No entanto, se um empreendedor fosse obrigado a obter de um mesmo empreendimento ou projeto, licença ambiental de cada um dos entes federados, além de documentos e autorizações de outras entidades públicas já exigidas, isso inviabilizaria a instalação e funcionamento de qualquer atividade ou empreendimento no País.

Já o entendimento de Meirelles (2001:143) sobre Competência Administrativa é de que esta... [...] **resulta da lei e por ela é limitada**. [...] é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. **Pode**, entretanto, **ser delegada e avocada**, de que o permitam as normas reguladoras da Administração”(destaque nosso).

A delimitação da Competência Administrativa de que fala Meirelles (*op. cit.*) foi estabelecida no licenciamento ambiental, com a edição da Lei 6.938, de 1981, e das

Resoluções Conama 001/86 e 237/97, que definem a atuação das várias instâncias de governo. Assim, ficou demarcada a área de atuação do Ibama, como órgão ambiental federal, e dos órgãos ambientais dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Percebe-se que, mesmo com as normas legais existentes, ainda se registra problemas de competência – **legislativa e administrativa** –, cuja resolução demandaria uma série de debates entre legisladores de todos os entes federados – União, Estados e Distrito Federal. No entanto, esse é um problema que parece não afetar a rotina de trabalho dos órgãos ambientais, pois não se verifica nenhuma mobilização de representantes daqueles órgãos no sentido de debater o assunto em busca de uma saída legal e harmônica.

6.2.1. Competência do Ibama no licenciamento ambiental

As Resoluções Conama 001, de 1986 e 237, de 1997, que estabelecem diretrizes referentes à Lei 6.938, de 1981, tentam definir o papel de cada um dos órgãos ambientais dos diferentes níveis de governo, no que se refere à competência para concessão da licença ambiental. De acordo com o estabelecido no art. 10, da Lei 6.938/81, o Ibama, como órgão ambiental federal, atua na maior parte dos licenciamentos, em caráter supletivo.

A atuação supletiva do Ibama no licenciamento ambiental ocorre quando o licenciamento realizado por outro ente federado – órgão ambiental do estado ou do Distrito Federal ou do município – não estiver de acordo com as normas legais, seja por omissão ou inércia desses órgãos. Tal situação poderá ocorrer por supressão de etapas do processo de licenciamento, quando se tratar de atividades que demandam a elaboração de EIA/RIMA pelos impactos no meio ambiente que tais atividades provocarão; pela aceitação de estudos ambientais incompletos ou pela apresentação de dados questionáveis; ou quaisquer outros vícios, ou quando acionado pelo Ministério Público.

Nos últimos anos, o que se observa no País é que grande parte da atuação supletiva do Ibama deve-se muito mais às ações impetradas pelo Ministério Público que o obriga a exercer essa função, do que exatamente pela sua própria iniciativa. Não que os órgãos ambientais das demais instâncias de governos estejam desenvolvendo suas atividades a contento. Pelo contrário, as fartas denúncias veiculadas pelos meios de comunicação de massa e o significativo número de Ações Cíveis Públicas impetradas pelo Ministério Público expõem a atuação precária de alguns órgãos ambientais nos estados e a omissão e inoperância

do Ibama, no sentido de cumprir com seu papel de agir supletivamente em processos de licenciamento considerados eivados de vícios.

Mas, em outras situações, como as enumeradas no art. 4º, da Resolução Conama 237/97, o Ibama é responsável direto pelo licenciamento ambiental de “empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:”

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial, na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III – cujos **impactos ambientais diretos** ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN;

V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar **o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento**, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento (destaque nosso).

Conforme expresso na política ambiental e na Resolução Conama 237/97, o Ibama, mesmo tendo competência para conceder licença ambiental nas situações acima especificadas, só poderá dar prosseguimento ao processo de licenciamento após exames técnicos e/ou pareceres dos órgãos ambientais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, do local em que o empreendimento ou atividade será instalado; e ainda de outros órgãos afins dos demais níveis de governo.

Ao colocar a necessidade de consulta prévia pelo Ibama aos órgãos dos demais poderes da federação e mesmo da União para dar prosseguimento ao processo de licenciamento ambiental, quis o legislador operacionalizar a articulação e cooperação entre os

órgãos e entidades do Sisnama e, ao mesmo tempo, evitar a ocorrência de conflitos entre as diversas entidades públicas, tanto em nível horizontal quanto vertical.

Machado (*op.cit.*: 271) complementa afirmando que se um dos entes federados – Ibama ou estado ou o Distrito Federal – manifestarem-se pelo “indeferimento do licenciamento” essa decisão deverá ser respeitada, “aplicando-se, inclusive, as sanções de cada legislação – federal, estadual ou municipal – em caso de desobediência”.

Mas, na prática nem sempre essa recomendação é seguida, o caso por exemplo do projeto de “Transposição do rio São Francisco”, nome alterado para “Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional”, ilustra os problemas de competência. O licenciamento desse projeto está sob a responsabilidade do Ibama, que só conseguiu realizar Audiências Públicas em alguns dos estados que serão afetados diretamente pelo empreendimento.

Em outros estados, como Bahia e Minas Gerais, além de discordâncias políticas dos governantes, existem posicionamentos técnicos dos órgãos ambientais desses estados contrários à realização do empreendimento. E há, ainda, forte rejeição do projeto por parte da sociedade, que tem organizado manifestações públicas e acionado judicialmente o Ibama, para impedir a realização da Audiência Pública, a emissão da licença ambiental e as licitações dos serviços para execução do projeto. (jornal eletrônico ambientebrasil)¹²¹

As manifestações contrárias dos estados da Bahia e de Minas Gerais estão pautadas em conflitos de interesses, divergências políticas, além de problemas de ordem tecnológica, econômica, social e ambiental, identificados nesse mega-projeto do Governo Federal. Os técnicos ambientais dos estados, pesquisadores de universidades e representantes de entidades da sociedade civil questionam, também, o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) elaborado para o projeto.

Os conflitos de interesses relativos à obra da Integração do Rio São Francisco, levaram a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados a realizar audiência pública no dia 28 de setembro/2005. Naquela ocasião, o representante do Ibama foi indagado se a licença autorizando o início das obras de Transposição do Rio São Francisco sairia mesmo considerando a não realização de todas as

¹²¹ Jornal Eletrônico Ambiente Brasil **Governo recorre da liminar contra a transposição do São Francisco** – 07/12/04. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=17218>> Acesso em 20 dez 2005.

audiências prévias previstas e o cumprimento das 42 (quarenta e duas) condicionantes estabelecidas pelo próprio órgão para a emissão da licença¹²².

Uma análise realizada por Viana (2005: 138), sobre os conflitos socioambientais gerados por esse projeto, conclui que eles são

[...] antes de tudo, o reflexo de uma mobilidade social e de empoderamento de instituições representativas que se inicia. Os impasses entre os diferentes atores analisados incrementam a atividade política e social no país e a efetivação de uma política inovadora do ponto de vista da gestão compartilhada, a PNRH¹²³.

[...] Indiferente ao questionamento da legitimidade do Projeto, conclui-se que, ao promover um “atropelo” dos mecanismos de gestão previstos para gerenciar propostas no âmbito da PNRH, o Governo Federal assume postura centralizadora e autoritária.

A questão do ‘atropelo’, nas negociações, tem contribuído para acirrar a disputa no plano político e judicial. Inúmeras matérias sobre o projeto, divulgadas pelos diferentes meios de comunicação, mostram que o Ibama ainda não conseguiu harmonizar os interesses divergentes, antes de dar prosseguimento ao processo de licenciamento ambiental.

O discurso institucional do órgão ambiental federal (Ibama) apresenta-se de forma impositiva quanto à emissão da licença ambiental da obra, desrespeitando o posicionamento contrário dos demais órgãos estaduais envolvidos, e de um número significativo de segmentos da sociedade. Isso deixa clara a existência de uma relação desigual de poder – governo federal em relação aos governos estaduais –, e com grande possibilidade de que os argumentos apresentados, pelos grupos contrários à transposição, podem ser ignorados. Também deixa claro que o discurso político não está em plena consonância com a própria legislação ambiental (§ 1º, do art. 4º, da Resolução 237, de 1997) que prevê o exame técnico – parecer – dos órgãos ambientais de todos os estados e municípios e de outras instituições afetados diretamente por esse empreendimento.

Verifica-se que inúmeros outros problemas continuam a ocorrer, sendo de difícil resolução aqueles referentes ao caráter subjetivo que envolve a delimitação da área de abrangência dos impactos ambientais direto de atividades ou projetos propostos, que

¹²² Jornal Eletrônico Ambiente. **Brasil Deputado questiona licença do Ibama para obras do São Francisco** – 28/09/05. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=21028>>. Acesso em 03 dez 2005.

¹²³ PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos, aprovada pela Lei 9.433, de 08/01/1997.

ultrapassam as situações previstas acima. E, também, a projetos e atividades que envolvem bens da União.

Dos incisos acima que definem a competência do Ibama para conceder licença ambiental, o III é o que causa mais polêmica e divergências de ordem administrativa e jurídica. Este inciso, refere-se aos **impactos ambientais diretos**, cuja definição de abrangência continua a apresentar caráter subjetivo e impreciso, carecendo de investigação científica mais aprofundada para sua aplicação nos estudos ambientais. Os inúmeros debates científicos e jurídicos, realizados sobre o tema, ainda não chegaram a um consenso quanto à questão. A permanência dessa indefinição tem levado para os tribunais diversos casos, por meio de ações civis públicas, ajuizadas pelo Ministério Público e que são arbitradas em juízo.

Outra questão relacionada à competência do Ibama para atuar no processo de licenciamento, não listada acima, e que não há consenso jurídico, de acordo com Fink e Macedo (2004:25) refere-se à implementação de projeto/atividade que “envolva **bens da União**, tal como definidos no art. 20 da Constituição da República”, cujo impacto é comprovadamente de âmbito local.

Alguns juristas afirmam que existe “interesse nacional em tudo que possa afetar esses bens, ainda que estejam localizados no âmbito de um único Município e os impactos se circunscrevam no perímetro local”. Os defensores dessa corrente doutrinária alegam que se um projeto ou atividade provocar impacto negativo sobre qualquer bem da União, o interesse passa a ser geral, ou seja, de toda a sociedade brasileira. E, nesse caso, cabe ao Ibama a emissão da licença.

Por outro lado, aqueles que advogam pela autonomia do Município discordam de tal posicionamento. Na visão dos juristas dessa corrente, a definição da competência deverá ser feita com base na área de abrangência do impacto direto, conforme previsto no inciso III da Resolução Conama 237, de 1997. Pois, se o impacto é de âmbito local e não se enquadra em nenhuma das condições enumeradas no artigo 4º da referida Resolução, cabe ao município emitir a licença ambiental, uma vez que o interesse da União não se configura na questão ambiental, mas sim em outros que não encontram amparo no arcabouço legal ambiental.

6.2.2 Competência dos Estados e do Distrito Federal no licenciamento ambiental

Os estados e o Distrito Federal¹²⁴, de acordo com o art. 5º, da Resolução Conama 237, de 1997, têm competência administrativa para conceder licença ambiental de empreendimentos:

I – localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo Único – O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar **o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios** em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento (destaque nosso).

A competência dos estados e do Distrito Federal para concessão de licença ambiental, materializada na legislação infraconstitucional, guarda perfeita harmonia com a legislação constitucional, pois fica restrita à jurisdição de cada um desses entes – delimitação geográfica de seus respectivos territórios.

Além da delimitação geográfica, outros pré-requisitos precisam ser devidamente preenchidos, para que os estados e o Distrito Federal possam exercer essa atribuição, tais como: *(i)* que a localização ou o desenvolvimento do empreendimento/atividade ultrapasse a fronteira de um ou mais municípios; *(ii)* que os impactos diretos afetem unidades de conservação pertencentes a esses entes federados; *(iii)* que o impacto direto provocado pela instalação do empreendimento/atividade atinja mais de um município; *(iv)* que o empreendimento/atividade esteja localizado ou desenvolvido nas florestas e demais formas de

¹²⁴ Segundo Meirelles (*Ibid.*: 57), o Distrito Federal é “um Estado-Membro anômalo”.

vegetação natural de preservação permanente, sob a responsabilidade do estado ou Distrito Federal; e (v) nos casos em que a União delegar competência, por meio formal.

Para cumprir com as atividades de licenciamento, os estados e o Distrito Federal deverão estabelecer normas mais restritivas que aquelas estabelecidas pelo Conama no que se refere ao licenciamento ambiental, não podendo em nenhuma hipótese derrogar aquelas constantes na legislação federal.

Antunes (*id.*309) sustenta que “o sistema de licenciamento ambiental é fundamentalmente estadual”. Isto pode ser verificado pelas exceções que estão estabelecidas na política e nas resoluções do Conama, como a atuação supletiva do Ibama, e os casos excepcionais em que este órgão federal é responsável pela emissão da licença.

6.2.3 Competência Municipal no licenciamento ambiental

A competência municipal para emissão de licença ambiental, conforme estabelecido no art. 6º da Resolução Conama 237, de 1997, fica restrita a “empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhes forem delegadas pelo estado por meio de instrumento legal ou convênio”. Para isso, precisam ser ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber.

A atribuição de emissão de licença ambiental pelos municípios tem sido pouco exercida, apesar desse ente governamental ter competência para conceder licença para empreendimentos, cujos impactos são locais, ou ainda, nos casos acima explicitados. Essa fraca atuação dos municípios deve-se à inexistência de um órgão ou departamento que possa executar tal atribuição, bem como, de uma equipe técnica capacitada para realizar análise de processos de licenciamento ambiental.

Em pesquisa recente realizada pelo IBGE, foi verificada a existência, em pouco mais de 6% dos municípios brasileiros, de secretarias de meio ambiente. Na totalidade dos municípios com mais de 500 mil habitantes foram criadas Secretarias de Meio Ambiente e Conselho Municipal de Meio Ambiente. No entanto, as dificuldades financeiras e técnicas têm contribuído diretamente para o desinteresse da maioria de governantes municipais, em executar ações de gestão ambiental de sua competência (dados de pesquisa realizada pelo IBGE¹²⁵ em 2002).

¹²⁵ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=363>. Acesso 02 jun. 2006

Por outro lado, os investimentos feitos até agora pelo governo federal, no treinamento de técnicos dos órgãos municipais têm sido, em grande parte, perdido em função das constantes alterações nos quadros de funcionários municipais, que ocorrem a cada mudança de governo. Isso impede a formação de um quadro técnico de conhecedores “das peculiaridades do meio ambiente local”, que poderão atuar no licenciamento ambiental. (BANUNAS 2003:198).

O desinteresse dos municípios em assumir atribuições ambientais resulta, por um lado, em uma sobrecarga de atividades para os órgãos ambientais dos estados, que são obrigados a executar ações de gestão ambiental, particularmente análise de pedidos de licenças ambientais de projetos/atividades que poderiam ser atendidas pelos municípios. Por outro lado, causa prejuízo financeiro para aqueles que precisam regularizar suas atividades junto ao órgão de meio ambiente, porque têm que se deslocar até a capital ou a um escritório regional.

Verifica-se que as dificuldades enfrentadas pelos municípios para atuar na área ambiental se manifesta, de forma mais contundente, no licenciamento ambiental. Isso fica evidente pelas características desse instrumento, que demanda, daqueles que ficarão responsáveis pela sua implementação, conhecimento técnico específico dos diversos tipos de estudos ambientais, dos métodos utilizados para sua elaboração e dos critérios técnicos de análise, entre outros.

Acrescenta-se que a maioria dos municípios, segundo Banunas (*op cit.*:117) tem ainda que formular sua política ambiental. Nessa deverá constar “as peculiaridades locais” a serem observadas por aqueles que pretendem instalar projetos ou atividades no município.

Pela exposição dessa problemática institucional que envolve a gestão municipal, deduz-se que existe ainda um longo caminho a ser percorrido, pelo órgão coordenador do Sisnama – Ministério do Meio Ambiente – para inserir todos ou, pelo menos, a maioria dos municípios brasileiros na implementação de ações de gestão ambiental (política ambiental).

Mas, para isso, outras questões precisam ser resolvidas, de modo a mudar a dinâmica da política vigente na maioria dos municípios brasileiros, como: *(i)* a forma de contratação dos servidores via concurso público, dando estabilidade para os técnicos da Prefeitura, que deverão dar prosseguimento às suas funções, independente da mudança política; *(ii)* instituição de conselhos, em que a sociedade tenha efetiva participação no processo de tomada de decisão; *(iii)* cumprimento de normas legais e rigoroso sistema de fiscalização e

monitoramento de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos ambientais.

A título de conclusão, cabe acrescentar que o Conama, desde 1984, tem aprovado diversas resoluções, disciplinando a concessão de licenças ambientais para determinadas tipologias de atividades, e para ecossistemas ameaçados (vide Quadro-Síntese – Resoluções CONAMA sobre licenciamento ambiental – Período de 1985 a 2004, em anexo).

As diretrizes e procedimentos contidos na maioria das Resoluções Conama não conseguem alcançar toda a complexidade de tipologias de atividades e projetos que precisam de licença ambiental para sua instalação. Daí a necessidade de que cada uma das Agências Ambientais estabeleça diretrizes e procedimentos para as tipologias de atividades e/ou projetos que tenham maior ocorrência nos seus respectivos estados, e que não estão cobertas pela legislação do Conama.

Importa observar que o órgão ambiental municipal também precisa ter um bom conhecimento técnico da atividade a ser licenciada e do local de instalação do empreendimento. Com isso ele tem condições para estabelecer na licença prévia, condicionantes condizentes com a atividade ou projeto proposto e com o local que sofrerá as intervenções em função da instalação, para obtenção das licenças posteriores. Situação que pode ser ainda complementada, quando da concessão da Licença de Instalação (LI), em que novas condicionantes podem ser acrescentadas às anteriores para a obtenção da Licença de Operação (LO).

O órgão deverá, ainda, fazer um esforço no sentido de que as condicionantes e exigências constantes nas licenças ambientais sejam cumpridas dentro das etapas previstas de implementação do projeto ou atividade, de modo que estas funcionem realmente como um dos critérios de concessão de licenças ambientais posteriores, conforme dispõe a legislação ambiental.

Por meio das ações impetradas pelos Ministérios Públicos e outras fontes de informação, observa-se que diversas condicionantes são renegociadas entre proponentes de projetos/atividades e os órgãos ambientais; ou seja, condicionantes estabelecidas como pré-requisitos para obtenção da segunda e terceira licença, LI e LO, são renegociadas para serem cumpridas em fases posteriores de implantação ou operação do projeto ou atividade.

Com isso, medidas importantes que poderiam impedir ou minimizar os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente – e mesmo sobre a população afetada –, deixam de ser adotadas, podendo afetar de modo expressivo os resultados esperados. É o caso, por exemplo, da Usina Hidrelétrica de Corumbá IV, que recebeu as Licenças Prévia 013/2000 e de Instalação 483/2001, da Agência Ambiental de Goiás sem, no entanto, cumprir com o que determina as normas previstas. Em função disso e de outras irregularidades, os Ministérios Público Federal e Estadual de Goiás impetraram juntos Ação Civil Pública pedindo a nulidades das licenças e apresentação de novo EIA/RIMA. (Publicação da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Ano 2, nº 10, outubro/2002¹²⁶).

Tal situação poderia ser evitada, se a política do órgão ambiental estivesse voltada para reduzir e/ou minimizar, ou mesmo evitar, a ocorrência de efeitos negativos provocados pelas atividades humanas. Afinal, o licenciamento ambiental é um instrumento preventivo e não corretivo ou repressivo.

6.3 PROBLEMAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Na análise do licenciamento ambiental, verificou-se que esse instrumento enfrenta uma multiplicidade de problemas políticos, técnicos e operacionais na sua implementação. Em termos políticos, pode-se enumerar a dependência do órgão ambiental de recursos financeiros do governo, que se tornam cada vez mais escassos, para fazer frente a uma demanda crescente; e, a pressão política que é exercida, quando empreendimentos de interesse do governo, ou de instituições governamentais são submetidos a processos de licenciamento.

Em termos técnicos e operacionais, pode-se listar:

- **Problemas em relação à equipe técnica que analisa processos de licenciamento** – (i) pouco investimento em cursos de capacitação; (ii) reduzido número de servidores; (iii) grande pressão política e econômica; (iv) falta de capacidade analítica ou de conhecimento sobre determinadas substâncias utilizadas em processos produtivos e/ou tipologias de empreendimentos; (v) demanda crescente e excessiva, ou seja, número elevado de processos para serem analisados por um reduzido número de funcionários; (vi) falta de definição na norma legal de prazo para análise dos pedidos de licença. Nesse sentido, cabe mencionar a título de

¹²⁶ Informação disponível em: <http://www.pgr.mpf.gov.br/pgr/4camara/noticias/boletim10_2002.pdf>. Acesso em 15 maio 2006.

ilustração, que nas legislações ambientais dos estados da Bahia e Minas Gerais, constam de forma explícita, o prazo de análise de cada processo; e que o cumprimento desse prazo é acompanhado, com a finalidade de avaliar o desempenho do órgão.

- **Problemas operacionais** – *(i)* inexistência de dados e informações confiáveis e atualizados para subsidiar o processo decisório; *(ii)* não operacionalização dos demais instrumentos da política ambiental, cujos dados gerados são necessários para subsidiar o processo decisório, como é o caso do ZEE e dos padrões de qualidade; *(iii)* falta de integração com os demais instrumentos da política ambiental; *(iv)* inexistência de normas técnicas disciplinando etapas do processo de licenciamento; *(v)* inexistência de método de análise ambiental de projeto; e *(vi)* tratamento diferenciado para uma mesma tipologia empreendimentos.

- **Com relação ao empreendedor** – *(i)* falta de normalização sobre as informações a serem solicitadas, a respeito da caracterização técnica do empreendimento que devem subsidiar a análise do requerimento da licença ambiental; *(ii)* inexistência, em muitos órgãos, de manual de orientação ao empreendedor, contendo informações sobre os documentos necessários, os procedimentos e as etapas do licenciamento; *(iii)* exigências descabidas de documentos e informações que atrasam o processo e descaracteriza o instrumento; *(iv)* tratamento diferenciado para uma mesma tipologia de empreendimento; *(v)* falhas na divulgação do empreendimento e da Audiência Pública; e *(vi)* atraso no cumprimento de condicionantes.

- **Sobre os documentos** – *(i)* EIAs/RIMAs com dados inconsistentes e sem seguir as recomendações contidas no Termo de Referência; *(ii)* propostas de grandes projetos sem apresentação de alternativas locais e tecnológicas; *(iii)* inexistência de programas complementares, que definam medidas que devem ser adotadas para minimização dos impactos e acompanhamento desses; *(iv)* RIMA com linguagem inacessível aos membros de comunidades afetadas pelos efeitos adversos das intervenções.

- **Problemas institucionais** – *(i)* falta de articulação com órgãos que fornecem documentos complementares; *(ii)* duplicidade de procedimentos; *(iii)* falta de definição de estratégia de acompanhamento do cumprimento de condicionantes pelos empreendedores; *(iv)* inexistência de uma política de aproveitamento dos dados contidos nos estudos ambientais, de modo a subsidiar outros empreendimentos a serem instalados na mesma área de

influência direta e indireta do projeto; (v) dificuldade para proceder uma fiscalização sistemática nos empreendimentos licenciados; (vi) falta de clareza na legislação ambiental, no que se refere à delimitação de competência de cada órgão para conceder a licença ambiental e em alguns procedimentos; (vii) inexistência de métodos para delimitação da área de impactos ambientais diretos; (viii) inexistência de controle social de processos de significativos impactos; (ix) falta de transparência no processo de licenciamento; (x) fraca participação da sociedade nas audiências públicas; e (xi) inexistência de normas que consolide e valorize a participação da sociedade no processo decisório

Além dos problemas acima relacionados, existem outros que ocorrem na rotina de cada órgão. No entanto, um outro vem sobressaindo nos últimos anos, que é a forte pressão política que vem sendo exercida pelo setor produtivo, particularmente, o setor elétrico. Para isso, utiliza-se de estratégia em que atribui ao licenciamento ambiental a responsabilidade pelo atraso no desenvolvimento econômico do País.

Nesse sentido, cabe mencionar trecho de uma reportagem dada pelo jurista da área ambiental Edis Milaré, em 2004, sobre esse comportamento do setor produtivo. De acordo com esse jurista,

Não se pode afirmar, em sã consciência, que a proteção criteriosa do meio ambiente constitua obstáculo a projetos de desenvolvimento e ao próprio desenvolvimento. A poluição e a degradação ambiental são verdadeiras deseconomias. Os excessos em ambos os sentidos, esses sim, são os inimigos do desenvolvimento (FOLHA DE SÃO PAULO. TENDÊNCIAS/DEBATES. São Paulo, terça-feira, 06 de abril de 2004).

A reversão desse processo dependerá de uma resposta conjunta de todos órgãos licenciadores, que devem investir na divulgação de suas ações e no esclarecimento da sociedade quanto à importância do licenciamento. Nesse sentido, os órgãos ambientais poderiam definir, juntos, qual a melhor estratégia a ser adotada para reverter esse processo e para conseguir o apoio da sociedade nessa tarefa.

Em síntese, cabe salientar que, dos doze instrumentos da política ambiental brasileira, o “licenciamento ambiental” destaca-se por reunir e ser a convergência de todos os demais instrumentos dessa política, pois, no âmbito do processo de licenciamento a decisão sobre o local de instalação de projeto/atividade, se baseia em restrição estabelecida no zoneamento ambiental (quando já realizado) e no respeito à delimitação de áreas protegidas.

No momento de análise do projeto ou atividade o órgão licenciador observa se as tecnologias de produção e de tratamento de efluentes (constantes do projeto do empreendimento) estão de acordo com os padrões de “qualidade ambiental” em vigor; se não, é sugerido o uso de tecnologia mais adequada.

Os analistas do licenciamento também são obrigados a respeitar outra norma do Conama, que é de verificar se os projetos ambientais e/ou os estudos ambientais foram elaborados por pessoa física ou jurídica registradas no Cadastro Técnico Ambiental do órgão.

A parte III desta tese refere-se ao trabalho de campo que foi realizado no órgão ambiental da Bahia, o Centro de Recursos Ambientais (CRA), sobre o processo decisório do instrumento licenciamento ambiental e a participação da sociedade nesse processo.

PARTE III

ESTUDO DE CASO: Licenciamento Ambiental na Bahia - a participação da sociedade no processo decisório

7. ABORDAGENS DA POLÍTICA AMBIENTAL DA BAHIA

Aspectos Metodológicos

Do ponto de vista metodológico, a análise da participação social no processo decisório do licenciamento ambiental na Bahia é o ponto focal desta tese. Esta foi realizada com base no marco teórico conceitual tendo como referência três dimensões da “análise de discurso”.

A análise de discurso, segundo Orlandi (2003:15), “concebe a linguagem como mediação necessária entre o homem e a realidade natural e social. Essa mediação, que é o discurso, torna possível tanto a permanência e a continuidade, quanto o deslocamento e a transformação do homem e da realidade em que ele vive”.

Nesse sentido, a análise de discurso permite interpretar a realidade de forma mais profunda, por meio da busca do significado dos dados e informações, que se consegue reunir sobre o assunto a ser estudado. O resultado da análise do discurso é a produção de um novo conhecimento, que foi possível a partir do material reunido.

Tendo como referência esse foco, estruturou-se a pesquisa em três fases: *(i)* a primeira que corresponde à coleta de dados – compreende todo material pesquisado, teses, dissertações, livros, revistas, *sites* consultados, entrevistas, processos de licenciamento e outras informações suplementares; *(ii)* na segunda, ordenou-se os dados pesquisados, de acordo com seu conteúdo, para uma análise do discurso em três dimensões; e, *(iii)* a terceira corresponde aos resultados obtidos a partir da análise.

Os dados obtidos por meio de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas, que constituem o *corpus*¹²⁷ desta pesquisa, foram selecionados e organizados de modo a atender os procedimentos interpretativos das três dimensões da análise de discurso: na **primeira dimensão** – foi feita a contextualização do discurso; na **segunda** – a prática discursiva, em que se estuda os sujeitos do discurso; e na **terceira** – a prática social, que é a forma como o discurso é aplicado.

Na **primeira dimensão** – contextualização do discurso – utilizou-se o material consultado em livros, teses, dissertações, artigos, revistas especializadas, páginas *web*, para a

¹²⁷ Segundo Fairclough (2001: 277), para proceder à análise do discurso, é preciso inicialmente definir o *corpus* de uma pesquisa. Este *corpus* deve ser estruturado de modo a refletir “adequadamente a diversidade da prática e as mudanças na prática mediante diferentes tipos de situação observadas”.

construção do histórico da gestão ambiental na Bahia, do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam) e das ferramentas legais formuladas com objetivo de amparar as ações de gestão ambiental, particularmente a implementação do instrumento licenciamento ambiental.

Na **segunda** – a prática discursiva – analisou-se um dos sujeitos do discurso do licenciamento ambiental da Bahia, que é o Conselho Estadual de Meio Ambiente daquele estado (Cepam/BA), por meio de entrevistas realizadas com 7 membros daquele conselho: **(i)** 2 de instituições governamentais – (1) Secretaria de Estado da Infra-estrutura/Departamento de Infra-estrutura de Transportes da Bahia (SEINFRA/Derba) e (1) Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh); **(ii)** 4 da sociedade civil – (1) Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB) e (2) Federação da Agricultura do Estado da Bahia (FAEB [titular e suplente]) –; 1 da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado da Bahia (FETAG); e **(iii)** 1 de ONG ambientalista – Grupo Ambientalista da Bahia (GAMBA).

Buscou-se utilizar a ferramenta “entrevista”, apoiada na afirmação de Arendt (1987:191-192) de que a ação do homem é

[...] revelada através de palavras; e, embora o ato possa ser percebido em sua manifestação física bruta, [...] só se torna relevante através da palavra falada na qual o autor se identifica, anuncia o que fez, faz e pretende fazer. [...] Na ação e no discurso, os homens mostram quem são, revelam ativamente suas identidades pessoais e singulares, e assim apresentam-se ao mundo. Esta revelação de “quem”, em contraposição a “o que” alguém é – os dons, qualidades, talentos e defeitos que alguém pode exibir ou ocultar – está implícita em tudo o que se diz ou faz.

Esta qualidade reveladora do discurso e da ação vem à tona quando as pessoas estão com outras.

Eis aí a razão de se tentar, por meio de entrevistas, obter subsídios que pudessem revelar os compromissos dos conselheiros com o(s) grupo(s) que representa(m) e com os demais grupos existentes no Cepam e com as questões ambientais debatidas na plenária. Também investigou-se a prática social do licenciamento, ou seja, a tomada de decisão quanto à concessão ou não da licença ambiental e a aplicação da norma legal sobre o licenciamento ambiental.

Para a realização das entrevistas, foi elaborado um instrumento, contendo um roteiro, previamente estabelecido, de questões a serem respondidas, por meio de contatos diretos com os conselheiros do Cepam/BA. As questões elaboradas tiveram como base, as

normas legais referentes ao instrumento licenciamento ambiental e sua aplicabilidade; o funcionamento do conselho, considerando aspectos das negociações; a existência ou não de grupo dominante e de liberdade para tomar as decisões. Um outro grupo de perguntas centrou-se no papel exercido pela sociedade no aperfeiçoamento do instrumento licenciamento ambiental e na compreensão do RIMA pela sociedade (Anexo C).

Antes do início da entrevista, procurou-se explicar seu objetivo e finalidade; foi dada liberdade aos entrevistados para questionar e criticar qualquer uma das perguntas feitas ou pedir esclarecimentos a respeito. Também foi pedida autorização para gravar a entrevista.

As questões e as respostas obtidas, bem como suas análises foram, inseridas neste capítulo, segunda dimensão da análise de discurso, que trata dos sujeitos do discurso do licenciamento.

Na **terceira** dimensão – a prática social¹²⁸ – utilizou-se dados levantados de quatro processos de licenciamento ambiental existente no órgão ambiental e de entrevistas despadronizadas realizadas com dois técnicos do CRA, que atuam na área de licenciamento ambiental.

Inicialmente, selecionou-se cerca de 26 processos do período de 2000 a 2005, existentes nos arquivos do CRA, de diferentes tipologias de empreendimentos. Mas a partir da consulta direta aos documentos contidos nos processos, percebeu-se que pouco mais de 15% (quinze por cento) preenchiam os seguintes critérios de seleção estabelecidos para esse estudo: **(i)** ter realizado Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); **(ii)** ter realizado audiência prévia e/ou pública¹²⁹; **(iii)** ter obtido pelo menos

¹²⁸ Salienta-se que há semelhanças entre a segunda dimensão, prática discursiva e terceira dimensão, prática social. A análise da prática social pode estar inteiramente constituída pela prática discursiva. Não há, portanto, oposição entre estas práticas. A prática discursiva focaliza, segundo Fairclough (2001: 99) “os processos de produção, distribuição e consumo textual do discurso. Todos esses processos são sociais e exigem referência aos ambientes econômicos, políticos e institucionais”.

¹²⁹ **Audiência Prévia** – é uma reunião prévia realizada com a comunidade na área de influência do empreendimento de significativo impacto, tendo como finalidade estabelecer as diretrizes para elaboração e conteúdo do EIA/RIMA.

Audiência Pública – reunião pública aberta, realizada com a finalidade de apresentar e discutir com a comunidade o projeto/empreendimento proposto e os impactos associados, identificados no EIA/RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões a respeito do referido projeto.

Os procedimentos administrativos para realização da **Audiência Prévia** são idênticos aos da **Audiência Pública**, no que se refere à: **(i)** escolha e definição do local de realização da reunião; **(ii)** visitas prévias a esses locais; **(iii)** necessidade de manter contato com órgãos públicos, ONGs e associações comunitárias localizados em áreas de influência do empreendimento; **(iv)** convocação formal dos interessados; e **(v)** divulgação nos meios de comunicação disponível sobre dia, hora e local de realização da audiência.

A principal diferença entre a Audiência Prévia e a Audiência Pública, é que a primeira refere-se à etapa inicial de um processo, em que a comunidade recebe informação a respeito do empreendimento/projeto, pode dirimir suas dúvidas e apresentar sugestões que podem ou não ser inseridas no Termo de Referência, que orienta a elaboração

duas, das três licenças ambientais (Licença de Localização, Licença de Implantação e Licença de Operação).

Dos 20 processos de licenciamento selecionados que tratavam de empreendimentos: *(i)* 2 agrícola; *(ii)* 2 – de linha de transmissão/distribuição de energia; *(iii)* 4 – de Barragens; *(iv)* 2 de empreendimentos turísticos; *(v)* 3 de atividade industrial; *(vi)* 7 de atividades diversas – (carcinicultura, loteamento, obras de recuperação de estrada, aterro sanitário, construção de estádio, assentamento do Incra e criação de tilápias).

Foi possível identificar, nos registros existentes nos processos, outros sujeitos do discurso do licenciamento ambiental da Bahia – empreendedor, sociedade civil e CRA – e verificar como eles se comportam nas etapas decisórias desse processo. No caso do empreendedor, foi possível examinar como se comporta nas audiências, seja respondendo ou não às questões levantadas pelos membros das comunidades, seja assumindo um pacto com estas de executar ações que beneficiem membros da comunidade localizada na área de influência direta do empreendimento. E, ainda, como após tais acertos cumpre ou não o que ficou estabelecido nas condicionantes da licença ambiental.

Da sociedade, averiguou-se suas expectativas, questionamentos e demandas apresentadas durante a Audiência Prévia e Audiência Pública. Do órgão ambiental, CRA, foi possível analisar seu papel como intermediador nas negociações entre empreendedor e sociedade; e suas dificuldades para fazer com que o empreendedor cumpra com os compromissos socioeconômicos e ambientais estabelecidos nas licenças.

QUADRO 7.1 – Síntese da Análise de Discurso

DIMENSÕES DA ANÁLISE	
Contextualização do discurso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estruturação institucional ▪ Normas legais
Sujeitos do discurso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cepam ▪ CRA ▪ Empreendedor ▪ Sociedade
Prática Social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processos de licenciamento ambiental ▪ Decisões tomadas pelo Cepam e CRA sobre licenciamento ambiental

FONTE: Adaptado de Fairclough, 2001.

do EIA/RIMA. Nessa Audiência não há documento a ser consultado previamente pela comunidade. Enquanto que na Audiência Pública os debates giram em torno de um documento – Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) – que é uma síntese do EIA, sobre os prováveis impactos diretos e indiretos do empreendimento e as medidas corretivas, minimizadoras ou compensatórias referentes a esses impactos. Esse documento é disponibilizado para a comunidade, antes da realização da audiência e durante um período pré-estabelecido e em local de fácil acesso, conforme determina a Resolução Conama 009/87. Assim, qualquer cidadão pode consultá-lo, para depois apresentar seus pontos de vista e argumentos contra ou a favor do empreendimento ou mesmo apontar falhas verificadas no estudo ambiental, durante a realização da audiência pública.

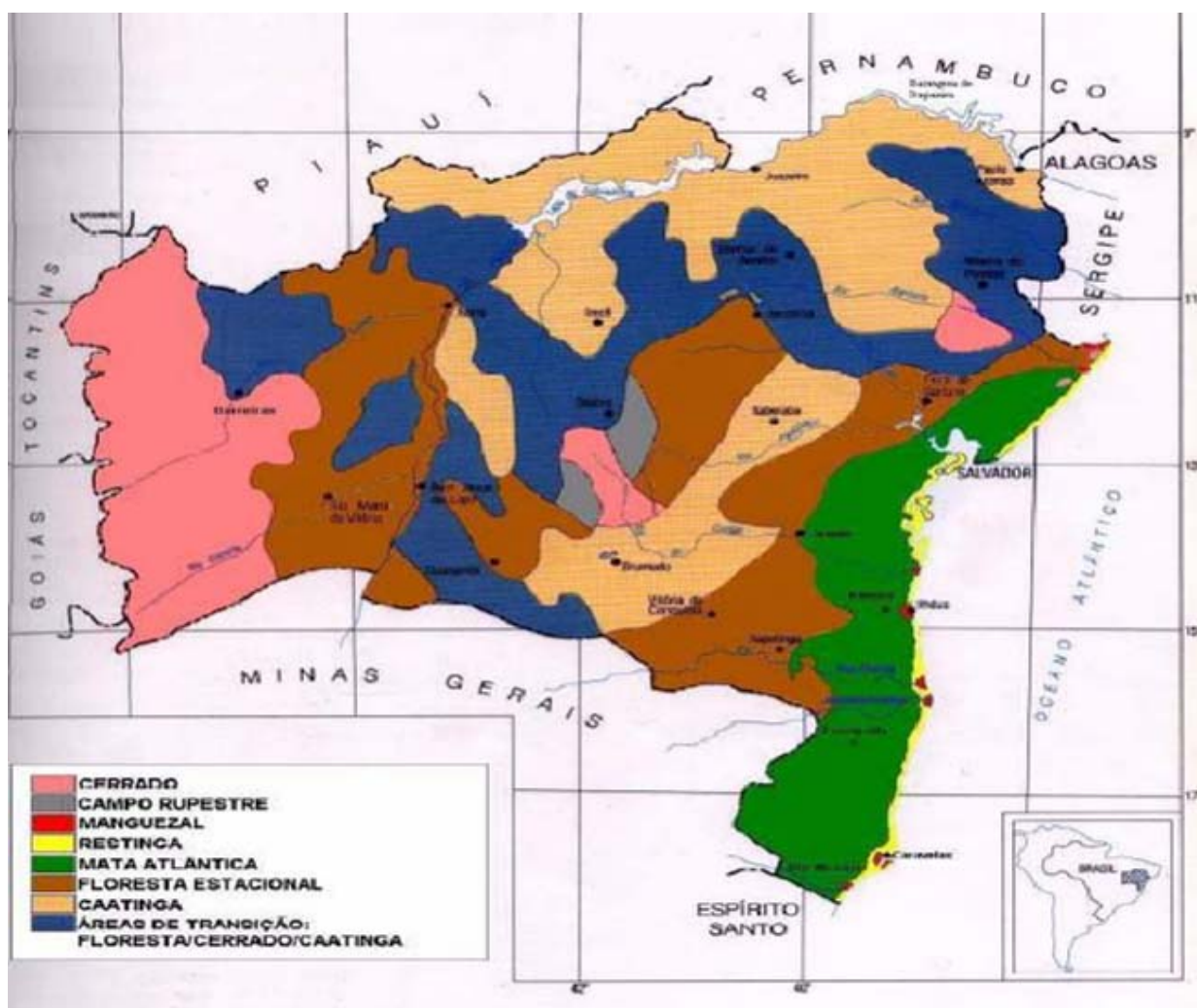
Informações gerais sobre a Bahia

A Bahia, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2000, é o estado mais populoso da região Nordeste – com mais de 13 milhões de habitantes, correspondendo a 7,98% da população brasileira, dos quais cerca de 8.772.348 habitantes, pouco mais de 67% residem na área urbana; e 4.297.902 habitantes (quase 33%) residem na área rural. É, também, o maior estado em extensão (567.295,3 km²), ocupando 36,34% do território daquela região¹³⁰.

Dos 27 estados existentes no Brasil, a Bahia é o que tem a maior extensão costeira; e o quarto em número de municípios (417), ficando atrás apenas, de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Os 417 municípios baianos encontram-se distribuídos em 32 microrregiões geográficas, reunidas em 7 mesorregiões (BRASIL/MMA:– PNMA II, 2001: 91-92).

A posição geográfica da Bahia na região Nordeste, aliada à sua dimensão territorial, privilegiaram aquele estado com “a ocorrência de três grandes biomas: o Cerrado, a Mata Atlântica e a Caatinga, além de inúmeros ecossistemas associados”. Posição que também reflete nos seus limites territoriais: ao Norte, a Bahia limita-se com os estados do Piauí, Pernambuco, Alagoas e Sergipe; ao Sul, com os estados de Minas Gerais e Espírito Santo; a Leste com o Oceano Atlântico; e a Oeste, com os estados de Tocantins e Goiás (BRASIL/MMA – PNMA II, 2001: 92) (Vide Figura 7.1 abaixo).

¹³⁰ Dados disponíveis na página web:
<http://www.sei.ba.gov.br/bahia_sintese/censo_2000/censo2000_resultuni_text.php>. Acesso em 10 maio 2006.



FONTE: IBGE, 1994 e Anuário Estatístico da Bahia 2000 (com adaptações)

FIGURA 7.1 – Mapa de Vegetação Bahia

O processo de industrialização na Bahia teve início na década de 1950, quando o País adotou o modelo de desenvolvimento de substituição de importação. A partir de então, aquele estado vem investindo na diversificação de sua estrutura produtiva, procurando novas formas de explorar os recursos ambientais disponíveis.

Nas últimas décadas, os investimentos econômicos aplicados na Bahia¹³¹ foram direcionados para implantação de novas atividades produtivas e expansão daquelas já consolidadas para outras regiões dentro do estado. Desse modo registram-se: “expansão da

¹³¹ Em 2001, em um estudo realizado pelo MMA sobre o “Diagnóstico da Gestão Ambiental no Brasil”, foi apresentado um quadro síntese com os problemas ambientais mais relevantes daquele estado. São eles: poluição hídrica (por efluentes urbanos e industriais, mercúrio e metais pesados utilizados na mineração); contaminação e salinização do solo; contaminação de mangues e praias; destruição de dunas; desmatamento; poluição atmosférica (por indústria, mineração e veículos) (BRASILMMA – PNMA II, 2001: 94).

fronteira agrícola para o Oeste do estado; expansão da agricultura irrigada, no Vale do São Francisco; grandes projetos de celulose, Sul do estado; ampliação do eixo turístico com a construção de novos hotéis; parcelamentos e infra-estrutura, na região do litoral e na Chapada Diamantina”. Toda essa dinâmica econômica reflete diretamente nas atividades de gestão dos órgãos de meio ambiente, particularmente naquelas relativas ao licenciamento ambiental (BRASIL/MMA – PNMA II, 2001: 92-93).

O Porquê da Pesquisa no CRA

A implementação do licenciamento apresenta uma diversidade de problemas em todas as Unidades da Federação. Grande parte desses problemas deve-se à inexistência de procedimentos técnicos de orientação, tanto para o empreendedor quanto para a equipe encarregada de analisar, emitir parecer técnico sobre o assunto, estabelecer condicionantes e restrições para concessão de licenças e mesmo, subsidiar a tomada de decisão.

Outros problemas na implementação do licenciamento ambiental estão ligados à forte pressão econômica e política, à precária infra-estrutura técnica e de apoio – equipe técnica reduzida, falta de equipamentos, transporte, escassez de recursos financeiros entre outros – e a incipiente participação da sociedade nas Audiências Públicas.

Mas em alguns estados, tais como São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia, os órgãos ambientais vêm envidando esforços no sentido de resolvê-los, por meio do aperfeiçoamento de instrumentos legais e da adoção de novos procedimentos administrativos relacionados ao licenciamento. E, ainda, por meio de parcerias com o empreendedor, um dos responsáveis pelos danos provocados ao meio ambiente.

Dos órgãos ambientais que estão investindo no aperfeiçoamento do instrumento licenciamento ambiental, optou-se pela escolha do Centro de Recursos Ambientais (CRA), órgão ambiental da Bahia, para a pesquisa de campo. Corroborou para tal escolha, a forma como o CRA vem conduzindo as etapas do processo de licenciamento, criando e adotando diferentes ferramentas de apoio à implementação desse instrumento e estabelecendo parcerias com o setor produtivo.

As novas ferramentas foram elaboradas com objetivo tanto de agilizar etapas do processo de licenciamento ambiental, quanto inserir a participação da sociedade em etapas diversas desse processo, de modo a abrir espaço de negociação entre empreendedor e membros de comunidades, em fase anterior à concessão da licença ambiental. Busca com

isso, reduzir os conflitos socioambientais gerados pela forma de apropriação de recursos ambientais pelo setor produtivo, que resultam em impactos adversos sobre esses recursos e a qualidade de vida da comunidade.

Além disso, o CRA, nos últimos anos, tem investido na capacitação de seus recursos humanos¹³², na realização de seminários¹³³ para discutir temas relevantes para a política ambiental do estado, em publicações técnico-científicas, e na informatização¹³⁴.

Das diversas etapas do licenciamento ambiental, escolheu-se aquelas relativas ao processo decisório como objeto de estudo, por se constituir numa das principais etapas de um instrumento de controle preventivo da política ambiental; e por inserir a participação da sociedade direta (audiência pública) e indiretamente (via conselho) nesse processo.

Afinal, se por um lado a Administração Pública, por meio do licenciamento busca, segundo Milaré (2000: 313), “exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico”; por outro lado, graças à participação de cidadãos comuns em etapas desse processo, é possível corrigir procedimentos, minimizar ingerências políticas e econômicas e fortalecer esse instrumento. A sociedade pode interferir no processo, manifestando sua opinião e questionando a intervenção proposta durante a

¹³² O CRA, por meio de convênios com universidades, vem promovendo cursos diferentes de mestrado, para capacitar seus técnicos. Inicialmente fez convênio com a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e o Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB), para o curso de mestrado em **Desenvolvimento Sustentável**. Atualmente, o mesmo curso é realizado pelo CDS/UnB e Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) dentro de um programa mais amplo que visa capacitar técnicos daquele Estado e professores da UEFS em nível de mestrado, doutorado e pós-doutorado, em Brasília. Já a Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA), ficou responsável pela realização do curso de **Gerenciamento e Tecnologias Ambientais no Processo Produtivo**.

Além dos cursos de mestrado, aquele Centro investiu também, na capacitação de técnicos de municípios do estado. Assim, o CRA vem realizando o curso de especialização em **Gestão Ambiental Municipal**, em parceria com o Senai/Cetind e a UNEB, com apoio da Votorantim, Coelba, Maxitel, Bahiagás e Petrobrás. O curso **”Responsabilidade Social na Gestão Ambiental”** foi realizado, com objetivo de qualificar “dirigentes de associações e de entidades ambientalistas com informações sobre meio ambiente, legislação, histórico e formas de interferências positivas no processo de discussão e condução da luta em favor do meio ambiente e a construção de uma sociedade sustentável” (BAHIA/CRA, 2004: 100-101).

¹³³ Nos seminários realizados participam pesquisadores, empresários, organizações governamentais e não-governamentais.

¹³⁴ A equipe de informática do CRA desenvolveu o programa “Cerberus”, que possibilita a formação de processos de modo padronizado e o acompanhamento de seu fluxo tanto pelos dirigentes e técnicos do órgão, por meio de sua intranet, como pelos empreendedores interessados, via *web*. O programa “Cerberus” foi doado formalmente ao MMA, para ser repassado para os estados que tiverem interesse em utilizá-lo. É o caso dos estados de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Paraíba, Tocantins, Goiás, entre outros.

Aos usuários externos o CRA disponibiliza ainda, no Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIA), acesso à base de dados sobre a legislação ambiental do estado, resoluções do CEPRAM e outros serviços e informações (*op.cit.*: 73).

realização da Audiência Pública ou participando da tomada de decisão quanto à concessão ou não da licença ambiental, por meio de seus representantes no CEPRAM.

7.1 A GESTÃO DO MEIO AMBIENTE NA BAHIA

Antecedentes

No final dos anos 1960, o Nordeste figurava no planejamento estratégico do governo central, como uma das regiões prioritárias, para receber benefícios fiscais e subsídios para instalação de empreendimentos industriais¹³⁵. A Bahia, pelas condições locacionais e existência de infra-estrutura, especialmente no que se refere ao escoamento da produção pelo porto, foi escolhida para instalação de empreendimentos industriais, como o Complexo Petroquímico de Camaçari-COPEC – primeiro pólo petroquímico do Nordeste – e outros pólos de “pequeno porte e unidades localizadas no interior do Estado e na própria Região Metropolitana de Salvador” (BRITO, RAMOS e GUIMARAES FILHO, 1992: 16-17).

A poluição gerada pelas indústrias petroquímicas da Bahia só começou a se tornar objeto de preocupação, por parte da população, quando os efeitos adversos dos efluentes, lançados pelas indústrias na atmosfera e nos cursos d’água, fizeram-se sentir no comprometimento da saúde da população que residia nas proximidades dos pólos industriais, nas atividades de subsistência daqueles que dependiam de recursos pesqueiros e na visibilidade dos motoristas que trafegavam nas estradas próximas aos pólos¹³⁶.

As reclamações da população pouco efeito tiveram nas instâncias governamentais, pois nesse período, a sociedade brasileira estava sob regime político ditatorial, em que qualquer manifestação era fortemente rechaçada pela força policial do Estado. Além disso, a poluição era percebida como um indicador do desenvolvimento econômico e industrial do país.

Histórico da gestão ambiental da Bahia

Apesar da cultura prevalecente no país de que a poluição era um indicador do desenvolvimento, o governo da Bahia deu início à estruturação institucional de um órgão, voltado para a regulação e controle dos efeitos adversos provocados por atividades produtivas no meio ambiente. Assim, foi formulada e aprovada a Lei 2.874, de 18/01/1971, que criou o

¹³⁵ O governo esperava com isso, reduzir as desigualdades econômicas e sociais existentes entre as regiões Sul e Sudeste com o Nordeste e Centro-Oeste.

¹³⁶ Brito, Ramos e Guimaraes Filho, *op. cit.*

Conselho Estadual de Controle da Poluição do Estado da Bahia (CCPB), vinculado à Secretaria de Saúde. Dois anos depois, uma nova lei foi aprovada – a Lei nº 3.163, de 04/10/1973, transformando o CCPB no Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CEPRAM); e vinculando o novo Conselho à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC). Ao CEPRAM, coube desempenhar funções normativas e de “coordenação específica das políticas de controle da poluição ambiental no estado da Bahia” (BRITO, RAMOS e GUIMARÃES FILHO, 1992: 21).

O mesmo diploma legal criou no âmbito da SEPLANTEC, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED)¹³⁷, a qual dentre outras atividades coube exercer a função de órgão executor da Política de Proteção Ambiental. A Lei 3.163, de 1973, regulamentada pelo Decreto 24.350, de 1974, deu aos técnicos do CEPED competência administrativa para atuar na fiscalização de indústrias poluidoras, com livre acesso às suas instalações. Isso permitiu a verificação *in loco* dos problemas e irregularidades existentes, com aplicação de penalidades, que podiam variar de advertência verbal a multa e, mesmo, interdição (SOUZA, 2001).

Na aplicação da legislação ambiental, cabe fazer dois destaques: o **primeiro**, é que as normas legais da Bahia são anteriores às federais, que só foram formuladas em 1975, Decreto-Lei 1.413/75, regulamentado pelo Decreto 76.389/75; e o **segundo**, é que a liberdade de atuação do CEPED foi limitada, devido à entrada em vigor das normas legais federais, que conforme já explicitada no capítulo referente à Política Ambiental, retirou dos órgãos estaduais a competência para interditar as indústrias poluidoras, transferindo essa competência diretamente para a Presidência da República, situação que afetou a Bahia¹³⁸ que já contava com infra-estrutura técnica e institucional para exercer tal atribuição no âmbito da sua jurisdição.

¹³⁷ Ao CEPED, na qualidade de Órgão Executor da Política de Proteção Ambiental, foram atribuídas às seguintes competências: (i) promover o levantamento das condições ambientais; (ii) organizar planos regionais para prevenção da poluição ambiental do Estado, encaminhando-os à aprovação do Conselho; (iii) estudar, atualizar e encaminhar ao Conselho, para aprovação, normas necessárias ao controle da poluição ambiental; (iv) promover, por todos os meios ao seu alcance, a divulgação de normas tendentes a reduzir a poluição; (v) fornecer ao Conselho, periodicamente, todas as informações à evolução da poluição ambiental nas várias regiões em todas as suas fases e aspectos; (vi) firmar convênios ou acordos com órgãos públicos federais, estaduais, municipais, entidades privadas nacionais e externas, para o bom desenvolvimento de seus trabalhos; (vii) estudar os resíduos possíveis de serem aproveitados economicamente, e promover sua utilização junto a interessados; (viii) prestar assistência técnica e promover junto às indústrias estabelecimento de serviços, órgãos públicos e particulares, estudos, visando reduzir a poluição ambiental; (ix) fornecer laudos técnicos quando solicitado; (x) exercer outras atribuições necessárias ao cumprimento das finalidades. (art. 14 da Lei 3.163, de 1973)

¹³⁸ Cabe esclarecer que o governo central retirou de todos os governos estaduais a autonomia para planejar e executar diversas funções nas suas áreas de competência e jurisdição. Tal situação refletia o sistema de governo ditatorial em vigência no país, que centralizava no governo federal, o planejamento e as decisões dos diversos setores, particularmente, aquelas que afetavam diretamente o projeto de desenvolvimento econômico elaborado para o Brasil.

A atuação do CEPED, nesse período, pelo que se pôde constatar em termos de competência legal, ficou restrita à realização de inspeção nas indústrias. Assim, caso ficasse constatada alguma irregularidade ou problema que pudesse colocar em risco a vida da população, cabia a esse Centro formar processo relatando a ocorrência e encaminhar, juntamente com o pedido de suspensão da atividade, ao governo central. O processo era enviado ao Ministro do Interior, que após ouvir o Ministro da Indústria e do Comércio, encaminhava à Presidência da República para a tomada de decisão.

Pode-se exemplificar a atuação marginal do CEPED pelo relato feito por João S. Leite Filho, na publicação do CRA de 2004 – **Bahia 30 anos de Gestão Ambiental** –, sobre o acidente ocorrido na Companhia Química do Recôncavo (CQR) em agosto de 1976. Segundo o autor do documento, o diretor da CQR decidiu, em função do acidente, suspender as atividades dessa fábrica; mas devido a fortes boatos, que resultou em manifestações das comunidades, o governador teve que baixar ato formal de fechamento da CQR por 45 dias, após três dias da ocorrência do acidente.

Percebe-se no relato acima duas situações. A primeira, que a suspensão das atividades da CQR foi decidida pela sua própria direção, sem interferência ou anuência de qualquer órgão público federal, estadual ou municipal. Tal fato mostra de forma clara a fragilidade das instituições do Estado no que se refere à tomada de decisões importantes, bem como a baixa compreensão dos problemas ambientais, pois, numa situação grave, a decisão foi deixada a cargo da direção da fábrica. A segunda, o ato formal de suspensão das atividades foi adotado 03 (três) dias após o acidente. Por isso, acredita-se que tal medida resultou de negociação entre o governo do estado e o federal.

Em 1979, foi aprovada a Lei 7.700, 31/05/79, criando a Coordenação de Ciência e Tecnologia (CCT), no âmbito da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. A CCT assumiu as funções de gestão do meio ambiente, mais especificamente de controle da poluição do estado da Bahia, que até então vinha sendo executada pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED). A alteração fez-se necessária, dado os conflitos e contradições que existiam em relação às atribuições desempenhadas pelo CEPED, que além de órgão executor da política ambiental do estado, era também encarregado da elaboração de “estudos e pesquisas científicas e tecnológicas, e ainda, de prestar serviços tecnológicos às atividades industriais” (BRITO, RAMOS e GUIMARÃES FILHOS, 1992:22).

No início da década de 1980, com a perspectiva de mudança no regime político do País – de ditatorial para democrático –, os movimentos sociais ganharam força e visibilidade.

Segmentos da sociedade, como as universidades e a imprensa, passaram a apoiar os movimentos ambientalistas, abrindo espaço para que seus líderes negociassem com os governantes a implementação de medidas efetivas de controle da poluição.

O governo da Bahia também promoveu diversas reformas na sua estrutura administrativa, particularmente no campo ambiental, instituindo o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (SEARA), por meio da Lei 3.858¹³⁹, de 1980. O SEARA recebeu a incumbência de “promover [...] a conservação, a defesa e melhoria do ambiente, em benefício da qualidade da vida”.

A Lei 3.858 também previa a articulação entre órgãos setoriais e ambientais do estado com os municipais, de modo a possibilitar a compatibilização de suas ações com as diretrizes de proteção ambiental. As Secretarias de Estado, enquanto órgãos setoriais do sistema, deveriam manter, na sua estrutura, núcleos específicos, responsáveis pela articulação permanente com o CRA – órgão executor do sistema –, “com a finalidade de acompanhar a execução do Programa Ambiental na parte atinente à sua área de competência” (§ 2º, art. 10 da Lei 3.858/80).

Um outro ponto que merece ser destacado dessa lei, pela sua contribuição para o fortalecimento das ações de gestão do meio ambiente, refere-se à exigência de apresentação de comprovante de atendimento das condições ambientais pelos empreendedores que requeriam junto aos bancos oficiais a concessão de benefícios, estímulos e incentivos fiscais. Qualquer uma das vantagens só poderia ser requerida pelo proponente de projeto ou atividade mediante apresentação de cópia da licença prévia ambiental, concedida pelo Conselho. Ademais, o CEPRAM poderia suspender a concessão de tais vantagens, nos casos em que fossem comprovados os descumprimentos de normas ambientais pelos beneficiários (arts. 15 e 16, da Lei 3.858, de 1980).

Cabe aqui destacar que, desde a década de 1970, o aparato legal que trata de meio ambiente na Bahia, mesmo não tendo se configurado numa política ambiental propriamente dita, já contava com importantes instrumentos e ferramentas de gestão do meio ambiente. Portanto, antes mesmo da instituição da Política Nacional de Meio Ambiente, que é de 1981.

¹³⁹ Importa aqui mencionar, que essa Lei conceituou o termo “Ambiente como tudo o que envolve e condiciona o homem, constituindo o seu mundo e dá suporte material a sua vida bio-psico-social”. Especificou ainda, os recursos ambientais quando incluiu nesse conceito “a atmosfera, o clima, o solo e o subsolo; as águas interiores e costeiras, superficiais e subterrâneas, o mar territorial, a paisagem, a fauna, a flora e outros fatores condicionantes da salubridade física e social da população” (art. 2º, parágrafo único, da Lei 3.858, de 1980).

Um outro ponto a ser destacado da Lei 3.858, de 1980, é que esta procurou dotar as instituições ambientais de recursos técnicos e financeiros, para a execução de suas atribuições. Na parte financeira, ela definiu as fontes de onde deveriam sair os recursos para serem utilizados nas ações de gestão do meio ambiente. Assim, foi criado o Fundo Especial de Recursos Financeiros para o Ambiente (FERFA), a ser gerido pelo CEPRAM, constituído de receitas provenientes de: “I – Dotações orçamentárias próprias; II – Multas aplicadas; III – Remuneração de análises de projetos; IV – Outras remunerações decorrentes de serviços prestados pelo Órgão executor; V – Doações; e VI – Outras fontes” (art. 22, Lei 3.858/80).

Numa perspectiva histórica, a gestão do meio ambiente na Bahia continuou em processo de aprimoramento. Assim, em 1981, o governo daquele estado aprovou a Lei Delegada 21, de 07/04/81, reorganizando a Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia, em cuja estrutura organizacional encontrava-se a Coordenação de Ciência e Tecnologia (CCT¹⁴⁰). A CCT foi extinta e substituída pela Coordenação de Recursos Ambientais (CRA), que assumiu as atribuições de gestão do meio ambiente e de secretaria executiva do CEPRAM.

No ano seguinte, foi baixado o Decreto 28.687, de 11/02/1982, regulamentando a Lei 3.858, de 1980. Na regulamentação, ficou definido claramente o papel: *(i)* do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (SEARA), sua implantação e consolidação; *(ii)* as competências dos Órgãos Setoriais e do CEPRAM, como Órgão Central desse Sistema; *(iii)* do CRA, na qualidade de Órgão coordenador e executor do sistema e, ainda, como responsável pela gestão do FERFA.

Consta, ainda, do referido Decreto, os Critérios, Diretrizes e Normas de Utilização dos Recursos Ambientais – padrões de emissão de sons e ruídos; padrões de qualidade do ar, da água e do solo; e padrões para lançamentos de efluentes no meio ambiente. Tal decreto especificou, ainda, quais os instrumentos de avaliação e controle de impacto ambiental a serem utilizados nas ações de gestão do meio ambiente, inclusive os aspectos que deveriam ser abordados nos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de atividades ou projetos, para obtenção da licença ambiental.

Faz parte do Decreto 28.687, de 1982, uma lista das atividades que provocam potencial impacto no ambiente. Para algumas das atividades ali enumeradas, ficou estabelecida a necessidade de licença ambiental para sua localização, implantação e operação.

¹⁴⁰ Cabe esclarecer que a CCT era encarregada de todas as atividades relacionadas à gestão do meio ambiente, inclusive a de secretariar o CEPRAM.

Se as atividades ou empreendimentos já se encontrassem instalados e/ou funcionando, o empreendedor deveria requerer, junto ao CRA, registro para obtenção da licença de operação.

No ano seguinte, o CRA, que era uma Coordenação da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), passou a figurar na estrutura governamental como uma autarquia, com autonomia administrativa e financeira. A sigla CRA foi mantida, mas com denominação diferente, agora de Centro de Recursos Ambientais (CRA), situação que permanece até os dias atuais.

Na nova configuração, o CRA continuou como órgão executor do SEARA, com finalidade de coordenar e executar a política estadual de conservação, defesa e melhoria do ambiente, mantendo a quase totalidade de suas atribuições. O CRA, que até então, era encarregado da consolidação dos **inventários de recursos naturais**, assumiu, a partir de 1983, a responsabilidade pela elaboração dos inventários e de “estudos visando definir e delimitar áreas para o aproveitamento e conservação dos recursos naturais” (art. 2º, da Lei Delegada 31, de 1983).

A Constituição do Estado da Bahia, em 1989, assim como a Lei Maior do País, dedicou um Capítulo ao Meio Ambiente, o Capítulo VIII, no qual recepcionou a quase totalidade da legislação infraconstitucional existente no estado. Dos vários artigos da Constituição, que fazem parte desse capítulo, destacam-se aqueles que tratam do conselho estadual de meio ambiente, do sistema e do fundo, os artigos 212, 213 e 217:

Art. 212 - Ao Estado cabe o planejamento e a administração dos recursos ambientais para desenvolver ações articuladas com todos os setores da administração pública e de acordo com **a política formulada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente.**

Parágrafo único - A finalidade, competência, estrutura e composição do Conselho Estadual de Meio Ambiente serão definidas em lei.

Art. 213 - O Estado instituirá, na forma da lei, **um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais**, para organizar, coordenar e integrar as ações da administração pública e da iniciativa privada, assegurada a participação da coletividade.

§ 1º - o órgão superior do sistema será o Conselho Estadual de Meio Ambiente, colegiado **normativo e deliberativo, tripartite, composto paritariamente** de representantes do Poder Público, entidades

ambientalistas e outros segmentos da sociedade civil, o qual deverá entre outras competências definidas em lei, fomentar a Política Estadual de Meio Ambiente.

Art. 217 - Fica criado o Fundo de Recursos para o Meio Ambiente, gerido pelo órgão coordenador do Sistema Estadual do Meio Ambiente e destinado a custear a execução da política estadual do setor, formado por recursos provenientes, entre outras fontes, de:

- I - dotações orçamentárias próprias;
- II - multas administrativas e condenações judiciais por atos lesivos ao meio ambiente;
- III - remunerações decorrentes de serviços prestados pelos órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente;
- IV - doações. (destaque nosso)

Nota-se que a Constituição da Bahia, ao recepcionar os dispositivos da legislação infraconstitucional referente ao meio ambiente, reforçou o papel do conselho como órgão normativo e deliberativo, responsável pela formulação da política ambiental. Além disso, ampliou o espaço de participação da sociedade no âmbito do conselho, dando-lhe uma configuração tripartite e paritária.

Já o artigo 217 da constituição, ao criar o Fundo de Recursos para o Meio Ambiente, concebido pela Lei 3.858/80, estabeleceu suas fontes e deu condições ao órgão ambiental de buscar outros aportes financeiros – doações – para viabilizar a implementação de ações ambientais.

Um novo decreto – Decreto 7.639, de 28/07/1999 – foi baixado pelo governo da Bahia aprovando o regulamento da Lei 3.858, de 1980. As modificações foram as seguintes: *(i)* o Cepram deixou de ser o Órgão Central do Seara para assumir o papel de Órgão Superior; *(ii)* nos itens relativos às competências do Conselho o termo “indústrias” foi substituído pela expressão “atividades e/ou empreendimentos”. A alteração do discurso legal refletiu, na prática, na ampliação da área de atuação desse Conselho, agora não mais restrito à poluição industrial, mas a todas as questões relativas ao meio ambiente. *(iii)* As atribuições do CRA também foram modificadas, passando a exercer o papel de coordenador da execução da

política ambiental do estado, e de responsável pela elaboração do Plano Estadual do Meio Ambiente. Também foi dada competência ao CRA¹⁴¹ para:

g) promover e estimular a celebração de convênios e acordos entre entidades públicas ou privadas, nacionais e estrangeiras tendo em vista a articulação do Sistema;

h) firmar termo de compromisso com as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e operação de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, visando a correção de pendências ambientais (alíneas *g* e *h*, Parágrafo Único, do artigo 11 do Decreto 7.639, de 1999).

Em síntese, o que se pode constatar é que a gestão do meio ambiente na Bahia evoluiu: *(i)* na sua estrutura institucional – de uma coordenação, para uma autarquia com autonomia administrativa e financeira; *(ii)* na sua forma de atuação – antes restrita ao controle da poluição para uma atuação ampla na área ambiental; *(iii)* no controle de atividades poluidoras – por meio do aperfeiçoamento do instrumento licenciamento ambiental e dos estudos ambientais; e *(iv)* ao criar Núcleos Ambientais nos órgãos de governo.

Vale, ainda, mencionar que grande parte das mudanças ocorreu paulatinamente, outras só começaram a ser implementadas a partir de 2001, com a instituição de uma nova política ambiental para aquele estado.

¹⁴¹ Ao CRA compete: “I – elaborar o Plano Estadual do Meio Ambiente; II – coordenar a execução da política estadual de recuperação e preservação do meio ambiente; III – identificar as atividades do Poder Público e da iniciativa privada que efetiva e potencialmente são causadoras de impactos ambientais, estabelecendo normas para o seu controle, segundo as diretrizes estabelecidas pelo CEPRAM; IV – promover meios de conscientização pública para a proteção do ambiente e realizar programa sistemático de educação ambiental; V – manter sistema de informação relativo ao meio ambiente, bem como sobre as fontes, causas e níveis da poluição e degradação ambiental; VI – avaliar a qualidade ambiental e os impactos das atividades degradantes do meio ambiente; VII – elaborar os inventários dos recursos ambientais e propor ao CEPRAM padrões de qualidade e critérios para o seu manejo sustentado; VIII – emitir parecer para concessão de licença de localização, implantação, operação, ampliação, reformulação de processo e reequipamento de estabelecimentos e atividades efetiva ou potencialmente causadora de impactos ambientais, com base em análise prévia de projetos específicos e laudos técnicos; IX – propor ao CEPRAM requisitos relativos a estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; X – exercer poder de polícia ambiental, no que concerne ao controle, disciplina e fiscalização das atividades efetivas ou potencialmente causadoras de impactos ambientais; XI – promover a realização de estudos visando assessorar o CEPRAM na definição de espaços territoriais e seus componentes representativos de todos os ecossistemas originais do Estado, a serem especialmente protegidos; XII – emitir certidão relativa ao cumprimento das obrigações da legislação ambiental; XIII – promover medidas judiciais e administrativas visando responsabilizar os causadores de poluição ou de degradação ambiental; XIV – aplicar as penalidades administrativas previstas em lei e indispensáveis ao exercício do poder de polícia ambiental, e especialmente as de imposição de multas, apreensão e interdição, na forma da respectiva legislação; XV – exercer a gestão do Fundo de Recursos para o Meio Ambiente – FERPA (Incisos de I a XV do Art. 11, do Decreto 7.639, de 1999).

7.2 A POLÍTICA AMBIENTAL DA BAHIA

Em fevereiro de 2001, foi aprovada a Lei 7.799, instituindo a nova Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais, que teve como base: *(i)* a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; *(ii)* as normas legais relacionadas ao meio ambiente e em vigor no âmbito federal e naquele estado; e *(iii)* os princípios da precaução, da prevenção, do controle e uso racional dos recursos ambientais, da responsabilidade com a manutenção da qualidade ambiental para as gerações presentes e futuras, da informação ambiental, do poluidor-pagador e do usuário-pagador.

A Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais tem como principal objetivo “assegurar o desenvolvimento sustentável e a manutenção do ambiente propício à vida, em todas as suas formas”.

A política prevê, em seu texto, instrumentos que viabilizam sua implementação, e institui, ainda, o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (Seara) e o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam). O Seara integra diferentes órgãos públicos estaduais e municipais, organizações da sociedade civil, do setor empresarial e dos trabalhadores, cujas ações devem ser desenvolvidas de forma integrada.

7.2.1 O Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (Seara)

Diversas modificações foram promovidas pela política ambiental aprovada em 2001, na estrutura institucional dos órgãos responsáveis pela gestão do meio ambiente na Bahia, dentre elas, a reestruturação do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (Seara). No âmbito do Sistema, foi ampliada a quantidade de órgãos de sua estrutura de três, em 1980, para cinco, em 2001, incluindo, ainda, a figura dos Colaboradores.

O Seara, já instituído desde 1980 pela Lei 3.858, era encarregado de tratar a questão ambiental de forma coordenada, interdisciplinar e interinstitucional, promovendo, dentro da política de desenvolvimento integral do estado, a conservação, defesa e melhoria do ambiente, em benefício da qualidade de vida. A implementação e consolidação do Seara, conforme previsto no Decreto 28.687, de 1982, de regulamentação da Lei 3.858/80, deveria ocorrer com base nas seguintes ações programáticas:

- a) formulação e implementação de um sistema de informações ambientais;
- b) formulação e implementação de políticas de planejamento e ordenamento territorial e ambiental;

- c) avaliação e controle preventivo e corretivo de impactos ambientais;
- d) pesquisa e desenvolvimento de tecnologias apropriadas ao ambiente;
- e) formulação e implementação de programas de Educação Ambiental.

Pode-se notar que a maioria das ações previstas para a implementação e consolidação do Seara também faz parte do cardápio de instrumentos da política ambiental daquele estado, como por exemplo: do sistema de informações ambientais, da avaliação e controle de impactos ambientais e dos programa de educação ambiental. Com isso, o legislador quis tornar o Sistema operacionalizável, de modo que no todo ou na sua maior parte, as ações a serem executadas por diferentes órgãos fossem discutidas num fórum com os demais órgãos pertencentes ao Sistema, oportunidade que possibilitaria a cada instituição conhecer e integrar ações equivalentes.

O mesmo diploma legal – Decreto 28.687, de 1982 –, definiu a seguinte composição para o Seara: **(i) Órgão Central** – Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepam), responsável pela (o): formulação da política ambiental; aprovação de projetos que interferissem na conservação, defesa e melhoria do ambiente; exercício de poder de polícia preventivo e corretivo na defesa do meio ambiente; e fixação de limites máximos permitidos para cada parâmetro dos efluentes industriais ou conjunto de indústrias. **(ii) Órgão Executor** – Coordenação de Ciência e Tecnologia¹⁴², que também deveria exercer a função de Secretaria Executiva do Cepam. **(iii) Órgãos Setoriais** – “todos os órgãos centralizados e entidades descentralizadas da administração estadual, cujas atividades estejam, total ou parcialmente, associadas às de conservação, defesa e melhoria do ambiente”. A contribuição dos Órgãos Setoriais para a execução da política ambiental deveria ocorrer por meio “de planos, programas, projetos e atividades, inventários de recursos e outros estudos de sua esfera de competência, que tenham repercussão no ambiente”.

¹⁴² A Coordenação de Ciência e Tecnologia coube: “I – A consolidação dos inventários dos recursos naturais, a proposição de indicadores de qualidade e o estabelecimento de critérios de manejos desses recursos; II – A avaliação da qualidade ambiental e dos impactos das atividades degradantes; III – A elaboração de planos e programas ambientais, inclusive relativos à implementação da educação ambiental e de campanhas de divulgação; IV – A emissão de pareceres para licenças de localização, implantação, ampliação e funcionamento de atividades degradantes do ambiente, com base em análise prévia de projetos específicos e de laudos técnicos; V – A fiscalização das atividades degradantes do ambiente e aplicação das penalidades cabíveis; VI – A coordenação das informações e das ações dos órgãos setoriais concernentes à execução da política ambiental, segundo as diretrizes aprovadas pelo CEPRAM; VII – O apoio técnico às comunidades na utilização, recuperação ou conservação dos recursos naturais para satisfação das suas necessidades e melhoria da sua qualidade de vida; VIII – A promoção, por todos os meios ao seu alcance, da divulgação de normas tendentes a reduzir a degradação ambiental; IX – O fornecimento, ao Conselho, periodicamente, de todas as informações concernentes à evolução da degradação ambiental nas várias regiões do Estado, em todas as suas fases e aspectos; X – Outras que lhe forem atribuídas pelo Órgão Central” (Decreto 28.687, de 1982).

Na tentativa de tornar os núcleos ambientais (criado pela Lei 3.858/80) operacionalizáveis, foi criada a Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA), pela Resolução Cepram 1050, de 1995, com o “objetivo de coordenar, executar, acompanhar, avaliar e pronunciar-se sobre os planos, programas, projetos e atividades potencialmente degradadoras desenvolvido no âmbito de sua atividade”. A Comissão, da forma como foi pensada, passa exercer o papel de principal articulador da instituição empreendedora, seja ela pública ou privada, com o CRA, sendo responsável pelo cumprimento de condicionantes das licenças ambientais e demais normas relativas ao meio ambiente.

Além disso, as empresas e instituições públicas ou privadas que tiverem suas CTGAs criadas e em funcionamento, podem participar mais diretamente do processo de licenciamento, nos casos de renovação da Licença de Operação. Para isso, devem optar pela utilização do instrumento de Auto-Avaliação para o Licenciamento Ambiental (ALA), assunto que será abordado com mais detalhe no Capítulo 9. Tanto a CTGA quanto o ALA foram inseridos na Lei 7.799, de 2001.

Com a regulamentação dessa Lei pelo Decreto 7.967, de 2001, foi feita uma alteração na estrutura do Seara, que passou a ter a seguinte composição (vide Figura 7.2).

Órgão Central – Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC). A essa Secretaria coube supervisionar a execução da política ambiental do Estado, presidir e promover a divulgação dos atos do Cepram. Em 2002, com a aprovação da Lei 8.538¹⁴³, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), com a finalidade de formular e executar a política estadual de ordenamento ambiental, de desenvolvimento florestal e de recursos hídricos, passando esta a se constituir no Órgão Central do Cepram:

Órgão Superior – Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepram), de caráter consultivo, normativo, deliberativo e recursal. Ao Cepram coube deliberar sobre diretrizes, políticas, normas e padrões para a preservação e conservação dos recursos naturais.

Órgão Coordenador, Executor e Secretaria Executiva do Cepram – Centro de Recursos Ambientais (CRA), com a competência de coordenar e

¹⁴³ A Lei 8.538/2002 que criou a SEMARH reuniu em uma mesma secretaria os órgãos responsáveis pela: gestão e controle ambiental (CRA), gestão de recursos hídricos (Superintendência de Recursos Hídricos-SRH) e gestão de florestas e unidades de conservação (Superintendência de Desenvolvimento Florestal e Unidades de Conservação, atual Superintendência de Biodiversidade, Florestas e Unidades de Conservação-SFC), que passaram a ser, juntamente com outros órgãos estaduais, executores da Política Estadual de Meio Ambiente, coordenada pela SEMARH. O CRA permanece como Secretaria Executiva do Cepram.

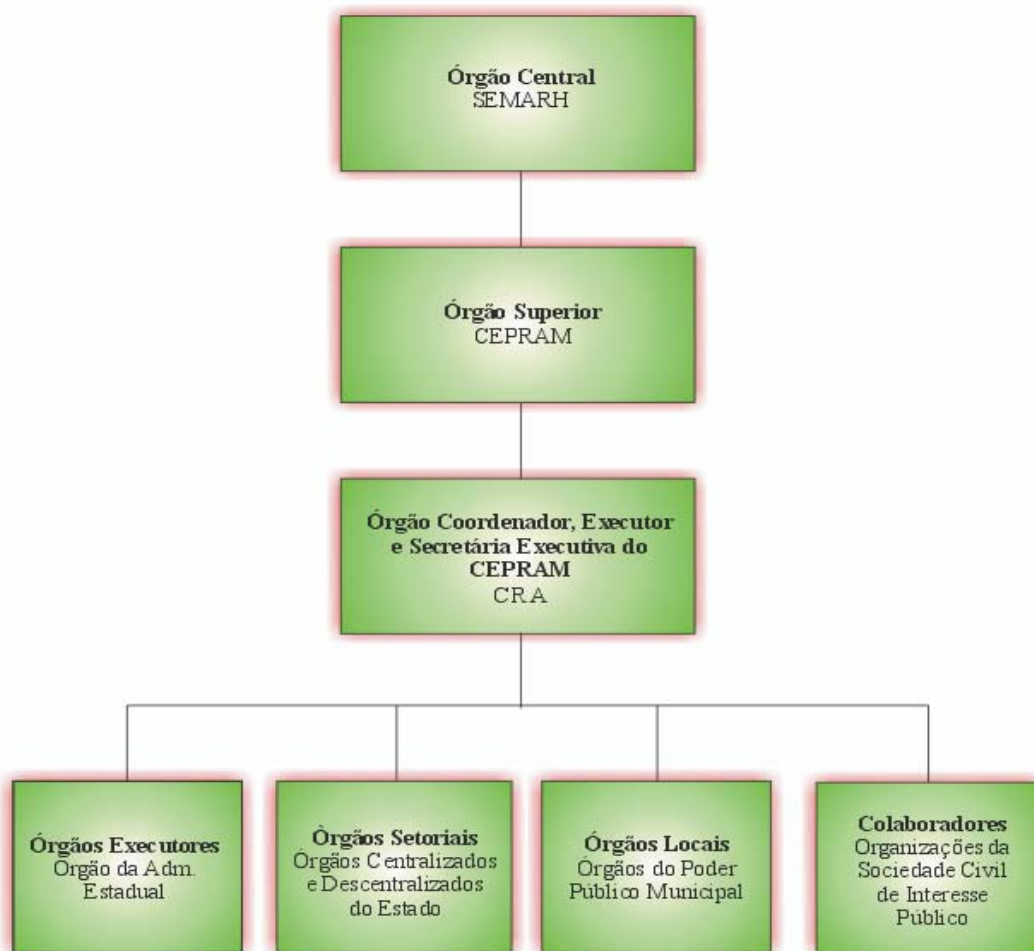
executar a Política Estadual de Meio Ambiente, integrando as atividades do Poder Público e da iniciativa privada, visando à preservação e a conservação ambiental, com vistas à garantia da melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável do Estado.

Órgãos Executores – são os órgãos da administração estadual que executam a política ambiental por meio de planos, programas, projetos e atividades; e que detêm o poder de polícia administrativa, no que concerne ao controle, disciplina e fiscalização das atividades modificadoras do meio ambiente e da saúde humana, dentro das suas respectivas esferas de competência.

Órgãos Setoriais – são todos os órgãos centralizados e entidades descentralizadas da administração estadual, responsáveis pelo planejamento, aprovação, execução, coordenação ou implementação de políticas, planos, programas e projetos, total ou parcialmente associados ao uso dos recursos naturais ou à conservação, defesa e melhoria do ambiente. Esses órgãos devem implantar e manter a Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA), que se articulará permanentemente com os órgãos executores do Seara; realizará análises técnicas preliminares de impactos ambientais para o licenciamento, pelo CRA ou pelo Cepram, de empreendimentos ou atividades de sua responsabilidade ou de terceiros que envolvam matéria de sua competência.

Órgãos Locais – são os órgãos do Poder Público Municipal. A esses órgãos cabe executar as atividades de licenciamento e fiscalização das atividades efetiva ou potencialmente degradadoras com impacto direto ambiental local, nos termos do disposto na legislação federal pertinente, ou das atividades com impacto que extrapole o território municipal mediante celebração de convênio com o CRA.

Colaboradores – são Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, assim definidas em legislação específicas, bem como as demais organizações da sociedade civil. Compete aos órgãos colaboradores o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico e, mediante instrumento a ser firmado com o Estado, o monitoramento, manutenção, vigilância e outras atividades de gestão de unidades de conservação (arts. 4º ao 12, do Decreto 7.967, de 05/06/2001).



FONTE: Elaborado a partir do Decreto Estadual nº 7.967/01

FIGURA 7.2. Organograma Seara

Observa-se que a nova composição do Seara apresenta semelhança com a do Sisnama. No entanto, a Bahia inovou ao inserir na estrutura do Sistema os **órgãos colaboradores**, que são entidades alheias à administração pública de todos os níveis de governo.

Na prática, isto se materializou como mais um espaço formal de participação da sociedade no processo de gestão do meio ambiente, tornando mais fácil o estabelecimento de

parcerias entre ONGs ambientalistas e o órgão ambiental, para executar atividades de monitoramento, manutenção, vigilância e de gestão de unidades de conservação.

O Quadro 7.2, abaixo, mostra uma síntese da evolução da estrutura do Seara a partir de 1980. Nesse período, sua composição estava restrita a três órgãos e todos pertencentes à administração pública do Estado. Com a aprovação da Lei que instituiu a política ambiental, em 2001, o Sistema teve sua estrutura ampliada de três para seis órgãos, nos quais estão inclusos órgãos da administração do estado e dos municípios, e colaboradores.

QUADRO 7.2 – Composição do Sistema Estadual de Administração de Recursos Ambientais (Seara)

Sistema Estadual de Administração de Recursos Ambientais (Seara)					
Composição /ano	1980 Lei 3.858 e Decreto 28.687/ 1982	1999	2001 Lei 7.799	2001 Decreto 7.967	2002 Lei 8.538
Órgão Central	Cepam			Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia-SEPLANTEC.	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH)
Órgão Superior		Cepam	Cepam	Cepam	Cepam
Órgão Executor	CRA				
Órgão Coordenador, Executor e Secretaria Executiva do Cepam		CRA	CRA	CRA	CRA
Órgãos Executores			Órgãos da administração estadual que executam a política ambiental e que detêm o poder de polícia administrativa, no que concerne ao controle, disciplina e fiscalização das atividades modificadoras do meio ambiente e da saúde humana, dentro das suas respectivas esferas de competência.	Órgãos da administração estadual que executam a política ambiental e que detêm o poder de polícia administrativa, no que concerne ao controle, disciplina e fiscalização das atividades modificadoras do meio ambiente e da saúde humana, dentro de suas respectivas esferas de competência.	
Órgãos Setoriais		Órgãos centralizados e entidades descentralizadas da administração	Órgãos centralizados e entidades descentralizadas da administração estadual, responsáveis pelo plane-	Órgãos centralizados e entidades descentralizadas da administração estadual, responsáveis pelo plane-	

		estadual, cujas atividades estejam, total ou parcialmente, associadas às de conservação, defesa e melhoria do ambiente.	jamento, aprovação, execução, coordenação ou implementação de políticas, planos, programas e projetos, total ou parcialmente associados ao uso dos recursos naturais ou à conservação, defesa e melhoria do ambiente.	jamento, aprovação, execução, coordenação ou implementação de políticas, planos, programas e projetos, total ou parcialmente associados ao uso dos recursos naturais ou à conservação, defesa e melhoria do ambiente.	
Órgãos Locais			Órgãos do Poder Público Municipal responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades efetiva ou potencialmente causadoras de impacto ambiental, dentro do seu âmbito de competência e jurisdição.	Órgãos do Poder Público Municipal responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades efetiva ou potencialmente causadoras de impacto ambiental, dentro do seu âmbito de competência e jurisdição.	
Colaboradores			Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, definidas em legislação específica, bem como as demais organizações da sociedade civil que desenvolvam ou possam desenvolver ações na área ambiental.	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, assim definido em legislação específica, bem como as demais organizações da sociedade civil que desenvolvam ou possam desenvolver ações na área ambiental.	

FONTE: Quadro elaborado com base nas Leis 3.858/1980, 7.799/2001 e 8.538/2002; e nos Decretos 7.639/1999 e 7.967/2001.

Assim como o Sisnama, o Seara, apesar das diversas mudanças que ocorreram na sua estrutura, enfrentou e ainda enfrenta dificuldades para viabilizar a articulação entre seus órgãos, bem como a integração e coordenação das ações de gestão do meio ambiente. Há uma forte evidência de que os problemas enfrentados pelo Seara, para viabilizar seu funcionamento, são similares, ainda que em menor escala, àqueles observados no Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Infere-se que grande parte da articulação entre os diferentes órgãos do Seara – órgãos central, executor, setoriais e colaboradores – efetiva-se particularmente no âmbito do Conselho, do qual participam representantes de cada secretaria do estado, de ONGs ambientalistas e outros segmentos da sociedade. Já com os Órgãos Locais, a articulação se materializa com maior frequência entre o CRA e as prefeituras, na execução de ações de projetos financiados com recursos externos do Banco Mundial, Programa das Nações Unidas

para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros. Esse foi o caso da elaboração de Agendas 21 Locais, do Projeto de Execução Descentralizada (PED/MMA) e do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II/MMA).

Na realidade, o Seara, assim como o Sisnama, apesar de figurar no discurso governamental e na letra da lei da política ambiental como um sistema eficiente e eficaz, apresenta na sua operacionalização problemas de articulação interinstitucional. Isso indica a existência de um hiato entre a trajetória do discurso legal e sua implementação.

O estudo do licenciamento ambiental da Bahia passa necessariamente pela análise do funcionamento do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam), enquanto sujeito institucional do discurso, com a função de formular e aprovar normas relacionadas a esse instrumento passa também pela aplicação do discurso legal e administrativo, que se materializa na concessão de licenças ambientais para empreendimentos e/ou atividades de médio, grande e excepcional porte, com potencial poder de degradação ambiental.

8. O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (CEPRAM)

A análise do discurso, feita a seguir, refere-se a um dos principais sujeitos da gestão ambiental na Bahia, que é o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam), cuja estrutura institucional e funcionamento viabilizam a participação ativa e formal de outros sujeitos do discurso, que são os representantes de diferentes instituições e segmentos da sociedade, que exercem a função de conselheiro. A análise compreende duas dimensões: na **primeira dimensão** – foi feita a contextualização do Cepam destacando-se as mudanças na sua estrutura interna, especialmente nas suas atribuições e na composição; na **segunda dimensão**, procurou-se interpretar o comportamento dos sujeitos, nas diferentes formas de agir nas negociações que ocorrem na plenária desse Conselho, por meio de entrevistas com Conselheiros, que representam ali os diferentes segmentos da sociedade.

8.1 PRIMEIRA DIMENSÃO DA ANÁLISE DO DISCURSO DO CEPRAM – CONTEXTUALIZAÇÃO

Do ponto de vista histórico, pode-se registrar a criação de um conselho ambiental, em 1971 – Lei 2.874 – com a denominação, de Conselho Estadual de Controle da Poluição do Estado da Bahia (CCPB). Esse Conselho pertencia à estrutura organizacional da Secretaria de Saúde Pública, recebendo diversas incumbências das quais destacam-se:

- fiscalizar, identificar e controlar o processo de poluição ambiental;
- elaborar campanhas educativas;
- propor ao governo do estado estabelecer normas e fixar padrões de regulamentação e classificação das águas naturais, das condições de lançamento de efluentes e resíduos;
- estabelecer limites de tolerância para substâncias lançadas no meio ambiente; e
- aplicar multas (LEITE FILHO, 2004: 15)

Em substituição ao CCPB, foi criado, pela Lei 3.163/1973, o Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepam), no âmbito da SEPLANTEC. Esse Conselho tinha a função de órgão normativo de controle da poluição ambiental da Bahia, com a incumbência de coordenar a “execução da política de controle ambiental”, que era exercida conjuntamente

pelos órgãos públicos – federais, estaduais e municipais” (art. 11 da Lei 3.163/1973). A partir daí, diversas outras modificações ocorreram na composição, estrutura e competência desse Conselho, mas foram feitas paulatinamente.

O Conselho funcionou, inicialmente, com 10 (dez) conselheiros, sendo oito representantes de instituições públicas, um da federação das indústrias e um técnico de notória competência no controle de poluição ambiental.

Em 1974, o Decreto 24.350, que regulamentou a Lei 3.163, delimitou a atuação do Cepram, como **órgão normativo**, encarregado de formular e aprovar normas relativas ao controle da poluição, “cabendo-lhe agir como único coordenador na aplicação da política de controle da poluição ambiental do Governo do Estado em todas as áreas político-administrativas”.

Em 1980, com a aprovação da Lei 3.858, que instituiu o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (Seara), o Cepram passou a figurar na estrutura desse sistema como seu órgão central. Na nova configuração, o Conselho teve suas funções ampliadas de órgão normativo para normativo e deliberativo do Seara. Além disso, ele ficou encarregado de formular a política ambiental do Estado, exercer o poder de polícia preventivo e corretivo; e, ainda, a defesa, a conservação, a melhoria do ambiente, e a expedição de licenças ambientais – localização, implantação e operação – para atividades potencialmente degradantes do meio ambiente.

O novo diploma legal – Lei 3.858, ao delegar competência ao Cepram para conceder licenças ambientais para “execução de obras, instalação de equipamentos ou o desenvolvimento de quaisquer atividades consideradas potencialmente degradantes ao ambiente”, ampliou ainda mais o papel desse Conselho, de órgão normativo e deliberativo, para o de **órgão normativo, deliberativo e executor da política ambiental do estado da Bahia**, situação essa confirmada pelo Decreto 28.687, de 1982.

O Cepram, como Órgão Central do Seara, passou a contar, em 1980, com 11 (onze) conselheiros, sendo seis representantes de secretarias do estado e um representante de cada uma das seguintes instituições: Prefeitura de Salvador, Federação das Indústrias, Associação Comercial da Bahia e Federação dos Trabalhadores da Indústria; e, ainda, um técnico de notória competência, indicado por sindicatos, institutos e associações, escolhido pelo Governador (art. 8º da Lei 3.858, de 1980).

Pode-se observar, pela nova composição do Conselho, que a sociedade passou a ser convocada, ainda que de forma incipiente, a participar do processo de gestão ambiental, com a inserção de representantes dos trabalhadores da indústria e de associações de profissionais liberais do estado, mesmo que indicado por sindicatos, institutos e associações. Inicia-se assim, a participação da sociedade no âmbito do Conselho nos anos 1980.

Em função disso, pode-se inferir que o Conselho de Política Ambiental da Bahia foi um dos primeiros a inserir, na sua plenária, representantes de outros segmentos da sociedade com atribuição de conselheiro. Tal fato contribuiu para que a experiência fosse seguida pelos demais conselhos ambientais do país – nacional, estaduais e municipais –, o que só veio ocorrer a partir dos anos 1990. Situação que coincide com a preparação e realização da II Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, conforme já citado no capítulo anterior.

Do ponto de vista constitucional, o governo da Bahia criou, em 1987, novas secretarias de estado, o que refletiu diretamente na composição do Cepam, ampliando o número de conselheiros de onze para quinze. Na nova configuração, o Conselho passou a contar com 9 (nove) representantes de secretarias, um da Federação da Agricultura do Estado; um da Federação dos Trabalhadores da Agricultura; um do Ministério Público, um de Prefeituras do interior do estado, um de entidades ou associações de profissionais liberais; um de entidades ambientalistas (BRITO, RAMOS e GUIMARÃES FILHOS, *Ibid*).

Quatro anos depois, para se adequar às normas constitucionais vigentes, foi formulada e aprovada a Lei 6.074, de 1991, com objetivo de modificar o funcionamento do Cepam. A primeira modificação foi na sua denominação de Conselho Estadual de Proteção Ambiental para Conselho Estadual de Meio Ambiente, mantendo a mesma sigla – Cepam. A segunda modificação promovida por esse diploma legal foi na composição do conselho, que incluiu, entre seus membros, mais “dois representantes de entidades ambientalistas, com existência legal há mais de um ano, cujos objetivos estatutários sejam a proteção do meio ambiente”, enquanto os demais membros foram mantidos.

Tais modificações geraram polêmicas e divergências políticas, além de vários debates técnicos e jurídicos quanto à sua inconstitucionalidade. Isto porque o governo interpretou o discurso constitucional de acordo com seus interesses, o que na prática significou: 50% dos seus membros de representantes de secretarias do estado, e os outros 50% restantes seriam de representantes de segmentos da sociedade civil – ONGs ambientalistas, prefeituras, Ministério Público e das Federações. Na visão do governo, a composição do

Cepam deveria ser, de uma parte, de representantes de diversos segmentos da sociedade e a outra metade de Secretarias do estado, o que confrontava diretamente com a norma Constitucional, que se referia a um Conselho **“tripartite, composto paritariamente de representantes do Poder Público, entidades ambientalistas e outros segmentos da sociedade civil”** (§ 1º, do art. 213, da Constituição),

Em tal manobra política, o governo ampliou o espaço de participação da sociedade no âmbito do Conselho, inserindo mais dois representantes desta na plenária. Mesmo com essa vantagem, a sociedade continuou a buscar formas de fazer com que o governo cumprisse as normas constitucionais vigentes relativas à composição do Cepam. Para os ambientalistas e os diversos segmentos da sociedade, o dispositivo constitucional estabelecia, de forma clara, uma composição para o conselho **“tripartite e paritária”**, o que significava na prática, que os membros do conselho deveriam constituir-se de: 1/3 (um terço) de representantes de órgãos do governo do estado; 1/3 (um terço) de representantes da sociedade civil (que no caso da Bahia são as ONGs ambientalistas) e 1/3 (um terço) de representantes de setores produtivos e de defesa da sociedade – federações e Ministério Público.

Somente em 1993, o governo cumpriu com o dispositivo constitucional, formulando e aprovando a Lei 6.529/1993, que estabeleceu que a plenária do Cepam seria composta por: cinco representantes de secretarias de governo; cinco representantes de diferentes entidades ambientalistas atuantes naquele estado e cinco representantes de outros segmentos da sociedade civil – Federações da Indústria, dos Trabalhadores das Indústrias, da Agricultura e dos Trabalhados da Agricultura (FIEB, FTIB, FAEBA e FETAG, respectivamente); e um representante de entidades de classe, com atuação na área ambiental.

Infere-se que a mudança na composição do Cepam, apesar de ter sido revista pelo governo, em função da sua inconstitucionalidade, representou uma conquista da sociedade baiana, que foi capaz de rechaçar publicamente, por meio de ONGs ambientalistas e de outras instituições, ações do governo que feriam diretamente os direitos da sociedade. Direito que se encontrava explícito nas normas constitucionais – ampliação do espaço de participação da sociedade no conselho ambiental daquele estado –, mas que corria sério risco de ser ignorado pelo governo, como o foi por mais de três anos.

As normas legais estaduais, formuladas e aprovadas a partir de 1999, mantiveram a mesma composição do Cepam. No entanto, a Lei 7.799, de 2001, que instituiu a nova política ambiental e o seu respectivo regulamento – Decreto 7.967/2001 –, ampliou o papel do conselho, de órgão consultivo e deliberativo do Seara, para **consultivo, deliberativo e**

instância recursal. Além disso, atribuiu ao Cepam outras funções, que poderão ser verificadas no Quadro-Síntese – Composição e Atribuição do Cepam, Anexo B.

Com isso, as atribuições desempenhadas pelo Cepam ultrapassam aquelas previstas para a maioria dos conselhos ambientais do país, como pode ser visto nos exemplos mostrados nas caixas abaixo. Isto porque, além da concessão de licença ambiental, formulação e aprovação de normas ambientais, o Conselho foi também autorizado a: *(i)* exercer o poder de polícia, *(ii)* determinar a realocação de atividades e/ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente degradadoras, e *(iii)* aprovar Termo de Referência para realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para empreendimentos de significativos impactos.

As novas funções do Conselho possibilitaram uma ativa participação de segmentos da sociedade no processo de gestão do meio ambiente, que ocorreu por meio de seus representantes, quando investidos da função de conselheiros, pois, na plenária do Cepam, os representantes compartilham de debates relativos à problemática ambiental, questionam as propostas do governo e do setor produtivo e inserem as demandas apresentadas pelas comunidades na agenda governamental e nas condicionantes a serem cumpridas pelos empreendedores.

A partir da experiência do Conselho, pode-se deduzir que a participação da sociedade passou a ocorrer também em diversas etapas do processo de licenciamento ambiental, além daquela que ocorre normalmente na plenária do Cepam, quando é definida a concessão ou não da licença ambiental.

Nesse sentido, buscou-se averiguar exemplos de outros conselhos estaduais de meio ambiente do País, com composição de plenária e competência diferenciada, se estes têm uma forte atuação nas ações de gestão e se trabalham em parceria e/ou dando o suporte político necessário para que o órgão ambiental consiga executar suas funções, sem uma forte ingerência política e econômica.

Escolheu-se, para isso, três conselhos ambientais – o de Alagoas, Goiás e Minas Gerais – para ilustrar, com base na sua composição, competência e em outros aportes, a influência que eles exercem ou não nas ações de gestão ambiental, desempenhadas pelos órgãos ambientais daqueles estados.

Caixa 8.1

ALAGOAS – O Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepam) foi instituído pela Lei Estadual 3.859, de 03/05/78, com as modificações introduzidas pelas Leis Estaduais 3.989, de 13/12/78; 4.630 de 02/01/85 e 4.986, de 16/05/88. O Conselho é o órgão proponente, promotor, deliberativo e normativo da Política Estadual de Proteção Ambiental e das atividades de proteção ambiental no Estado de Alagoas. Também decide sobre **a emissão ou revalidação**, pelo Instituto do Meio Ambiente, de **licenças para implantação e/ou expansão de atividades industriais**.

O Cepam conta, na sua plenária, com 26 membros, com a seguinte representação: o Governador do Estado, como Presidente; 6 secretários de estado; 2 Coordenadores – um Geral da Comissão de Defesa Civil e outro do Pólo Cloroquímico de Alagoas; Prefeito da Capital; Reitor da Universidade Federal de Alagoas; Delegado do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal; 4 Presidentes de Federação (das Indústrias; dos Trabalhadores nas Indústrias; do Comércio; e dos Pescadores); e 5 Presidentes de entidades civis (da Sociedade de Medicina; da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – Secção de Alagoas; da Sociedade dos Engenheiros Agrônomos; do Sindicato dos Jornalistas Profissionais; do Sindicato dos Produtores de Açúcar e Álcool).

A composição do conselho de Alagoas chama a atenção pelo fato de ser presidido pelo governador do estado, e de que as representações de instituições no âmbito daquele conselho, conforme previsto na Lei, devem ser exercidas pelos seus respectivos dirigentes.

Tal exigência legal tende a indicar um comprometimento do funcionamento do Cepam, enquanto espaço público não-estatal e, local onde deveria ocorrer as articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público, com finalidade de gerir um bem comum, que é o meio ambiente.

Nesse sentido, um conselho que apresenta uma composição fortemente política pode inibir o comparecimento de indivíduos da sociedade, que já se encontram marginalizados pela situação social e econômica, nas suas reuniões. Pois, sabem de antemão que naquele espaço público, o mesmo sistema de dominação e exclusão, que perdura em algumas instituições governamentais, está ali instalado. Isso, de certo modo, elimina conquistas dos movimentos sociais, que, segundo Gohn (2005:76):

[...] demandaram atendimento às suas especificidades culturais, o respeito às suas identidades e às suas diferenças, e políticas que considerassem o lado subjetivo das ações humanas - seus desejos, sentimentos, sonhos e emoções, e não apenas suas carências materiais; políticas que resgatassem a auto-estima dos indivíduos e o sentido de pertencimento a uma dada comunidade.

A autora explicita que esta reivindicação, na qual se insere a questão ambiental, para fazer parte

de uma política pública, necessariamente “deve contar com a presença de espaços públicos novos” que funcione de forma diferente do padrão institucional conhecido, e que a sociedade esteja realmente ali representada. Os Conselhos, segundo Cohn (2003), se constituem em instância *sui generis* dado que a política dos políticos não se faz ali presente.

Tal característica parece estar em direção oposta ao que se observa no estado de Alagoas, pois ao mesmo tempo em que criou um *locus* de participação democrático, conselho de meio ambiente, reproduz no seu interior, ou melhor, na sua composição e funcionamento, práticas tradicionais de controle dos debates técnicos e políticos que ocorrem na sua Plenária. Afirma-se isso, considerando que o Chefe do Poder Executivo daquele estado, na pessoa do Governador, é quem preside as reuniões do Cepram.

Vale aqui, reproduzir a observação constante no documento **Diálogo de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros**, sobre o Cepram de Alagoas:

A participação de autoridades como governadores e prefeitos deve ser vista com reserva, pois a falta de disponibilidade na agenda dessas autoridades pode mais atrapalhar do que ajudar. Além do mais, é um conselho para uma política pública, que deveria estar a cargo do secretário de Estado ao qual estaria vinculada.

FONTE: Adaptado de RIBEIRO (2002)

Caixa 8.2

GOIÁS – o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMAm), instituído pelo Decreto 2.730 de 05/06/87 e reorganizado pelo Decreto 5.253, DE 06/07/00, é órgão colegiado, consultivo e deliberativo, integrante da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Habitação. Tem por “finalidade deliberar sobre normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional para a preservação e a conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais”.

A composição do CEMAm é paritária, sendo 50% (cinquenta por cento) de representante do setor público (13 de órgãos estaduais, federal e municipal) e 50% (cinquenta por cento) de representantes da sociedade civil (13 representantes, sendo: 3 de ONGs, 3 do setor produtivo, 4 de entidades de classe e 3 de ensino & pesquisa).

Dentre suas competências, ressaltam-se aquelas que tratam do instrumento de licenciamento ambiental:

V – determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das

alternativas e dos possíveis impactos ambientais causados por projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como às entidades privadas, as informações indispensáveis ao exame da matéria; e

VIII - acompanhar e avaliar periodicamente a eficácia da execução da Política Estadual do Meio Ambiente, promovendo as medidas necessárias à sua atualização ou correção de eventuais desvios” (destaque nosso).

Nota-se que tais atribuições dão ao CEMAm competência para intervir no processo de licenciamento ambiental. Mas, na prática, aquele conselho funciona de forma dissociada das atividades da agência ambiental; situação essa baseada em conversa informal mantida com três funcionários do setor de licenciamento que, naquela oportunidade, foram unânimes em afirmar que desconheciam a existência de normas baixadas por aquele conselho disciplinando os procedimentos do licenciamento e as ações de gestão implementadas pela Agência.

O distanciamento entre conselho e Agência Ambiental pode ter contribuído para a ocorrência de inúmeros problemas que vêm ocorrendo na concessão de licenças ambientais por aquela Agência, o que tem levado os Ministérios Públicos do Estado e Federal a entrar na justiça com Ações Cautelar e Civil Pública, questionando a concessão de tais licenças, pedindo seus respectivos cancelamentos e mesmo a interveniência do órgão ambiental federal. Este foi o caso da Usina Hidrelétrica Corumbá IV, que teve as licenças ambientais (LP e LI), concedidas por aquela Agência, suspensas; e a continuidade do processo de licenciamento transferido para o Ibama.

Outros empreendimentos hidrelétricos, como o Complexo Energético de Caçu e a Usina Hidrelétrica de Itumirim também foram contestadas na justiça pelo Ministério Público, como se pode notar pelos textos retirados da Ação Civil Pública:

[...] tudo que se expôs até agora tem como objetivo demonstrar de forma cristalina que o procedimento instaurado pela empresa ENGEVIX, correspondente ao **Complexo Energético de Caçu**, [...] encontra-se eivado de nulidade, posto não atender diretrizes constitucionais e infraconstitucionais quanto à racionalização do uso e aproveitamento dos recursos naturais.

Na verdade, a Agência Goiana do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (AGMARN), desatendeu a determinação legal prevista na Lei Federal nº 9.433/97 e da Lei Estadual nº 13.123/97, as quais, respectivamente, instituem a Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, posto que, inexistente, dentro da documentação apresentada pela Empresa Engevix, o necessário estudo da Bacia Hidrográfica do Paranaíba, em que se encontram inseridos o Aproveitamento Hidrelétrico Caçu (AHE-CAÇU) e Aproveitamento Hidrelétrico de Barra dos Coqueiros (AHE-Barra dos Coqueiros), ambos situados na Bacia do Rio Claro, sub Bacia do Rio Paranaíba .

O que mais se destaca, em termos de omissão, correspondente ao conhecimento da **AGMARN**, de todo o quadro de irregularidades, posto estar, inclusive, sendo demandada perante a Justiça Federal, em ação que se busca a nulidade de licenciamento ambiental deferido para construção da USINA HIDRELÉTRICA DE ITUMIRIM, com interferência direta no Parque Nacional das Emas. (AÇÃO CIVIL PÚBLICA, impetrada pelo Ministério Público do Estado de Goiás, em 30/04/2002)

Licenças referentes a outras tipologias de empreendimentos também estão sendo alvos de Ação Civil Pública, impetradas pelo Ministério Público Estadual, tais como, Jaguar Algodoeira; Loteamento “Jardim Bela Vista”, localizado em Águas Lindas de Goiás, entre outros.

FONTE: Adaptado de RIBEIRO (2002)

Caixa 8.3

MINAS GERAIS – o Conselho de Política Ambiental (Copam), criado em 1977, é um conselho normativo e deliberativo que formula a política estadual do meio ambiente, tendo inclusive, poder de polícia, o que o legitima a aplicar sanções previstas em lei, como multas ou até mesmo embargos e suspensão das atividades. Tem uma composição paritária, em que a divisão de representantes fica entre Poder Público e sociedade civil, formada por 34 conselheiros distribuídos em 7 conselhos regionais e 7 câmaras especializadas.

O Copam “é responsável pela formulação de normas técnicas e padrões de qualidade ambiental, pela autorização para implantação e operação de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras e pela aprovação das normas e diretrizes para o Sistema Estadual de Licenciamento Ambiental” (ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2005:92).

No exercício de suas funções, o Copam pode contar com subsídios da Fundação Estadual de Meio Ambiente (Feam), do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) e do Instituto Estadual de Floresta (IEF). Na análise de processo de licenciamento de empreendimentos de infra-estrutura, o Copam conta com subsídios e “argumentos técnicos” da Feam, “que corroboram o deferimento ou indeferimento desses projetos” (*op.cit.*93).

Zhour, Laschefski e Paiva (2005:95) afirmam que o Copam, como instância decisória do licenciamento ambiental, “revela-se, então, como um espaço institucional no qual as posições socialmente definidas são marcadas por relações de poder”. Contrário a essa posição, os autores citam Carneiro (2003), que na sua análise sobre o funcionamento do Copam, verificou que

[...] as relações de poder no Copam são altamente hierarquizadas. [...] A oligarquização se dá, entre outros aspectos e estratégias, por meio do controle

do ingresso de novos membros e pela concentração do poder decisório nas mãos de uma minoria, ressaltando que aquele ingresso exige um ‘capital específico’, definido e imposto pelo próprio campo ambiental. Tal capital, por sua vez, é caracterizado pela formação e pela reputação acadêmico-científica e tecnológica dos agentes, pela ‘representatividade’ de determinado segmento da sociedade e, finalmente, pelas relações pessoais.

Carneiro também verificou que a representatividade e a imparcialidade, que deveria ser a tônica dos membros do Copam, fica comprometida, uma vez que os conselheiros assumem publicamente defesas de “interesses parcelares”.

Os autores acima (*op cit.* 109) registram ainda, como prática recorrente do Copam

[...] a aprovação de projetos que, mesmo com recomendação de indeferimento pelo parecer técnico da FEAM, devido à inviabilidade socioambiental ou pelo não-cumprimento de condicionantes por parte do empreendedor, têm a licença concedida pelos conselheiros sem qualquer justificativa a respeito de seu posicionamento.

Essa prática de funcionamento do Copam coloca em risco seu projeto inicial que foi pensado e desenvolvido no âmbito da ciência e tecnologia, objetivando a utilização de conhecimento técnico-científico como subsídios para pautar as decisões que deveriam ser tomadas quando da concessão ou não da licença ambiental.

FONTE: RIBEIRO (2002); ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA (2005)

Observou-se que os conselhos de Alagoas, Goiás e Minas Gerais apresentam problemas diferenciados no seu funcionamento, que devem refletir direta e indiretamente nas ações de gestão desenvolvidas pelo órgão de meio ambiente daqueles estados, particularmente, na implementação do instrumento licenciamento ambiental.

No caso do Cepram de Alagoas, nota-se, pelas atribuições daquele conselho, que a decisão quanto à concessão ou não da licença ambiental é tomada na sua plenária. Assim, uma vez que o conselho é presidido pelo Governador, e sua composição é constituída por dirigentes de instituições ali representadas, pode ocorrer que nas decisões tomadas quanto à concessão ou não da licença ambiental, os critérios técnicos ambientais sejam desconsiderados, predominando no caso apenas critérios políticos e econômicos.

Já em Goiás, observou-se uma desvinculação entre o conselho e a Agência Ambiental. Talvez por isso, concessões de licenças ambientais pela Agência estão sendo questionadas na justiça, tanto pelo Ministério Público Estadual quanto Federal, que afirmam

que estas estão sendo concedidas, ignorando pareceres de seus próprios técnicos, que apontam irregularidades ambientais nos empreendimentos.

Já o Copam de Minas Gerais, que toma a decisão quanto à concessão ou não da licença ambiental, vem desconsiderando pareceres e recomendações do órgão ambiental daquele estado, que pela norma legal é o braço técnico do conselho, optando por basear suas decisões em critérios econômicos e políticos.

É de se ressaltar que se licenças ambientais passarem a ser concedidas, com base apenas em aspectos políticos e econômicos, sem levar em consideração aspectos ambientais, o licenciamento, enquanto instrumento de controle da política ambiental, tem sua finalidade comprometida. E, ainda, os princípios que ampararam a criação desse instrumento – poluidor-pagador, da responsabilidade do poder público, da prevenção e da precaução, passam a figurar na legislação como mera declaração de intenção dos órgãos ambientais.

Retomando a análise sobre o Cepram/BA, este conselho em 2002, passou a integrar a estrutura básica da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH¹⁴⁴). No deslocamento do Cepram, que pertencia a SEPLANTEC, para a SEMARH, foi mantida a quase totalidade de suas atribuições, extinguindo apenas a que previa o “estabelecimento de normas que objetivem o cumprimento da legislação federal quanto ao uso adequado dos recursos naturais”, prevista no inciso V, do Decreto 7.967 de 2001.

Sabe-se, no entanto, que suprimir tal atribuição não exime o estado da obrigatoriedade do cumprimento de normas federais, independente de que estas passem a constar explicitamente ou não nas leis dos estados e dos municípios.

Na contextualização do discurso legal e institucional, observou-se, durante o período de 1971 a 2001, que o governo promoveu diversas mudanças na composição da plenária do Cepram e nas suas atribuições, com a finalidade de acompanhar as alterações e a complexificação da administração pública naquele estado, especialmente na gestão ambiental. As mudanças contribuíram para a construção do atual modelo da gestão do estado

Para uma melhor visualização da evolução das mudanças no discurso legal e institucional ambiental que ocorreram no âmbito do Conselho Estadual de Meio Ambiente da Bahia, foi elaborado o Quadro-Síntese – Composição e Atribuição do Cepram, Anexo B:

¹⁴⁴ A SEMARH foi criada com a finalidade de formular e executar a política estadual de ordenamento ambiental, de desenvolvimento florestal e de recursos hídricos, do estado da Bahia (art. 4º da Lei 8.538, de 2002).

8.2 SEGUNDA DIMENSÃO DA ANÁLISE DO DISCURSO DO CEPRAM – PRÁTICA DISCURSIVA

Lozano, Peña-Marín e Abril (2002: 100) conceituam o sujeito do discurso, como “aquele que tanto é produtor como produto do discurso no momento em que sua existência se apresenta”. Para Greimas & Courtés ¹⁴⁵(1979 *apud* LOZANO, PEÑA-MARÍN e ABRIL, 2002: 100) “o sujeito só se pode conhecer por meio de seu discurso. De um lado pela forma como apresenta a si mesmo [...] e, de outro, como o responsável pelo conjunto de operações postas em funcionamento no decorrer do texto”.

Entende-se como sujeito do discurso da gestão ambiental da Bahia, o CRA, o Cepram, a sociedade civil e o empreendedor. No entanto, neste item do trabalho, aborda-se apenas os que produzem o discurso, como o Cepram e o CRA, que representam o governo do estado, ao formular e aplicar as Leis, Decretos, Resoluções, Portarias, Normas Administrativas, Nota Técnica e outros procedimentos administrativos, referentes ao processo de gestão do meio ambiente e, também, aqueles que sofrem as conseqüências do discurso, que são os empreendedores e a sociedade civil.

Uma vez identificados os sujeitos do discurso da gestão ambiental da Bahia, cabe compreender o papel do Cepram como um dos principais sujeitos. Para isso, fez-se uma análise do discurso legal e institucional, em sua primeira dimensão, que compreende a sua historicidade. Enquanto instituição, o conselho sofreu inúmeras modificações no seu funcionamento interno, na sua composição e na área de atuação no processo de gestão ambiental da Bahia, ao longo do tempo.

Nesse contexto, verificou-se que o Cepram, ao mesmo tempo em que promoveu grandes mudanças externas, também sofreu mudanças internas. Assim, enquanto sujeito do discurso, a análise foi realizada sobre o funcionamento do Cepram como um parlamento democrático, local de ocorrência de processos participativos entre os diferentes sujeitos que compõem a sua plenária e onde decisões são tomadas sobre as diversas problemáticas que envolvem a gestão ambiental naquele estado.

¹⁴⁵ GREIMAS, A.-J. & COURTÉS, J. *Sémiotique. Dictionnaire Raisonné de la Théorie du Langage*. Paris:Hachette, 1979

O objetivo principal foi obter, por meio de entrevistas com os Conselheiros, material que permitisse uma análise do funcionamento do Cepram, especificamente, de como as decisões são tomadas, dos conflitos e divergências que ocorrem no seu âmbito interno sobre temas polêmicos.

A análise da prática fundamentou-se essencialmente em informações qualitativas, que foram obtidas por meio de entrevistas realizadas com seis Conselheiros, de um total de 15 (quinze), sendo: dois representantes de órgãos públicos estaduais – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) e Departamento de Estradas e Rodagens da Bahia/Secretaria de Infra-Estrutura (DERBA/SEINFRA); dois de federações patronais – Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB) e Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia (FAEB); um da Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG) e um da ONG ambientalista – Grupo Ambientalista da Bahia (GAMBÁ).

Para as entrevistas, utilizou-se um roteiro com perguntas semi-estruturadas, direcionadas ao funcionamento do próprio conselho, enquanto produtor e sujeito do discurso da gestão ambiental, cujas decisões, na sua maior parte, refletem diretamente na gestão do meio ambiente daquele estado. Os entrevistados puderam manifestar-se livremente, expondo seus pontos de vista.

A primeira pergunta diz respeito à existência ou não de grupos fortes no âmbito do conselho. Para isso, foi formulada a seguinte indagação: **Sabe-se que o conselho conta com representantes de governo, do empresariado e da sociedade – ONGs ambientalistas e federações de trabalhadores. Existe algum grupo mais forte no conselho ou este é formado dependendo do tema em discussão?**

A resposta dada pelo representante da FETAG é de que, “hoje no conselho existe um equilíbrio entre os representantes de todas as classes ali presentes. Mas o governo tem, ainda, um poder de articulação maior do que a sociedade civil, até porque este dispõe de mais instrumentos para suas atividades, como recursos financeiro e técnico”.

Já para os representantes da FAEB, o Cepram não tem grupos formados. “Os debates são iniciados pelos relatores de projetos de licenciamento, e podem ser complementados por outros conselheiros, que tanto podem apoiar, quanto discordar do ponto de vista do relator”.

Enquanto que, para o representante da FIEB não existe um grupo formado no Cepram, pois na

[...] medida em que existe democracia, existe tolerância, respeito e equilíbrio político. Isto funciona assim, as ONGs conseguem se manifestar,

o Estado consegue se manifestar e os acordos e alianças políticas acabam prevalecendo para esse ou aquele projeto. [...] Nós conseguimos aqui na Bahia fazer uma agenda positiva de negociação com os demais segmentos da sociedade. Afinal esse é o espírito da gestão participativa. Ela veio para ficar. Qualquer alternativa vai ser um retrocesso.

Por sua vez, a representante do DERBA/SEINFRA identifica no Cepam apenas o grupo das ONGs como forte. Segundo a conselheira “[...] as ONGs têm representações locais; e às vezes o pessoal da região que elas representam tem mais interesse em um projeto que em outro”. No entanto, ressalta “que na maior parte das vezes as decisões são equilibradas”.

Não se identificou nas falas dos representantes da SEMARH e da ONG Gambá respostas para a indagação feita acima.

Do conjunto das respostas obtidas pode-se deduzir que não existem grupos fortes consolidados no Cepam. Por outro lado, existe consenso entre os entrevistados de que grupos são formados para assuntos pontuais. Tais grupos podem se desagregar quando o assunto em discussão não é de interesse comum. E deixam de existir assim que decisões são deliberadas. Pode, inclusive, acontecer de parceiros tornarem-se fortes oponentes, quando entram na pauta de discussão questões em que discordam.

Pelos relatos dos entrevistados, deduz-se que os Conselheiros gozam de liberdade para formar grupos de acordo com os interesses em jogo, o que pode indicar que o processo é democrático. Essa evidência se constitui em um dos fatores que influencia a participação social, como afirmado por André *et al* (1999). No caso da Bahia, tal participação se materializa no âmbito do Cepam, que é o seu espaço democrático.

Embora haja reconhecimento, pela maioria dos entrevistados, de que não existem grupos consolidados, dois conselheiros identificaram com precisão a existência de grupos distintos, no âmbito do Cepam, que exercem pressão no processo decisório. De um lado, o representante da FETAG afirma que os do governo têm maior poder de articulação do que os da sociedade civil, até pela disponibilidade financeira para averiguar *in loco* propostas em discussão no âmbito do conselho¹⁴⁶. Paralelamente, a representante do DERBA/SEINFRA vê as ONGs como um grupo com maior poder de pressão no âmbito do conselho, pela sua maior

¹⁴⁶ As despesas com deslocamento e diárias dos Conselheiros, para averiguação *in loco*, do local de instalação de empreendimentos ou de outros problemas em tramitação no Conselho de Meio Ambiente, são de responsabilidade do órgão de origem dos mesmos. Daí a colocação do representante da FETAG, de que os Conselheiros, de órgãos governamentais, possuem maior poder de articulação do que os das demais instituições que contam com representação na plenária do Cepam.

penetração nas comunidades. Percebe-se nas falas dos dois conselheiros, que estas são visões muito particulares, que não encontram respaldo entre os demais entrevistados.

Na pesquisa, procurou-se também investigar sobre o processo de negociação no âmbito do conselho. Para isso formulou-se a seguinte questão: **O processo de negociação no âmbito do Cepram é fácil, conflituoso ou difícil?**

Antes de relatar e analisar as respostas dadas pelos conselheiros à pergunta acima cabe conceituar o termo “negociação”; e selecionar aquele que melhor se aplica ao caso estudado.

No dicionário de Ciências Sociais (1986: 812), o termo negociação é conceituado como “discussões entre representantes de dois ou mais Estados soberanos visando a resolver divergência entre eles e concluir um acordo sobre questões de interesse mútuo”. Ainda segundo o mesmo dicionário, a negociação não deve ser confundida com:

a) emprego das Forças Armadas [...]; b) métodos judiciais para a resolução de litígios [...]; c) solicitação que os Estados interessados fazem a terceiros para que intervenham como mediadores; d) intercâmbio diplomático de opinião que consiste apenas em conversas informais entre representantes diplomáticos com o objetivo de esclarecer as posições de seus respectivos governos; e) acordos impostos ou ditados.

De acordo com o Institute of World Affairs, (*apud* SILVEIRA, 2006) a negociação, em seu nível mais fundamental, pode ser definida como:

[...] processo em que duas ou mais partes compartilham idéias, informação e opções para atingir um acordo mutuamente aceitável. [...] A negociação é um processo que envolve o intercâmbio de propostas seguras e garantias, freqüentemente por escrito.

Silveira (2006) conceitua negociação como

“[...] o processo de buscar a aceitação de idéias, propósitos ou interesses, visando ao melhor resultado possível, de tal modo que as partes envolvidas terminem a negociação conscientes de que foram ouvidas, tiveram oportunidades de apresentar toda a sua argumentação e que o produto final seja maior que a soma das contribuições individuais.

Zajdsznajder (1988:4-5 e 11-12) conceitua negociação¹⁴⁷ como

[...] um caso particular de troca, em que as partes discutem e chegam a um acordo sobre os termos. [...] Em termos concretos, porém, as negociações exibem uma realidade variada: apresentam-se sob diversos tipos; podem ser encaradas sob diversos ângulos; e interpretadas de diversas maneiras.

Nota-se que, no dicionário de Ciências Sociais, o conceito de negociação especifica os Estados como atores do processo, elencando, também, o que não é negociação. Enquanto que o Institute of World Affairs, Silveira e Zajdsznajder preferem não identificar os atores do processo de negociação, nominando-os apenas de **partes interessadas/envolvidas**, que compartilham as mesmas idéias e informações; que discutem e fazem propostas, contraproposta, até chegarem a um consenso e firmarem acordo.

Existem inúmeros conceitos de negociação. No entanto, dos acima mencionados, verificou-se que os três últimos podem ser aplicados na íntegra às negociações que ocorrem no âmbito do Conselho de Meio Ambiente da Bahia. Ali, coexistem representantes de diferentes segmentos da sociedade, que apesar dos interesses divergentes, compartilham das mesmas informações e debatem na plenária sobre temas diversos e que muitas vezes geram impasses. Assim, as análises das diferentes respostas dadas pelos entrevistados terão como ponto de partida os conceitos dos dois últimos autores.

Inicia-se, assim, com a resposta dada pelo representante da FETAG. No seu entendimento, “as negociações no âmbito do Cepram dependem do assunto tratado. Algumas negociações são fáceis, outras mais difíceis ou mesmo conflituosas”. Apesar das dificuldades

¹⁴⁷ Zajdsznajder (*op cit*: 19-22) identificou nove aspectos das negociações: **(i) Face Lógico-Linguística** – as negociações caracterizam-se por trocas verbais, mas com objetivos e regras pré-definidas. As partes justificam suas propostas, argumentam, apresentam provas e refutam. **(ii) Face Psicológica** – as negociações envolvem diversas questões psicológicas. Mas as partes envolvidas nas negociações estão sempre às voltas com as percepções e expectativas. As percepções – precisam ser corrigidas sempre pelos novos dados que são constantemente apresentados; e as expectativas – são criadas quando as partes entram no processo de negociação, tanto em relação a sua própria capacidade de obter vantagens quanto à forma como espera que o outro se comporte. Nas negociações surgem sentimentos de hostilidade, que terminam por gerar aflições e desafeições. **(iii) Face Política** – entendida como o poder que cada parte tem nesse processo para barganhar; fazer seu jogo e ameaçar de modo sutil ou mesmo abertamente. **(iv) Face social** – a negociação é uma realidade social que envolve aspectos grupais, processos de comunicação e se realiza em geral, segundo os papéis da sociedade e conforme regras por esta estabelecida. Também é um importante meio que a sociedade dispõe para resolver suas divergências. **(v) Face econômica** – envolve questões sobre bens, valores, custos e preços. **(vi) Face antropológica** – as negociações se realizam segundo regras e possuem um aspecto cerimonial, em certos casos convencionados pelos participantes e em inúmeros outros constituídos pela normalidade social. **(vii) Face Administrativa** – as negociações contêm todos os aspectos básicos da realidade administrativa, como o planejamento, a organização, a coordenação e a decisão. **(viii) Face Tático-Estratégica** – a presença de aspectos ligados ao poder e a utilização de simulações nas negociações exigem a sua natureza tático-estratégica. A estratégia utilizada visa chegar a um acordo. **(ix) Face Lúdica** – o autor identifica essa face nas representações teatrais e nos aspectos competitivos que fazem parte das negociações.

nas negociações, o entrevistado vê o conselho como um espaço importante para tratar de problemas do homem do campo.

Para os representantes da FAEB, não existe uma regra estática no processo de negociação do Cepam, “dependendo do assunto em pauta, pode ocorrer qualquer um dos casos acima, ou seja, pode ser fácil, conflituoso ou difícil”.

Já o indicado pela ONG Gambá coloca a resposta em dois patamares, um onde afirma que, “geralmente, o processo de negociação no âmbito do Cepam é fácil”. A facilidade no processo de negociação, pelo que se pode deduzir das falas do entrevistado, ocorre quando se trata de tipologias de empreendimentos que já tenham referências e conhecimentos de como esses se comportam, desde a instalação até seu funcionamento ao longo do tempo. No outro patamar, o mesmo Conselheiro faz a seguinte observação, que “quando se trata de empreendimentos mais polêmicos ou de interesse do governo, os debates tendem a se tornar mais polêmicos e as negociações mais complicadas”.

Deduz-se pela entrevista, que o nível de dificuldade encontrada nas negociações varia de acordo com a tipologia do empreendimento. Ou seja, que não existe uma regra rígida de condução do processo no âmbito do conselho, ela é construída ao longo do processo e pode envolver todos os aspectos negociação, de acordo com a visão que cada membro daquele conselho tem do empreendimento e dos prováveis impactos que este provocará no ambiente.

Assim, apesar de a negociação envolver vários aspectos políticos e econômicos, não se pode perder de vista que o principal objeto em jogo é a apropriação privada de um recurso ambiental que é de todos, inclusive de gerações futuras – direitos intergeracionais.

O representante da SEMARH avalia de forma favorável o nível de confiança elevado, que na sua avaliação chega a 90%, existente entre os membros do conselho, o que facilita o processo de negociação e consenso. Entretanto, o entrevistado acrescenta que tal aspecto não se repete com relação a temas diferentes, como é o caso dos “conflitos que têm ocorrido com relação as APPs¹⁴⁸ na Mata Atlântica. Eventualmente aparece algum tipo de dificuldade no rezoneamento de APAs, exigindo um debate maior sobre alguns pontos”.

¹⁴⁸ A sigla APP significa Área de Preservação Permanente, que foi fixada pelo Código Florestal como “as florestas e demais formas de vegetação natural”. Em 2002, o Conama ao regulamentar as APPs, por meio da Resolução Conama 303/02, fixou novas áreas, definindo, ainda, situações que possibilitam a retirada de vegetação de tais áreas.

Os conflitos tendem a aparecer, quando propostas de mudanças de critérios já estabelecidos, como o das Áreas de Preservação Permanente (APPs), são apresentadas sem uma forte argumentação que os justifiquem plenamente. Em se tratando de questões ambientais, as justificativas devem cobrir todas as áreas, particularmente a técnica, científica, social e ambiental, e não apenas a econômica e a política.

Na ótica do indicado pela FIEB, “o processo de negociação é difícil, porque no Cepam existe uma representação política, que não tem base técnica, então, nem todas as pessoas compreendem o significado social de produção e geração de riqueza”.

Tal posicionamento demonstra que o entrevistado tem uma visão fragmentada de todo o contexto ambiental, que deve ser considerado na implantação de qualquer atividade produtiva. Pelo que se percebe, na lógica do conselheiro predomina a visão produtivista do modo de apropriação do meio ambiente; o que significa dizer que as normas ambientais e o próprio conselho são entraves para o aumento constante e acelerado da produção. Essa lógica do conselheiro encontra sustentação em Hannigan (1995), quando se refere à visão utilitarista da natureza.

O entrevistado parece desconhecer que, as premissas que apóiam a visão produtivista por ele defendida, apesar de vigentes na maioria dos países, não são totalmente confiáveis. Como também não são confiáveis aquelas defendidas pelos neoliberais de que não pode existir controle sobre as atividades econômicas. Afinal, os fracassos e as constantes crises sociais e econômicas, bem com a destruição de recursos ambientais importantes, reforçam a necessidade de que o Estado normatize o controle de tais atividades e de que a sociedade participe desse processo e da gestão pública, particularmente, da gestão ambiental.

Mais adiante, o conselheiro ainda complementa: “percebe-se, pelo discurso dos membros do conselho, que você está lidando com pessoas relativamente simples, que analisam matérias complexas, cuja decisão atinge comunidades”.

Nota-se que o conselheiro, na sua argumentação, faz uma avaliação crítica da competência técnica dos membros do Cepam, esquecendo-se de que o conselho é um espaço formal de manifestação e legitimação de poder, compartilhado pelos segmentos da sociedade que se encontram ali representados. E, ainda, que sem a inclusão de representantes da sociedade, o Cepam perde a oportunidade de contribuir para transformar a gestão ambiental do estado em democrática e participativa.

Cabe observar que a análise técnica dos processos de licenciamento ambiental é feita pelo CRA, os conselheiros podem tomar decisão com base nessa análise, ou exigir complementação, se for o caso. O conselheiro pode, ainda, pedir vistas ao processo e solicitar análise de cientistas, técnicos de outras instituições e outro especialista que julgar necessário, de modo a obter subsídios para basear seu voto em plenária.

Contrapondo o indicado da FIEB, a representante do DERBA/SEINFRA, que é da área governamental, afirma que

[...] o processo de negociação ocorre de forma tranqüila, porque há um esforço do conselheiro responsável pela análise do processo, de elaborar um parecer técnico bem fundamentado, alguns conselheiros vão até a área de instalação do empreendimento. Isso permite que o responsável pelo parecer tenha conhecimento da real condição. [...] Mas se um conselheiro de uma ONG pede vistas ao processo, mas não tem condições de ir até o local por falta de recursos financeiros, termina por atrasar a decisão. Alguns representantes de ONGs utilizam-se do pedido de vistas de processo para dificultar ou atrasar a decisão a ser tomada.

A partir de tal colocação, percebe-se que a entrevistada apresenta certa dificuldade em compartilhar com representantes de ONGs, o mesmo espaço de negociação, em igualdade de condições. Sobre tal posição pessoal, deve-se lembrar que o conselho de meio ambiente, como outros existentes na administração pública, é resultado de um longo processo de negociação entre governos e movimentos sociais, mais especificamente, com o ambientalismo, que afluiu após o quadro de crises que abalou a estrutura do Estado, obrigando-o a redefinir seu papel.

Destaca-se que a grande maioria dos entrevistados reconhece a ocorrência das três situações listadas nas negociações – fácil, conflituosa e mesmo difícil. O indicado pela SEMARH chega a estipular um percentual de consenso nas negociações em torno de 90% (noventa por cento), ficando o restante distribuído entre conflituosa e difícil. No entanto, a relação continua conflituosa, como fica evidenciado nas respostas dadas pelos entrevistados da sociedade civil e do governo. Apesar de que cada um, à sua maneira, faz um esforço para mostrar que o problema está na forma como o outro se comporta nas negociações que ocorrem no âmbito do conselho.

Resumindo, ressalta-se que a visão do indicado pela ONG Gambá é de que a pressão política tende a ser maior quando o assunto em pauta é de interesse do governo. Já do

lado governamental a visão é inversa, é de que os representantes da sociedade tendem a dificultar a tomada de decisão quando o empreendimento a ser licenciado não atende aos interesses do grupo a ser afetado. Há que se assinalar que as razões de conflitos nas negociações são atribuídas pelos dois representantes – governo e ONG – ao comportamento do outro.

O conselho, como já analisado anteriormente, é a materialização de uma reivindicação da sociedade, em que o governo se propôs a dividir com seus representantes a responsabilidade por decisões que devem ser tomadas sobre determinadas questões no âmbito da administração pública, dentre elas, a gestão do meio ambiente.

Ademais, a inclusão de representantes da sociedade na plenária do conselho de meio ambiente busca restabelecer um equilíbrio nas negociações de interesse coletivo, para que não predomine apenas interesses de grupos fortes, como o econômico e o político.

A última questão relacionada ao Cepram, enquanto sujeito do discurso da gestão ambiental, refere-se ao seu funcionamento. Assim, foi perguntado aos conselheiros: **no âmbito do conselho, os conflitos ocorrem em função de divergências ideológicas, políticas, técnicas ou administrativas?**

Para o representante da FETAG, “a maioria vê o Cepram como um espaço democrático, onde os debates e acordos ocorrem com certa tranquilidade”. A resposta indica que, enquanto sujeito do discurso, o conselheiro tem liberdade para expressar todas as dificuldades vivenciadas no cotidiano da federação que ele representa. O fato de poder apresentar e discutir as demandas dos trabalhadores da agricultura – grupo a que pertence – e buscar soluções naquele conselho podem ser os motivos de tanto entusiasmo em relação ao funcionamento do conselho.

Na ótica dos representantes da FAEB, FIEB e do DERBA/SEINFRA “os conflitos que ocorrem no âmbito do Cepram são por divergências ideológicas, políticas, técnicas e administrativas”. Apesar de as respostas coincidirem e de nenhum dos entrevistados as justificarem, pode-se deduzir pelas suas instituições de origem, que estas divergem em vários sentidos. Os dois primeiros são de federações patronais, o que pode indicar que defendem a adequação de seus respectivos processos produtivos às normas ambientais, desde que supra a necessidade de acumulação capitalista, em detrimento de uma mudança de padrões de produção que busquem a sustentabilidade.

A resposta da indicada pelo DERBA/SEINFRA, que é uma instituição governamental, chama a atenção pelo fato de comungar com o mesmo posicionamento de pessoas de federações patronais. Isso pode apontar que predomina no DERBA uma visão institucional de políticas setoriais isoladas, sem que haja esforço no sentido de incorporar transversalmente a variável ambiental, em todas as ações desenvolvidas. Revela, ainda, que pode estar ocorrendo um descompasso entre a necessidade de uma ruptura no modelo institucional vigente com a incorporação da preocupação ambiental, de modo que esta faça parte das políticas públicas.

Na opinião do representante da ONG Gambá, “as divergências são políticas e técnicas. Ou seja, as divergências são basicamente de natureza partidária e econômica, agravadas, pela questão técnico-ambiental”.

Para o representante da SEMARH

[...] os conflitos ocorrem por tudo isso – divergências ideológicas, políticas, técnicas e administrativas –, e por mais alguma coisa. [...] os conflitos políticos têm diminuído à medida que nos afastamos dos anos 70 e do Governo Militar. A crise do governo do PT ajuda a mostrar que a sociedade está passando por um processo de mudança; e que não existe ninguém que seja absolutamente dono da verdade e dono da idoneidade moral do país. Pois isto está nas pessoas e não nos partidos. Tudo isso está começando a mostrar que o entendimento é factível, que existe o bem e o mal, lado a lado, em quaisquer circunstâncias e partido político.

A resposta do entrevistado aponta divergências que são identificadas e não-identificadas. Parece que as não-identificadas são particularizadas, ou seja, ocorrem de acordo com o momento, o que impede uma análise global desses conflitos. Além disso, o conselheiro tenta deslocar as divergências, que afluem no âmbito do Cepam, para a questão político-histórica e político-partidária atual. Apesar disso, ele acha possível o entendimento acima de interesses partidários.

As colocações acima reproduzidas e analisadas demonstram que os conselheiros têm pontos de vista semelhantes sobre o funcionamento do Conselho Estadual de Meio Ambiente da Bahia. Pode-se deduzir que apesar da existência de conflitos – ideológicos, políticos, técnicos e administrativos –, e das dificuldades nas negociações no âmbito do Cepam, os entrevistados reconhecem a existência de um esforço coletivo dos conselheiros, no sentido de que opiniões pessoais e pontos de vistas sejam superados, para que os conflitos sejam

debatidos nos campos técnicos e legais, em que são maiores as possibilidades de se chegar a um consenso.

Com base no relato dos entrevistados, deduz-se que não há um grupo dominante no conselho, o que indica que as oportunidades são iguais para todas as representações ali existentes. Por isso considera-se que o Cepram traz, na sua concepção, a marca do pluralismo, o que significa dizer, segundo Gohn (2003: 19), que prima pelo fortalecimento da sociedade civil, como forma de “corrigir as injustiças, exclusões, desigualdades e discriminações”. Daí a escolha de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos, para verificar em seus registros, como se deram os processos decisórios de concessão das licenças ambientais – Licença de Localização (LL) e Licença de Instalação (LI), e mesmo a Licença de Operação (LO).

Fazendo uma relação do conjunto das respostas dos entrevistados com a participação no processo de AIA, pode-se inferir que a participação dos membros do conselho se caracteriza pelas diversas formas e objetivos de participação abordada no referencial teórico.

Em síntese, a sociedade que geralmente é considerada a parte mais frágil de qualquer negociação, frente ao poder público e ao setor empresarial, encontra-se representada no Cepram, com igual condição que esses dois outros atores, para defender seus direitos na plenária do conselho.

Embora as opiniões acima forneçam uma parte significativa das justificativas de como se processam as negociações no âmbito do conselho – principal sujeito do discurso da gestão ambiental da Bahia e local em que as decisões são tomadas sobre a concessão ou não de licenças ambientais para projetos de significativos impactos –, elas não respondem na íntegra o questionamento deste trabalho, no que diz respeito a participação da sociedade no processo decisório do licenciamento ambiental e sua contribuição para o fortalecimento do referido instrumento.

9. PROCESSO DECISÓRIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA BAHIA

Considerações gerais

Neste item, procura-se mostrar como o Licenciamento Ambiental, principal instrumento de controle da Política de Administração de Recursos Ambientais da Bahia, está sendo implementado naquele estado pelo CRA e pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam).

Como o objeto de estudo é o licenciamento e a participação social nesse processo, cabe destacar as etapas relativas a esse instrumento. São elas: começa com a entrada do pedido de licença pelo empreendedor; o CRA analisa os documentos apresentados e define se o projeto ou atividade está sujeita ou não ao licenciamento. Se positivo, verifica se deve ser elaborado algum tipo de estudo ambiental de acordo com o grau de complexidade do projeto e/ou atividade. Dependendo do estudo, o órgão convoca o representante do empreendimento para elaboração do **Termo de Referência**¹⁴⁹ (TR), que pode ou não ser precedida da realização de uma **audiência prévia**. O TR deve conter diretrizes orientadoras para a preparação de **Estudo de Impacto Ambiental (EIA)** e, seu respectivo **Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)**. O estudo e o relatório devem ser entregues ao CRA, que analisa seu conteúdo para subsidiar a tomada de decisão quanto à concessão ou não da licença requerida.

Ainda dentro das etapas do processo de licenciamento, o órgão licenciador disponibiliza o RIMA para análise e discussão de seu conteúdo com a sociedade, em uma ou mais **audiência(s) pública(s)** a ser realizada na área de influência do projeto e/ou atividade. Mas a própria sociedade pode demandar a realização dessa audiência. Já o **Parecer Técnico**¹⁵⁰ final deve ser elaborado pelo órgão ambiental licenciador, após análise de toda a

¹⁴⁹ **Termo de Referência** – é o instrumento orientador, elaborado pelo órgão ambiental com a participação do empreendedor, que tem como finalidade estabelecer as diretrizes para a elaboração do conteúdo de estudos ambientais como: EIA/RIMA, PCA, RCA, PRAD, ALA, Diagnóstico Ambiental e Plano de Manejo. Além do empreendedor, a comunidade localizada na área de influência do empreendimento pode manifestar desejo de participar desse processo, solicitando ao CRA a realização de uma Audiência Prévia. Os resultados dessa audiência subsidiam o CRA na elaboração do termo de referência. Esse termo é encaminhado ao Cepam para apreciação e deliberação final.

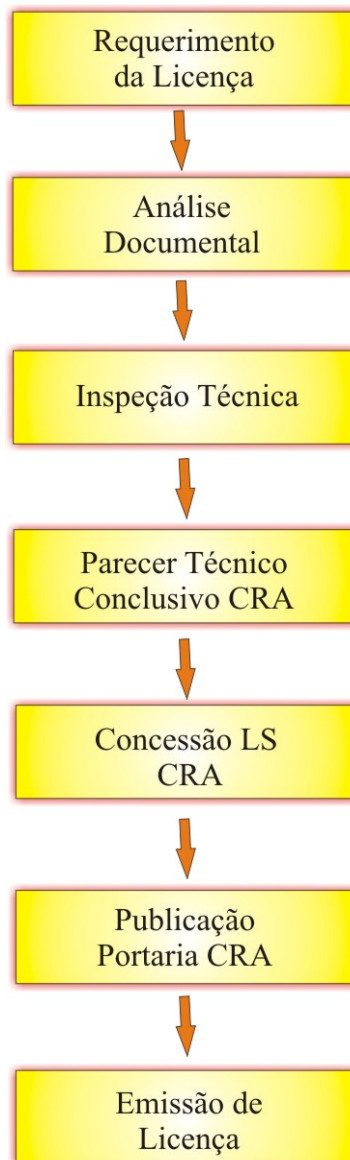
¹⁵⁰ **Parecer Técnico** – documento elaborado pelo CRA ou por órgão setorial, para concluir sobre o potencial de impacto ambiental da atividade em análise. O parecer técnico deve necessariamente enumerar sete itens, conforme previsto na Resolução do Cepam 2929, de 18 de janeiro de 2002. São eles: *(i)* dados do proponente, objetivos do empreendimento e sua relação com os programas, planos e projetos setoriais; *(ii)* caracterização do empreendimento – propostas, tecnologia (s) a ser (em) adotada (s), as ações necessárias à sua implantação e operação; *(iii)* análise do diagnóstico e caracterização ambiental da área de influência do empreendimento; *(iv)* análise da adequabilidade do prognóstico apresentado no EIA quanto aos impactos ambientais associados à

documentação apresentada pelo proponente e das demandas ou sugestões constantes da Ata da Audiência Pública. É no parecer final que o órgão manifesta-se sobre a concessão ou não da licença ambiental, mas a decisão final é tomada pelo Cepram, que pode ou não acatar o parecer do CRA.

Destaca-se do processo de licenciamento a audiência pública mereceu por parte do Cepram uma análise acurada, que resultou na Resolução Cepram 2.929, de 2002. A preocupação do conselho, quando da aprovação da referida resolução, foi formalizar a audiência prévia e a audiência pública como espaço de manifestação da sociedade, em que qualquer cidadão pode ouvir as argumentações de proponentes de atividade produtiva e da equipe encarregada da elaboração do estudo ambiental, questionar e ser ouvido nas suas contra-argumentações e demandas.

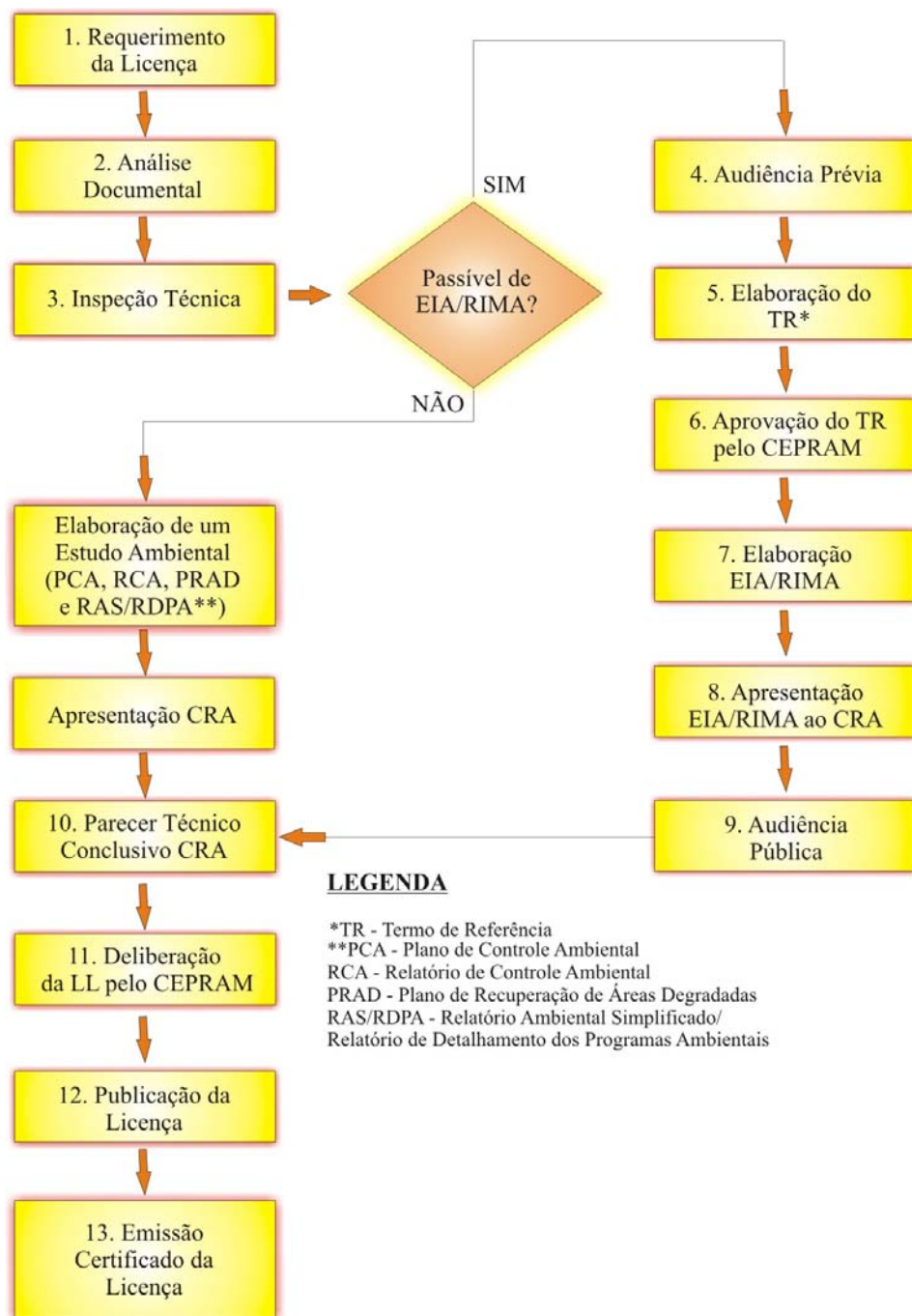
Em síntese, apresenta-se o fluxograma (Figuras 9.1 e 9.2) de como se dão às etapas do processo de licenciamento ambiental na Bahia de empreendimentos de micro e pequeno porte (Licença Simplificada) e, de médio, grande e excepcional porte que precisam elaborar estudo ambiental para obtenção da Licença de Localização:

proposta; (v) análise da adequabilidade da tecnologia proposta, das medidas propostas quanto à prevenção da poluição, minimização, controle e compensação dos impactos ambientais negativos; (vi) análise da adequabilidade dos programas propostos para o monitoramento e acompanhamento dos impactos e da qualidade ambiental futura; e (vii) parecer conclusivo quanto à proposta do empreendimento.



FONTE: Elaborado a partir do Decreto Estadual nº 7.967/01 e de normas estabelecidas pelo Cepam e CRA/BA

FIGURA 9.1. Fluxograma do Licenciamento Ambiental para Empreendimentos de Micro e Pequeno Porte



FONTE: Elaborado a partir do Decreto Estadual nº 7.967/01 e normas estabelecidas pelo Cepam e CRA/BA

FIGURA 9.2. Fluxograma do Licenciamento Ambiental para Empreendimentos de Médio, Grande e Excepcional Porte

Após essas colocações, dar-se-á continuidade à análise de discurso já iniciada neste capítulo, em que o objeto é o instrumento licenciamento ambiental. Esta análise compreende três dimensões: *(i)* a **primeira dimensão** contextualiza o instrumento licenciamento ambiental, identificando, selecionando e analisando as normas legais que o disciplinam, bem

como as instituições responsáveis pela sua aplicação; **(ii) a segunda dimensão** trata da prática discursiva, em que o exame foi efetivado com base nas entrevistas realizadas com seis conselheiros do Cepram. O propósito foi averiguar como os sujeitos do discurso, com representação no conselho – governo, sociedade civil e entidades ambientalistas –, se comportam em relação às normas legais referentes ao instrumento licenciamento ambiental, e/ou cumprem o que estão ali estabelecidos; **(iii) a terceira e última dimensão** trata da análise da prática social, que foi executada a partir de informações constantes em quatro processos de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, selecionados do período de 2000 a 2005.

A idéia era averiguar se os propósitos do licenciamento na Bahia têm conseguido colocá-lo na posição de instrumento de controle de danos ambientais. E, ainda, se a participação da sociedade no processo tem contribuído ou não para o fortalecimento daquele instrumento.

9.1 PRIMEIRA DIMENSÃO DA ANÁLISE DO DISCURSO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – CONTEXTUALIZAÇÃO

A análise consiste na releitura da historicidade do instrumento Licenciamento Ambiental, realizada a partir de textos já construídos como: leis, decretos e outros documentos técnicos, científicos e institucionais, compreendendo o período de 1973 a 2005.

Historicamente, até 1973, a Bahia tinha escassas possibilidades de exercer o controle da poluição, provocada pelas indústrias instaladas naquele estado. Isto porque os estados só podiam legislar supletivamente com base no Código de Saúde e nas normas referentes à produção e ao consumo (BRITO, RAMOS e GUIMARÃES FILHO, 1992; e OLIVEIRA, 2005).

A partir de então, o governo estadual começou a montar uma estrutura institucional para desenvolver algumas ações de controle da poluição. Para isso, criou o Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CCPB), ao qual foi delegada competência para coordenar tais ações, a serem desenvolvidas em parceria com órgãos federais e municipais.

No ano seguinte (1974), o conselho recebeu a incumbência de “... fixar normas e limites de controle da poluição ambiental”, que foi materializada em três documentos – Resoluções 3, 4 e 5 –, as duas primeiras tratando do enquadramento dos “corpos d’água das bacias dos rios Jacuípe e Joanes”, segundo seus usos preponderantes; e a Resolução de nº 5 estabelecendo “valores máximos permissíveis de substâncias tóxicas a serem lançadas nos

rios Jacarecanga e Bandeira”. Todas as resoluções tinham como principal objetivo evitar que os mananciais de abastecimento urbano e industrial fossem contaminados por efluentes industriais (LEITE FILHO, 2004:39).

Ressalta-se que nesse período, a grande maioria das normas ambientais previstas só foi efetivamente aplicada quando passou a fazer parte do conjunto de critérios a serem considerados para aprovação ou não de propostas de “Projetos Industriais” para concessão de benefícios fiscais e creditícios por instituições financeiras governamentais.

Pode-se inferir que, a partir desse conjunto de critérios ambientais, o governo da Bahia passou a exercer o controle de danos ambientais provocados pelas indústrias. Tais critérios obrigavam os proponentes de atividades industriais a adotar equipamentos tecnológicos disponíveis, que reduziam a emissão de poluentes e tratavam efluentes a serem lançados nas águas.

Diante de um cenário de contradições, o governo da Bahia¹⁵¹ iniciou um processo de criação de instituições e formulação de uma base legal, com o objetivo de retomar suas funções administrativas, ainda, que por meio de estabelecimento de parcerias com instituições federais. Conseguiu, com isso, colocar o Cepram como coordenador das ações de controle da poluição naquele estado.

Todo esse processo contribuiu para os avanços observados atualmente no ordenamento jurídico e institucional na área ambiental da Bahia, em que medidas legais foram adotadas, paulatinamente, a partir da década de 1970. Paralelamente, os investimentos feitos em pesquisa contribuíram para identificar as fontes poluidoras e estabelecer ações de monitoramento sistemático da poluição do ar e das águas naquele estado.

Mas a mesma disposição do governo, em criar instituições e delegar competência para atuar no controle da poluição e na proteção do meio ambiente, não foi acompanhada de uma efetiva operacionalização do mais importante instrumento de controle da política ambiental, que é o licenciamento ambiental.

¹⁵¹ A maioria das ações implementadas pelos órgãos públicos estava atrelada ao planejamento do governo central, particularmente, aquelas referentes ao controle da poluição, em função do Plano de Metas, que priorizava a industrialização do país. Nesse contexto, normas legais consideradas como entraves à instalação de indústrias no país foram alteradas e outras formuladas, visando atrair e facilitar a concretização desse planejamento. A época, o governo central tinha orquestrado um duplo jogo político, em que precisava: (i) demonstrar para as **instituições internacionais**, financiadoras do desenvolvimento, a boa vontade em incorporar na agenda governamental as restrições ambientais recomendadas em eventos coordenados pela ONU; e (ii) acenar para o **capital financeiro**, especialmente, o **setor industrial** – com medidas que favoreciam plenamente a instalação de indústrias no país.

Ressalta-se, no entanto, que durante quase dez anos – 1973 a 1982 – o Cepram optou por intensificar suas atividades de fiscalização de fábricas e aplicação de multas, em detrimento da operacionalização do licenciamento ambiental. Isto é um forte indicativo de que o órgão ambiental estava direcionando suas ações para corrigir problemas que poderiam ter sido detectados antes de sua ocorrência, ou seja, quando da concessão da licença para instalação e operacionalização das indústrias.

Deve-se salientar que a mudança de postura do Cepram em direção a uma efetiva operacionalização do licenciamento ambiental somente ocorreu a partir da regulamentação da Lei 3.858, em 1982, que dotou o Cepram de competência legal para “expedir as **licenças** para **localização, implantação e operação** de atividades potencialmente degradantes do ambiente”. E, ainda, a aprovação da Lei 6.938, em 1981, da Política Nacional de Meio Ambiente, que tornou obrigatório o licenciamento ambiental em todo território nacional.

A importância do licenciamento ambiental, como principal instrumento de controle da política, ficou patente na forma como o Decreto 28.687/1982, de regulamentação da Lei 3.858/80, tratou em seu texto de explicitar claramente a fase do empreendimento em que as licenças ambientais deveriam ser concedidas pelo Cepram ou pelo CRA¹⁵², *Ad Referendum* desse conselho, e qual o tipo de licença a ser concedida em cada fase. São elas: *(i)* a de **localização** – concedida na fase preliminar de planejamento da atividade; *(ii)* a de **implantação** – a ser concedida na fase de conclusão do projeto básico da atividade; *(iii)* de **ampliação, reformulação de processo e reequipamento** – requerida pelo interessado quando houvesse alterações na natureza e/ou operação das instalações, ou ainda, “na natureza dos insumos básicos; na alteração do processo produtivo; no aumento da capacidade nominal de produção ou prestação de serviço”; e *(iv)* de **operação**, concedida após a execução do projeto, anterior ao seu funcionamento. Para obtenção da licença de operação, o interessado deveria comprovar o cumprimento de exigências estabelecidas nas licenças anteriores, que são confirmadas mediante inspeção realizada pelo CRA (artigos 103 a 106, do referido Decreto).

O referido discurso legal também enumerou dezenove atividades passíveis de provocar impacto no meio ambiente, das quais sete – incisos I, III, IV, VII, IX, X e XII – são listadas como sujeitas à concessão de licenças prévias pelo Cepram para **localização, implantação, ampliação e operação**. As demais ficaram dependendo de manifestação prévia e/ou autorização do conselho. Foi também detalhada no Decreto 28.687/1982, a

¹⁵² As licenças concedidas pelo CRA deveriam ser confirmadas pelo Cepram.

documentação a ser apresentada pelo empreendedor, junto com o requerimento de cada uma das licenças ambientais acima especificada (artigos 99, 100 e 102, do Decreto 28.687/1982).

A preocupação do legislador em caracterizar e detalhar, no Decreto 28.687, o instrumento licenciamento ambiental, teve como finalidade facilitar a operacionalização imediata do instrumento pelo Cepram, ou ainda, pelo CRA, desde que autorizado pelo conselho. Talvez toda essa preocupação em fazer um detalhamento minucioso da operacionalização desse instrumento deva-se às dificuldades em implementá-lo.

Os registros que se seguem evidenciam que o detalhamento foi importante, pois naquele mesmo ano da publicação do referido Decreto, em 1982, foram concedidas 58 licenças ambientais, todas para atividades industriais, sendo: 55 licenças de localização (LL), 12 licenças de implantação (LI), 30 licenças de operação (LO) e 01 licença de alteração (LA). Situação que se repete no ano seguinte (1983), com a concessão de 56 licenças ambientais para atividades industriais e 01 para outra atividade (BRITO, RAMOS e GUIMARÃES FILHO, *Ibid*: 59).

O governo da Bahia, aperfeiçoando a política ambiental do estado, como citado anteriormente, formulou e aprovou, em 2001, a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais da Bahia, pela Lei 7.799. Nela constam os seguintes instrumentos, de operacionalização da política: *(i)* plano estadual de meio ambiente; *(ii)* sistema estadual de informações ambientais; *(iii)* educação ambiental; *(iv)* zoneamento ambiental; *(v)* criação de espaços especialmente protegidos; *(vi)* avaliação da qualidade ambiental; *(vii)* normas e padrões de emissão e de qualidade ambiental; *(viii)* avaliação de impacto ambiental; *(ix)* licenciamento ambiental; *(x)* autocontrole ambiental; *(xi)* fiscalização e penalidades. Dentre os onze instrumentos, destaca-se o **licenciamento ambiental**, em função do objeto desta pesquisa.

Inicia-se a análise do licenciamento ambiental pelo art. 38 da Lei 7.799, de 2001, que especifica as características que tornam obrigatória a obtenção da licença ambiental para projeto e/ou atividade, bem como, as etapas em que deve se encontrar o empreendimento para ser licenciado:

A localização, implantação, alteração e operação de empreendimentos, obras, atividades e serviços utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio

licenciamento, autorização do órgão ambiental competente, na forma do disposto no regulamento e normas decorrentes desta Lei.

Para orientar a concessão da licença ambiental, o CRA, no ano seguinte da aprovação da referida Lei, apoiou a publicação do documento **Licenciamento Ambiental Passo a Passo no Estado da Bahia: normas e procedimentos**¹⁵³(2002:13), elaborado por Maria Lúcia Cardoso de Souza, então Diretora de Controle Ambiental daquele Centro. No documento, consta que as atividades e/ou empreendimentos para serem enquadrados como degradantes do meio ambiente precisam preencher os seguintes requisitos:

- (i) causem prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar da população;
- (ii) causem danos aos recursos ambientais e aos materiais;
- (iii) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- (iv) afetem as condições estéticas, de imagem urbana, de paisagem ou sanitária do meio ambiente; e
- (v) infrinjam normas e padrões ambientais estabelecidos.

Considerando a importância do licenciamento ambiental para a gestão do meio ambiente, o Decreto 7.967, de 2001, que regulamentou a Lei 7.799, adotou as seguintes definições relativas ao instrumento licenciamento:

Manifestação Prévia: opinativo técnico emanado do CRA, com caráter de orientação referente à consulta feita pelo interessado sobre os aspectos técnicos e formais relativos à implantação, operação, alteração ou regularização de um determinado empreendimento ou atividade;

Anuência Prévia: ato administrativo pelo qual o órgão administrador da Unidade de Conservação estabelece as condições para a realização ou operação de empreendimentos e atividades localizados na mesma.

Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o CRA ou o Cepram, avaliam o empreendimento e estabelecem as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser observadas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, para localizar, instalar, alterar e operar empreendimentos ou atividades efetivas ou potencialmente poluidoras (destaque do Cepram)

¹⁵³ A publicação **Licenciamento Ambiental Passo a Passo no Estado da Bahia: normas e procedimentos**, de Maria Lúcia Cardoso de Souza, de 2002, foi apoiada pelo CRA. Por isso, deduz-se que as informações ali constantes são institucionais; e, que tem a função de um “Manual orientador do processo de licenciamento ambiental” em vigência na Bahia. Nessa circunstância, tais orientações podem e devem ser utilizadas por àqueles que precisam requerer a licença ambiental para seus empreendimentos ou atividades naquele estado.

Pode-se observar que a definição da expressão **licença ambiental** mantém estreita consonância com a dada pela Resolução Conama 237, de 1997, mencionada no capítulo referente ao Licenciamento Ambiental. Semelhança, também, pode ser encontrada em três tipos de licenças ambientais – licença de localização (LL), licença de implantação (LI)¹⁵⁴ e licença de operação (LO) –, previstos na política ambiental da Bahia, que devem ser requeridas em diferentes etapas de um mesmo projeto ou atividade, que seja efetiva e potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos ambientais. São elas:

Licença de Localização (LL) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidas nas próximas fases de sua implementação. A validade dessa licença é de um período mínimo, que deverá ser previsto no cronograma do projeto e no **máximo de 05 (cinco) anos**.

Licença de Implantação (LI) – concedida para a instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionamentos. Assim como a LL, a validade dessa licença é de um período mínimo, que deverá estar previsto pelo cronograma de instalação do projeto e no **máximo de 06 (seis) anos**.

Licença de Operação (LO) – concedida para a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das exigências constantes das licenças anteriores e estabelecimento das medidas de controle ambiental e condicionantes a serem observados para essa operação. Prazo de validade: **mínimo de 4 (quatro) e no máximo de 8 (oito) anos**.

Nota-se que o decreto de regulamentação da nova política manteve a quase totalidade dos procedimentos estabelecidos para as licenças ambientais constantes no Decreto 28.687, de 1982, acrescentado outros considerados importantes para facilitar o processo e fundamentar sua análise.

¹⁵⁴ Cabe salientar que as licenças de localização (LL) e de implantação (LI), prevista na Lei da Bahia, utilizam nomenclaturas diferentes da prevista na legislação federal, que são denominadas de: licença prévia (LP) e licença de instalação (LI), respectivamente.

Como a nova política foi formulada após a aprovação e vigência da Resolução Conama 237, de 1997 e da Lei 9.605, de 1998, chamada Lei de Crimes Ambientais, coube à Bahia já rever e adequar os procedimentos relativos ao licenciamento ambiental, de modo a guardar consonância com as normas federais.

Nesse sentido, a política ambiental da Bahia adequou seu texto às normas constitucionais vigentes e ao que está estabelecido na Resolução Conama e na Lei de Crimes Ambientais, mas inovou criando novas licenças, em complementação à legislação federal, de modo a atender demandas daquele estado. Assim, foram criadas as licenças de:

Licença de Alteração (LA) – concedida para a ampliação, diversificação, alteração ou modificação de empreendimento, atividade ou processo regularmente existente.

A Licença de Alteração já existia com a denominação de **Licença de Ampliação, Reformulação de Processo e Reequipamento**, desde a aprovação do Decreto 28.687/1982. A partir de então, qualquer alteração no empreendimento licenciado, seja de ampliação da infra-estrutura ou de modificação no processo produtivo, precisa ser regularizado junto ao órgão ambiental, por meio de uma licença específica, que é a de alteração.

Licença de Operação da Alteração (LOA) – essa licença deverá ser requerida pelo empreendedor depois de concluída a alteração ou modificação do empreendimento ou atividade.

Esta é uma licença que foi criada para atender situações já vivenciadas na prática, pelo empreendedor e pelo CRA. Assim, além da licença de alteração, que deverá ser solicitada durante a realização de obras e/ou de instalação de novos equipamentos, o empreendedor deverá solicitar ao órgão ambiental uma licença para o funcionamento da parte modificada do empreendimento.

Licença Simplificada (LS) – concedida para a localização, implantação e operação de empreendimentos e atividades de micro e pequeno porte. Nessa licença, deverá constar as condicionantes a serem atendidas pelo empreendedor dentro de prazos estabelecidos. Essa licença é expedida pelo CRA e obedece aos seguintes procedimentos: *(i)* expedição de única licença com os efeitos de localização, implantação e operação, para atividades de micro ou pequeno porte; *(ii)* simplificação dos memoriais e documentos a serem apresentados pelo interessado; *(iii)* custo de análise reduzido. A validade dessa licença pode ser de, no mínimo, o previsto no cronograma do

empreendimento ou atividade e **no máximo de 03 (três) anos**. (destaque nosso)

A Licença Simplificada facilitou e simplificou etapas do processo de licenciamento ambiental para projeto/atividade de micro e pequeno porte e de baixo impacto no meio ambiente, uma vez que o proponente da atividade precisa apenas de uma licença, que é a **LS**. Essa licença é concedida diretamente pelo CRA, sem necessidade de análise e aprovação pelo Cepam.

As Licenças de Alteração (LA), de Operação da Alteração (LOA) e a Simplificada (LS) foram, portanto, uma parte das novidades introduzidas pela nova política ambiental. As duas primeiras tiveram como propósito dotar o órgão ambiental daquele estado de um tipo de licença que atendesse situações em que o CRA se deparava constantemente, quando as empresas alteravam ou ampliavam suas estruturas e colocavam estas em funcionamento.

Com isso, o órgão licenciador da Bahia, mais uma vez, inovou ao inserir, no seu aparato legal, outros tipos de licenças ambientais, que inexistem na legislação federal. Apesar de Oliveira (2005: 366) afirmar que nos casos de ampliação de atividades potencialmente poluidoras, como “a legislação federal é omissa, o órgão poderá utilizar licenças existentes, como licença prévia (LP)”, que na Bahia recebeu a denominação de licença de localização (LL), licença de implantação e de operação. Segundo o autor, “em muitos casos os estudos de impacto ambiental realizados para obtenção da LP original servem como excelente subsídio para tal verificação. Em caso positivo a licença poderá ser concedida; em caso negativo, é óbvio, deverá ser negada”.

Já a **Licença Simplificada (LS)** teve como finalidade excluir etapas do processo de licenciamento ambiental que não se aplicavam a empreendimentos de micro e pequeno porte, cujos impactos ambientais e sociais são considerados insignificantes. A LS passou, assim, a atender demanda de projetos e/ou atividades que precisavam estar em dia com a norma ambiental, mas que não tinham como arcar com o ônus de três licenças ambientais.

Ainda com relação à LS o CRA criou uma espécie de declaração, denominada **Termo de Responsabilidade Ambiental (TRA)**, a ser assinada pelo empreendedor, quando do pedido da licença ambiental ou autorização ambiental, no qual ele “afirma seu compromisso de não poluir, degradar ou impactar o meio ambiente, próximo ou remoto, a curto, médio ou longo prazo”. O TRA é exigido para qualquer tipologia de empreendimento de micro e pequeno porte. Por se tratar de um documento para obtenção de licença, o TRA

deve ter firma do responsável legal pela atividade, reconhecida em cartório (BAHIA/SEMARH/CRA, 2003: 22).

Também foi criado um **Termo de Responsabilidade Ambiental**, por meio do Decreto 8.852, de 2003, específico para empreendimentos agrosilvopastoris. Nesse TRA os responsáveis se comprometem a “adequar suas atividades aos princípios do desenvolvimento sustentável prescritos nas normas técnicas e jurídicas vigentes, dentro dos prazos constantes no referido Termo”. O TRA de empreendimentos agrosilvopastoris deverá ser assinado “pelo proprietário, detentor de justa posse ou seu representante legal e pelo responsável técnico, devidamente habilitado, mediante a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, junto ao conselho profissional competente”. O registro desse documento é feito “junto à Superintendência de Desenvolvimento Florestal e Unidades de Conservação (SFC), através de procedimento administrativo próprio, produzirá os efeitos legais no que se refere a regularidade ambiental, para fins de apresentação junto ao agentes financeiros e fiscais”.

Uma outra preocupação que o legislador teve com relação ao instrumento licenciamento ambiental foi tornar claro no Decreto 7.967, de 2001, de regulamentação da Lei da política quais **Atividades ou Empreendimentos Sujeitos ao Licenciamento Ambiental**, cuja localização, instalação e funcionamento dependem de manifestação prévia do CRA. Para isso, enumerou 63 (sessenta e três) grupos de atividades.

Outras atividades devem ser avaliadas pelo órgão licenciador, quanto à existência ou não de potencial “para alterar adversamente as condições ambientais existentes no local. [...] Dependendo do bem, do atributo, que naquele caso específico é por ele mais valorizado, a ação pode ou não ser considerada adversa”. O que na prática pode significar necessidade de licença ambiental ou não (OLIVEIRA. 2005: 290).

No contexto do sistema de licenciamento ambiental, a Bahia criou um outro tipo de licença denominado **Autorização Ambiental (AA)**, a ser concedida pelo CRA, para a “realização ou operação de empreendimentos, atividades, pesquisas e serviços de caráter temporário ou para a execução de obras que não impliquem em instalações permanentes” (art. 176, do Decreto 7.967/2001).

Mesmo se tratando de um documento com caráter temporário, isto não impede que na Autorização Ambiental sejam estabelecidas condicionantes a serem cumpridas pelo proponente, durante o período de implementação do empreendimento e/ou atividade ou realização de pesquisa e/ou serviço. Nesta concepção, o prazo de validade de uma AA é de,

no **mínimo**, o **estabelecido pelo cronograma** da atividade ou empreendimento, e no **máximo 1 (um) ano**. Se o projeto ou atividade passar a configurar como de caráter permanente, o proponente deverá solicitar uma nova licença ambiental em substituição a **AA**.

A Autorização Ambiental pode ainda, receber uma outra denominação, a de **Autorização de Transporte de Resíduos Perigosos (ATRP)**, quando se referir especificamente a esse tipo de serviço.

O instrumento licenciamento, previsto na política ambiental da Bahia, traz explícito em seu texto, que próximo à data de vencimento da Licença de Operação (LO) e da Licença Simplificada (LS), o empreendedor deve requerer a **Renovação da Licença de Operação (RLO)**. Tal procedimento de renovação, que já é praticado, procura manter legalizados empreendimentos e atividades que têm um período de duração superior ao de validade da LO e da LS, conforme previsto no Decreto 7.967/2001 e na Política Nacional de Meio Ambiente.

Os mesmos discursos legais – Lei 7.799 e Decreto 7.967 –, que estabeleceram a renovação da LO instituíram o Autocontrole Ambiental e incluíram a Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA) e a Auto-Avaliação para o Licenciamento Ambiental (ALA), que tinham sido criadas por meio de resoluções do Cepam. A CTGA é exigida para renovação da LO, salvo para empreendimentos de micro e pequeno porte. E o ALA deve ser realizado pelas instituições públicas ou privadas, que tenha sua CTGA instalada, para a renovação da referida LO.

Embora o Autocontrole Ambiental conste no inciso X, do artigo 15 da Lei 7.799/2001, como um instrumento da política ambiental da Bahia, ao mesmo tempo, figura em outros artigos do mesmo diploma legal, como ferramenta para a renovação da LO.

Enquanto instrumento da política, a operacionalização do Autocontrole Ambiental se dá “através de práticas e mecanismos que minimizem, controlem e monitorem os impactos ambientais resultantes da atividade e que visem a melhoria contínua de seu desempenho ambiental e do ambiente de trabalho” (art. 209 do Decreto 7.967, de 2001).

Como ferramenta de renovação da LO, o Autocontrole se caracteriza pela operacionalização de “práticas e mecanismos” que tendem a convergir com aquelas que necessariamente devem estar previstas nos programas do EIA/RIMA e nas condicionantes das licenças ambientais. Tal afirmativa pode ser verificada nos artigos 168 e 169 do Decreto 7.967/2001, que trata do EIA/RIMA:

Art. 168 – O Estudo de Impacto Ambiental – EIA engloba o diagnóstico ambiental, a identificação, a medição, a interpretação e quantificação dos impactos, **a proposição de medidas mitigadoras e de programas de monitorização**, e sem prejuízo de outras informações que vierem a ser exigidas, deverá conter: dados do proponente, objetivos do empreendimento e sua relação com os programas, planos e projetos setoriais:

IV – definição das medidas que objetivem prevenir, eliminar ou reduzir os impactos adversos, compensar aqueles que não poderão ser evitados e ainda valorizar os efeitos positivos do empreendimento;

V – definição de programa de acompanhamento da evolução dos impactos previstos que não podem ser evitados.

Art. 169 –

IV – a descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V – a caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como a hipótese de sua não-realização;

VI – a **descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras** previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderem ser evitados e o grau de alteração esperado;

VII – **programa de acompanhamento e monitorização dos impactos** (destaques nosso).

Como se pode verificar, o próprio decreto de regulamentação da lei da política ambiental estabelece a necessidade de que conste do EIA/RIMA¹⁵⁵ programa de monitoramento dos impactos e definição de medidas que evitem, reduzam e/ou mitiguem os impactos provocados pela implantação do empreendimento ou atividade. Nota-se nesse caso, uma certa superposição em relação ao instrumento Autocontrole Ambiental, o que pode ser mais uma tentativa do órgão de fazer com que o empreendedor possa dar certa organicidade às ações dos diversos programas previstos no EIA/RIMA.

¹⁵⁵ Deve-se salientar que nem todos os empreendimentos estão sujeitos ao EIA/RIMA, mas todos estão obrigados ao Autocontrole Ambiental, exceto os empreendimentos de micros e pequeno porte.

Sabe-se que, particularmente, é com base nas informações do EIA/RIMA que são elaboradas as condicionantes que devem constar da licença ambiental a ser concedida. E, tais condicionantes, nada mais são do que medidas obrigatórias, que devem ser adotadas pelo proponente do projeto e/ou atividade durante os períodos e prazos estabelecidos na referida licença.

Ainda com relação ao instrumento Autocontrole Ambiental, do ponto de vista institucional, é um instrumento da política, cuja implementação ficou a cargo de instituições públicas e privadas, que desenvolvem atividades de grande potencial de degradação. Mas para sua implementação há necessidade de que cada instituição crie formalmente sua respectiva **Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA)**.

A CTGA foi instituída inicialmente por meio da Resolução Cepram 1.050/1995, com a finalidade de que “empresas e instituições com atividades sujeitas ao licenciamento ambiental” criassem, na sua estrutura, esta comissão, composta por no mínimo três técnicos, que desempenhem suas atividades profissionais na unidade da empresa que foi objeto da licença ambiental¹⁵⁶.

Com o advento da Lei 7.799/2001, da nova política ambiental do Estado, a CTGA recebeu como incumbência: “coordenar, executar, acompanhar, avaliar e pronunciar-se sobre os planos, programas, projetos e atividades potencialmente degradadoras desenvolvidos no âmbito de sua atividade”, que estão previstos no EIA/RIMA e na Licença de Operação. Também ficou encarregada da elaboração de relatórios a ser encaminhados periodicamente ao CRA; e, ainda, coordenar o estudo ambiental denominado **Auto-Avaliação para o Licenciamento Ambiental (ALA)**.

Assim, as empresas privadas com atividades de médio, grande e excepcional porte passaram a criar suas respectivas CTGAs, com apoio do CRA, passando a utilizar a comissão como interlocutor da empresa junto ao órgão de meio ambiente. Já as instituições públicas, inicialmente, não demonstraram interesse, o que vem demandando do CRA uma gestão junto

¹⁵⁶ O Cepram aprovou por meio da Resolução 2.933/2002, a Norma Técnica NT-002/2002 disciplinando as CTGAs. Nela está prevista que o número de membros da Comissão, que é de no mínimo três, podendo variar de acordo com o porte da empresa. A CTGA deverá ser coordenada por “um técnico de nível superior, afim com a questão ambiental e devidamente registrada no seu Conselho de Classe”.

A coordenação dessa comissão será objeto de recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), ou documento equivalente, junto ao Conselho Profissional competente, quando esse procedimento for usual. Caso a empresa não possua em seu quadro funcional técnico de nível superior, deverá apresentar ao CRA o currículo do profissional indicado pela direção para atuar como Coordenador da CTGA” (Manual de Orientação ao Cliente do CRA. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2003:23).

às instituições governamentais no sentido de que estas, como órgãos setoriais do Seara, criem suas respectivas CTGAs.

Nesse contexto, o CRA vem oferecendo cursos de capacitação para os membros de Comissões já criadas, de modo a prepará-los para realizar tarefas relativas à gestão ambiental do empreendimento, particularmente aquelas que agilizam etapas de renovação da licença de operação, de novos processos de licenciamento e do pós-licenciamento.

A **Auto-Avaliação para o Licenciamento Ambiental (ALA)** – essa ferramenta de apoio ao processo de licenciamento foi criada pela Resolução CEPRAM 1.051, de 1995. Com a aprovação da nova política essa ferramenta tornou-se obrigatória para todas as instituições públicas e privadas que desenvolvem atividades de médio, grande e excepcional porte que estão sujeitas ao licenciamento ambiental.

A ALA¹⁵⁷, conforme consta do Manual de Orientação ao Cliente do CRA (2003:25), “consiste em um processo de auto-avaliação que permite às empresas incorporarem ao processo de licenciamento as suas propostas de controle para um melhor desempenho ambiental das suas unidades”. A ALA, assim como outros estudos ambientais mais complexos, é elaborada com base em diretrizes estabelecidas em um Termo de Referência, que deve ser previamente aprovado pelo CRA, conforme prevê o Decreto 7.967, de 2001. A ALA constitui-se, portanto, em um documento que deve ser apresentado ao CRA para a Renovação de Licença de Operação (RLO), de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente.

Verifica-se que diversos artigos da Lei 7.799, da política ambiental da Bahia, expostos até agora, reforçam a operacionalização do instrumento Autocontrole Ambiental e da ferramenta Auto-Avaliação para o Licenciamento Ambiental, como o art. 41, da referida lei e o art. 174 do Decreto 7.967/2001:

Art. 41 – As normas regulamentares desta Lei poderão definir procedimentos especiais para o licenciamento ambiental, de acordo com a localização, natureza, porte e características da obra ou atividade, prevendo, dentre outros:

IV – critérios para agilizar e simplificar os procedimentos para concessão da licença de alteração e renovação da licença de

¹⁵⁷ Na visão do CRA, a ALA é um instrumento de educação ambiental. Justifica isso, afirmando que ao operacionalizá-lo, as organizações públicas e privadas estão internalizando “os princípios para a prática do autocontrole ambiental” (*op.cit.*).

operação das atividades e empreendimentos que **implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental**, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Art. 174 – Serão estabelecidos pelo CRA, mediante aprovação do CEPRAM, critérios para agilizar e simplificar os procedimentos para concessão da licença de alteração e renovação da licença de operação das atividades e empreendimentos que implementem **planos e programas voluntários de gestão ambiental**, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental (destaques nosso).

Pode-se afirmar que existe uma certa correlação entre o instrumento Autocontrole Ambiental, que está sendo “exigido das instituições”, para a renovação da LO, com as normas da ISO-14.000¹⁵⁸ de gerenciamento de atividades de empresa que tem impacto no meio ambiente.

Deve-se, salientar que as organizações que desenvolvem atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, de certo modo, já estão submetidas ao controle estatal, pois, ao receber a licença ambiental, elas se comprometem a cumprir com as inúmeras condicionantes ali previstas. É fato que algumas daquelas não cumprem o que ficou acordado na licença ambiental, confiando nas dificuldades que o órgão ambiental tem de fazer verificação *in loco*. No entanto, isso pode ser resolvido com uma política efetiva de fiscalização das empresas licenciadas pelo órgão ambiental.

Existem, também, empresas que adotam uma política de controle dos danos ambientais muito mais rígida do que aquelas emanadas da política ambiental, que são aquelas preconizadas na série ISO-14.000, seja por exigência do mercado, seja por vontade própria daqueles que querem agregar valor ambiental a seus produtos, ou utilizá-los em propaganda e *marketing*.

A concepção teórica do Autocontrole Ambiental e da CTGA, que passou a ser exigida para a **Renovação da Licença de Operação (RLO)**, é uma tentativa, que o CRA vem fazendo, de obter apoio dos empreendedores no controle ambiental de suas atividades produtivas e dos programas estabelecidos no EIA/RIMA para aqueles empreendimentos que

¹⁵⁸ As normas ISO-14.000 começou a ser pensada a partir da Conferência de Estocolmo (1972), mas foi após a realização da Rio-92 que o assunto passou a ser tratado como prioridade, iniciando no ano seguinte sua fase de elaboração que durou até 1996. Da série ISO-14.000, a 14.001, é a que permite identificar todos os impactos ambientais, além de poder ser utilizada por qualquer tipo de organização, industrial ou de serviço, de qualquer porte, de qualquer ramo de atividade (LACERDA, Paulo Roberto S. Brandão. ISSO 14000, 2002. Disponível em: < <http://eng.pauloroberto.sites.uol.com.br/iso14.htm> >. Acesso em 02 jun. 2006).

realizaram esse estudo; e, por sua vez, de condicionantes constantes da licença ambiental. Tanto que o CRA, enquanto órgão ambiental da Bahia, tem procurado estabelecer parceria com as instituições públicas visando sua operacionalização. Para isso, ele vem investindo na criação de Comissões Técnicas de Garantia Ambiental (CTGAs) e no treinamento de técnicos daquelas instituições que já criaram suas respectivas CTGAs como, o Departamento de Estradas e Rodagens da Bahia (DERBA), Superintendência de Recursos Hídricos (SRH), Companhia de Desenvolvimento Urbano da Bahia (CONDER), Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (EMBASA), Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), Secretaria da Cultura e Turismo.

De qualquer modo, a atuação sistemática do CRA, no âmbito de organizações do estado, tem como finalidade impedir que o instrumento caia no esquecimento. Na realidade, os órgãos setoriais do estado, que dependem de licenciamento para executar suas ações, têm sido convencidos pelo CRA a criar suas CTGAs, como forma de agilizar a tramitação de processos de licenciamento ambiental. Nas palavras de Ney Marom, Diretor de Controle Ambiental, atual Chefe de Gabinete daquele Centro, as CTGAs, quando instituídas em todos os órgãos que fazem parte do Seara,

[...] representarão, também, uma economia substancial para o estado, pois vão dispor de técnicos capacitados para a realização dos processos ambientais, dispensando, dessa forma, a contratação de serviço de terceiros e de despesas com viagens de funcionários tanto do órgão interessado como do CRA para a vistoria do mesmo empreendimento nas diversas etapas da obra. Além disso, vale ressaltar que elas vão agilizar o Licenciamento Ambiental das atividades desenvolvidas por cada instituição que já tem instalada a sua CTGA¹⁵⁹.

Na entrevista, percebe-se que o Diretor daquele Centro expressa uma certa expectativa em relação às CTGAs e na operacionalização do instrumento Autocontrole Ambiental, de que, ao serem implementados pelas organizações públicas, estas se encontrem qualificadas para promover o próprio monitoramento e a auto-avaliação para o licenciamento. A CTGA faz o parecer técnico para novos projetos, o qual é encaminhado ao Cepram, que toma a decisão quanto à concessão ou não da licença ambiental.

Cabe, no entanto, esclarecer que o órgão setorial, ou mesmo o CRA, não concede licença de localização. O CRA só emite a primeira licença para empreendimentos de micro e

¹⁵⁹ Notícia disponível em: <<http://www.cra.ba.gov.br/noticias.cfm?idnoticia=2000>>. Acesso em 23 jan. 2006.

pequeno porte quando a licença é simplificada (LS). Os empreendimentos de médio, grande e excepcional porte recebem sua primeira licença (Licença de Localização) do Cepram.

A persistir esta política, isso indica que o CRA está tentando equacionar problemas do instrumento licenciamento ambiental, por meio de apoio de empreendedores privados e públicos nas atividades de pós-licenciamento, em que o órgão encontra maiores problemas. De qualquer modo, deve-se alertar que tal apoio não poderá se transformar em um autolicenciamento, pois poderia comprometer a lisura que deve ter um processo de licenciamento.

Para se compreender as implicações referentes ao Autolicenciamento, menciona-se o posicionamento de Fink, Alonso Jr. e Dawalibi (2004: 62):

Sem amarras absolutas, entretanto, o autolicenciamento torna-se perigoso, na medida em que sujeito a interferências. **Fica desacreditado e falha como mecanismo de controle, não sendo possível reconhecer critérios básicos para qualquer julgamento, como isenção e neutralidade, nas pessoas que avaliarão o projeto apresentado**, pois muitas vezes os interesses de seus superiores hierárquicos, dentro do ente federativo, estarão em jogo, gerando toda sorte de pressões aos integrantes do órgão licenciador (destaque nosso).

Os mesmos autores, referindo-se ao autolicenciamento no âmbito de instituições públicas complementam:

[...] **atenta contra o princípio da isonomia, colocando o particular em situação de desvantagem com o empreendedor público**, o fato de este (Estado) contar com agência licenciadora própria, não precisando se submeter a qualquer órgão externo. O princípio insculpido no art. 170, VI, da Constituição Federal, sujeita todos às regras gerais da atividade econômica, dentre elas o cuidado com o meio ambiente (destaque nosso).

Assim, não basta a aparência preventiva. **Deve existir efetivo licenciamento, com regras claras, impessoalidade e tratamento igualitário entre o empreendedor público e o privado**, estando ambos sujeitos ao mesmo regime (destaque nosso).

[...] no âmbito processual, o autolicenciamento seria obstacularizado expressamente pelos arts. 134, I e 135, V, da CPC¹⁶⁰. O primeiro prevê

¹⁶⁰ CPC – Código de Processo Civil.

impedimento do julgador em processo “de que for parte”. No segundo “Reputa-se fundada a suspeição de parcialidade do juiz, quando: V – interessado no julgamento da causa em favor de uma das partes. [...] O mesmo deve ocorrer no processo de licenciamento, máxime porque o bem em apreço merece atenção especial e qualquer modo de vinculação na apreciação do projeto comprometerá a segurança necessária exigida pela sociedade, titular do patrimônio ambiental”.

Ao autolicensing-se, a Administração atenta contra a impessoalidade, como já visto, porém atinge, sobretudo o conteúdo moral de todo o processo de licenciamento, contaminando-o em face do contraste gritante do senso comum e do interesse coletivo com a conduta administrativa perpetrada (*op. cit.*: 63-65).

Em suma, pode-se concluir que não há dúvida de que o CRA e o Cepam têm procurado, desde 1980, aperfeiçoar e criar novas ferramentas para gestão do meio ambiente, especialmente as de apoio à operacionalização do instrumento licenciamento ambiental e o pós-licenciamento. A preocupação em criar outros instrumentos de controle ambiental e adequar aqueles já em uso em outros países é observada, especialmente, a partir da formulação e aprovação da Lei da Política de Administração de Recursos Ambientais e de sua regulamentação, em 2001, até os dias atuais.

Mas, um dos maiores desafios que vem sendo enfrentado pelo CRA é incorporar na rotina do órgão e dos proponentes das atividades produtivas, as novas ferramentas de gestão ambiental. Das vantagens enumeradas pelos seus defensores, destacam-se: *(i)* a adoção voluntária de medidas preventivas e de monitoramento ambiental pela própria direção da empresa; *(ii)* redução do risco de acidentes ambientais; *(iii)* redução dos desperdícios de insumos utilizados no processo produtivo; e *(iii)* facilidade na renovação da licença ambiental, em função de registro de acompanhamento sistemático das atividades da empresa, que deve ser encaminhado periodicamente para o CRA.

9.2 SEGUNDA DIMENSÃO DA ANÁLISE DO DISCURSO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – PRÁTICA DISCURSIVA

A análise a seguir compreende a prática discursiva, em que os sujeitos do discurso do licenciamento ambiental assumem determinados papéis nas diversas etapas que compreende o processo de licenciamento. Nesse contexto, os sujeitos do licenciamento podem atuar como enunciadores e como enunciados do discurso. Como enunciadores, os sujeitos

analisam processos, emitem pareceres e/ou relatórios, participam de debates e da tomada de decisões. Como enunciados, os sujeitos não marcam uma atitude pessoal em relação ao que anunciam, apenas expressam o ponto de vista institucional.

Para se obter subsídio para uma análise da participação da sociedade no processo de licenciamento, buscou-se, junto aos atores sociais, que representam diferentes segmentos da sociedade no âmbito do Cepam, coletar informações sobre essa participação e suas contribuições para o aperfeiçoamento do referido instrumento.

Com base em tais premissas, procurou-se obter subsídios para responder as seguintes indagações sobre o licenciamento ambiental: **o licenciamento ambiental cumpre seu papel de instrumento de controle de atividades poluidoras e/ou utilizadoras de recursos ambientais? A participação da sociedade, nesse processo, tem contribuído para tornar o instrumento de licenciamento transparente e livre da ingerência política e econômica?**

A finalidade desses questionamentos era investigar como se processa o licenciamento ambiental no âmbito do Cepam; as dificuldades enfrentadas na operacionalização do instrumento e se nesse processo há ingerência política e econômica. E, ainda, se os demais sujeitos do discurso – empreendedor e sociedade – têm conseguido, dentro de suas respectivas áreas de atuação, cumprir com o previsto nas normas legais que disciplinam o instrumento licenciamento ambiental.

Para responder às questões formuladas, procurou-se, na primeira pergunta, investigar **como se dá o cumprimento do aparato legal referente ao licenciamento ambiental:**

- em conformidade com o previsto nas normas legais**
- ajustado ao longo do processo em função do empreendimento**
- segue independente do empreendimento – negociações técnicas e políticas**
- omissão de uma ou mais etapas previstas.**

A maioria das respostas dos entrevistados foi geral, não se atendo às alternativas propostas. Nesse aspecto, registra-se que o representante da FETAG manifestou o seguinte posicionamento:

[...] quando o empreendedor quer se adequar ao licenciamento ambiental, faz todo o processo via órgão ambiental do estado, no caso o CRA. Ao entrar com o pedido de licenciamento é gerado um processo. Se esse processo refere-se a empreendimento de médio, grande ou excepcional porte e impacto ambiental, ele passa pelo Cepram. Tem outros casos de licença ambiental que não precisa passar pelo Cepram, pois são empreendimentos de micro e pequeno porte. Já os grandes projetos são importantes passar pelo Cepram, por ser este o Órgão Superior deliberativo da política ambiental do estado. E o empreendimento causa impacto na economia, na sociedade e também no meio ambiente. Então, o Cepram atua, também, como revisor do licenciamento, quando ele ajusta condicionantes, ou acrescenta outras além daquelas sugeridas pelo CRA. Quando os processos de licenciamento passam no Cepram, eles sofrem um aperfeiçoamento. O Cepram é um [...] conselho tripartite, ali está a opinião: *(i)* dos empreendedores, por meio de suas federações; *(ii)* dos ambientalistas, por meio das ONGs; *(iii)* dos trabalhadores, por meio de suas federações; *(iv)* do estado, por meio dos órgãos ali representados. Ou seja, é uma representação dos diversos interesses da sociedade. Eu acredito que essa democracia participativa, esse fórum de participação, que é o Cepram, proporciona fazer os ajustes nessas condicionantes e quem ganha nessa questão é o meio ambiente.

Pode-se observar, pelas colocações do conselheiro, que os pedidos de licenciamento de empreendimentos ou atividades seguem sua tramitação, conforme previsto na lei e nas normas administrativas, independente da tipologia do empreendimento. Contudo, o entrevistado menciona que o processo de licenciamento, ao passar pelo Cepram “sofre um aperfeiçoamento, pois são acrescentadas outras condicionantes além daquelas sugeridos pelo CRA”. Isso pode indicar que há uma preocupação, dos membros daquele conselho, em atender outras demandas da sociedade, de modo a harmonizar os interesses ali representados.

Na seqüência, o indicado pela ONG Gambá ao responder à questão precisou melhor o que deve ser analisado pelo Cepram, que são os processos de licenciamento ambiental referentes às primeiras licenças. Mas destaca que os conselheiros podem “avocar para o Cepram qualquer outra licença que seria de competência do CRA”.

Pode-se deduzir, pela entrevista do indicado da ONG Gambá, que os membros do Cepram gozam de ampla liberdade para avocar processos, questionar o posicionamento do órgão ambiental e do relator ou pedir vistas de processos de licenciamento. Porém, parece que

esse papel tem sido mais utilizado pelos representantes de ONGs no âmbito do conselho, pois aquele entrevistado afirma que “representantes de ONGs ambientalistas levantam mais questões sobre os empreendimentos; levantam dúvidas; pedem vista do processo; divergem de membros governamentais, que já concordam com o parecer do CRA e dos empresários”.

Levanta-se, aqui, a seguinte indagação. Será que existe uma tendência de representantes de órgãos governamentais no conselho em aceitar o que já foi decidido pelo CRA, sem antes analisar documentos constantes do processo?

O conselheiro faz, ainda, um relato de como os processos de licenciamento ambiental são discutidos em plenária, durante a reunião mensal do Cepram

[...] nessa reunião são analisados os projetos, tanto os mais fáceis quanto os mais complicados, aqueles com EIA/RIMA. [...] Toda reunião, a gente pode pedir destaque para qualquer um, ou vista quando há divergência; pode também adiar a aprovação se não está devidamente acertado. [...] Quer dizer, tem uns projetos que são bem discutidos, dependendo da complexidade e do que algum conselheiro acha.

Observa-se, pelo discurso do conselheiro, que o Cepram recebe o processo de pedido de licença ambiental já devidamente instruído pelo CRA, inclusive com parecer técnico final, atendendo, desse modo, o disposto nas normas legais vigentes naquele estado. Mesmo assim, o processo passa por uma nova análise de um conselheiro relator, a quem é delegada tal tarefa, cujo resultado é o voto do conselheiro, devidamente justificado, a ser apresentado em plenária. Na justificativa de seu voto, o conselheiro poderá confirmar ou não a posição do CRA; seu posicionamento também poderá ser acatado na íntegra ou em parte pelos demais membros do conselho, e mesmo não ser aprovado.

Parece que o grau de preocupação inicial do conselho em verificar se todas as etapas foram cumpridas pelo órgão licenciador, ou seja, se todas as exigências cabíveis foram feitas e atendidas pelo empreendedor, está em função do porte e da importância do empreendimento a ser licenciado. O entrevistado menciona ainda que nem todos os processos são analisados detalhadamente pelos demais membros do Cepram, situação confirmada pelo entrevistado quando afirma que

[...] Têm projetos que nem se discute direito porque todo mundo já olhou o processo e concordou com o parecer. Nesse caso não tem discussão, vale o que o CRA encaminhou e o parecer do relator. [...] Todo processo tem um relator; tem processo que é um pregão como se fala, e, é assim passa batido.

Na mesma direção está o comentário feito pelo representante da SEMARH, que diz

Você tem a questão do licenciamento em que 20 ou 30 processos devem ser analisados numa reunião do conselho, mas a maioria deles não exige um detalhamento rigoroso. Além disso, nos processos constam parecer do CRA; que é um parecer consistente. Quando não há nenhum problema ou conflito, o parecer do relator tende a coincidir com o do CRA, acrescentando, talvez, alguma condicionante que ele ache que deve constar do processo. Discutimos rapidamente os processos e aprovamos. Com isso, avançamos e ganhamos mais tempo. Aqueles processos que ninguém tem nada a declarar, que todo mundo já viu na pauta, a gente põe em bloco e já aprova. Às vezes se consegue aprovar a metade da pauta, e aí nos dedicamos a outra metade, que pode ser de processos em que existem dúvidas.

A resposta do conselheiro confirma que há sempre um certo grau de subjetividade na apreciação da maioria dos processos de licenciamento ambiental, que são menos conflituosos; enquanto aqueles processos em que existem dúvidas são analisados em profundidade. Isso indica que há uma preocupação maior dos conselheiros, com os problemas que a instalação e funcionamento de empreendimentos de maior complexidade, que se deduz ser aqueles de grande e excepcional porte, ou com localização questionada pelas comunidades locais, e que poderão provocar impacto significativo no meio ambiente.

O importante é que os conselheiros possam verificar se “a pretendida licença atende ao interesse público para a proteção do qual foi instituído o licenciamento, ou seja, a harmonização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente” (OLIVEIRA, 2005: 314).

Por outro lado, na ótica do representante da FIEB, o Cepram vem amadurecendo ao longo do tempo, e “isso tem levado a que sejam encaminhados para licenciamento pelo conselho somente processos de empreendimentos de maior porte, que exijam um estudo ambiental completo e extenso, como o EIA/RIMA”.

A resposta do indicado pela FIEB confirma que o Cepram centra sua análise em projetos mais polêmicos e mais impactantes de empreendimentos. No entanto, ignora que aquele conselho é responsável pela concessão da primeira licença – licença de localização – para empreendimentos de médio, grande e excepcional porte. Pode-se, também, perceber que, embora esse representante, seja um crítico contumaz do conselho e de seu funcionamento, reconhece que ele vem aperfeiçoando suas atribuições ao longo do tempo.

A pergunta sobre o cumprimento do aparato legal referente ao licenciamento ambiental não foi respondida diretamente pela indicada do DERBA/SEINFRA. A conselheira se limitou ao discurso oficial, enumerando outras ferramentas que foram elaboradas pelo CRA e Cepram, como a Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA) e a auto-avaliação para o licenciamento ambiental, que, na sua opinião, teve como finalidade aprimorar e facilitar o processo de licenciamento ambiental daquele estado. A resposta não esclarece sobre o cumprimento de normas legais relativas ao instrumento licenciamento, pelo órgão licenciador.

A exceção foi dos representantes da FAEB, que mantendo coerência com o que foi perguntado, responderam que “todas as etapas do licenciamento são cumpridas antes do processo ser encaminhado ao Cepram” e o conselho é responsável apenas pelo parecer final.

Os entrevistados ainda mencionam uma situação excepcional, vivenciada no âmbito do conselho, em que foi concedida a oportunidade para que o proponente de um **“empreendimento de excepcional porte”** e sua equipe de engenharia fizessem uma breve apresentação do projeto para os conselheiros. Naquela reunião, os representantes do empreendedor anotaram as considerações feitas durante os debates, obtendo, com isso, subsídios para o aprimoramento do projeto e do estudo ambiental a ser realizado pela equipe multidisciplinar.

Não obstante, os conselheiros reconheceram que isso não agilizou procedimentos administrativos a serem cumpridos, quando da solicitação oficial da licença ambiental, mas contribuiu para o aperfeiçoamento do empreendimento e para o estudo ambiental a ser realizado.

Com o propósito de complementar a pergunta anterior, uma outra questão foi elaborada, com o objetivo de investigar o que efetivamente é aplicado na prática do discurso legal. Desse modo, foi feita a seguinte indagação: **Existe norma aprovada referente ao licenciamento ambiental, mas que não é operacionalizada em função de alguma dificuldade?**

Na resposta a esta indagação, o representante da FETAG exemplifica com duas situações em que as normas não são efetivamente cumpridas. Uma referente à implantação de empreendimento de aquíicultura, que foi regulamentada pelo Cepram e que, posteriormente, verificaram que feria o disposto em uma norma federal. Na sua opinião, “esse é um caso que ainda demanda debates e uma ampla discussão com os diversos segmentos da sociedade”. Uma outra norma, cuja situação difere da primeira, refere-se à instalação de antena por empresas de

telefonia celular. O conselheiro acredita que, além da norma disciplinando a atividade, a aplicação de multas (e outras penalidades previstas) contribuiria para que as empresas ajustassem seus interesses econômicos com o da coletividade. Na visão do entrevistado, “a questão da norma de instalação de antena para as empresas de telefonia celular precisaria ser mais estudada e cumprida”.

Observa-se, no caso, que algumas etapas do licenciamento carecem de reajuste, de acordo com a tipologia do empreendimento ou atividade, para que atendam características específicas destes(as). Isto, na realidade, se constitui em uma demanda que deverá ser atendida pelo órgão ambiental, após estudos que orientem a elaboração de normas legais complementares, que atendam as diversidades verificadas.

Complementando a resposta do representante da FETAG, a indicada pelo DERBA/SEINFRA menciona que há necessidade de aperfeiçoamento de normas referentes ao licenciamento, para que estas possam ser aplicadas. Cita, como exemplo o caso da própria instituição, cujas obras eram enquadradas em três critérios simultaneamente – tamanho, valor do investimento e número de funcionários. Com o triplice enquadramento, projetos de pavimentação de estrada, muitas vezes de menos de 200 km, passavam a figurar como de excepcional porte ou como uma indústria poluidora. Esta situação perdurou até o ano 2000, quando foi elaborada uma Norma Técnica disciplinando o licenciamento ambiental de empreendimentos que apresentam essa tipologia.

As colocações anteriores guardam correlação direta com a dos representantes da FAEB, que optaram, também, por exemplificar sua resposta, com uma situação vivenciada no âmbito do Cepram. De acordo com os entrevistados, aquele conselho aprovou Norma Técnica disciplinando o licenciamento de atividade mineradora nas Áreas de Proteção Permanentes (APPs). Posteriormente, o Conama baixou uma resolução proibindo a exploração econômica nas APPs, sendo que, a partir daí, a norma do Cepram perdeu seu efeito e o impasse passou a perdurar, **porque a quase totalidade da atividade mineradora ocorre nas APPs.**

Aqueles entrevistados afirmam que o conselho ambiental da Bahia solicitou ao Conama uma revisão de seu posicionamento. Enquanto isso, as mineradoras já licenciadas continuam a desenvolver suas atividades com certa preocupação, quanto ao que ocorrerá quando tiverem que requerer a renovação da Licença de Operação. Isto porque as normas legais do estado da Bahia, que disciplinavam tal atividade, bem como as condicionantes estabelecidas na LO para uma renovação posterior, perderam sua validade, a partir da superveniência de norma federal contraditória.

Deve-se salientar que em 28 de março de 2006, após mais de seis meses de realização dessa entrevista, o Conama baixou a Resolução 369, definindo “os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação” em APPs.

Caixa 9.1

A mineração nas APPs, de acordo com a referida Resolução, somente poderá ocorrer:

Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I – utilidade pública:

c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;

II – interesse social:

d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

III – intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.

Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

I – a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos.

Seção II

Das Atividades de Pesquisa e Extração de Substâncias Minerais

Art. 7º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a extração de substâncias minerais, observado o disposto na Seção I desta Resolução, fica sujeita à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental-EIA e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente-RIMA no processo de licenciamento ambiental, bem como a outras exigências, entre as quais:

I – demonstração da titularidade de direito mineral outorgado pelo órgão competente do Ministério de Minas e Energia, por qualquer dos títulos previstos na legislação vigente;

II – justificação da necessidade da extração de substâncias minerais em APP e a inexistência de alternativas técnicas e locacionais da exploração da jazida;

III – avaliação do impacto ambiental agregado da exploração mineral e os efeitos cumulativos nas APP's, da sub-bacia do conjunto de atividades de lavra mineral atuais e previsíveis, que estejam disponíveis nos órgãos competentes;

IV – execução por profissionais legalmente habilitados para a extração mineral e controle de impactos sobre meio físico e biótico, mediante apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica-ART, de execução ou Anotação de Função Técnica-AFT, a qual deverá permanecer ativa até o encerramento da atividade minerária e da respectiva recuperação ambiental;

V – compatibilidade com as diretrizes do plano de recursos hídricos, quando houver;

VI – não localização em remanescente florestal de mata atlântica primária.

§ 1º No caso de intervenção ou supressão de vegetação em APP para a atividade de extração de substâncias minerais que não seja potencialmente causadora de significativo impacto ambiental, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, substituir a exigência de apresentação de EIA/RIMA pela apresentação de outros estudos ambientais previstos em legislação;

§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para as atividades de pesquisa mineral, observado o disposto na Seção I desta Resolução, ficam sujeitos a EIA/RIMA no processo de licenciamento ambiental, caso sejam potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, bem como a outras exigências, entre as quais:

I – demonstração da titularidade de direito mineral outorgado pelo órgão competente do Ministério de Minas e Energia, por qualquer dos títulos previstos na legislação vigente;

II – execução por profissionais legalmente habilitados para a pesquisa

mineral e controle de impactos sobre meio físico e biótico, mediante apresentação de ART, de execução ou AFT, a qual deverá permanecer ativa até o encerramento da pesquisa mineral e da respectiva recuperação ambiental.

§ 3º Os estudos previstos neste artigo serão demandados no início do processo de licenciamento ambiental, independentemente de outros estudos técnicos exigíveis pelo órgão ambiental.

§ 4º A extração de rochas para uso direto na construção civil ficará condicionada ao disposto nos instrumentos de ordenamento territorial em escala definida pelo órgão ambiental competente.

§ 5º Caso inexistam os instrumentos previstos no § 4º, ou se naqueles existentes não constar a extração de rochas para o uso direto para a construção civil, a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascente, para esta atividade estará vedada a partir de 36 meses da publicação desta Resolução.

§ 6º Os depósitos de estéril e rejeitos, os sistemas de tratamento de efluentes, de beneficiamento e de infra-estrutura das atividades minerárias, somente poderão intervir em APP em casos excepcionais, reconhecidos em processo de licenciamento pelo órgão ambiental competente, atendido o disposto no inciso I do art. 3º desta resolução.

§ 7º No caso de atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, a comprovação da averbação da reserva legal, de que trata o art. 3º, somente será exigida nos casos em que:

I – o empreendedor seja o proprietário ou possuidor da área;

II – haja relação jurídica contratual onerosa entre o empreendedor e o proprietário ou possuidor, em decorrência do empreendimento minerário.

§ 8º Além das medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no art. 5º desta Resolução, os titulares das atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais em APP ficam igualmente obrigados a recuperar o ambiente degradado, nos termos do § 2º do art. 225 da Constituição e da legislação vigente, sendo considerado obrigação de relevante interesse ambiental o cumprimento do Plano de Recuperação de Área Degradada-PRAD (destaque nosso).

FONTE: Resolução Conama 369, de 28/03/2006¹⁶¹.

¹⁶¹ Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=67&IDPagina=342>. Acesso em 30 jun. 2006.

Pode-se, portanto, inferir, pelas respostas dadas pelos conselheiros da FETAG, DERBA/SEINFRA e FAEB, que o órgão ambiental enfrentou e ainda enfrenta dificuldades para fazer com que os proponentes de atividades produtivas, sujeitas ao licenciamento ambiental, cumpram com o previsto na política ambiental. Isso em parte pode ser atribuído às divergências existentes entre as normas legais federais e a estadual. E, uma outra parte, apesar de não identificada pelos conselheiros, pode ser atribuída à questão financeira, pois a adoção de qualquer medida preventiva vai representar, num primeiro momento, ônus para o empreendedor.

Deve-se salientar que tal situação é enfrentada por todos os órgãos ambientais do País. Tal constatação indica a necessidade de aperfeiçoamento constante de normas legais, de modo a acompanhar as transformações que ocorrem em todos os campos, econômico, social e ambiental.

Para os entrevistados, existem um conjunto de dificuldades que impede o cumprimento das normas legais referentes ao licenciamento ambiental. Pode-se verificar, nas respostas acima, que os conselheiros exemplificaram as dificuldades com casos reais que foram debatidos no âmbito do conselho, enquanto outro grupo de entrevistados, cujas respostas serão analisadas a seguir, indicam vagamente a existência dessa problemática.

O representante da ONG Gambá afirma que “todas as normas têm sido cumpridas. O que existe são algumas dificuldades, que considera normal”. A resposta não deixa claro quais as dificuldades enfrentadas e quem as enfrentam, se o proponente ou o órgão gestor do meio ambiente ou mesmo o Cepam.

Na visão do indicado da FIEB, grande parte da problemática referente ao licenciamento deve-se à dificuldade em definir os limites de competência de cada ente federado. Segundo o entrevistado, este é “um problema que afeta o país inteiro e gera graves conflitos legais de competência, além de vácuos no exercício do direito ambiental”.

Observa-se que o conselheiro aponta, como problema para o não cumprimento de normas referentes ao licenciamento, a indefinição que perdura entre as diversas instâncias de governo, a quem cabe a emissão da licença ambiental. Semelhante posicionamento pode ser encontrado nas falas da indicada pelo DERBA/SEINFRA. Segundo a entrevistada, “continua a existir dificuldade e conflito entre a lei estadual e a federal, que afeta diretamente o empreendedor, que fica no meio do caminho, porque os órgãos não sabem a quem compete o licenciamento”.

No capítulo referente ao licenciamento ambiental deste trabalho, foram mencionadas as condições que definem quando um empreendimento deve ser licenciado pelo Ibama, estado e município.

No entanto, é reconhecido por todos os níveis governamentais do país, que nas situações em que a competência para emissão da licença depende de uma definição da área de influência do empreendimento, fica difícil para o órgão ambiental saber se aquela licença é de sua competência ou não. Trata-se de caso complexo, que demanda pesquisa mais aprofundada e desenvolvimento de metodologias que ajudem a delimitar o impacto provocado pelo projeto – área de influência direta e indireta. Na situação atual, e como está previsto na norma legal federal referente ao licenciamento ambiental, esse é um critério subjetivo, cuja interpretação fica a cargo de cada órgão gestor do meio ambiente e da equipe multidisciplinar, encarregada da elaboração dos estudos ambientais.

Na operacionalização do instrumento licenciamento ambiental, os diferentes atores da sociedade que participam desse processo continuam a enfrentar diversas dificuldades. Algumas relacionadas diretamente com a atuação dos órgãos gestores e outras com a inexistência de normas que atendam as especificidades de problemas relativos ao licenciamento ambiental. Em função disso, procurou-se investigar: **De modo geral, o licenciamento tem ocorrido antes ou depois do empreendimento instalado?**

A mudança de postura do empreendedor em relação ao licenciamento ambiental pode ser observada nas respostas dadas pelos conselheiros. O indicado pela FETAG diz que, “nos últimos anos, houve uma mudança na postura do empreendedor em relação ao licenciamento ambiental. Este tem procurado regularizar a situação ambiental de seu projeto antes de implantá-lo”. Mas tal fato deve-se às exigências de agentes financeiros, como explicitado abaixo pelo entrevistado:

A licença ambiental é uma condicionante para obtenção de recursos financeiros para o empreendimento. E essa exigência de organismos nacionais, e até internacionais, tornou-se um mecanismo essencial da política ambiental, pois, graças a essa exigência, os novos empreendimentos têm uma tendência de se adequarem à legislação ambiental. Existem empreendimentos que foram implantados antes da lei ambiental nova e que estão se adequando. Isso é salutar para o meio ambiente. Além disso, obedecer e/ou cumprir com a legislação, hoje, é ter um valor agregado para qualquer empresa e empreendimento, independente de seu porte – micro,

pequeno, médio, grande e excepcional. Até porque, hoje o comércio interno e externo exige respeito ao meio ambiente. O que corresponde a um valor agregado, que está sendo formalizado na série ISO-14.000 e nos selos de qualidade que formam o padrão internacional.

O representante da FETAG atribui a mudança de postura por parte do empreendedor a organismos financiadores de projetos. Sobre o assunto em pauta, foi feita observação em capítulos anteriores deste trabalho, no qual se destacou o papel desempenhado pelas agências internacionais financiadoras do desenvolvimento do País, no cumprimento de normas ambientais pelos grandes projetos.

Certamente que os empreendimentos, de médio e grande porte, têm que atender às condicionantes ambientais para obtenção de financiamento, mas também àquelas emanadas da Lei 6.938, de 1981, da Política Nacional de Meio Ambiente, que prevê no seu art. 12, que:

As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Também disciplinando o assunto, a Política de Administração de Recursos Ambientais da Bahia, aprovada pela Lei 7.799, de 2001, estabelece em seus artigos 61 e 62:

Art. 61 – A concessão de incentivos governamentais de qualquer natureza, bem como a participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito para implantação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente degradadores, ficam condicionados à apresentação da licença ou autorização ambiental acompanhada de certidão de cumprimento de seus condicionantes, bem como das prescrições desta Lei e normas dela decorrentes.

Art. 62 – As instituições ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, que promovam ações complementares às obrigatórias, em consonância com os objetivos, princípios, fundamentos e diretrizes desta Lei, ou que comprovadamente utilizem tecnologias mais limpas, terão prioridade na obtenção de financiamento pelos estabelecimentos oficiais de crédito e fomento.

Parágrafo único – As normas tributárias do Estado deverão prever a concessão de isenções, benefícios e incentivos fiscais específicos para as instituições e empreendimentos que se enquadrem nas condições deste artigo. (destaques nosso)

Como se pode observar, a norma federal, bem como a estadual, condicionaram a concessão de incentivos e créditos pelos estabelecimentos oficiais ao cumprimento de normas ambientais. Antunes (2005:183-184) afirma que a instituição financeira, além de ter obrigação de exigir o licenciamento ambiental deve, ainda, “verificar se as normas, os padrões e os critérios legalmente fixados estão sendo cumpridos pelo empreendedor beneficiário do empréstimo ou financiamento”. O jurista alerta que:

[...] em havendo denúncia de que o financiado não está observando algum padrão ambiental, cabe ao agente financeiro diligenciar junto ao órgão ambiental para se certificar da situação. Uma vez comprovada a inadimplência quanto às normas ambientais, o agente financeiro deverá sustar a liberação de parcelas, sob pena de incidir solidariamente em responsabilidade (*op.cit.*).

O designado pela ONG Gambá concorda que o licenciamento tem ocorrido antes, mas exemplifica que no passado alguns empreendimentos...

[...] principalmente, projetos de irrigação no Oeste do estado, até de grande porte, entravam com os pedidos da licença ambiental com o empreendimento já funcionando. Por isso, a gente tinha que conceder a LL, e automaticamente passar para a LO, porque o empreendimento já estava operando e a licença era concedida apenas para regularizar uma situação existente.

Apesar de ambos entrevistados – da FETAG e da ONG Gambá – não mencionarem, em suas respostas, o advento da Lei 9.605, de 1998, “Lei de Crimes Ambientais”, esta também tem sido apontada, por juristas ambientais, como responsável pela mudança na postura dos proponentes de projeto e/ou atividade, em procurar o órgão ambiental para regularizar a situação do empreendimento.

A resposta dada pelo designado da FIEB coincide com a dos demais conselheiros, quando afirma que “[...] de modo geral, o licenciamento ambiental tem ocorrido antes da implantação do empreendimento”.

Uma análise das respostas dadas pelo representante da FIEB, em relação ao processo de licenciamento, revela pontos contraditórios. Às vezes, o entrevistado questiona o papel do conselho e de seus membros; em outras, as normas ambientais e o controle exercido pelo Estado sobre atividades poluidoras. Ao mesmo tempo em que critica a realização de audiência pública, defende a democracia participativa.

A indicada pelo DERBA/SEINFRA optou por ilustrar sua resposta com a situação vivenciada pelo órgão em que trabalha

Acontece, às vezes, de a gente atropelar o licenciamento na execução de obras de pequeno porte. As de grande porte são obras planejadas [...] como a do programa do BID “Reduto Rodoviário”.[...] você tem condições de fazer um planejamento [...] mas, a gente tem às vezes obras emergenciais, [...] diria emergencial, por causa de movimento, por causa dos buracos que vão aumentando nas rodovias. Então o órgão opta por atender a comunidade e por evitar que ocorram acidentes. O órgão tem dado entrada no CRA do requerimento, acompanhado de estudos ambientais e do comprovante de pagamento de todas as taxas e tudo mais. Mas, o CRA, pela dificuldade de ter técnico disponível, às vezes não marca a inspeção de imediato, atrasando os demais procedimentos. O órgão ambiental tem passado, às vezes, até 01(um) ano para dar a licença.

As colocações feitas pela representante do DERBA/SEINFRA tendem a parecer uma justificativa da instituição em que trabalha, pelo não cumprimento de normas ambientais na execução de obras de recuperação de estradas, categorizadas como emergenciais. De acordo com a conselheira, tal acontece “pelo risco de acidentes potenciais que os problemas identificados apresentam; e a demora na obtenção de licenças ambientais, que muitas vezes, só são concedidas após um ano da entrada do requerimento no CRA”.

Nesse sentido, não se pode deixar de mencionar que parte dessa problemática vivenciada pelo DERBA deve-se ao número excessivo de pedidos de licenças protocolados no CRA, que em 2004 totalizou quase 2 mil processos, e de janeiro a junho/2005 chegou a mais de setecentos, conforme pode ser verificado no Quadro 9.1 abaixo.

QUADRO 9.1 – Quantidade de pedidos de Licenças Ambientais protocolados CRA período 2000 a jun/2005

Tipos de licenças	Quantidades Licenças Ambientais /ano						TOTAL
	2000	2001	2002	2003	2004	Jun/2005	
AA-Autorização Ambiental	454	221	36	50	60	43	864
LA-Licença de Alteração	-	29	41	37	46	22	175
LI-Licença de Implantação	102	71	52	46	61	32	364
LL-Licença de Localização	141	89	43	57	53	29	412
LOA-Licença de Operação da Alteração	1	8	26	14	18	6	73
LO-Licença de Operação	189	182	120	160	137	65	853
LS-Licença Simplificada	4	556	1.011	1.464	1.354	520	4.909
RLO-Renovação da Licença de Operação	18	32	39	42	72	33	236
TOTAL	909	1188	1368	1870	1801	750	7886

FONTE: CRA/BA

Na área de licenciamento, o CRA conta com uma equipe de 52 pessoas. Desse total, 6 ficam na assessoria e direção da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC); 10 na Coordenação de Licenciamento de Projetos de Infra-Estrutura (COLIPI); 17 na Coordenação de Licenciamento Simplificado e Autorização Ambiental (COLISA); 11 na Coordenação de Licenciamento Ambiental de Projetos Agrossilvopastoris (COAGRO); e 8 na Coordenação de Avaliação de Impacto Ambiental (COIMP) (CRA, 2006: 67-69).

Em contrapartida, a indicada pelo DERBA menciona que as obras programadas, que são financiadas pelo BID, seguem todas as etapas do processo de licenciamento. Isso reforça a afirmativa do representante da FETAG de que o cumprimento de normas ambientais naquele estado, referentes ao licenciamento, tem ocorrido graças à sua inserção como pré-requisito para obtenção de crédito de órgãos financiadores.

Na seqüência de sua entrevista, a conselheira diz que o DERBA está tentando superar as dificuldades relacionadas ao licenciamento ambiental, por meio de treinamento de seus técnicos pelo CRA. A idéia é criar, no âmbito interno daquela instituição, a Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA). A Comissão passará a adotar todos os procedimentos necessários para o licenciamento de obras a serem executadas pelo DERBA, deixando a cargo do CRA e Cepam a verificação *in loco* das informações constantes dos processos, a análise da documentação apresentada, o parecer conclusivo que poderá apenas ratificar aquele elaborado pela CTGA/DERBA e a emissão da licença propriamente dita.

Já os representantes da FAEB afirmam, também, que o usual é o proponente do projeto ou atividade obter a licença ambiental antes da instalação e funcionamento do empreendimento. Mas reconhecem que existem exceções em que a demora de concessão da licença, coopera para a ocorrência de instalação e funcionamento de empreendimentos antes de sua legalização perante as normas legais ambientais.

Do conjunto das respostas obtidas sobre “se a licença ambiental antecipa a instalação de empreendimentos e/ou atividades”, pode-se observar que a maioria afirma que, nos últimos anos, as licenças são concedidas na fase de planejamento do projeto. O marco da mudança de postura, por parte dos empreendedores, segundo o representante da FETAG, foi a entrada em vigor da nova lei ambiental daquele estado, em 2001, e das exigências estabelecidas pelos agentes financiadores de projetos, que ocorreram a partir de então.

Salienta-se que essa é a opinião do conselheiro, embora não se tenha dados que possam confirmar ou não tal posicionamento. Entretanto, pode-se afirmar que na Lei 6.938,

de 1981, da Política Nacional do Meio Ambiente, recomenda, em seus artigos 12 e 14, às instituições públicas financeiras responsáveis pela concessão de financiamentos, incentivos financeiros e outros benefícios, que observem o cumprimento da legislação ambiental pelo empreendedor; e a perda de tal benefício, se “ficar comprovado o não cumprimento de medidas necessárias à preservação ou correção dos danos causados pela degradação da qualidade ambiental”.

Nos casos em que licenças ambientais são concedidas após a implantação ou execução de empreendimentos, os conselheiros justificam que isso ocorre em função da morosidade na tramitação e análise do requerimento pelo órgão ambiental.

Deve-se salientar que, mesmo reconhecendo que existem exceções como as descritas pelos conselheiros, isso não isenta o empreendedor do cumprimento da lei ou de sofrer as penalidades nela previstas. Pelo contrário, obriga-o a desenhar cenários em que as situações críticas e inevitáveis devem ser previstas, de modo a dispor de toda documentação necessária para obtenção de licença ambiental, quando da ocorrência de uma atuação emergencial. Embora ocorrendo ação emergencial, como a exemplificada pela indicada do DERBA, em que a obra começa a ser executada sem a respectiva licença ambiental em função do interesse da comunidade, Antunes (2005: 147) alerta que:

O licenciamento ambiental de um empreendimento é, **ele próprio, uma medida tomada em defesa do interesse público.** [...] O licenciamento ambiental efetuado de forma correta é matéria de interesse público. [...] O interesse público é um só e deve ser buscado na compatibilização das diferentes questões que são suscitadas pela intervenção sobre o meio ambiente (destaque nosso).

Do lado do órgão licenciador, cabe verificar se os procedimentos legais e administrativos que disciplinam as etapas do processo de licenciamento ambiental estão sendo observados na íntegra e se devem ser revistos, de modo a reduzir o tempo de tramitação do processo, bem como se os mesmos devem ser aplicados a todas as tipologias de empreendimentos; ou se algumas etapas podem ser suprimidas, quando se tratar de obras categorizadas como emergenciais.

Pela análise, sabe-se que, na Bahia, já existe a figura jurídica de **Licença Simplificada (LS)**, que talvez possa atender essas exceções. No caso de ser insuficiente para tal, caberia ao órgão ambiental fazer uma análise criteriosa de questões não rotineiras, de

modo a verificar se o discurso legal e administrativo em vigor, relativo ao licenciamento praticado, atende a realidade observada.

Em função da problemática que abrange todo o processo de licenciamento ambiental, procurou-se investigar se a saída seria a terceirização. Para isso, foi formulada a seguinte questão: **O licenciamento ambiental pode ou não ser terceirizado?**

Na visão do representante da FETAG, não apenas o licenciamento, mas todos os demais instrumentos de controle ambiental, não devem ser terceirizados. Ele menciona que existe uma crescente demanda por licença ambiental e que o estado da Bahia tem encontrado dificuldade para atender. Por isso, sugere

[...] contratar novos agentes, novos biólogos e outros profissionais para o monitoramento e o acompanhamento das condicionantes do licenciamento. Criar esses mecanismos, não achar que terceirizar vai resolver o problema. [...] o estado tem que dinamizar sua máquina. Em que pese à parte do licenciamento, a Bahia evoluiu muito, agora precisa evoluir na parte do acompanhamento do cumprimento do que foi estabelecido e do ativo que foi gerado a partir do licenciamento. Existem muitas condicionantes que são passíveis de acompanhamento.

O entrevistado questiona a terceirização do licenciamento, apresentando como alternativa uma atuação do órgão na fiscalização e no monitoramento ambiental. Para o conselheiro os dois instrumentos deveriam ser operacionalizados no pós-licenciamento, conforme já previsto na política. Contudo, o que se observa é que tais ferramentas continuam a constar nos textos de normas legais, recebendo em alguns estados, inclusive na Bahia, até certa atenção dos órgãos gestores do meio ambiente, mas sem uma perspectiva de uma operacionalização sistemática.

Incrementar a fiscalização e o monitoramento, como sugerido pelo indicado da FETAG, ajudaria o órgão licenciador a obter subsídios para o aperfeiçoamento do instrumento licenciamento ambiental. Esse subsídio poderia ser coletado durante o exame do cumprimento, por parte do empreendedor, das condicionantes constantes da licença; oportunidade em que também poderá averiguar se estas devem passar por uma revisão em função da realidade observada; e ainda, se cabe aplicar penalidades pelo desrespeito às normas legais; entre outros.

O designado da FETAG vê e identifica no instrumento Autocontrole como uma forma de terceirização do licenciamento. No entanto, alerta que

[...] nada funciona 100% na natureza. Alguns empreendimentos que fizeram sua auto-avaliação, o órgão ambiental teve que fazer uma vistoria para poder se manifestar. Então a autoavaliação é um dos instrumentos da política ambiental, mas eu acho que é um instrumento que precisa de um monitoramento apurado. Não é porque a empresa está se autolicienciando que não tenhamos que verificar *in loco*.

O representante da FETAG demonstra preocupação com a possibilidade de terceirização do licenciamento, assunto já abordado anteriormente. Deve-se, no entanto, ressaltar que de acordo com as normas legais, o licenciamento, por ser um instrumento de controle da política ambiental, demanda para sua operacionalização competência do órgão licenciador. Competência essa, que foi delegada aos Entes Federados pela Constituição Federal. E foi com respaldo nas normas constitucionais, que o Conama baixou a Resolução 237, de 1997. Na Resolução ficou explicitado a quem cabe licenciar: o Ibama, no âmbito federal; os órgãos estaduais de meio ambiente e os órgãos municipais de meio ambiente que estão também investido do poder de polícia para desenvolver essa atividade.

O designado pela ONG Gambá acha que o licenciamento ambiental não deve ser terceirizado. Deixa claro que **o licenciamento é uma função pública**. Tal posicionamento comunga com o de vários segmentos da sociedade, especialmente os ambientalistas, que afirmam que mesmo existindo falhas na administração pública, cabe ao governo assumir a gestão do meio ambiente e intermediar os conflitos entre os diferentes atores envolvidos no processo. Como já explicitado, o licenciamento é uma função do Estado, pois se caracteriza, segundo Fink, Alonso Jr. E Dawalibi (2004) “como serviço público típico”. Além disso, deve-se destacar que o Estado é o único que pode avaliar e disciplinar atividades econômicas e seus respectivos impactos no meio ambiente e na saúde humana.

A ambigüidade que tem caracterizado até agora o posicionamento do indicado pela FIEB se mantém quando responde a esse questionamento. Num primeiro momento, manifesta-se contrário à terceirização do licenciamento, considerando esta “uma atividade de tutela do Estado e que a grande solução para o fortalecimento da gestão ambiental é a transferência desse instrumento para as instâncias locais”. Mas, ao mesmo tempo, chama a atenção para o que está estabelecido na Constituição Federal de 1988 a esse respeito, de que o **meio ambiente é obrigação de todos**.

Na visão do conselheiro, “caberia aos governantes criar meios para que o empreendedor informasse ao órgão público sobre o seu projeto, os impactos que resultariam de

sua implantação e as medidas que seriam adotadas para evitar, minimizar e corrigir os efeitos adversos dos impactos”. Tudo isso, seria informado ao governo por meio eletrônico, em situação análoga à que ocorre atualmente com o imposto de renda...

[...] o órgão ambiental receberia todas as informações pela Internet e concentraria o foco de sua atenção na fiscalização e na regulamentação das atividades mais poluidoras ou predadoras. [...] O estado então, faria a fiscalização para verificar se aquelas informações estavam corretas. Então, antes de terceirizar eu diria que se pense em direito de cidadania para não se criar uma estrutura de Estado gigantesca ou até privada.

Isso não é autolicenciamento, porque não é você que se licencia é o Estado. Este cumpre seu papel na hora em que bota um formulário, e mantém um órgão fiscalizador e regulador, que é colocado à disposição dos clientes, semelhante à Secretaria da Receita Federal, em que o formulário e as regras do jogo são claramente definidas. Ou seja, você informaria quanto de água e energia você consumiu, quanto de poluente você colocou nos corpos d’água. Isso, em última análise, ajudaria o governo saber quanto de resíduo você produziu e de que tipo, se sólido, líquido ou gasoso.

O órgão fiscalizador e regulador tomaria conhecimento disso e exerceria seu papel de fiscal e regulador, como todas as agências nacionais – de telecomunicações, de energia, de água.

Salienta-se que, mesmo a idéia parecendo interessante, há um longo percurso a ser percorrido até se chegar a um sistema como o proposto pelo conselheiro. Pois a questão ambiental não se resume apenas em informações de dados quantitativos quanto à utilização de recursos ambientais, mas a um processo decisório que leva em consideração estudos dos meios socioeconômico, físico e biológico e suas inter-relações, além de outros empreendimentos localizados na área.

Há consenso geral de que todas as formas que a humanidade tem empregado para se apropriar da natureza acarretam efeitos adversos – destruição, escassez e mesmo extinção de espécies. Por isso, tornou-se necessário o Estado intervir, controlando e regulando os diversos usos dos recursos ambientais pelas atividades econômicas, de modo a proteger os direitos de todos – individuais e coletivos. Tal situação encontra respaldo nos princípios 2 e 3, da Declaração do Rio de Janeiro de 1992:

Princípio 2

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios

recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Na realidade, a intervenção estatal na gestão do meio ambiente fundamenta-se na crença de que somente o Poder Público – pelo aparato legal, administrativo e o exercício de Poder de Polícia do qual se encontra investido – é capaz de estabelecer regras de proteção e restrição de uso dos recursos ambientais, especialmente, daqueles considerados importantes para a sobrevivência do homem e mesmo para a continuidade das atividades produtivas.

O entrevistado propõe o não-licenciamento, ou seja, apenas o registro do empreendimento/atividade, o que difere totalmente do que está previsto na legislação da Bahia.

A representante do DERBA/SEINFRA foi taxativa ao afirmar que o licenciamento naquele estado não pode ser terceirizado. Ampara seu posicionamento contrário, nas sérias falhas verificadas em diversos estudos ambientais encomendados pela sua instituição de origem, cuja correção só foi possível graças à atuação do órgão licenciador.

Por outro lado, a conselheira é contraditória ao defender o autolicenciamento – que é o início do processo de terceirização –, por achar que as instituições públicas estão mais capacitadas para cumprir com as normas legais ambientais, desde que recebam treinamento do CRA para proceder ao autolicenciamento, enquanto as empresas privadas não. Assim, a entrevistada chega a afirmar que “se os órgãos do estado, como DERBA, EMBASA e CERB se capacitarem para o autolicenciamento reduzirá pela metade os problemas e a quantidade de processos para análise”.

Porém, cabe chamar a atenção para o fato de que, tanto do lado das instituições públicas, quanto das privadas, existem problemas quando se trata de cumprir com o estabelecido em normas legais ambientais. É de conhecimento geral que governos federal, estadual e municipal têm dificuldade em respeitar as leis que foram por eles mesmos formuladas. Na mesma dinâmica que formulam e aprovam leis, outras são elaboradas, alterando no todo ou em parte, aquelas que consideram prejudiciais aos planos de governo,

partidos políticos ou outros interesses não muito claros. Como resultado dessa dinâmica na elaboração de leis, o quadro legal fica complexificado, pois algumas normas legais se superpõem a outras existentes; outras, por sua vez, estabelecem contradições, gerando conflitos cuja resolução da contenda fica a cargo do poder judiciário.

Quanto às empresas privadas, historicamente sempre discordaram de normas legais que geram ônus, o que é patente, no caso das ambientais. Mas, algumas empresas têm procurado cumprir voluntariamente, normas ambientais como aquelas constantes da série ISO-14.000. Afinal, inúmeras vantagens podem ser obtidas pelas empresas, especialmente aquelas que exportam seus produtos. Outras optam pela adoção voluntária de normas ambientais mais rígidas quando vislumbram a possibilidade de reduzir custos com insumos e/ou matéria-prima utilizadas no processo produtivo, e, ainda, agregar valor ambiental ao produto e conquistar novos mercados. Exemplifica-se com o caso da empresa Boticário¹⁶², em que aquela empresa compreendeu que a sustentabilidade de seu negócio ao longo do tempo, dependia da adoção de medidas ambientais conservacionistas. Por isso, criou em 1990 a Fundação o Boticário de Proteção à Natureza (FBPN), que é mantida com parte de seus ganhos (10%) e de outras parcerias, cujos recursos são aplicados em projetos voltados para a conservação de recursos ambientais.

Em princípio, os designados da FAEB entendem que tudo pode ser terceirizado, inclusive o licenciamento ambiental. Mas, tal medida demanda uma auditoria muito eficiente e estudo bem elaborado, de modo a apresentar os diversos cenários possíveis de ocorrerem.

A esta afirmativa cabe colocar a visão de Fink, Alonso Jr. e Dawalibi (2004), que inicialmente são contrários à terceirização do licenciamento, em função das normas legais em vigor. No entanto, afirmam que se entendimentos jurídicos sobrevierem no sentido de que os proponentes de atividades se autolicenciem, o órgão ambiental terá que investir mais na atividade de fiscalização. Os juristas são taxativos ao afirmarem que o repasse dessa atribuição, que é de Estado, só deve ser concretizada se acompanhada de controle social, via participação da sociedade. A população deverá atuar em conjunto com órgãos, como Ministério Público, que poderá ajudá-la no controle.

¹⁶² A empresa Boticário foi criada em 1977, como uma pequena farmácia de cosméticos na cidade de Curitiba/PR. Atualmente a empresa possui mais de 2.500 lojas de varejo tanto no Brasil quanto em outros cinco países. Como utiliza matéria-prima natural, para seus perfumes, loções e cosméticos, a empresa resolveu investir na conservação de áreas naturais, criando em 1990 a Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. (informações disponíveis em:< http://www.iaf.gov/grants/downloads/boticario_port.pdf>. Acesso em 01 jun. 2006).

Em síntese, na opinião dos conselheiros o licenciamento ambiental é uma atribuição do Estado, por isso deve permanecer sob a responsabilidade deste. Aqueles que se manifestaram a favor da terceirização, colocaram diversas condicionantes importantes que devem ser adotadas antecipadamente antes que tal instrumento passe para a responsabilidade do empreendedor.

Ainda no bloco de perguntas referentes à operacionalização do instrumento licenciamento ambiental, procurou-se averiguar a vulnerabilidade do instrumento às pressões políticas de governantes e dirigentes de órgãos públicos na Bahia. Afinal, a sociedade tem se preocupado com a possibilidade de desvirtuamento do licenciamento, que é um instrumento de prevenção e controle de danos ambientais. Isto porque o órgão licenciador e mesmo os técnicos, que atuam na análise de processo de licenciamento, são passíveis de sofrerem pressão tanto de setores produtivos quanto de partidos políticos, que apóiam a implantação de atividades produtivas no país. Pois, incentivar a instalação de atividades produtivas traz significativos benefícios políticos para o governante, além da possibilidade de gerar renda e emprego, aumentar a arrecadação de impostos e diminuir os conflitos sociais.

Levando-se em conta a existência de tais premissas buscou-se averiguar se o órgão ambiental da Bahia sofria problemas de descontinuidade ou de ingerência política e econômica, na operacionalização do instrumento licenciamento ambiental. Para isso, foi inserida no instrumental de campo, a seguinte questão: **O sistema de licenciamento ambiental tem sofrido alteração em função da troca de dirigentes do CRA ou de outras instâncias de poder ao longo dos anos?**

Em resposta a indagação, o representante da FETAG afirmou que o arcabouço de procedimentos legais sobre o licenciamento ambiental naquele estado encontra-se consolidado, por isso não sofre alteração. A possibilidade é de que

[...] em uma mudança futura de governo deve-se aperfeiçoar mais ainda a gestão do meio ambiente, principalmente o instrumento de licenciamento ambiental. Agora que se criou uma Secretaria de Meio Ambiente, as expectativas são grandes, particularmente em relação a uma mudança na política ambiental.

Na visão do conselheiro e daqueles que representam a ONG Gambá, o DERBA/SEINFRA e a FAEB, os procedimentos relacionados ao licenciamento ambiental são mantidos independentes de mudanças nos principais cargos dos órgãos públicos.

A designada pelo DERBA/SEINFRA acrescenta, ainda, que independentemente de normas relativas ao licenciamento, a mudança significativa que ocorreu foi de indicados pelas ONGs que participam como membros do conselho. Essas mudanças refere-se a indicação de representantes para o Cepram, que estão previstas no Decreto 7.967, de 2001, para todos os membros daquele conselho. Isso, no entanto, não alterou procedimentos consolidados, como por exemplo, os relativos a etapas do processo de licenciamento ambiental.

Nesse sentido, cabe ressaltar que também a direção do CRA, que é o órgão ambiental da Bahia, e a equipe técnica que analisa os processos de licenciamento ambiental têm tido uma permanência significativa nas suas respectivas funções. As mudanças de governos, nos últimos anos, afetaram muito pouco a rotina daquele Centro e do próprio Cepram.

A única opinião divergente em relação à questão formulada foi do representante da FIEB. Para o entrevistado

[...] o CRA como um órgão público de Estado, apesar de ter um corpo técnico bem estruturado e regras bem claras disciplinando suas atividades não está imune à pressão externa. Os próprios técnicos, com competência reconhecida têm medo de dar pareceres; omitem-se de alguns deveres e obrigações por força da pressão social. Quer dizer, é inevitável que eles sofram a pressão política e que essa pressão se reflita na rotina do órgão.

Contrapondo a resposta do entrevistado, de que os técnicos do CRA enfrentam dificuldades de natureza técnica e política, e de que, não estão imunes às pressões políticas e sociais, quando estão analisando processos de licenciamento, dois técnicos do CRA que atuam diretamente na análise de processo de licenciamento ambiental, em conversa informal sobre o assunto, reconheceram que existe pressão tanto econômica quanto política. No entanto, afirmam que tal pressão não influencia nas decisões tomadas pelo CRA, pois

[...] a preocupação maior da direção daquele Centro é que cada Parecer Técnico emitido – seja concedendo ou negando a licença ambiental – esteja bem fundamentado, para não gerar problemas futuros com a sociedade afetada, com as ONGs ambientalistas, com o empreendedor e mesmo com o Ministério Público.

Desse modo, a preocupação maior do técnico quando analisa processos de licenciamento é verificar a documentação apresentada, se há necessidade de complementação,

se corresponde com o que foi verificado na vistoria técnica, se atende todas as normas legais previstas, para então emitir um parecer bem fundamentado tecnicamente e legalmente.

Apesar de os técnicos do CRA não enfatizarem a questão financeira como uma das dificuldades enfrentadas por aquele órgão, Antunes (2005) afirma que esta é uma das mais importantes. A falta de recursos financeiros se torna evidente na implementação de ações de gestão ambiental, particularmente na operacionalização do licenciamento ambiental (necessidade de recursos para vistoria técnica de empreendimentos) e no pós-licenciamento (monitoramento e fiscalização).

Em suma, a maioria das respostas indica que os procedimentos referentes ao licenciamento ambiental vêm se mantendo de acordo com o previsto, independente de mudanças políticas.

Na análise do conjunto de respostas referentes ao instrumento licenciamento ambiental, verificou-se que a participação dos atores institucionais (CRA e Cepam) e dos empreendedores, público e privado, nas audiências, prévia e pública, é significativa, porque têm objeto e objetivos claros neste processo. Um é propor normas legais, aplicá-las e verificar o cumprimento dessas no âmbito técnico-administrativo e tomar decisões a partir dos registros documentais. O outro ator, que é o empreendedor, tem como objetivo a obtenção da licença para instalação e funcionamento do empreendimento.

Observa-se que a participação dos dois atores, no processo de licenciamento, está baseada em normas legais e administrativas e também, em aspectos técnicos e políticos. Comparando a participação identificada – institucional e do empreendedor público e privado – com o referencial teórico, nota-se que esta cobre todos os objetivos da participação, previstos para o processo de AIA, apresentados por André *et al* (1999).

Embora a sociedade só tenha sido mencionada, até agora, na pessoa de seus representantes no conselho, ela também participa diretamente de etapas do processo de licenciamento ambiental, que são as audiências pública e prévia, relativas a empreendimentos que tiveram que elaborar o EIA/RIMA. Nessas audiências, os indivíduos têm a oportunidade de se manifestar, sem intermediação de representantes. Em função disso, procurou-se investigar se a participação da sociedade em etapas do processo de licenciamento, conforme previsto na norma legal, tem contribuído para o fortalecimento e aperfeiçoamento desse instrumento da política ambiental.

A participação da sociedade no processo de gestão ambiental é um direito conquistado recentemente no país, que vem ocorrendo a partir de 1987, quando foi incluída no discurso legal – Resolução Conama 009/87. Assim, para saber qual o grau de participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental, incluiu-se algumas questões referentes a esse tema.

Desse modo, foi perguntado aos conselheiros: **Sabe-se que, conforme prevê a norma legal, a Audiência Pública tem o caráter predominantemente consultivo. Na Bahia, a sociedade tem espaço durante as audiências públicas para apresentar sugestões?**

A resposta do indicado pela FETAG foi de que a sociedade tem espaço para manifestar seus posicionamentos nas audiências públicas. Complementa ressaltando as vantagens que tal reunião representa para os diferentes atores envolvidos no processo de licenciamento

A audiência, por mais que ela não seja deliberativa, é um espaço privilegiado para a sociedade. Nas audiências podem surgir propostas [...] que podem ser acatadas e transformadas em condicionantes. [...] Muitas dessas condicionantes são aprovadas, outras não. Eu acho que as audiências são momentos importantes, em que surgem debates, proposições, discordâncias e concordâncias. Acredito que as audiências ajudam qualquer processo de licenciamento, principalmente daqueles empreendimentos de grande ou médio impactos. As audiências são interessantes, porque, durante sua realização, podem surgir elementos que subsidiem não só o órgão ambiental na elaboração de condicionantes, como também outras instituições governamentais. Nas audiências podem ser obtidas informações; quando se escuta a população. E o órgão ambiental ou o conselho pode transformar alguns daqueles anseios em propostas de políticas ou condicionantes. Acho que nós temos que investir mais em audiências públicas [...] para que o povo participe, e conheça o EIA/RIMA, para poder compreender os mecanismos de controle de gestão ambiental, o licenciamento e os instrumentos da política de meio ambiente.

Pela resposta do entrevistado, pode-se inferir que este considera as audiências, espaços privilegiados de manifestação da sociedade, em que todos aqueles que têm interesse e participam, ganham algo: o empreendedor, porque pode ser alertado antecipadamente sobre problemas desconhecidos, além de passar a ter noção da população que reside nas áreas

próximas do empreendimento; a sociedade, porque aprende a ouvir as argumentações feitas pelos representantes da empresa investidora e da equipe que elaborou o estudo ambiental, apesar da linguagem técnica utilizada. E, ainda, pela oportunidade de defender direitos coletivos, de mostrar a situação daqueles que serão atingidos diretamente pelos efeitos adversos do empreendimento e de apresentar demandas por serviços essenciais, como o emprego, educação, treinamento, entre outros. E, por último, o governo pela oportunidade de conhecer a real dimensão dos problemas sociais, econômicos e ambientais, que afetam as comunidades, bem como as inúmeras sugestões dessas para solucioná-los.

Na opinião de Antunes (2005: 341), a Audiência Pública para a administração “...tem a função de ser um momento no qual poderá ser feita a aferição das repercussões junto à sociedade do empreendimento proposto”. Apesar de ter um caráter consultivo, o autor alerta que “como um ato oficial [...] seus resultados devem ser levados em consideração”.

Já para o designado da ONG Gambá, na audiência pública, “muitas vezes a sociedade não tem o espaço que deveria e como gostaria. Atribui isso, aos atores mais organizados e com maior poder de pressão”. A consequência se reflete da seguinte forma: “muitas coisas não são efetivamente seguidas, de acordo com a própria consulta pública na audiência pública”.

A visão do conselheiro reflete, de certo modo, sua convivência de perto com os principais atores do processo de licenciamento.

O representante da SEMARH vê a audiência pública como importante para a sociedade civil. E acrescenta.

[...] quando eventualmente ocorre alguma falha nesse espaço de negociação, isso acaba gerando um forte debate no Cepram; além de pedido e motivo de vista ao processo e checagem diretamente com a comunidade. Temos algumas instituições muito atuantes nesse controle, como por exemplo, a FETAG, que inclusive tem um bom representante no conselho. Ele está sempre muito atento, particularmente, quando o processo de licenciamento se refere a barragem, que demanda a recolocação de pessoas afetadas. [...] Existem segmentos da sociedade organizada que têm representantes dentro do conselho. Assim, se não for feito como deve ser feito, esses representantes pedem vistas ao processo [...] e a gente tem que partir para um processo de negociação e buscar informação nas atas de reuniões que aconteceram com as comunidades. Eu acredito que o processo tem melhorado bastante, pode não estar ainda perfeito, mas, a tendência natural é essa. Eu acho que só funciona assim. A gente já passou do tempo, embora

alguns segmentos continuem ainda a insistir nesse modo de agir, de fazer qualquer tipo de intervenção econômica no meio ambiente sem envolver a sociedade. Nesse processo de envolvimento da sociedade, a educação ambiental é fundamental, para preparar a sociedade civil.

Pode-se perceber, pelas colocações do conselheiro, que a participação de representantes da sociedade no Cepram mudou a dinâmica de negociação e aprovação de processos de licenciamento nas plenárias. Parece que os membros daquele conselho, particularmente aqueles que representam os interesses da sociedade civil, a despeito de todos os interesses imediatos, têm procurado fazer com que as etapas do processo de licenciamento ambiental sejam observadas, conforme previsto no discurso legal.

O entrevistado complementa que, quando ocorre falha durante a realização da audiência pública, isto é, quando não é dada a oportunidade para que membros da sociedade se manifestem durante a audiência, “acaba gerando um forte debate no Cepram; além de pedido e motivo de vista ao processo e checagem diretamente com a comunidade”. Em outras palavras, se houver problemas com membros da sociedade civil durante a realização da audiência pública, tais problemas se refletirão na plenária do Cepram, no momento da avaliação do processo, uma vez que os representantes da sociedade, naquele conselho, procuram debater as questões que a comunidade não conseguiu apresentar durante a audiência.

Quem discorda dos demais entrevistados é o representante da FIEB, que afirma que “a sociedade não tem espaço nas audiências públicas para apresentar sugestões”. E complementa: “falta competência técnica para compreender o estudo. E mais, existe uma exploração política dos investimentos privados”.

Na resposta do entrevistado, fica evidente, mais uma vez, que sua visão é contrária a todo o esforço que vem sendo feito para incluir a sociedade no processo decisório de gestão do meio ambiente, particularmente nas audiências públicas. Ressalta-se que, nessas, são debatidas as intervenções do homem no meio ambiente e suas conseqüências para aqueles que residem nas áreas próximas ou mesmo distantes, mas que sofrerão seus efeitos adversos.

O conselheiro parece desconhecer alguns preceitos relativos à participação de indivíduos da sociedade civil nas decisões relativas às políticas públicas. Primeiro, que o Brasil não tem tradição de envolver comunidades nas decisões importantes do país; e que tal abertura é recente, demandando um período de aprendizagem para todos os segmentos da sociedade.

Além disso, a participação da sociedade em espaços de negociações, além de dar certo equilíbrio ao poder decisório, fornece ao governo informações fidedignas sobre a real situação daqueles que se encontram às margens da maioria dos benefícios oferecidos pelo poder público.

No que se refere à questão ambiental, pode-se assinalar que o cidadão, mesmo desconhecendo os termos técnicos utilizados no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e nas apresentações feitas pela equipe contratada pelo empreendedor, é capaz de identificar problemas particulares que poderão afetar a sua comunidade, apesar de não ter uma visão global daqueles que podem comprometer o recurso ambiental e, por conseguinte a sua qualidade de vida.

Pode-se ainda inferir, com base nos posicionamentos de autores que estudaram a participação da sociedade civil em processos decisórios, que a sociedade civil, ao tomar parte das audiências públicas, ainda que seja de forma incipiente, tende a contribuir para a formação de cidadãos. E, como cidadãos, num futuro próximo, estarão preparados para formular suas demandas e reivindicar pacificamente seus direitos, bem como atuar em parceria com o Estado na implementação de políticas sociais.

Para a indicada do DERBA/SEINFRA, as sugestões feitas pelas comunidades durante a realização de audiências públicas “constam das atas dessas reuniões; e que, mesmo que a audiência não seja deliberativa e sim consultiva, as reivindicações apresentadas pela comunidade são analisadas e verificadas se são passíveis de serem incorporadas ao projeto”.

Inferese pela resposta da conselheira, que de um modo geral, as questões levantadas pelas comunidades nas audiências públicas são analisadas pelo órgão gestor, responsável pela emissão do parecer técnico, no caso o CRA. E, ainda, que a maioria das reivindicações apresentadas são inseridas como condicionantes a serem cumpridas pelo empreendedor para obtenção da licença implantação (LI).

Contudo, a entrevistada é taxativa ao afirmar que, se as reivindicações estiverem fora do contexto, “não há como atender”. Exemplifica a situação com audiências públicas realizadas nos municípios de Camamu, Itacaré e Porto Seguro, naquele estado. Oportunidade em que participaram pessoas de outros estados, não residentes na área, apresentando sugestões, que na sua visão estão fora da realidade local.

Deve-se, no entanto, salientar que a norma legal não especifica qual o público que pode participar da audiência pública. Este pode, segundo Machado (2005:240-241), “ser

constituído de nacionais ou estrangeiros. Não se exige a cidadania para expressar um ponto de vista no procedimento analisado”.

Salienta-se, ainda, que independente da opinião daqueles que representam o órgão ambiental, as questões apresentadas ou as críticas feitas por indivíduos externos durante a audiência pública, em função da visão crítica que tais indivíduos têm relação à problemática socioambiental do país e da região, devem obrigatoriamente, fazer parte da ata daquela audiência, por se tratar de um evento oficial. E, ainda, os registros ali contidos devem, obrigatoriamente, ser levados em consideração quando da análise do projeto (ANTUNES, 2005).

Os representantes da FAEB precisam melhorar o que ocorre em diferentes audiências públicas. Na ótica dos conselheiros

[...] em muitos casos a população não está devidamente organizada para se posicionar sobre o processo em discussão. Já em projetos polêmicos o tema é muito debatido. [...] Quando é de importância local as organizações da sociedade civil, trabalham antecipadamente com as comunidades. Desse modo, a audiência tende a ser extremamente produtiva. [...] Tem comunidade mais organizada; quando você chega percebe que os indivíduos estão muito bem informados e sabendo os danos que o empreendimento vai causar, exigindo compensações, etc. Em outras não, as audiências passam a ser meramente informativas. Mas, a participação da sociedade nas audiências públicas está melhorando bastante.

Os entrevistados parecem perceber uma evolução na forma como a sociedade vem exercendo seu direito de participar nas audiências públicas relacionadas ao processo de licenciamento ambiental. Exemplificam que, em algumas localidades, o aprendizado dos membros das comunidades é percebido pelo maior envolvimento dos indivíduos; pelos questionamentos feitos sobre os problemas que serão gerados com a instalação de empreendimentos; e pelas propostas factíveis que apresentam.

Os relatos dos conselheiros comprovam o que foi colocado por André *et al* (*op. cit.*), de que quando o objetivo da participação social é informar-educar, ou seja, quando a comunidade é informada e passa a ter conhecimento sobre a questão a ser discutida, ela tende a se envolver mais e a participar de forma ativa dos debates.

Também, quando a participação é viabilizada com objetivo de difundir informação, consegue despertar, nos indivíduos, uma preocupação em olhar os problemas coletivos. No

caso descrito pelos conselheiros – quando as ONGs conseguem informar as comunidades antes da realização da audiência pública – a participação dos membros das comunidades durante a reunião é significativa, pois os indivíduos estão preparados para formular e apresentar suas reivindicações e questionar os estudos e o próprio projeto.

De um modo geral, os entrevistados concordam que a participação de membros das comunidades nas audiências públicas vem melhorando paulatinamente. Também reforçam as conclusões de teóricos da área social, que afirmam que uma sociedade bem informada tende a participar mais nos fóruns de debates institucionalizados. Comprovam isso quando percebem que a maior participação de membros da comunidade, ocorreram após mobilização organizada por representantes de ONGs ambientalistas, em que foi possível discutir previamente com membros da comunidade o conteúdo do RIMA.

Em complementação à questão anterior, foi formulada a seguinte pergunta: **A realização de Audiência Prévia e de Audiência Pública tem conseguido reduzir os conflitos de interesses?**

Os indicados da FIEB e do DERBA/SEINFRA não responderam essa pergunta. Já o designado pela SEMARH, apesar de não ter feito nenhuma objeção à questão, parece desconhecer, em grande parte, as negociações que ocorrem durante as audiências públicas. Situação que pode ser notada pela sua resposta, em que atribui a redução dos conflitos à “consideração das demandas da sociedade pelo órgão gestor do meio ambiente”. Na visão do conselheiro, “aqueles que estão analisando e elaborando o parecer técnico percebem quais são as maiores preocupações da comunidade e levam isso em consideração [...]. Conseqüentemente, quando o processo chega ao conselho o assunto já está depurado”.

O entrevistado – representante da SEMARH –, na sua resposta não entra no mérito de como se dá o processo de mediação de conflitos na audiência pública, preferiu destacar o papel desempenhado pelo órgão ambiental, no atendimento de demandas apresentadas pela sociedade na audiência pública.

Na opinião dos designados pela FETAG e pela ONG Gambá, a realização de audiências públicas “tanto têm ajudado na redução dos conflitos de interesses, como tem contribuído para intensificá-los”. Já na visão dos representantes da FAEB a realização de audiências públicas “não contribui para reduzir os conflitos, mas possibilita harmonização de interesses”.

Nota-se que as respostas dos representantes da SEMARH, FETAG, FAEB e ONG Gambá são complementares, pois todos reconhecem a existência de conflitos no processo de licenciamento; e que estes tendem a ser levados para a audiência pública, que é o espaço reservado pelo Poder Público para que a sociedade se manifeste a respeito da implantação ou não de um empreendimento de significativo impacto ambiental. Nesse espaço institucionalizado de participação da sociedade, os conflitos entre o proponente do projeto e a comunidade a ser afetada com a implantação do mesmo, tendem a se manifestar de várias formas, ora se intensificando, ora tendendo para consenso e ora tendendo para impasse.

Em função de tais premissas, as diferentes respostas dos conselheiros sobre a questão podem ser explicadas, por um lado, pelas diversas tipologias de empreendimento licenciadas, pelo local de instalação e pelo grau de envolvimento da sociedade na resolução de problemas coletivos.

Outro aspecto a ser levado em consideração: cada conselheiro tem uma forma individual de avaliar as correlações de forças que ocorrem durante a realização das audiências públicas. Zadjsznajder (1988) explica que aqueles que participam de processos de negociação fazem sua própria avaliação e interpretação dos pontos de conflitos e de como as correlações de força se apresentam. Daí as visões diferenciadas sobre as audiências.

Verifica-se que os órgãos ambientais vivenciam um verdadeiro dilema quanto às audiências públicas. Por um lado, sabem que as audiências têm natureza consultiva; por outro, também sabem que as comunidades esperam resolução das diversas colocações feitas. Isto sem incluir o próprio empreendedor que tem expectativa de resolver as questões que impedem o início da implantação e operacionalização do empreendimento.

Nesse sentido, juristas ambientais têm afirmado ser um “dever” do órgão ambiental considerar todas as questões discutidas e registradas durante sua realização. Para Antunes (2005: 342) “este **dever** se materializa na obrigação jurídica de que o órgão licenciante realize um reexame, em profundidade, de todos os aspectos do empreendimento que tenham sido criticados, fundamentadamente, na audiência pública” (destaque meu).

Numa outra questão, buscou-se averiguar se a participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental contribui de modo positivo para sua operacionalização. Com esse objetivo foi perguntado aos entrevistados: **Qual a contribuição que a sociedade tem dado para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental?**

A contribuição da sociedade para o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental é identificada pelo representante da FETAG na

[...] vigilância [...], que às vezes se manifesta por meio de denúncia, quando esta verifica que tem algo errado. Isso faz com que o órgão ambiental vá ao local, fiscalize e aplique as penalidades previstas. Pode, também, estabelecer prazos para que a empresa cumpra o que está previsto na lei. [...] Mas, é no Cepam, que é um canal importante e privilegiado de participação da sociedade, onde ocorrem as discussões de grandes empreendimentos para seu licenciamento que essas contribuições se materializam. [...] Eu digo isso, porque na última reunião do Cepam levei um requerimento da federação pedindo a instituição do ICMS ecológico para os produtores de Girassóis, que é uma matéria-prima utilizada pela indústria. Esta é uma proposição que só foi feita [...] porque nós temos esse canal de participação.

Na sua resposta, o entrevistado não enfatiza o papel e a contribuição da sociedade nas audiências públicas, prefere dar destaque ao conselho de meio ambiente, enquanto órgão normatizador e regulamentador do meio ambiente, ressaltando a capacidade legal do Cepam em transformar as demandas apresentadas pela sociedade em condicionantes de licenças ambientais, ou resoluções, ou ainda, em propostas de políticas de aplicação generalizada.

Percebe-se que o entusiasmo do conselheiro está muito mais focado no conselho do que nas audiências públicas. É de conhecimento geral que a audiência é o único local e momento de todas as etapas de um processo de licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental, que os indivíduos não precisam de interlocutores para se posicionar em relação ao uso ou restrição de uso dos recursos ambientais; ou, ainda, pelos problemas que terão que enfrentar com a instalação de empreendimentos, cujos benefícios gerados, na sua maioria são usufruídos pelos proponentes do projeto e por pessoas de localidades distantes.

O representante da SEMARH também reporta-se ao conselho como responsável pela formulação de normas que têm contribuído para o aperfeiçoamento do instrumento licenciamento ambiental. O Cepam, de acordo com o entrevistado, se destaca pelos projetos de educação ambiental que têm contribuído para “o crescimento da própria preocupação com relação à preservação do meio ambiente e os estudos de impactos ambientais”.

A indicada pelo DERBA/SEINFRA tem posicionamento similar ao do representante da SEMARH, de que as demandas apresentadas no conselho têm contribuído para o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental.

Já o representante da FIEB, mantendo coerência com as respostas anteriores, afirma que, do ponto de vista do setor empresarial que ele representa, a sociedade não tem contribuído para o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental. Na sua visão, “o que existe é uma grande confusão, com impedimento e inibição do empreendimento empresarial”.

O entrevistado deixa claro que sua resposta está alinhada com o pensamento do empresariado que ele representa. Isso pode ser observado em toda sua entrevista, em que a preocupação maior foi demonstrar que as normas ambientais estabelecidas continuam a ser vistas pelo setor empresarial como um grande impedimento da atividade produtiva. Não obstante, o conselheiro reconhece que o cumprimento de normas ambientais pelo setor empresarial torna-se um grande diferencial no mercado, durante o processo de negociação de seus produtos, tanto no âmbito interno quanto externo.

Do conjunto de respostas dadas à questão sobre a contribuição da sociedade para o aperfeiçoamento do instrumento licenciamento ambiental, pode-se notar que, de modo geral, os conselheiros só conseguem identificar essa contribuição em outras ações de gestão ambiental, não especificamente no licenciamento. Apesar de não ter ficado claro, pode-se encontrar, nas respostas dos entrevistados, elementos de que estes consideraram a participação de representantes da sociedade apenas no conselho. Afinal, aqueles têm uma participação ativa em todos os debates e decisões que ocorrem na plenária do Cepam.

As respostas revelam que há uma dissociação entre as aspirações da sociedade, que são expressas nas audiências públicas e aquilo que o empreendimento se propõe e aos efeitos provocados pela instalação deste. Muitas vezes, as questões levantadas pelas comunidades estão direcionadas para problemas que estão alheios à finalidade da própria audiência, como por exemplo, problemas de saneamento, geração de emprego, saúde, educação, entre outros.

Para averiguar se a participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental tem contribuído para o fortalecimento desse instrumento, formulou-se a seguinte pergunta aos conselheiros: **A participação da sociedade no processo de licenciamento tem contribuído para a efetividade dos propósitos desse instrumento?**

Percebe-se que o representante da FETAG direcionou sua resposta para os estudos ambientais, que são realizados pelo empreendedor para obtenção da licença, e para a análise de tal estudo pelo Cepram, pois afirma que:

A participação da sociedade tem feito com que os empreendedores procurem consultores e pessoas que tenham capacidade de fazer toda a coordenação do processo. Isso tem um reflexo grande, porque sabem que não pode chegar no Cepram qualquer coisa, tem que apresentar no conselho uma proposta de projeto e estudos ambientais bem elaborados, com consistências.

Nota-se que o entrevistado reforça, no seu discurso, a participação de representantes da sociedade no conselho, como um importante inibidor do descumprimento do discurso legal ambiental. Na sua visão, o empreendedor tem conhecimento de que precisa atender todos os requisitos legais, pois, no conselho, aqueles que representam a sociedade poderão apresentar uma série de questionamentos e condicionamentos, para que a licença seja concedida. Posição essa, que encontra rebatimento na resposta dada pelo representante da SEMARH na questão anterior, quando afirma que “existem segmentos da sociedade organizada que têm representantes dentro do conselho. Assim, se não for feito como deve ser feito, esses representantes pedem vistas ao processo [...] e a gente tem que partir para um processo de negociação e buscar informação nas atas de reuniões que aconteceram com as comunidades”.

Para o representante da ONG Gambá, o controle social tem contribuído para inibir práticas ilegais. Reconhece que ainda existe situação de desrespeito às normas ambientais; mas, que estas “têm provocado até certa reação por parte da sociedade”.

Complementando tal posição, o indicado da SEMARH, afirma que existe ainda grande falha no sistema. “Mas este só vai funcionar bem quando tiver uma sociedade bem educada e participando ativamente. Mas, que sem dúvida, a participação tem sido um elemento de controle de danos ambientais, principalmente, com relação ao desmatamento”.

A afirmativa do indicado pela SEMARH de que mudanças significativas na gestão ambiental ocorrerão como resultado da educação e da participação é confirmada por aqueles que trabalham com a educação ambiental. Franca (2003: 79-80) chega a explicitar qual é o objetivo da tarefa educativa na atualidade. Para essa autora

A tarefa educativa, [...], tem por objetivo a formação da consciência humana, o desenvolvimento das potencialidades do indivíduo e da coletividade, para elevar a qualidade dessas relações interpessoais e intergrupais.

Nessa perspectiva, o investimento deve priorizar a formação que potencialize o indivíduo e o grupo. Potencializar o indivíduo (formação do capital humano) implica dinamizar o processo de aprendizagem, favorecer a construção do conhecimento, estimular a troca de saberes e suscitar mudanças comportamentais. Já o fortalecimento do grupo (noção de capital social) se vincula aos laços de confiança e de cooperação que são criados, às capacidades associativas e à trama de conexões interpessoais e interorganizativas.

Essa autora (*op.cit*) afirma ainda que a

[...] participação cidadã em ações que promovam a melhoria das condições de vida locais vai exigir a transformação individual – o indivíduo se descobre potente para agir – e a transformação coletiva – o grupo se fortalece com os avanços do processo e, ao se fortalecer, se emancipa.

Nas respostas acima, os dois entrevistados – representantes da FETAG e da SEMARH – reconhecem que existem empreendimentos irregulares em relação às normas ambientais, apesar de a sociedade vir contribuindo para diminuir as irregularidades por meio de denúncia. Na ótica do indicado pela SEMARH, a educação tem um papel primordial para a mudança desse processo.

Nesse sentido, pode-se imaginar que não é exagero nenhum afirmar que se cada indivíduo da sociedade; ou melhor, se cada cidadão brasileiro tivesse condições educacionais e econômicas – para defender seus direitos de primeira, segunda e terceira geração (tema tratado no Capítulo 1 desta tese) –, muitas irregularidades hoje noticiadas em todos os jornais, inclusive as relativas ao desrespeito com o discurso legal ambiental, poderiam chegar a um nível mínimo de ocorrência, ou mesmo deixar de existir. Pois, naquilo que a sociedade se faz fortemente presente reivindicando seus direitos, o Estado tende a se sentir pressionado a adotar as providências cabíveis para atender tais reivindicações.

No entanto, sabe-se que a realidade de uma parcela significativa da sociedade brasileira encontra-se distante deste ideal, uma vez que, muitos indivíduos não conseguem se inserir nem no mercado de trabalho, em razão da baixa escolaridade, e por consequência, da baixa qualificação profissional. Tal situação reflete não apenas nas precárias condições de moradia e alimentação, mas também, segundo Kliksberg (2000: 28-29) provoca

[...] danos psicológicos, perda de auto-estima, redução das motivações para trabalhar, desagregação dos laços familiares e da vida social, acentuação de

assimetrias de gênero e de tensões raciais, aumento de doenças e morbidade. [...] Ele também costuma se retrair socialmente, por se sentir inferiorizado. [...] A desigualdade na posse de ativos básicos como a terra, bens de capital, tecnologias e qualificações educativas estaria incidindo fortemente nas disparidades de renda.

Enfim, os indivíduos são, geralmente, os mais afetados pelos efeitos adversos de empreendimentos, pois, na sua maioria, residem em áreas insalubres, que tendem a piorar com a poluição, lançamento de dejetos, ou descartes de materiais e embalagens. As precárias condições de vida são fatores que restringem ou mesmo impedem que esses indivíduos participem, de qualquer fórum público de debate.

Na visão do indicado pela FIEB, a participação da sociedade no processo de gestão ambiental “não inibe nem a prática ilegal do meio ambiente, nem a prática ilegal da política de um modo geral”. Em outra resposta, o conselheiro se contradiz ao mencionar que num “regime democrático de liberdade de imprensa dificilmente alguém escapa de ser denunciado. Ou seja, de ter seus males divulgados, seja uma empresa grande ou pequena”. Exemplifica seu posicionamento com as carvoarias, “que mesmo tratando-se de empreendimentos pequenos, escondidos em sítios remotos, são denunciados”.

No papel de conselheiro, esse representante chama atenção pelo fato de mostrar uma visão dual do processo de gestão, em que ora elogia a democracia participativa, ora a apresenta como um problema para o setor empresarial. Também deixa claro, nas suas colocações, que tanto a participação dos indivíduos nas audiências públicas, quanto a de representantes da sociedade no conselho são inócuas. Evidencia, com isso, total desconhecimento de conquistas obtidas pelas comunidades, quando estas se unem em torno de um objetivo comum, como nos lembra Dallari (2004: 46):

Sempre que um grupo de pessoas se organiza e se dispõe a trabalhar em conjunto por um objetivo algum resultado é conseguido, e sempre o grupo consegue mais que qualquer de seus integrantes obteria se agisse isoladamente. E mesmo que se consiga relativamente pouco, em vista do objetivo almejado, essas pessoas adquirem um preparo e obtêm conhecimentos que serão muito úteis em outros empreendimentos.

Os designados da FAEB reconhecem que as denúncias feitas pela sociedade têm contribuído para diminuir as práticas ilegais de empreendedores. Confirmando o que foi colocado por funcionários do CRA que, ao divulgar o número de telefone para denúncias

anônimas de agressão ao meio ambiente, aquele Centro passou a contar com informações importantes para montar uma estratégia de atuação, nas suas ações de fiscalização.

Uma outra problemática investigada na pesquisa refere-se à linguagem utilizada no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Optou-se pela inclusão dessa questão por se tratar de um documento que foi criado com a finalidade de informar a todos os segmentos da sociedade a respeito do empreendimento a ser instalado. Todavia, é de conhecimento geral, que o RIMA tem sido apresentado como um documento técnico, de difícil compreensão para a grande maioria daqueles indivíduos que são afetados pelos impactos adversos provocados pela instalação do empreendimento.

Sabendo-se de tal problemática, formulou-se à seguinte pergunta: **Você considera a linguagem utilizada no RIMA de fácil compreensão para a maioria da população?**

Na sua resposta, o indicado da FETAG, diz que

[...] no geral a população tem dificuldade de compreender o RIMA. Este deveria utilizar menos a linguagem técnica ou buscar fazer um paralelo com a linguagem popular; porque as pessoas precisam entender o que é que aquele empreendimento vai afetar em suas vidas, que tipo de medidas compensatórias e estruturantes serão adotadas e por quem. Acho que o RIMA precisa aprimorar muito. Eu tenho recebido *e-mails* criticando o RIMA e alguns estudos ambientais. [...] As pessoas não entendem claramente o conteúdo dos RIMAs, muitas vezes a linguagem é da botânica, é da biologia. [...] Ora, se eu tenho uma linguagem técnico-científica, também preciso de uma linguagem popular, para que o cidadão comum, que vai ser afetado pelo empreendimento, entenda. [...] Acho que o instrumento EIA/RIMA tem que se aperfeiçoado e muito.

O conselheiro coloca, de forma clara, que o cidadão comum tem dificuldade para compreender o conteúdo do RIMA. No entanto, segundo Oliveira (2005: 469) o RIMA é a condensação do EIA, mas “**traduzida numa linguagem comum** das conclusões técnicas contidas no EIA. **É destinado ao público leigo** e deve apresentar claramente as vantagens e desvantagens do empreendimento, tanto do ponto de vista ambiental como de suas implicações socioeconômicas” (destaque nosso).

O representante da ONG Gambá segue a mesma linha do indicado da FETAG, pois considera a linguagem utilizada pelo RIMA “um pouco técnica e tudo mais tem sido explicado.

Quando é explicado, ela se torna acessível, sim”. Mas reconhece que, quando uma pessoa não domina a área e não domina as informações, o entendimento do relatório torna-se difícil.

Pode-se notar, pela resposta do entrevistado, que o RIMA só se torna compreensível para a maioria dos membros de comunidades afetadas pelos efeitos adversos da instalação e funcionamento de empreendimentos, quando uma outra pessoa explica seu conteúdo técnico; isto é, traduz seu conteúdo para uma linguagem acessível àquela população. Diante disso, pode-se dizer, que de um modo geral, os RIMAs que são apresentados ao órgão licenciador do estado da Bahia, não atendem as especificidades previstas na norma legal.

Já o indicado pela SEMARH inicia seu discurso afirmando que o RIMA tem uma linguagem de difícil compreensão. Mas corrige em seguida, mencionando que nos últimos anos não teve contato direto com esse tipo de documento, por isso acredita que deve ter melhorado bastante.

É importante que o órgão ambiental cumpra com o que determina a resolução do Conama e do Cepram já em vigor, no que se refere à linguagem a ser utilizada na elaboração do RIMA, uma vez que, caberá àqueles que residem na área de influência direta e indireta do empreendimento suportarem os impactos que surgirão com a implantação e funcionamento do mesmo. Nesse sentido, Lord Nathan (1987:28¹⁶³ *apud* MACHADO, 2005: 241) explicita que:

‘A clareza é o fator chave do controle da poluição. O medo das causas secretas e o próprio medo estão situados nas raízes das objeções para aprovar o desenvolvimento. Portanto, **clareza, publicidade e avaliação pelo público** das opiniões dos especialistas – nas quais se fundamenta um julgamento equilibrado – são essenciais. Justo não se aceitar que as autoridades adotem a postura ‘nós conhecemos mais’, afirmando onisciência e marginalizando opiniões como irracionais’ (destaque nosso).

O RIMA, na opinião do representante da FIEB é “um documento que contém a proposta de como vai corrigir os problemas gerados com a implantação do empreendimento. O estudo ambiental levanta os problemas e o relatório propõe soluções”. Ele afirma, de forma categórica que esse “relatório não é acessível a quem não conhece a linguagem técnica”.

Concordando com os demais entrevistados, a indicada pelo DERBA/SEINFRA diz que a linguagem do RIMA não mudou, o que mudou foi à compreensão que as comunidades locais passaram a ter do documento. Segundo a conselheira

¹⁶³ LORD NATHAN, Presidente do Subcomitê da *House of Lords* para a Comunidade Européia – Instalação do *Garner Environmental Law Lecture*, Londres, Fencing our Eden, 1987.

[...] o nível da população está melhorando em termos de sua compreensão do meio ambiente. Antes, a população participava da audiência pública para dizer que queria a instalação do empreendimento. Era uma coisa mais política. Hoje em dia, você vê as pessoas contribuindo para a inclusão de condicionantes, pedindo mais explicação da equipe técnica que elaborou o EIA/RIMA e a disponibilidade de mais cópia do RIMA para as pessoas interessadas.

Na resposta da conselheira, pode-se perceber que a participação da sociedade, nas audiências públicas para debater o RIMA, tem contribuído para que se cumpra um dos objetivos da participação, que é **informar-educar**, como tratado no Capítulo 3 – Participação Social no Processo de Gestão Ambiental. Pois, ao conhecer e compreender o problema gerado pela intervenção do homem no meio ambiente, cada indivíduo passa a compartilhar o conhecimento com os demais membros da comunidade, que decidem agir, participando ativamente das audiências públicas, discutindo com a equipe de especialistas do projeto e propondo alternativas de solução. A comunidade passa, então, a influenciar, propositalmente, nas decisões a serem tomadas pelo órgão licenciador, no caso o Cepam.

Os representantes da FAEB mencionam que a linguagem utilizada pelo RIMA “não é compreensível para a maioria da população”. E justificam: “o RIMA é um trabalho técnico, tem características técnicas e tem que atender premissas técnicas”. E complementam que explicar e colocar o documento numa linguagem acessível à população poderia ser um trabalho complexo.

A defesa feita pelos conselheiros de que a linguagem do RIMA deve atender às características técnicas confronta diretamente com o que está previsto no Parágrafo Único, do art. 9º, da Resolução Conama 001/86, que assim estabelece:

Art. 9º – ...:

Parágrafo Único – O RIMA deve ser apresentado de **forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível**, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possa entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação (destaque nosso).

Nota-se que o legislador se preocupou em listar outros aportes visuais que deveriam ser utilizados para tornar a linguagem do RIMA acessível à população. No entanto, a

interpretação da norma legal supracitada por aqueles que tanto elaboram o Relatório quanto os que analisam, tem privilegiado as características técnicas, em detrimento da clareza e de sua acessibilidade e compreensão pelos membros das comunidades afetadas.

Percebe-se que, de um modo geral, todos os entrevistados concordam que a linguagem utilizada no relatório de impacto ambiental não é acessível à maioria dos membros das comunidades afetadas pelos efeitos adversos de empreendimentos. O que de certo modo, reflete no nível de participação da sociedade nas audiências públicas; demandando uma mudança na postura daqueles que elaboram e analisam o RIMA, no sentido de cumprir e fazer cumprir, com o disposto na Resolução Conama 001/86 e no princípio da informação, que é tornar a linguagem do relatório de impacto ambiental acessível a todos.

Afinal, uma comunidade informada torna-se fonte essencial de conhecimento para o poder público e para o próprio empreendedor, que podem obter subsídios que possam ser utilizados na elaboração de medidas mitigadoras dos danos, e no processo de tomada de decisão pelo órgão licenciador.

Em síntese, a segunda dimensão da análise do discurso do licenciamento ambiental, que trata da prática discursiva, ou seja, dos sujeitos do discurso do licenciamento ambiental na Bahia, demonstrou avanços e novos desafios a serem enfrentados pelos sujeitos do discurso durante as etapas do processo de licenciamento ambiental.

O Cepram, como um dos principais sujeitos do discurso do licenciamento ambiental, enfrenta dificuldades operacionais, particularmente, no que se refere ao processo de tomada de decisão sobre a concessão ou não da licença ambiental. Nota-se esta dificuldade pelo quantitativo de processos a serem analisados pela plenária do conselho por ocasião da concessão da licença de localização para empreendimentos de médio, grande e excepcional porte.

Além disso, existem diversas dificuldades pessoais e institucionais entre os membros daquele conselho. Tais dificuldades refletem diretamente na compreensão do papel de cada um naquela plenária, observável nessas entrevistas, que apontaram os questionamentos e as negociações como ocasiões em que os problemas são perceptíveis.

Pode-se, ainda, inferir que existe um certo distanciamento entre os debates e as decisões tomadas no âmbito daquele conselho, enquanto espaço formal de participação da sociedade, e as demandas apresentadas por esta.

Do lado do empreendedor, tanto público quanto privado, ainda ocorrem instalações e funcionamentos de empreendimentos sem a devida licença ambiental, apesar de que a maioria tem optado nos últimos anos, segundo os entrevistados, em cumprir com o que determina as normas legais ambientais.

Quanto à **sociedade civil**, pode-se inferir que alguns segmentos da sociedade civil encontram-se bem representados no âmbito do conselho. No entanto, ainda é fraca a participação direta dos indivíduos nas audiências prévia e pública. As audiências são as únicas etapas do processo de licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental, quando é exigido o EIA/RIMA, que permitem a interpelação direta dos cidadãos sem a intermediação de representantes.

Contribui, para isso, o RIMA, cuja linguagem é considerada técnica e científica, de difícil compreensão por aqueles que afetados diretamente pelos efeitos adversos do empreendimento.

O **CRA**, órgão executor da política ambiental do estado, tem investido: *(i)* na capacitação de seus técnicos e também de técnicos dos municípios do estado, bem como de dirigentes de ONGs; *(ii)* na informatização do órgão, que resultou na criação de um sistema, o “Cerberus”, direcionado para apoio ao licenciamento ambiental, controlando a formação e fluxo dos processo do CRA; *(iii)* na realização de eventos com especialistas da área; e *(iv)* na publicação das Séries: Cadernos de Referência Ambiental, Educação Ambiental e Construindo os Recursos do Amanhã, com temas desenvolvidos por especialistas da área. Também criou instrumentos para suprir lacunas existentes na legislação federal e outros de apoio à operacionalização do licenciamento ambiental. No entanto, ainda enfrenta dificuldades para implementar o instrumento licenciamento ambiental, de natureza política, técnica, econômica e social; e, ainda, insuficiência de recursos humanos, financeiros e de infra-estrutura.

9.3 TERCEIRA DIMENSÃO DA ANÁLISE DO DISCURSO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – PRÁTICA SOCIAL

A terceira dimensão da análise do discurso refere-se à prática social do licenciamento ambiental, isto é, ao processo decisório desse instrumento pelo CRA e Cepam, quando conduz etapas do processo de licenciamento, dentre elas as audiências prévia e pública, e estabelecem condicionantes que devem ser respeitadas e executadas pelo

empreendedor. Nas palavras de Rodgers Jr. (1977:336¹⁶⁴ *apud* Benjamin, 2003:352) a implementação da política ambiental.

[...] ‘deve ser compreendida como abrangendo todos os meios pelos quais os poluidores podem ser compelidos a respeitar a lei’, aí juntados quaisquer atos ou processos que induzam à sua execução, implicando obediência aos parâmetros fixados pelo regulador (= o legislador).

Para isso, vale lembrar que a prática social é observada por meio do conjunto da linguagem e das ações que a acompanham. Para Lozano, PeñaMarín e Abril (2002:209) a prática social são atos, que “não consistem apenas (e, às vezes, nem sequer) em execuções lingüísticas, mas em atos expressivos realizados por meios verbais ou não-verbais”.

A prática social, segundo Fairclough (2001:94 e 131)

[...] tem várias orientações – econômica, política, cultural, ideológica –, o discurso pode estar implicado em todas elas, sem que se possa reduzir qualquer uma dessas orientações do discurso. [...] Como *prática econômica* o discurso pode apresentar natureza não-discursiva (construção de pontes, produção de máquinas, etc.); e discursiva (bolsa de valores, jornalismo, etc). [...] Como *prática política* estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as atividades coletivas [...] entre as quais existem relações de poder.[...] Como *prática ideológica* constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder (destaque da autora).

Não obstante, Fairclough destaca que a prática social mantém estreita relação com a prática discursiva. É possível, portanto, identificar, no discurso do instrumento licenciamento ambiental, as diversas orientações mencionadas por Fairclough. No entanto, interessa, para essa etapa do trabalho, analisar algumas etapas do processo de licenciamento, enfocando a participação social e as condicionantes estabelecidas na licença ambiental, no sentido de verificar se ali foram incorporadas as demandas apresentadas pela sociedade e a questão legal relativa ao meio natural.

Embora não esteja previsto em resoluções do Conama, que tratam do licenciamento e da audiência pública, a incorporação de demandas no licenciamento, na prática, as demandas apresentadas pela sociedade nas audiências podem ser incorporadas nas condicionantes das licenças ambientais como parte da responsabilidade social da **empresa**. A

¹⁶⁴ RODGERS JR., William H. **Environmental Law**, first edition, St Paul: West Publishing CO., 1977.

responsabilidade, de acordo com Melo Neto & Fróes (1999: 98) só se materializa quando a empresa faz uma gestão eficaz direcionada para seus funcionários (público interno) e para a sociedade (público externo – consumidor e comunidade).

Para Guedes (2006), uma empresa que cumpre com a responsabilidade social estabelece um diferencial frente à sua concorrência, em função de sua atuação cidadã:

Através do exercício da cidadania, a empresa se diferencia de seus concorrentes porque reforça sua imagem institucional (principalmente através do apoio da mídia espontânea e da sinergia com o consumidor que se identifica com a empresa sob o prisma do exercício da sua própria cidadania) e ainda promove a fidelização aos seus produtos. Isto porque: tem uma nova postura empresarial (ganhos de imagem institucional) – investe recursos financeiros, tecnológicos, mão-de-obra em projetos comunitários de interesse público; ganha a confiança, o respeito e a admiração dos consumidores – sinergia com o público. Podemos também dizer que responsabilidade social empresarial torna-se estratégica para o país, na medida em que aponta para alternativa de uma participação social intensa de todos os setores da economia enquanto alternativa para minorar os efeitos de exclusão social em que vivemos.

Neste trabalho, procurou-se fazer parte do percurso do **paradigma da normatividade formal ao paradigma da normatividade efetiva**, de que trata Benjamim (2003), em relação a etapas de um instrumento da política. Assim, nesta última fase da análise, que corresponde à terceira dimensão da prática social da análise do discurso do licenciamento ambiental, buscou-se verificar, no processo decisório do licenciamento ambiental, em que medida a participação da sociedade, nesse processo, tem contribuído para que o referido instrumento alcance a sua efetividade, como instrumento de controle dos danos ambientais.

Para essa análise, tomou-se a relação entre o licenciamento e a participação da sociedade, que é manifestada e registrada em ata durante a audiência pública. Os registros obtidos são, na sua maioria, considerados na tomada de decisão de concessão da licença ambiental. Lembra-se que, de todos os processos de licenciamento ambiental, apenas daqueles empreendimentos que elaboram EIA/RIMA são realizadas audiências prévia pública. E, que as audiências são os únicos momentos em que há uma participação direta dos indivíduos.

A unidade de análise da terceira dimensão partiu inicialmente da seleção de 20 (vinte) processos de licenciamentos, formados no período de 2000 a 2005. Desses, apenas quatro preencheram os critérios estabelecidos para realização de sua análise. Tais critérios foram os seguintes: *(i)* ser de diferente tipologia de empreendimento e/ou atividade; *(ii)* ter apresentado o EIA/RIMA para o órgão licenciador; *(iii)* ter realizado audiência pública, em função dos significativos impactos que a instalação de empreendimento/atividade provocaria no meio ambiente; *(iv)* ter obtido as Licenças de Localização (LL) e de Instalação (LI), de modo a possibilitar uma comparação entre as condicionantes estabelecidas.

Dos processos selecionados, foram analisados três componentes: *(i)* a **Ata de Audiência Pública**, onde a participação da sociedade se objetiva; a *(ii)* **Resolução do Cepram**, onde diversas exigências legais são materializadas como medidas preventivas, reparadoras e minimizadoras, a serem cumpridas pelo empreendedor antes e durante a implantação do projeto, para obtenção de licença ambiental subsequente; a *(iii)* **Portaria do CRA** concedendo a segunda licença, a LI. Complementou-se tais dados e informações com outras levantadas junto a dois técnicos do setor de licenciamento do órgão ambiental da Bahia, que acompanharam direta ou indiretamente as etapas de licenciamento dos mesmos.

O primeiro processo - empreendimento “Imobiliário”.

Caracterização do empreendimento

Um loteamento residencial – a ser instalado numa área de 900 mil/m², na Av. Professor Pinto de Aguiar, próximo à Av. Paralela, região metropolitana de Salvador. Cada lote residencial compreende uma área média de 1.055m² (classe média e alta) e o comercial, uma área de 5.268,98 m². O proponente do empreendimento solicitou ao CRA a Licença de Localização (LL), em 2003.

O Empreendimento enquadra-se na **Divisão G: Empreendimentos Urbanísticos, Turísticos e de Lazer**, do Anexo V, do Decreto 7.967/2001, em que estão listadas as atividades e projetos sujeitos ao licenciamento ambiental. E, na **Classificação de Empreendimentos Segundo o Porte**, constante do Anexo III do referido decreto, foi enquadrado como de excepcional porte, por se tratar de empreendimento com área de 900 mil/m². Em função do porte, o CRA solicitou do proponente do projeto a elaboração de EIA/RIMA.

Após a entrega do estudo ambiental e de seu respectivo relatório, o CRA agendou audiência pública com a comunidade residente no entorno do empreendimento. Participaram,

da audiência, membros da comunidade, ONGs ambientalistas; equipe técnica contratada pelo empreendedor e técnicos do CRA que coordenaram a reunião. Todos os participantes puderam manifestar suas preocupações e dúvidas livremente em relação ao empreendimento.

Observou-se que, a cada questionamento, feito pelos membros da comunidade ou de ONG ambientalista, a resposta era dada pela equipe de elaboração do EIA/RIMA, que representava o empreendedor, conforme pode ser verificado no Quadro 9.2 abaixo, em que foi reproduzida a ata de audiência pública.

As indagações feitas na audiência pública, por membros de diferentes segmentos da sociedade e os seus respectivos esclarecimentos, foram reunidas em três grupos, de acordo com o tema tratado, para facilitar o processo de análise. No **primeiro**, foram agrupadas as questões referentes ao meio natural; no **segundo**, ao meio socioeconômico; e no **terceiro e último grupo**, os problemas relativos aos procedimentos administrativos e linguagem utilizada no RIMA.

QUADRO 9.2 – Audiência Pública – Empreendimento Imobiliário

1º grupo – Meio Natural	
Membro da comunidade	Representante do empreendedor
<ul style="list-style-type: none"> ▪ manifestou sua preocupação com os peixes que deixariam de existir na lagoa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ respondeu que estava previsto saneamento básico para o empreendimento, e que no projeto não constava nada sobre o aterramento da lagoa.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ colocou que havia necessidade de discutir a ocupação de toda a Paralela, e não apenas de um empreendimento, em função do seu valor paisagístico. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ a questão não foi respondida.
Representante da ONG Gambá	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ manifestou preocupação com a supressão da vegetação na área desse e de outros empreendimentos implantados na proximidade da pista Paralela. Por isso, pedia a revisão do Plano Diretor da área, de modo a poder inserir novas áreas verdes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ respondeu que essa é uma atribuição do governo.
2º grupo – Social	
Membro da comunidade	Representante Empreendedor
<ul style="list-style-type: none"> ▪ manifestou preocupação com a população do entorno do empreendimento, que é carente e precisa de emprego. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ informou que há possibilidade do empreendimento oferecer algumas vagas em médio prazo para membros da comunidade.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ disse não acreditar na desculpa dada pela empresa, de que o desmatamento a ser realizado para instalação do empreendimento ajudaria na redução da criminalidade. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ disse desconhecer essa informação. Mas, acredita na redução da violência, porque no âmbito do projeto está prevista a realização de cursos de qualificação profissional para membros da comunidade. E, na sua visão, isso ajudaria na inserção de alguns moradores no mercado de trabalho, inclusive no aproveitamento de alguns destes pelo empreendimento.

3º grupo – Informação sobre o empreendimento e linguagem do RIMA	
Membro da comunidade	Representante Empreendedor
<ul style="list-style-type: none"> ▪ disse que considerava o empreendimento obscuro e que deveria haver mais reuniões públicas para a discussão. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ressaltou que já tinham sido realizadas várias reuniões no Bairro da Paz e em Vila Verde durante a elaboração do EIA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ disse que a linguagem do RIMA era inacessível, pois a maioria dos indivíduos da comunidade não tem nem o segundo grau. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ questionamento não respondido
Representante do Conselho de Moradores do Bairro	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ questionou o pouco tempo disponível para consulta da documentação do projeto colocada à disposição dos moradores. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ acertou que deixaria o RIMA à disposição dos moradores para consulta, por mais algum tempo.

FONTE: Ata de Audiência Pública – CRA

No **grupo referente ao Meio Natural**, observou-se que, no questionamento feito por um membro da comunidade, a problemática ambiental foi abordada de forma superficial. O morador fez referência à possibilidade de extinção de peixes de uma lagoa, localizada nas proximidades do empreendimento, devido ao lançamento de esgoto das residências e comércio. Apesar da abordagem superficial sobre a extinção de peixes da lagoa e do desconhecimento do morador do conteúdo do RIMA e dos termos técnicos ali utilizados, este demonstra saber que aquela lagoa poderá sofrer efeitos adversos, com a instalação do empreendimento, que terá conseqüências sobre as espécies de peixes ali existentes. O que indica ser esse um recurso ambiental importante para a comunidade.

Numa outra indagação, o representante da ONG Gambá referiu-se à “supressão da vegetação na área desse e de outros empreendimentos implantados na proximidade da pista Paralela. Por isso, pedia a revisão do Plano Diretor da área, de modo a poder inserir novas áreas verdes”. Um outro membro da comunidade complementou essa questão, acrescentando que “havia necessidade de discutir a ocupação de toda a Paralela, e não apenas de um empreendimento”. Justificou o seu pedido pelo “valor paisagístico” do local.

As duas colocações acima indicam que a preocupação com a questão ambiental por parte da ONG ambientalista e mesmo de membros da comunidade é abrangente, tratando de efeitos cumulativos e sinérgicos, pois mencionaram outros projetos que estavam sendo instalados na mesma região, cujos impactos cumulativos provocariam alteração significativa no meio ambiente.

Tal fato chama a atenção, em função do disposto na Resolução Conama 001/86, sobre as diretrizes gerais do EIA/RIMA:

Art. 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

II - 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; (destaque nosso)

IV - Considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade.

A mesma exigência também faz parte do art. 168 do Decreto 7.967/2001, que regulamenta a política ambiental daquele estado; o que pode significar, por um lado, que o representante da ONG e o membro da comunidade desconhecem o conteúdo do EIA/RIMA; ou que não conseguiram entender o conteúdo do RIMA, em função da linguagem utilizada, conforme abordado acima. Outro pressuposto é de que tanto os estudos ambientais, quanto seu respectivo relatório, não demonstraram a compatibilidade do projeto proposto com os planos governamentais existentes para área, dentre eles o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU, aprovado em 2004, pela Lei Municipal 6.586¹⁶⁵.

Também se observou que a equipe técnica contratada pelo empreendedor, ao ser questionada pelo membro da comunidade e o representante da ONG Gambá – sobre o Plano Diretor e outros empreendimentos na mesma área –, respondeu de forma evasiva, o que tende a indicar que desconhece a necessidade de que o EIA/RIMA, deve trazer em seu texto de forma clara, que o projeto proposto encontra-se harmonizado com os demais planos de governo existentes para a área ou região.

No entanto, esclarecendo as posições acima, o técnico do CRA, que atua na área de licenciamento, afirma que, na análise desse processo de licenciamento, realizada pelo órgão ambiental, “o Plano Diretor da área, que inclusive já está aprovado, foi levado em consideração”. E é taxativo ao sustentar que “só podemos analisar com o Plano Diretor que está em vigor, se existe outra proposta para a área, estas não foram levadas a termo”.

Diante do exposto, depreende-se que existem problemas relacionados com os sujeitos do discurso envolvidos na prática social do licenciamento; mas, do ponto de vista institucional e legal, tende a indicar que o processo de licenciamento cumpriu com todas as exigências estabelecidas, o que significa dizer que o projeto do loteamento e seu respectivo

¹⁶⁵ Disponível em: <<http://www.seplam.pms.ba.gov.br/pddua/lei658604.asp>>. Acesso em 12 maio 2006.

EIA/RIMA, estão em plena consonância com os planos governamentais e de acordo com a lei municipal.

Nesse sentido, tanto o encarregado da ONG Gambá, quanto o membro da comunidade, levantaram questionamentos – necessidade de revisão do Plano Diretor e da ocupação de toda a Paralela – para um fórum não competente para tratar desta solicitação.

Deve-se salientar que um Plano Diretor, segundo Antunes (2005:359)

[...] é lei formal, não podendo ser substituído por decreto ou outro ato administrativo de qualquer natureza. Como um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, ele é parte integrante e indissociável do processo de planejamento municipal. [...] Com vistas a manter-se atualizado, o plano diretor deve ser submetido a um processo de ampla revisão a cada 10 anos.

Desse modo, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU, foi aprovado recentemente, 2004, sua revisão, se seguir o prazo de dez anos dito acima por Antunes, só deverá ocorrer em 2014. No entanto, deve-se salientar que isso não impede que o representante daquela ONG, solicite esclarecimento junto ao órgão licenciador, se a proposta de empreendimento atende a expansão urbana prevista no Plano Diretor daquele município.

No que se refere ao **segundo grupo**, que trata de problemas socioeconômicos, pode-se notar que membros da comunidade apresentam demanda por emprego para a população residente na área de influência direta do projeto, justificando que a população é “carente e precisa de emprego”. Nesse sentido, o responsável pela empresa se ateve a informar a possibilidade de alguns membros da comunidade trabalharem na instalação do empreendimento.

Já outro membro da comunidade disse “não acreditar na desculpa dada pela empresa, de que o desmatamento a ser realizado para instalação do empreendimento ajudaria na redução da criminalidade”.

A resposta dada pelo representante da empresa proponente do projeto foi de que desconhecia tal justificativa, mas que acreditava na redução da violência na área, em função de empregos que seriam gerados com a instalação do empreendimento e do treinamento que seria dado para os moradores das áreas adjacentes.

Observa-se que a comunidade tem expectativa de que o empreendedor possa resolver problemas sociais e econômicos existentes na área de influência do projeto; enquanto que as respostas de seus representantes revelam que não há um comprometimento com tais questões, que são de competência do Estado.

A Resolução Conama 001/1986 não especifica e nem estabelece, como obrigatoriedade do empreendedor, adotar medidas distintas daquelas que tenham sido atribuídas em função de danos provocados pelo empreendimento, como deslocamento de moradores, a exemplo de casos que envolvem barragens e hidrelétricas. Ou, ainda, que tenham como finalidade reduzir, minimizar e evitar os impactos negativos provocados pelo empreendimento como, por exemplo, oferecer cursos para a população residente na área de influência direta do projeto; e utilização de mão-de-obra local, entre outros.

Há que se acrescentar que algumas medidas de intervenção e de benefícios em prol da comunidade nem sempre estão ligadas diretamente com o empreendimento. Mas, se tais medidas constarem no estudo ambiental, como proposta para maximizar os efeitos positivos contrapondo-se aos efeitos negativos do empreendimento, estas passam a figurar na licença ambiental como condicionante, constituindo-se em responsabilidade social assumida pelo empreendedor.

É fato que vários acordos podem ser firmados entre o empreendedor e a população a ser afetada pelo projeto. No entanto, o órgão ambiental deverá ter um cuidado maior para não extrapolar sua competência, impondo ao empreendedor medidas e ações que são de responsabilidade exclusiva do Poder Público. Ou, ainda, de que as demandas sociais adquiram relevância tal que as medidas preventivas, minimizadoras e corretivas de danos ambientais, a serem executadas pelo empreendedor, passem a figurar num segundo plano.

Por outro lado, sabe-se que cabe ao órgão licenciador considerar todas as questões colocadas na audiência pública, conforme já mencionado acima. Principalmente, se estas estiverem previstas nas normas ambientais vigentes; e que, portanto, passam a se constituir em dever do empreendedor em cumpri-las.

No **terceiro grupo**, juntou-se as indagações levantadas pelos moradores referentes à falta de informação sobre o empreendimento e a linguagem utilizada no RIMA. Um membro da comunidade considera o empreendimento “obscuro e que deveria haver mais reuniões públicas para a discussão”. Enquanto a reclamação do representante do conselho de moradores do Bairro se ateve ao “pouco tempo disponível para consulta da documentação do projeto

colocada à disposição dos moradores”. Outro morador foi mais preciso, ao afirmar que a “linguagem do RIMA era inacessível, pois a maioria dos indivíduos da comunidade não tem nem o segundo grau”.

A reclamação do morador de que o empreendimento, para ele, é obscuro, sinaliza que o mesmo desconhece a finalidade do projeto e os impactos que sua instalação poderá provocar nas áreas próximas. O que é um forte indicativo de que houve falha na divulgação da realização da audiência pública por parte do empreendedor.

Como especificado no capítulo 4, referente à Política do Meio Ambiente – instrumento **Garantia de Prestação de Informações Relativas ao Meio Ambiente** –, todo cidadão tem direito a ser informado, tanto de assuntos de seu interesse particular, quanto coletivo ou geral. Além disso, os órgãos públicos são obrigados a permitir o acesso a documentos, expedientes e processos administrativos que tratam de matéria ambiental, conforme prevê a Lei 10.650/03. No entanto, como se trata do RIMA, a sua divulgação e colocação à disposição daqueles que serão afetados pelo empreendimento cabe ao proponente da atividade, de acordo com o previsto nas normas legais vigentes¹⁶⁶.

As duas outras intervenções dos moradores, que ocorreram na audiência pública, trataram especificamente do RIMA. A primeira, do pouco tempo disponível para que a população tivesse acesso ao relatório. Nesse caso, cabe esclarecer que a norma federal é omissa, pois não estipula um prazo para que o Relatório de Impacto Ambiental fique à disposição da população para consulta. Os órgãos licenciadores podem estabelecer tal prazo quando da convocação oficial da audiência. Entretanto, Machado (2005: 248) esclarece que

[...] como o público não é composto necessariamente por especialistas e que não poderá dedicar seu tempo integral à revisão do estudo, necessitará pelo menos de um período mínimo de 30 dias para examinar e comentar o RIMA apresentado. O Poder Judiciário, mesmo diante do silêncio da legislação, ponderando o dever de publicidade do EPIA – mandamento da Constituição (art. 225, IV) –, poderá, com justiça, declarar arbitrário e com desvio de finalidade o ato administrativo que determinar uma fase de comentários menor do que 30 dias.

¹⁶⁶ Além disso, o direito à informação sobre quaisquer problemas ambientais também faz parte de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a “Declaração do Rio de Janeiro/92”, a Agenda 21 e outras convenções que tratam especificamente do direito de acesso à informação ambiental.

Já em relação à linguagem utilizada, este foi um tema tratado exaustivamente tanto no Capítulo referente à Política Ambiental quanto neste. A dificuldade de compreensão de conteúdo do RIMA é observada até entre aqueles indivíduos que, mesmo tendo formação superior, desconhecem a maioria dos termos utilizados. Diante disso, pode-se considerar que a disponibilidade do relatório ambiental para consulta por membro das comunidades torna-se inócua.

Há um reconhecimento geral da deficiência do RIMA como um documento de consulta da sociedade. O Cepam da Bahia chegou a estabelecer, por meio da Resolução Cepam 2929, de 18 de janeiro de 2002, o seguinte roteiro para orientar a elaboração do RIMA:

7.2.1 - O Relatório do Impacto Ambiental – RIMA é o documento contendo a síntese do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, e conterà no mínimo:

I – Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II – A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação, a área de influência, as matérias-primas, mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos e perdas de energia, a possibilidade de controle na fonte e prevenção da poluição e os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III – A síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência do projeto;

IV – O prognóstico com a breve descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, a tecnologia proposta quanto aos aspectos de prevenção da poluição e eco-eficiência, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V – A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas tecnológicas indicando se há possibilidade de ações de controle na fonte e tecnologias limpas, bem como com a hipótese de sua não realização da proposta;

VI – A descrição do efeito esperado das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias previstas em relação aos impactos, mencionando aqueles que não puderem ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII – O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos, com parâmetros a serem utilizados, responsabilidades e compromisso com a divulgação das informações geradas pelos mesmos para as partes interessadas;

VIII – Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral) (destaque nosso).

Nota-se que, nestas recomendações, a questão da linguagem que deve ser empregada na elaboração do relatório ambiental não foi mencionada. Sabe-se, no entanto, que só com a utilização de diferentes tipos de formato, que o RIMA cumprirá com seu propósito, que é servir de fonte de informação sobre o empreendimento e suas conseqüências, para todos aqueles que sofrerão com os efeitos adversos.

De tudo que foi exposto na audiência pública pela sociedade, pode-se observar que nas interpelações feitas pelos membros da comunidade, não foi discutida a pertinência da instalação do empreendimento e de medidas de intervenção no meio natural. A comunidade centrou suas reivindicações em questões particulares, como por exemplo, geração de emprego, que às vezes não faz parte das medidas a serem adotadas pelo empreendedor. No entanto, grande parte das demandas apresentadas pelos membros da comunidade foi considerada formalmente na concessão da licença de localização, como medidas de compensação.

Deduz-se, de tal situação, que a comunidade tem uma visão muito particular da audiência pública, que pode ser atribuída a sua condição social e econômica premente. Que são fatores, que de acordo com André *et al* (1999), limitam e dificultam a participação social, e por sua vez, a percepção de problemas globais futuros que poderão ter implicações para todos os membros da comunidade.

Os diferentes questionamentos de membros da comunidade durante a audiência pública – realizada para discutir o RIMA do empreendimento imobiliário – revelam que a participação daqueles teve como principal finalidade fazer reivindicações que, na sua maioria, ultrapassam os objetivos da referida audiência. Esta situação encontra respaldo em André *et al* (1999), quando menciona que, na participação com finalidade reivindicatória, os indivíduos ou grupos tentam fazer “valer direitos, dentro de um contexto de justiça e equidade”.

Não se pode, no caso, deixar de considerar tal aspecto das reivindicações apresentadas pelos moradores, mesmo considerando que tais reivindicações ultrapassam as questões que deveriam ter sido foco de debate na referida audiência. Infelizmente, nesse sentido, o órgão ambiental não tem como resolver as questões levantadas pela comunidade, que são transdisciplinar e multi-institucionais, cabendo, apenas, cumprir com seu papel de órgão analisador do processo, elaborando o parecer técnico final e encaminhando ao Cepram para concessão da licença ambiental requerida. No caso, a licença foi concedida por meio da Resolução Cepram 3387, de 17 de dezembro de 2004.

O Quadro-Síntese 9.3 apresenta as condicionantes a serem cumpridas pelo proponente do Empreendimento Imobiliário para obtenção da licença seguinte, que é a LI.

QUADRO-SÍNTESE 9.3 – Condicionantes constantes da Licença de Localização – Empreendimento Imobiliário

<p>I. apresentar plano de atendimento para contratação e capacitação da mão-de-obra. Prazo: 60 dias.</p>
<p>II. implementar as medidas mitigadoras propostas pelo empreendimento em relação “a inclusão social das comunidades de sua área de influência, através de ações específicas junto às mesmas para que se qualifique nas prestações de serviços”, promovendo, na fase de contratação de mão de obra para a implantação do empreendimento, a participação de trabalhadores do sexo masculino e feminino, moradores na área de influência direta, observando a cota de 70% do número total de contratados, desenvolvendo programas de formação, alfabetização e capacitação de mão-de-obra local, promovendo a regularização de documentação, observando as seguintes proporções:1) da cota de 70 % dos moradores deverá ter 25% de mulheres; 2) da cota de 70% dos moradores deverá ter 20% de analfabetos; 3) dos 20% de analfabetos, 50% deverá ter idade superior a 40 anos; 4) da cota social de 70% dos trabalhadores contratados na fase das obras civis, pelo menos 60% deverão ser capacitados para desempenhar atividades na fase de operação do empreendimento;...</p>
<p>III. apresentar, ao CRA, os programas, quando do requerimento da LI: a) Programa de Condições e Meio Ambiente do Trabalho na Indústria da Construção – PCMAT, b) Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional – PCMSO; c) Programa de Educação Ambiental e Comunicação Social com o seu respectivo cronograma de execução e relatórios anuais;</p>
<p>IV. apresentar ao CRA, os projetos e estudos técnicos, quando do requerimento da LI: a) projeto detalhado de drenagem para toda a área; b) projeto de recuperação da área do charco localizado no loteamento; c) projeto, memorial descritivo e plano detalhado de terraplanagem; d) estudos geotécnicos relativos a susceptibilidade à deslizamentos nas áreas previstas de ocupação com declividades superiores a 30%; f) apresentar projeto de drenagem (provisória e definitiva) ;</p>
<p>V. apresentar ao CRA, quando do requerimento da LI: a) projeto executivo e memorial descritivo do projeto urbanístico revisado, respeitando-se as Áreas de Preservação Permanente – APPs.; a.1)excluir ou remanejar os lotes; a.2) alterar e ou excluir localização de trechos do sistema viário; b) projeto para o canteiro de obras com infra-estrutura provisória adequada; c) projeto arquitetônico do clube e demais equipamentos do condomínio; d) Carta de Viabilidade da EMBASA para o fornecimento de água potável e esgotamento sanitário; e) Carta de Viabilidade da COELBA para o fornecimento de energia elétrica; f) Carta de Viabilidade da LIMPURB para a coleta de resíduos sólidos;</p>
<p>VI. apresentar ao CRA, quando do requerimento da LI: a) Autorização para Supressão de Vegetação; b) planta contemplando a localização das áreas cuja vegetação será suprimida; c) planos detalhados de resgate da fauna e flora; d) plano detalhado de desmatamento da área das vias de</p>

acesso e lotes; e) plano detalhado de implantação dos viveiros de mudas; f) estudo complementar da relação fauna/flora identificadas no Estudo Ambiental na área do Empreendimento.
VII. apresentar, a título de medida compensatória; a) o projeto de implantação de uma escola de 1º e 2º graus para atendimento das comunidades dos bairros da Paz, Vila Verde e Mussurunga; b) projeto do Centro de Convivência com respectivo cronograma de execução;
VIII. atender aos parâmetros urbanísticos e demais disposições contidas na legislação, normas e regulamentos vigentes;
IX. criar, de imediato, Comissão de Representantes: ONG's, Associações, CRA, Conselheiros do CEPGRAM e empreendedor, com o propósito de promover o acompanhamento e monitoramento das atividades do empreendimento em toda sua fase de implantação e operação;
X. destinar a título de compensação ambiental, um percentual do investimento total do empreendimento, a ser determinado pela Câmara de Compensação Ambiental da SEMARH;
XI. implantar programas e ações elencadas no EIA-RIMA como medida mitigadora e maximizadora do empreendimento;
XIII. respeitar as Áreas de Preservação Permanente – APP's.
Art. 2.º - Apresentar Relatório de Implantação e Acompanhamento dos programas e ações elencadas no EIA-RIMA como medida mitigadora e maximizadora do empreendimento.

FONTE: Resolução Cepam 3.387, de 2004.

Pelas informações constantes da resolução supracitada, verifica-se que o CRA e o Cepam, enquanto sujeitos institucionais do discurso do licenciamento ambiental, procuraram cumprir e aplicar as normas legais estabelecidas e os procedimentos administrativos relacionados com o instrumento licenciamento ambiental.

Além disso, nota-se pelo conteúdo da Resolução do Cepam de concessão da LL para o empreendimento, que as demandas sociais apresentadas pelos representantes da comunidade na audiência pública, foram na sua maior parte, inseridas enquanto ações a serem executadas pelo proponente da atividade. Pode-se inferir, nesse caso, que o conselho, ao transformar as demandas da sociedade em condicionantes para obtenção da licença de implantação (LI), procurou assegurar que tais reivindicações sejam cumpridas pelo empreendedor.

No entanto, expirado o prazo de 60 dias constante da Resolução Cepam de concessão da LL, contados a partir de 17/12/2004, verificou-se que o proponente do projeto não executou as condicionantes sociais ali previstas. O CRA, na tentativa de fazer valer o compromisso do empreendedor com a comunidade, voltou a inserir na Portaria do CRA 5.589, de 31 de maio de 2005, de concessão da Licença de Implantação (LI), condicionantes similares, conforme pode ser verificado nos itens III e IV, do art. 1º da referida portaria:

III – elaborar e implantar como medida compensatória, cursos para capacitação de mão-de-obra com vistas à sua inserção no mercado de

trabalho, após discussão com as organizações comunitárias parceiras e articuladoras do Centro de Convivência.

IV – implementar a título de medida compensatória, em comum acordo com as comunidades: a) escola de 1º e 2º graus para atendimento das comunidades dos bairros da Paz, Vila Verde e Mussurunga, de acordo com diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Educação Estadual; b) Centro de Convivência.

Em síntese, do processo de licenciamento que trata de um empreendimento imobiliário depreende-se que existem algumas falhas nos procedimentos administrativos de concessão da licença ambiental. A maioria delas refere-se à divulgação de informações relativas ao empreendimento, mais especificamente, o RIMA, bem como a linguagem utilizada no referido relatório.

Nesse processo, pode-se identificar claramente o Estado cumprindo o papel de mediador entre o poder econômico, que é representado pelo empreendedor e sua equipe, e que comparecem à audiência pública para defender seus direitos de implementar seu empreendimento; e a sociedade, representada pelos membros da comunidade afetada, a quem caberia questionar os impactos que a instalação do empreendimento provocará na qualidade de vida de todos e nos recursos ambientais de uso comum de todos.

Comparando a participação da sociedade na audiência pública do empreendimento analisado, com os níveis de participação do cidadão identificados por Canter (1998), constante do marco teórico, nota-se que esta se enquadra no grau de participação simbólica, níveis 3, 4 e 5 que tratam da informação, consulta e harmonização. Isto porque, a comunidade afetada pelo empreendimento teve liberdade para expor seus problemas e questionarem o projeto ou atividade, como observado pelos relatos constantes da ata da referida audiência. A decisão ficou a cargo do órgão licenciador, que de posse de todas as informações e demais documentações apresentadas pelo empreendedor e pelo CRA tomou a decisão de conceder a licença ambiental, a LL.

Notou-se também que a comunidade teve dificuldade em desempenhar seu papel na audiência pública, em função de sua visão limitada, comprometida pelo imediatismo. Mas, sabe-se que o imediatismo é resultado de problemas socioeconômicos primordiais. Pode-se dizer, com base nas interpelações dos membros da comunidade, que tal dificuldade deve-se à pobreza e ao analfabetismo. E, como listado por André *et al* (1999) estes são fatores que limitam a participação da sociedade no processo de AIA.

O segundo processo - empreendimento “Construção de Barragem”.

Caracterização do empreendimento

Construção de uma barragem com previsão de um barramento principal com altura de 18,30m e uma extensão de 164m, lago de espelho d’água em torno de 269 hectares, acumulando um volume da ordem de 14,7 hm³ (14.140.000m³), com vazão de regularização 160 l/seg. A previsão é de que a barragem possa fornecer água tratada para 650 domicílios, sendo 400 em Igaporã e 250 em Matina, beneficiando 9.872 habitantes. A obra da barragem será localizada no município de Igaporã/BA. A solicitação da LL foi feita em 2004.

Por se tratar de empreendimento de uma instituição pública, que já tinha sua Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA) instalada, esta ficou encarregada dos procedimentos iniciais relativos às primeiras etapas do processo de licenciamento ambiental.

Nesse projeto, percebe-se que o CRA¹⁶⁷ incentivou a CTGA da EMBASA, a executar etapas importantes do processo de licenciamento ambiental, como análise do pedido, elaboração do TR, análise do EIA/RIMA e emissão do Parecer Técnico Final concedendo a LL.

No período de 06 a 10 de março/2005, foi realizada inspeção técnica na área de influência do empreendimento, pelos representantes da instituição responsável pelo projeto acompanhados de técnicos do CRA, ao mesmo tempo em que foi realizada audiência (dia 08/03/05), na sede do município de Igaporã/BA. O Quadro 9.4 abaixo apresenta as principais indagações feitas pela comunidade sobre o empreendimento e suas respectivas respostas pela equipe contratada pelo empreendedor.

QUADRO 9.4 – Síntese da Ata da Audiência de 08 de março/2005 – Empreendimento Barragem

SOCIAL	
Outros atores sociais	Representante do Empreendedor
Vice-Prefeito de Igaporã	
Discurso de abertura feito pelo Vice-Prefeito de Igaporã ressaltando a importância da barragem para o	

¹⁶⁷ Acredita-se que tal abertura dada pelo CRA, para que a CTGA do proponente da atividade, operacionalizasse as etapas iniciais desse processo de licenciamento ambiental, deva-se à dificuldade que aquele órgão vem enfrentando, em fazer com que instituições tanto públicas quanto privadas, que desenvolvem projetos e/ou atividades de médio, grande e excepcional porte, que causam significativos impactos no meio ambiente, criem suas respectivas Comissões e operacionalizem o Autolicensing Ambiental.

desenvolvimento da região, bem como para a melhoria da qualidade de vida da população.	
Morador de Limeira	
Perguntou se a comunidade será beneficiada com o projeto de irrigação.	Respondeu que a comunidade poderá ser beneficiada a longo prazo.
Morador da região	
Perguntou se com a barragem pronta os moradores poderão utilizar a água da barragem.	Garantiu que a população terá acesso a água do lago da barragem para dessedentação de animais
Representante da comunidade	
Perguntou se além da APP qual o outro instrumento que a empresa responsável pelo projeto estava utilizando para impedir a especulação imobiliária junto à barragem.	Questionamento não respondido
Perguntou quando será indenizada a terra	Questionamento não respondido
Não concorda com o valor da indenização	Respondeu que os valores serão negociados com os proprietários
Reclamou do valor da indenização, disse que era pouco.	Pediu que as comunidades apresentassem suas demandas e necessidades para que a empresa pudesse encontrar uma solução
Considera a barragem importante, mas diz que é necessário um plano de compensação social.	Não respondido
Perguntou onde iria morar	Não respondido
Perguntou se não teria outra opção sem ser indenização	Respondeu que sim, que era a transferências destas famílias para outras terras. Mas que todos precisavam chegar a uma solução comum.
Morador de Igaporã	
Perguntou se poderia ser beneficiado com a indenização, pois ele não tinha documentos porque a terra é do governo. Queria também saber se foi por isso que suas terras não foram avaliadas	Não respondido
Representante da Prefeitura	
Informou que o Prefeito esteve com o governador relatando a situação das famílias a serem atingidas pela barragem. O governador solicitou a relação das famílias e dos proprietários da terra sem documentação para que o CDA (Coordenação de Desenvolvimento Agrário – órgão do Governo do Estado) pudesse providenciar os respectivos títulos	
Técnico do CRA	
Solicitou que a empresa suspendesse o processo de indenização.	
Representante da comunidade de Matina	
Pediu que os representantes do empreendimento levassem em consideração a situação dos ribeirinhos. Disse ser a favor do empreendimento desde que de forma responsável	Não comentado

Secretário da Prefeitura de Caitité	
Disse que a população de Lagoa Torta precisa se organizar para negociar a indenização das terras com a Empresa. Perguntou se as indenizações seriam pagas antes ou durante a construção da barragem?	Respondeu que as indenizações poderiam ser pagas antes, durante ou depois da instalação do empreendimento.
Um morador de Igaporã	
Perguntou o que a Empresa iria fazer, pois não queria dinheiro e sim terra; terra apropriada para o plantio; e construção de uma casa semelhante a sua e o acesso atrás de uma ponte.	Informou que havia necessidade de uma reunião em Lagoa Torta. E que aspecto até então não considerado, mas que estava sendo dito pela comunidade, e que seria analisado pela Empresa.
Perguntou para onde vão as famílias dos atingidos pela barragem?	. Não respondido
Um outro morador ressaltou a importância da comunidade se organizar para negociar com a Empresa seus direitos. Afirmou que a obra vai melhorar o sistema de abastecimento de água, vai gerar emprego e renda, e melhorar a situação econômica da população.	Não comentado
Representante da Pastoral da Terra	
Pediu uma explicação mais detalhada do empreendimento. Enfatizou a importância de levar em consideração o valor sentimental das relações e os vínculos afetivos da população atingida. Na sua visão o projeto priorizou o problema de abastecimento de Igaporã e Matina, mas deixou de lado os problemas sociais da população ribeirinha. Solicitou também a criação de uma comissão para acompanhar o processo.	. Não respondido
Representante da comunidade de Matina	
Colocou-se à disposição dos demais membros da comunidade para as negociações. Pediu que a Empresa amadureça o projeto buscando evitar impactos negativos na comunidade.	Não comentado
Representante do movimento ambientalista Terra	
Enfatizou a importância da população de todos os atingidos pela barragem se organizar e se harmonizar.	

FONTE: CRA/BA

Pode-se observar que na audiência pública predominaram os problemas de natureza socioambientais¹⁶⁸, a serem enfrentados pelas comunidades afetadas diretamente pelo

¹⁶⁸ Cabe salientar que no caso de construção de barragens e/ou hidrelétricas é natural o aparecimento de conflitos socioambientais, que devem ser contextualizados e intermediado pelo principal sujeito do discurso do licenciamento ambiental, que é o órgão licenciador. Esse tipo de empreendimento demanda para sua instalação e funcionamento deslocamento de moradores que residem nas áreas de influência direta do empreendimento, que tanto pode abranger um município ou mais, como é o caso da Barragem Lagoa Torta, que terá que deslocar moradores de Igaporã e de Matina.

Para esse trabalho utiliza-se a conceituação de conflito socioambiental de Little (2001: 107). Segundo esse autor o conflito socioambiental é entendido “como disputa entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação

empreendimento. Todas as indagações feitas pelos membros da comunidade, a respeito do empreendimento, tratavam de: uso da água do lago pela comunidade, indenizações de suas terras, valor, período de ocorrência e realocação daqueles atingidos diretamente pela barragem. No que foi seguido até mesmo pelo representante de ONG ambientalista, que ressaltou a importância daqueles atingidos diretamente pelo empreendimento se organizarem e negociarem em grupo.

Nota-se, também, que a maioria das perguntas, feitas pelos membros da comunidade, não foi respondida pelos representantes do empreendedor. Já as respondidas receberam respostas evasivas para a gravidade dos questionamentos colocados pelos membros das comunidades.

É de se registrar que, na audiência pública, ficou evidente a existência de duas forças se contrapondo (poder econômico e sociedade). Uma (poder econômico) representada pelo empreendedor¹⁶⁹, que estava mais preparado para os debates, pois tinha conhecimento das implicações que a intervenção proposta provocaria na vida da população presente no sítio da construção da barragem. No entanto, frente às dúvidas e indagações dos membros da comunidade, o empreendedor deixou-os sem respostas, ou quando o fez, foi de forma evasiva, o que deixa transparecer certo descaso pelos indivíduos ali presentes. A sociedade local (outra força), que apesar de seu comparecimento em massa na Audiência Pública, estava em desvantagem em relação ao empreendedor, pois não tinha informações suficientes e necessárias para imprimir equilíbrio durante os debates. Isso transparece nos seus questionamentos, nas defesas de interesses particularizados, sem que os indivíduos tenham tido tempo para se articular e formular demandas para serem apresentadas.

Nesse sentido, verifica-se que a audiência pública não cumpriu com seu papel, que é informar, discutir, dirimir dúvidas e ouvir opiniões sobre os anseios da comunidade, em especial da população diretamente afetada. Os dados obtidos nessa audiência tampouco poderia subsidiar o órgão licenciador para o processo de tomada de decisão, face à forma como a reunião foi conduzida.

que eles mantêm com seu meio natural” (LITTLE, Paul E. Os Conflitos Socioambientais: um Campo de Estudo e de Ação Política. *In*: BURSZTYN, Marcel (Org.). **A Dificil Sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond: 2001, p.107-122).

¹⁶⁹ Nesse caso o empreendedor é o poder público, e a barragem tem como finalidade abastecimento de água para população de várias localidades.

Lemos¹⁷⁰ (1999 *apud* ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2005: 101) afirma que “o conhecimento prévio e aprofundado, por meio do pleno acesso às informações e aos documentos relativos ao empreendimento, seria um dos pressupostos de transparência e de participação das comunidades atingidas nas tomadas de decisões”.

No caso em análise, a sociedade local, apesar de ser chamada para participar do processo de licenciamento, por meio da audiência pública, e de ter ampla liberdade para colocar suas dúvidas e questionamentos, não teve uma efetiva participação na reunião, uma vez que os membros daquela comunidade desconheciam as regras formais e informais em discussão, como, por exemplo, seus direitos, e principalmente o conteúdo do RIMA, que informava os impactos ambientais e sociais naquela localidade.

Aplica-se, portanto, a esta situação a não-participação de Canter, que se caracteriza pela manipulação e tratamento, em que o objetivo dos planejadores é “persuadir os participantes a aceitarem suas decisões sem questionamentos”. Pode-se, ainda, identificar em André *et al* (1999) quatro fatores que podem ter contribuído para a ocorrência da não-participação na audiência pública, como pobreza, meio rural, analfabetismo e grupos de interesse.

As indagações dos membros das comunidades durante a audiência pública e a falta de resposta por parte da equipe representante do empreendedor deixou todos os ribeirinhos preocupados, pois não conseguiram esclarecer suas dúvidas, particularmente aquelas relacionadas com a indenização de suas propriedades.

A situação inverte quando da realização de entrevistas com 108 famílias de diversas localidades, que teriam que ser deslocadas em função da construção da barragem. Na consulta direta (aplicação de questionário), feita pela equipe contratada pelo empreendedor, os proprietários manifestaram-se a favor de múltiplas formas de indenização. Mais da metade deu preferência por recebê-la em dinheiro; outro grupo optou por receber terras com benfeitorias semelhantes às suas. Um pequeno grupo, contrário à construção da barragem, manteve coerência com seus posicionamentos ao não optar por nenhuma das propostas apresentadas – receber a indenização em dinheiro ou outra propriedade.

¹⁷⁰ LEMOS, Chélen Ficher. Audiências públicas, participação social e conflitos socioambientais nos empreendimentos hidroelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (UFRJ), 1999.

Ainda em março/2005, a Prefeitura Municipal de Igaporã criou uma Comissão Municipal, por meio da Portaria nº 56 de 16/03/05, para “Acompanhamento do Processo de Desapropriação de Terras”. No mesmo mês, o CRA realizou reunião com representantes da empresa proponente do projeto e a empresa encarregada da construção da barragem, com o objetivo de discutir o andamento dos estudos ambientais complementares. No mês seguinte (13/abril/2005), uma segunda reunião foi realizada, com a finalidade de discutir alternativas locais, reassentamento de famílias e indenizações para aquelas que fizeram tal opção.

Logo após a segunda reunião foi elaborada uma minuta do Parecer Técnico pela CTGA da instituição proponente da obra, concedendo a LL. O Parecer foi acatado pelo CRA e encaminhado ao Cepram para as demais providências relativas à concessão da LL (LL concedida em 29/04). Essa postura do órgão ambiental da Bahia, chama a atenção, considerando que aquele órgão tinha iniciado um processo de negociação com o empreendedor e com a empresa encarregada da execução da obra (reunião realizada em 13/abril/2005). E as negociações com os dois atores interessados no projeto – empreendedor e empreiteira – visavam corrigir as distorções existentes no EIA/RIMA e no processo de cadastramento e indenização das famílias a serem deslocadas pelo empreendimento. Situação que pode ser verificada no relato do técnico da área de licenciamento do CRA

[...] como o reservatório vai inundar a Lagoa Torta toda, que é intermitente e o espelho é bem maior que a lagoa, inclusive vai pegar povoados; e o cadastro não viu isso bem definido. Então, por exemplo, a gente viu que tinha povoado, que até a igreja ia ser submersa; e isso não estava de forma nenhuma citado e nem avaliado nos estudos ambientais.

Então o CRA pediu revisão dos estudos, e teve que montar outras equipes inclusive da área social.

Nota-se, pela data da Resolução do conselho que concedeu a LL, 29 de abril de 2005, que o CRA e mesmo o Cepram optaram por uma negociação com o empreendedor, no sentido de que as distorções observadas, particularmente no EIA e nas negociações com as comunidades afetadas, fossem corrigidas durante a vigência da LL. O Quadro-Síntese 9.5 abaixo apresenta algumas das condicionantes estabelecidas na Resolução Cepram 3.441, de 29/04/05, de concessão da LL.

QUADRO-SÍNTESE 9.5 – Condicionantes da Licença Localização – Empreendimento Barragem

I. implementar banco de sementes e mudas das espécies nativas;
II. assegurar a obrigatoriedade do fornecimento de assistência técnica e extensão rural, sem ônus, às

comunidades objeto dos planos e programas decorrentes da implantação da barragem de Lagoa da Torta;
III. realizar reunião pública nas comunidades diretamente atingidas e interessadas, com a finalidade de discutir e esclarecer todos os questionamentos (realocação, indenização, etc), apresentando quando do requerimento da LI, documentação comprobatória da realização da mesma (ata, relatório fotográfico etc.);
IV. subsidiar a Comissão para acompanhamento do processo de desapropriação, criada pela Portaria nº 56 de 16/03/05 da Prefeitura Municipal de Igaporã;
V. implementar os planos e programas ambientais, de acordo com o cronograma apresentado;
VII. apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação: a) revisão do cadastramento das edificações urbanas e propriedades rurais [...], acompanhado de respectivo Plano de Atendimento e Compensação Social e Econômica ; b) plano contemplando as alternativas de relocação da infra-estrutura social; c) Risco Ambiental do empreendimento; d) Plano de Limpeza e Desinfecção da Área Compreendida pelo futuro Reservatório; e) Programa de Educação Ambiental e Comunicação Social; f) revisão do plano ambiental de conservação e uso do entorno do reservatório; g) revisão dos estudos de flora e fauna ; h) Autorização de Supressão de Vegetação junto a SEMARH/SFC...

FONTE: CRA/BA

Nota-se na Resolução, que houve uma preocupação, por parte do Cepram, de inserir, dentre as condicionantes, uma específica tratando das negociações com as comunidades atingidas

[...] realizar reunião pública nas comunidades diretamente atingidas e interessadas, com a finalidade de discutir e esclarecer todos os questionamentos (realocação, indenização, etc), apresentando quando do requerimento da LI, documentação comprobatória da realização da mesma (ata, relatório fotográfico e assinatura de todos os participantes)¹⁷¹.

Em entrevista realizada com técnico do CRA da área de licenciamento, que acompanhou as negociações com as comunidades, foi perguntado em que estágio se encontrava a implementação do “Plano de Atendimento e Compensação Social e Econômica” da barragem. Na sua resposta, aquele técnico informou que o órgão vêm mantendo

[...] diálogo aberto com o movimento dos atingidos por barragens e com o MST, a Igreja e todos os envolvidos. O que aconteceu durante as negociações foi uma distorção da empresa, que se antecipou e fez um cadastro errôneo e começou a distribuir cheques; sem um plano de ação. Então isso gerou uma inquietação e uma revolta na comunidade. O prefeito que inicialmente, tinha se manifestado a favor da barragem, foi na audiência pública e disse que queria a barragem, mas não com aquele custo

¹⁷¹ Resolução Cepram 3441. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/ceberus/DIRNA_visualizar.asp?processo_id=0000034467>. Acesso em 23 out. 2005.

social; não daquela forma; e talvez não naquele lugar. Afirmou que ninguém era contra a barragem, mas contra o local da barragem e a forma como estava sendo conduzido o processo. [...] Hoje a empresa voltou a manter contato com a comunidade, para atender todos os planos previstos na LL.

Nesse processo, o CRA tem procurado manter diálogo direto com a comunidade e realizar outras reuniões. Agora foi criada uma comissão atuante, com a Igreja, o bispo de Caetité, que tem a sua representação junto à comunidade e é uma liderança local; a Prefeitura; o movimento dos atingidos por barragens; a FETAG; o MST; e as associações dos povoados. As associações estão fazendo um cadastro para o CRA; um censo, casa por casa, terra por terra, porque não se tinha isso.

Já tem uma advogada na comunidade regularizando toda a questão fundiária. Esta foi uma das condições negociadas entre CRA e empreendedor. Ela já conseguiu a papelada para regularizar a situação de uns 20 a 30% dos moradores. A Empresa está colhendo os frutos dessa nova etapa do processo, que iniciou de forma errônea sua primeira etapa.

Foi por isso que o CRA colocou como condicionante, para se adiantar o processo de concessão da LI, que a empresa adotasse as medidas previstas. O acompanhamento dessas condicionantes é importante.

Hoje já está um quadro bem mais delineado. Já se tem uma idéia melhor de quantos vão ser atingidos pela barragem, se existe propriedades circunvizinhas que possam atender aquelas prerrogativas.

Desse processo de licenciamento ambiental, pode-se inferir que houve problemas significativos em algumas etapas do licenciamento, particularmente em relação às negociações em curso que tratavam de regularizar a situação de membros das comunidades atingidos diretamente pelo empreendimento, apesar de, posteriormente, o CRA tentar corrigi-los.

Acredita-se que parte dos problemas procedimentais observados no licenciamento da Barragem Lagoa Torta pode ser atribuído à execução das primeiras etapas do processo de licenciamento na instituição proponente do projeto, pela sua Comissão Técnica de Garantia Ambiental. Como os problemas não foram corrigidos de imediato, suas conseqüências refletiram no processo decisório e por sua vez, na comunidade, particularmente para aqueles que terão que ser deslocados de suas propriedades com a implantação do empreendimento.

O que se nota é que o processo analisado registra uma experiência em curso no CRA, de incentivar a criação e funcionamento de Comissões Técnicas de Garantia Ambiental (CTGA), nas instituições públicas. A finalidade é compartilhar com órgãos setoriais do Seara, enquanto empreendedor, parte das atribuições relativas à gestão ambiental, particularmente, etapas do processo de licenciamento e pós-licenciamento ambiental, conforme previsto no inciso IV do art. 9º do Decreto 7.967, de 2001.

Observou-se, no entanto, que falhas e negligências ocorreram durante a execução de etapas do processo de licenciamento da Barragem Lagoa Torta, como a aceitação de um EIA/RIMA que apresentava erros significativos, conforme relatado pelo técnico da área do licenciamento; a realização de audiência pública, sem que a comunidade tivesse conhecimento das implicações que a intervenção proposta acarretaria em suas vidas; a inexistência de um cadastro de pessoas que seriam deslocadas com a instalação do empreendimento, entre outros. Parte dessas falhas foi corrigida, outras, no entanto, ainda persistem, até onde se pôde observar (Portaria de concessão da Licença de Implantação, último documento a ser analisado sobre o empreendimento neste trabalho – em anexo).

Nessa perspectiva, vale salientar que o CRA sabe do risco de transferir etapas do licenciamento para as CTGAs do empreendedor em função de interesses deste. Por isso, procurou estabelecer, nas normas relativas a criação de CTGA, que esta seja coordenada “por um técnico de nível superior, afim com a questão ambiental e devidamente registrado no seu Conselho de Classe”, de modo que este possa responder por quaisquer desvio junto a esse conselho.

Retoma-se, com isso, o posicionamento de Fink, Alonso Jr. e Dawalibi (2004) e outros juristas da área ambiental, de que o órgão ambiental deverá adotar medidas para fortalecer a participação da sociedade civil em etapas do licenciamento ambiental, de modo que esta deixe de ser mera expectadora, para assumir o papel de sujeito ativo do processo, com respaldo legal para interferir naquelas etapas que comprometam a lisura do processo.

Para isso, há necessidade de assegurar o atendimento de demandas socioeconômicas levantadas pelos membros da comunidade local, durante a audiência pública, quando bens e direitos individuais e coletivos forem afetados diretamente pelos efeitos adversos do empreendimento, mesmo que não estejam relacionados diretamente com os recursos ambientais.

Mais uma vez, fica evidente que à sociedade cabe desempenhar um papel ativo nesse processo, que é fundamental para a consolidação e efetividade do instrumento licenciamento ambiental. O que se observou, nos processos analisados acima, é que a participação da sociedade nas audiências públicas tem se caracterizado por uma contribuição fraca, particularmente no que diz respeito à percepção pelos indivíduos, dos impactos que o empreendimento provocará nos recursos ambientais de uso coletivo.

Por outro lado, sabe-se que essa contribuição demanda tempo, e também uma educação, que segundo Franca (2003: 79) deve estar “voltada para a formação da consciência humana, o desenvolvimento das potencialidades do indivíduo e da coletividade”, de modo que possa compreender a estreita inter-relação existente entre degradação ambiental, risco de saúde humana e piora na qualidade de vida.

Cabe lembrar o que foi dito anteriormente neste trabalho, que o interesse maior da população em participar de audiências públicas tende a se materializar quando se trata de empreendimentos que afetam diretamente seus bens, ou melhor, suas propriedades. Daí registrar, nas audiências de barragens ou hidrelétricas, uma participação ativa de membros da comunidade, como neste caso.

Um outro problema, identificado em relação às condicionantes constantes das licenças ambientais, mesmo aquelas relativas especificamente ao meio natural, é que nem todas foram cumpridas, uma vez que, continuam a figurar na Licença de Implantação, concedida por meio da Resolução Cepram 3492, de 02/09/05, como ações a serem executadas pelo empreendedor, como é o caso das seguintes condicionantes:

IV. implementar o banco de sementes e mudas de espécies nativas em conformidade com o projeto, apresentado ao CRA antes das ações de supressão de vegetação na área do empreendimento;

VII. apresentar ao CRA, antes de qualquer intervenção na área, cadastro geral incluindo um plano de relocação das famílias que se encontram localizadas abaixo da cota máximo maximorum, e ocupantes, da cota de inundação e faixa de preservação permanente, identificando a situação fundiária;

Tal situação configura-se como uma dificuldade que o órgão licenciador enfrenta, no sentido de fazer com que o empreendedor cumpra o que está estabelecido nas licenças ambientais.

O terceiro processo - empreendimento “Complexo hoteleiro imobiliário”

Caracterização do empreendimento

Complexo hoteleiro imobiliário, localizado à margem esquerda do rio Imbassaí, no município de Mata de São João. Trata-se de um empreendimento de excepcional porte, que contempla um condomínio voltado para o turismo e o lazer. As diversas construções são destinadas a uso hoteleiro – uni e pluri-residencial –, e de comércio e serviços, abrangendo entretenimento e lazer. Estas deverão apoiar as atividades hoteleiras residenciais previstas.

Apesar do empreendimento se configurar como de excepcional porte e impacto ambiental significativo que ultrapassava o município Mata de São João, o processo de licenciamento foi iniciado na Prefeitura de Mata de São João. Isto porque aquela prefeitura, segundo informação do técnico do CRA

[...] se negava terminantemente a fornecer a certidão. Havia uma questão política entre o CRA e a gestão anterior da prefeitura. A orientação dada pelo CRA naquela época para o empreendedor era de que este se licenciasse na prefeitura; pois com a licença de localização o CRA entenderia como certidão; aí sim, se iniciaria o processo de licenciamento no estado. Esta foi a forma encontrada para sustentar o pedido de licenciamento, já que não havia diálogo com a prefeitura.

Mas, quando a prefeitura concedeu a licença de localização, tanto o Ministério Público Estadual quanto o Ministério Público Federal entenderam que o licenciamento não era de competência do município. Isso obrigou o empreendedor a entrar com o pedido de licença no Estado; e o CRA acatou a licença concedida como uma manifestação da prefeitura.

Deve-se esclarecer que a certidão da Prefeitura Municipal, conforme prevê o § 1º, do art. 10 da Resolução Conama 237/1997¹⁷², faz parte do conjunto de documentos a ser apresentado ao órgão ambiental licenciador, quando da entrada do pedido de licença ambiental.

¹⁷² A exigência de Certidão da Prefeitura para entrada do requerimento de licença ambiental tem como finalidade informar se o empreendimento está de acordo com o Plano Diretor do município ou com o zoneamento municipal. E, também, evitar, segundo Antunes (2005:148) “que os órgãos ambientais utilizem uma prática condenável, que é a de se sobreporem às prefeituras quanto ao uso do solo, que é atribuição exclusiva dos municípios”.

A resistência da prefeitura em fornecer a certidão ao empreendedor, serviu apenas para atrasar todo o processo, pois, o projeto além de ser de grande porte e, significativo impacto estava localizado dentro de uma APA estadual. O que remetia o licenciamento do empreendimento ao órgão estadual, conforme previsto no art. 5º, incisos II e III, da Resolução 237/1997, já mencionada no Capítulo 6 deste trabalho, que trata do Licenciamento Ambiental.

Assim, resolvidos os problemas iniciais, com a intervenção dos Ministérios Públicos do Estado e Federal, o empreendedor protocolou o pedido da licença junto ao CRA, entregando inclusive o EIA/RIMA que tinha sido elaborado, com base no termo de referência da prefeitura. Após análise da documentação, aquele Centro convocou a equipe do empreendimento para orientar a respeito das alterações que deveriam ser feitas no projeto, como: remanejamento de estacionamento e manutenção de faixa de servidão de 15m para cada lado, a partir do eixo da linha de transmissão de energia elétrica, que passa na área do empreendimento. E, ainda, discutir o Termo de Referência (TR), que deveria orientar a revisão do EIA/RIMA do projeto.

Mas antes da aprovação do TR pelo Cepam, o CRA realizou junto com o empreendedor o “Fórum Técnico do Empreendimento” (11/12/2003), que apesar do nome diferente, submeteu-se às mesmas regras que disciplinam a realização de audiência pública prevista na política ambiental.

Participaram do fórum diversos segmentos da sociedade, que levantaram questionamentos a respeito do empreendimento e seus impactos. As indagações e os respectivos esclarecimentos foram agrupados em três grandes temas, de acordo com o assunto tratado, para facilitar o processo de análise. No primeiro grupo, questões referentes ao **meio natural**; no segundo, as intervenções **no meio socioeconômico**; e no terceiro e último grupo, os problemas relativos a **procedimentos administrativos**. O Quadro 9.6 abaixo sintetiza os debates que ocorreram durante a realização do Fórum Técnico ou Audiência Prévia.

QUADRO 9.6 – Síntese da Ata do Fórum Técnico do Empreendimento Complexo Hoteleiro Imobiliário

1º Grupo – Meio Natural	
Membro da comunidade	Representante do empreendedor
Perguntou a respeito da captação de água, esgotamento sanitário;	Colocou que isso é função do Estado, que deverá definir o local de captação de água e que o empreendedor pressionaria o governo para tal definição.

Perguntou a respeito do lençol freático no que diz respeito à captação de sonda e a diminuição do lençol freático.	Alegou que, se não tiver uma intervenção, a água irá desaparecer, porque quanto mais se drena mais diminui o lençol freático.
Questionou a respeito da área úmida que se transformou em espelho d'água e da captação do rio Imbassáí.	Informou que já estão cavando poços dentro do empreendimento visando o abastecimento do canteiro de obras e que era importante o estado fazer um estudo sobre a vazão do rio Imbassáí e do manancial.
	Técnico do CRA
	Explicou que o CRA vai analisar a perenização da lagoa com base na lei
Membro da comunidade	Técnico do CRA
Mencionou a existência de uma cerca muito próxima da praia onde poderia ser um local de passagem de tartaruga	Informou que o CRA já tinha solicitado providencias ao empreendedor para retirada da cerca.
Explicou que a cerca existe há 25 anos e que foi trocada de palha para arame por não existir na área esse tipo de material.	Pediu que houvesse mudança na cerca, pois esta não está em de acordo com as normas legais.
Representante do Projeto Tamar	Representante do empreendedor
Salientou que entre o rio Imbassáí e o Sauípe existe um bolsão de desova de tartarugas, por isso a cerca deveria ter uma altura de 50 cm para passagens das tartarugas. Questionou ainda, a respeito da iluminação na fase de construção e implantação do empreendimento e das medidas mitigadoras relativas aos impactos.	Disse que constam do EIA, medidas mitigadoras. Quanto ao cordão de dunas, impedem que se enxergue a implantação do empreendimento.
Membro da comunidade	Técnico do CRA
Mostrou-se preocupado com o desmatamento na região . E não vê ação concreta de fiscalização. Disse que a comunidade se sente excluída das informações.	Informou que a fiscalização da área onde está ocorrendo o desmatamento é de competência do Ibama.
Morador	Representante do empreendedor
Questionou a respeito da praça de convivência da comunidade alegando que ali é uma área úmida. Também disse que na região existe uma posseira que explora a horta, indagando qual seria o destino da mesma.	Mostrou no mapa onde será a vila comercial alegando que o fluxo da água é devido à existência de coqueiral plantado no local, por isso ocorre acúmulo de água, mas, que não é uma área úmida. Informou que a área de eventos encontra-se afastada da área comercial. Outro representante do empreendedor mostrou na planta do Projeto onde será a casa de shows, informando que é uma área que não tem fluxo, está localizada em um local topograficamente alto. Também menciona proposta de um espelho d'água de 1,20 de profundidade na APP; e que tal intervenção resulta em impacto positivo.
2º Grupo – Social	
Morador de Imbassáí	Representante do empreendedor

Questionou com relação aos empregos a serem gerados e sobre a capacitação dos moradores para que os mesmos fossem aproveitados desde o início da obra	Respondeu que haverá criação de um instituto, que coordenará a sustentabilidade dos projetos a serem implementados em favor da comunidade; e que foi assinado com a Prefeitura a organização de um centro de emprego, objetivando um levantamento dos candidatos.
Questionou que os cursos só iriam ocorrer após a licença. No entanto, a empresa já estava perfurando os poços.	Informou que realmente os cursos só iriam ocorrer depois da LL
Morador do Porto Sauípe	Representante do empreendedor
<p>Ressaltou que o Porto Sauípe sofre até hoje com as conseqüências do projeto, alertando que as promessas do empreendedor deveria ser cobrada, porque depois não há fiscalização.</p> <p>Alertou os demais participantes do Fórum que os donos de pousada estão passando por sérias dificuldades. Pois, existe comércio, mas que é preterido visto que não existe interação entre o Projeto Sauípe e o Porto Sauípe.</p> <p>Por isso, acha que deve existir ligação dos donos do empreendimento com os donos de pousada.</p>	Disse que o projeto de Sauípe chegou a ter 7.300 funcionários. Na reserva Imbassai, teremos 10% deste total. Existe um compromisso de captar mão-de-obra local. O objetivo do projeto é criar convivência com a comunidade, por isso se procurará uma solução para a questão, de modo a beneficiar a comunidade e o empreendimento.
3º Grupo - Procedimentos Administrativos	
Morador	Técnico do CRA
Perguntou se o CRA iria embasar a análise do Projeto nas leis municipal, na estadual ou na federal porque ambas estavam em desacordo.	Esclareceu que o EIA/RIMA será analisado pelo CRA, com base na lei estadual e que desconhecia a Lei Municipal. Após análise o processo seria encaminhado ao Cepram, com parecer técnico.
Morador	Representante do empreendedor
Ressaltou que não é do conhecimento da comunidade o Projeto da Ibero Star ,	Informou da realização de uma reunião naquela manhã sobre o empreendimento, e que se fosse preciso fariam outras reuniões sobre o mesmo.
<p>Questionou que dificilmente a comunidade é consultada a respeito dos projetos e da urbanização da área.</p> <p>Questionou a ausência da promotoria do meio ambiente de Imbassai.</p>	Respondeu que todas as instituições foram informadas da reunião através do jornal.

FONTE: CRA/BA

No **primeiro grupo** foram reunidas questões sobre o **meio natural**, em que os moradores pontuam diversos problemas. A maior parte das indagações refere-se aos recursos hídricos. Uma moradora pergunta sobre a **captação de água e esgotamento sanitário**; outro morador questionou a respeito do lençol freático e a possibilidade de sua redução pela exploração excessiva; outro sobre a captação de água do rio Imbassai; enquanto a

preocupação de um outro membro da comunidade era saber o que o empreendedor irá fazer com a área úmida existente e a perenização de lagoa.

Pode-se observar, nas respostas dadas pelos representantes do empreendedor, que existem muitas divergências a respeito deste tema. Para o primeiro questionamento sobre a captação de água e esgotamento sanitário, responderam que essa é uma função de Estado, ou seja, não caberia ao proponente do projeto adotar tais medidas.

Por outro lado, quando questionado sobre a possibilidade de redução do lençol freático disse que “se não houver intervenção, a água irá desaparecer”, em função da drenagem. No entanto, parece que parte da drenagem vem sendo feita pelo próprio empreendedor; pois quando perguntado sobre a área úmida que se transformou em espelho d’água, respondeu que na área do “empreendimento estão sendo cavados poços”, visando o abastecimento de água do canteiro de obras. Mas, coloca na reunião, a título de esclarecimento, que o fluxo de água observado na área do empreendimento deve-se à “existência de coqueiral plantado no local”. O representante do empreendedor chegou a mostrar aos participantes da reunião, um mapa referente a área, em que estava prevista a instalação da vila comercial.

Por tais colocações e pelas informações constantes no *site* da própria empresa proponente do projeto, percebe-se que o empreendimento está sendo instalado em área úmida, cuja instalação demanda drenagem do terreno, para que as obras possam ser executadas.

[...] os primeiros habitantes [...] apelidaram o lugar de Imbassaí, que é o nome do rio que banha o povoado. Imbassaí, em Tupy, significa caminho das águas. E não poderia ser de outra forma, pois são muitos os caminhos de água doce que escorrem em cascatas e corredeiras, seguem paralelos às dunas, até encontrar o mar, integrando um ecossistema composto de Mata Atlântica, mangues, cachoeiras, dunas e lagoas.

Situada numa Área de Proteção Ambiental, Imbassaí fica a 67 km de Salvador, apenas 13 km adiante da Praia do Forte, com condições ótimas de acessibilidades e reúne atrativos únicos para quem busca o turismo ecológico e o contacto com a Natureza. [...] O rio Imbassai atravessa a propriedade, de Noroeste para Sudeste¹⁷³.

Como medida compensatória pelo aterramento da área úmida, o empreendedor propôs para **a APP um espelho d’água de 1,20 de profundidade**. O que parece indicar ser

¹⁷³ Informações disponíveis em: <http://www.retaatlantico.com/reta_atlantico_brasil/html/homepage.htm>. Acesso em 10 abr. 2006.

esta é a lagoa que deverá ser perenizada com a adoção de algumas medidas; pois o CRA, na reunião, se comprometeu analisar a proposta com base na lei. Do ponto de vista do proponente da atividade, esta é uma **intervenção que resulta em impacto positivo**.

Nota-se que o empreendimento, conforme resposta dada pelo representante do empreendedor durante o fórum e informações obtidas no site da empresa, está localizado próximo a uma APP e dentro de uma Área de Proteção Ambiental (APA). As APAs, apesar de consideradas por lei áreas protegidas, permitem que dentro de seus espaços sejam construídas habitações, residências e instaladas atividades produtivas, desde que tais usos sejam orientados e supervisionados “pela entidade ambiental encarregada de assegurar o atendimento das finalidades da legislação instituidora”, conforme entendimento de Antunes (2005:647-648). Na visão desse jurista, “se a APA for bem concebida, é possível que o seu estabelecimento se constitua em estímulo ao desenvolvimento de atividades econômicas”.

Antunes (*ibid*) lista como atividades que podem ser limitadas ou proibidas numa APA:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Ressalta-se, porém, que este trabalho não tem por objetivo analisar o EIA/RIMA dos empreendimentos examinados. Assim, não há como afirmar se o mesmo compromete ou não alguns dos itens listados por Antunes. No entanto, com base nas indagações feitas pelos participantes da reunião e nas respostas dadas pelos representantes do empreendimento, pode-se perceber que as construções realizadas na área do empreendimento, de certo modo afeta o lençol freático e terras úmidas, o que contribui para alterar as condições ecológicas locais.

Outras questões levantadas pelos moradores referem-se à “existência de uma cerca muito próxima da praia onde poderia ser um local de passagem de tartaruga”. Um outro morador esclareceu que a “cerca existe há 25 anos e que foi trocada de palha para arame por não existir na

área esse tipo de material”. Parece que tal alteração foi feita pelo empreendedor, pois o técnico do CRA cuidou em esclarecer que aquele órgão “já tinha solicitado providências ao empreendedor para retirada da cerca”.

O representante do Projeto Tamar, que participou daquela reunião, fez intervenção para lembrar que “entre o rio Imbassai e o Sauípe existe um bolsão de desova de tartarugas, por isso a cerca deveria ter uma altura de 50 cm para passagens das tartarugas”. Além disso, questionou “a respeito da iluminação na fase de construção e implantação do empreendimento e das medidas mitigadoras relativas aos impactos”.

Em resposta a esse questionamento, o representante do empreendedor informou que estão previstas medidas mitigadoras de impactos. No entanto, fez questão de dizer que a “existência do cordão de dunas impede que se enxergue a implantação do empreendimento”.

Um morador colocou que estava preocupado com “o desmatamento na região e que não vê ação concreta de fiscalização”. A resposta dada pelo técnico do CRA, de que a “fiscalização da área onde está ocorrendo o desmatamento é de competência do Ibama”, parece indicar que o mesmo não está relacionado com o empreendimento.

Nas colocações do **segundo grupo – meio socioeconômico** –, figura como principal demanda da sociedade geração de emprego e curso de capacitação. O representante do empreendedor mencionou a criação de um “instituto que coordenará a sustentabilidade dos projetos a serem implementados em favor da comunidade; e que foi assinado com a prefeitura a organização de um centro de emprego, objetivando um levantamento dos candidatos”.

Mais uma vez, percebe-se que a expectativa da comunidade é de que a instalação de um empreendimento de grande porte na região possa contribuir para resolver problemas estruturais e de responsabilidade do Poder Público, como reduzir o índice de desemprego e oferecer curso de capacitação para os jovens, contribuindo para inserção desses no mercado de trabalho.

No **terceiro e último grupo** – procedimentos administrativos – um morador quis saber, do técnico do CRA, se o projeto seria analisado com base na legislação federal, estadual ou municipal. No que foi respondido que “o EIA/RIMA será analisado pelo CRA, com base na lei estadual e que desconhecia a Lei Municipal. Após análise, o processo seria encaminhado ao Cepam, com parecer técnico”.

A resposta do técnico está em consonância com a norma legal vigente, pois o órgão ambiental do estado analisa o pedido de licenciamento com base na lei estadual. Apenas

quando a lei ambiental do estado encontra-se em desacordo com a federal, ou quando não existe legislação disciplinando a matéria, o órgão ambiental obrigatoriamente, embasa sua decisão na legislação federal. Situação já explicitada no Capítulo 6 – Instrumento Licenciamento Ambiental.

Em outras duas questões levantadas pelos participantes do fórum, o assunto girou em torno do desconhecimento do projeto pela comunidade. Observa-se que, nos processos acima analisados, essa também foi a tônica das críticas de alguns participantes. Nesse sentido, pode-se deduzir que os meios utilizados para divulgação da reunião, bem como o RIMA que é disponibilizado para a sociedade, não têm alcançado seus objetivos, que é de informar a comunidade sobre o empreendimento e suas implicações para o meio ambiente e para a vida daqueles que residem na sua área de influência.

Sabe-se que o conhecimento da sociedade local em relação ao projeto reflete diretamente no grau de participação na audiência pública. No entanto, comparando-se a participação da comunidade no “Fórum Técnico do Empreendimento”, com os níveis de participação do referencial teórico de Canter (1998), pode-se dizer que o que mais se aproxima da realidade observada no referido fórum é o grau de participação simbólica, em função das características observadas com as apresentadas ali pelo autor.

Por outro lado, observa-se que, no fórum, os questionamentos dos membros da comunidade em relação ao projeto revelam certo conhecimento em relação aos recursos ambientais que serão afetados com a instalação do empreendimento. As demandas apresentadas pela comunidade, como nos casos anteriores, continuam priorizando problemas socioeconômicos, ficando ainda distante de questionamentos dos efeitos da intervenção no meio ambiente.

Ainda no grupo de perguntas que trata de procedimentos administrativos, um morador mencionou a ausência da Promotoria de Meio Ambiente de Imbassaí. O representante da empresa informou que a reunião foi divulgada por meio de jornal de circulação no estado.

Nesse sentido, cabe esclarecer que a legislação prevê a divulgação da audiência pública somente nos meios de comunicação local – imprensa local. Exceção apenas dos casos em que a referida audiência tenha sido solicitada por entidade civil, ou Ministério Público, ou cinquenta ou mais cidadãos, em que todos devem ser cientificados por correspondência oficial registrada (Resolução Conama 09/1987).

Três dias após a realização do fórum (15/12/2003), o Termo de Referência para revisão de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto no Meio Ambiente –RIMA foi aprovado pelo Cepram por meio da Resolução 3.215/2003.

Em março de 2004, o Cepram concedeu a Licença de Localização para o empreendimento, na qual foram estabelecidas as seguintes condicionantes:

QUADRO-SÍNTESE 9.7 – Condicionantes constantes da Licença de Localização – Empreendimento Complexo Hoteleiro Imobiliário

I. apresentar ao CRA o programa de seleção e treinamento de mão-de-obra local a ser absorvida na construção do empreendimento, com a criação de um Centro de Capacitação e Formação de Mão-de-Obra . Prazo: 30 dias .
II. apresentar estudos complementares referentes à proposta de perenização da área úmida do rio Imbassaí ;
III. apresentar Plano de Resgate de Fauna , devidamente aprovado pelo órgão ambiental competente;
IV. apresentar proposta de área institucional inserida na poligonal do empreendimento;
V. atender a Portaria IBAMA nº 1933/90 , referente a iluminação na Zona de Proteção Visual (ZPV) ;
VI. atender integralmente as recomendações e medidas mitigadoras que venham a ser determinadas pelo IBAMA e o Projeto TAMAR ;
VIII. destinar a título de compensação ambiental, um percentual dos custos totais do empreendimento , a ser determinado pela Câmara de Compensação Ambiental SEMARH/CRA, (arts. 31 e 32 do Decreto 4340, de 2002);
IX. fica proibido a implantação do canteiro de obras em Área de Preservação Permanente ;
X. realizar campanha de monitoramento de água , nos períodos chuvosos ...
XI. apresentar quando da solicitação da Licença de Implantação: a) outorga do uso de água para captação, lançamento e obras; b) criar uma comissão paritária para acompanhamento do atendimento de condicionantes e execução da obra. c) estudos complementares identificando as espécies vegetais da área de influência direta do empreendimento; d) estudos fitossociológicos ; e) mapa do plano diretor do empreendimento contendo indicação da vegetação, assim como as APPs; f) estudos referentes às relações entre a fauna e a flora; g) informações relacionadas a fauna; h) identificação das espécies animais indicadoras de qualidade ambiental, sinérgicas e de interesse científico; i) mapeamento georreferenciado, em escala de 1:2000, das áreas de dessedentação e de corredores de fauna, principalmente os localizados nas APPs; j) identificação e mapeamento em sistema georreferenciado e em escala 1:2.000, a ocorrência de vetores e reservatórios de doenças [...], na área de influência do empreendimento; k) diagnóstico sucinto da situação geral da fauna silvestre nas áreas de influência do empreendimento; l) Termo de Acordo, entre o empreendedor e a Sra. Maria da Luz Ventura dos Santos, detentora de uma posse localizada em área do empreendimento Reserva Imbassaí; m) anuência do IPHAN;

<p>n) projeto referente à solução de tratamento de efluentes;</p> <p>o) Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS;</p> <p>p) anuência do DERBA para construções na faixa de 100 metros para cada lado da Estrada BA-099 (Linha Verde), além da faixa de domínio de 50 metros e para transpor a BA 099 com possíveis redes para infra-estrutura;</p> <p>q) projeto executivo das travessias sobre área úmida;</p> <p>r) teste de infiltração para áreas onde foi prevista a implantação de fossas sépticas e sumidouros;</p> <p>s) plano de limpeza dos sanitários;</p> <p>t) programa de desmobilização do canteiro de obras, e respectivo PRAD ...</p> <p>u) projeto urbanístico com devidas adequações</p> <p>w) projeto urbanístico com as seguintes relocações; as Unidades Residenciais-UR1 e UR2 terão que obedecer a faixa de 50 metros a partir da fonte e eixo do vale encaixante cujas águas, hoje barradas, flui diretamente para as áreas úmidas do riacho Arrendamento; a Unidade residencial-UR4 deve obedecer às exigências do DERBA além de respeitar as áreas úmidas do riacho Arrendamento;</p> <p>x) estudos geotécnicos para as edificações sobre os Terraços Marinhos e Leque Aluvial dada às suas excepcionais porosidades, permeabilidade e pouca espessura;</p> <p>y) autorização para supressão de vegetação, emitida pelo órgão competente;</p> <p>z) Programa de Educação Ambiental com seu respectivo Cronograma de Execução; e Programa de Condições e Meio Ambiente do Trabalho na Indústria da Construção – PCMAT;</p>
<p>XII. deslocar o estacionamento previsto para unidade hoteleira (UH1) que se encontra em área de preservação permanente do rio Imbassaí;</p>
<p>Art. 2.º - Esta Licença se complementará com a devida apresentação da anuência do IBAMA/TAMAR, conforme estabelecido na Resolução CONAMA nº 10/96.</p>

FONTE: Resolução Cepam 3.270/2004¹⁷⁴.

Nota-se que na Resolução do Cepam, de 2004, concedendo a LL, constam condicionantes que contemplam as principais reivindicações socioeconômicas da comunidade, como **os cursos de capacitação e formação de mão-de-obra local, e a utilização dessa mão-de-obra pelo empreendimento.**

A preocupação com a área de desova de tartaruga, colocada pelos representantes do Projeto Tamar e por moradores durante a reunião, foi considerada na análise do processo e, incluída como uma das condicionantes da LL. Assim, passou a constar como obrigatoriedade do empreendedor **atender integralmente as recomendações e medidas mitigadoras que venham a ser determinadas pelo IBAMA e o Projeto TAMAR**¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Disponível em: http://www.seia.ba.gov.br/cerberus/DIRNA_visualizar.asp?processo_id=0000028402>. Acesso em 10 abr.2005.

¹⁷⁵ No mês seguinte ao da concessão da LL pelo Cepam, o Ibama encaminhou ao CRA correspondência listando algumas questões que deveriam ser esclarecidos pelo empreendedor, dos quais destacou-se: *(i)* os impactos na APP; *(ii)* critérios utilizados para valoração dos impactos; *(iii)* as propostas para Desenvolvimento Sustentável das populações localizadas nas áreas de influência do empreendimento; *(iv)* transporte do operário até o canteiro de obras; *(v)* justificativa para apresentação do projeto detalhado de implantação da UH2 e infra-estrutura somente na LI; *(vi)* abastecimento de água para o canteiro de obras e para o projeto; *(vii)* destinação de resíduos; *(viii)* vegetação a ser suprimida; *(ix)* perenização da lagoa; *(x)* localização da casa de Show e dos pontos da BA-099; *(xi)* licença para resgate da fauna.

Foi ainda listado, como condicionante, o deslocamento do estacionamento da unidade hoteleira (UH1), que estava previsto para ser instalado na APP do rio Imbassá. Tal condicionante, pelo que se pode deduzir de documentos existentes no processo, fez parte das primeiras negociações realizadas entre a equipe do projeto e a equipe técnica do CRA. Mas parece que nenhuma providência foi adotada por parte do empreendedor, uma vez que, a mesma recomendação passou a constar da licença de localização.

A segunda licença ambiental, a Licença de Implantação, foi concedida em novembro de 2004, por meio de portaria do CRA. O Quadro 9.8 abaixo lista algumas das condicionantes estabelecidas na referida LI.

QUADRO-SÍNTESE 9.8 – Condicionantes constantes da Licença de Implantação do Empreendimento Complexo Hoteleiro Imobiliário

PORTARIA Nº 4921 DE 24 DE NOVEMBRO DE 2004. A Diretora Geral do CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS - CRA,
I. apresentar ao CRA o cronograma de implantação do Centro de Capacitação e Formação de Mão de Obra, bem como o plano de contratação de trabalhadores ...
II. apresentar ao CRA, quando do início das obras, o Programa de Educação Ambiental, com seu cronograma de execução;
III. atender às disposições do Decreto Municipal nº 008, de 16 de Janeiro de 2004, que declara o empreendimento como de interesse social, considerando “que proporcionará às comunidades vizinhas ao empreendimento através da implementação dos benefícios da infra-estrutura a ser disponibilizada, como sistema de abastecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos;
IV. promover a realização de reuniões ordinárias da Comissão de Acompanhamento do empreendimento, convidando os seus membros e subsidiando-os com as informações requeridas;
V. atender aos procedimentos estabelecidos na Portaria IPHAN nº 230, de 17/12/2002;
VI. destinar, a título de compensação ambiental, um percentual de 0,5% dos custos totais do empreendimento, a serem aplicados de acordo com a deliberação da Câmara de Compensação Ambiental com a participação da SFC/SEMARH, na forma prevista no SNUC- Lei 9985/00;
VII. não realizar supressão de vegetação sem a prévia emissão da Autorização de Supressão de Vegetação pela SFC/SEMARH;
VIII. apresentar o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos-PGRS, em conformidade com Termo de Referência fornecido pelo CRA;
IX. adequar o projeto urbanístico de modo a: a) respeitar a faixa de 50 metros em APP do Rio Imbassá, de acordo com o art. 2º da Lei 4.771/65; b) a Unidade residencial – UR3, deve obedecer às exigências do DERBA, que proíbe construções de qualquer natureza a uma distância mínima de 65 m para cada lado do eixo geométrico da rodovia BA-099; c) obedecer as restrições da Zona de Proteção Rigorosa, conforme estabelecido no ZEE da APA Litoral Norte; d) assegurar a preservação de parcela significativa da flora autóctone e espécies locais. Prazo: 90 dias.
XI. apresentar ao CRA Plano de Controle de Processos Erosivos e Assoreamento dos corpos hídricos na área de intervenção do empreendimento. Prazo: 60 dias.
XII. apresentar ao CRA, a Autorização de Supressão de Vegetação, emitida pela SFC/SEMARH, para as fases II e III do empreendimento;
XIII. apresentar definição do modelo de uso do solo das unidades residenciais e as adequações à Resolução CEPRAM nº 1040/95 e Lei Federal 6.766/79;
XIV. apresentar o modelo de regimento condominial que garanta a manutenção das áreas verdes e/ou com restrições de uso . Prazo: 120 dias.
XV. apresentar projeto executivo revisado das travessias sobre áreas úmidas [...] incluindo a

delimitação do nível mais alto dos corpos d'água, baseado em estudos hidrológicos. Prazo: 60 dias.
XVI. apresentar projeto paisagístico, que garanta a utilização de espécies vegetais nativas. Prazo: 90 dias.
XVII. apresentar projetos executivos da rede de abastecimento de água, coleta de esgoto sanitário e drenagem das águas pluviais na área do empreendimento. Prazo: 60 dias.
XVIII. atender a Portaria IBAMA nº 1933/90, referente a iluminação na faixa costeira;
XIX. complementar o PRAD apresentado ao CRA, contemplando as vias de acesso, plano de revegetação e o cronograma físico-financeiro para sua execução. Prazo: 60 dias.
XX. executar os programas e medidas mitigadoras relacionados nos estudos ambientais apresentados e aprovados pelo CRA ;
XXI. implantar as redes internas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e distribuição de energia, obedecendo os padrões estabelecidos pela EMBASA e COELBA, respectivamente;
XXII. implementar a proposta de manutenção dos corredores de fauna e dessedentação de animais, considerando a adequação dos equipamentos, plantio de espécies nativas, das matas de restinga e das áreas de pouso e nidificação;
Art. 2.º - Fica proibida qualquer intervenção na área antes da aprovação do plano de Resgate e Salvamento da Fauna, devidamente aprovado pelo órgão competente, o qual deverá ser apresentado ao CRA

FONTE: Portaria CRA nº 4921/2004

Pode-se observar que algumas condicionantes, constantes na LI, são, na sua quase totalidade, repetições daquelas listadas na LL (primeira licença). Este é o caso da primeira condicionante, que trata de questões socioeconômicas, que resultaram de negociações feitas durante a audiência pública, entre empreendedor e membros da comunidade.

[...] apresentar ao CRA para análise e deliberação, o programa de seleção e treinamento de mão-de-obra local a ser absorvida na construção do empreendimento, com a criação de um Centro de Capacitação e Formação de Mão-de-Obra. **Prazo:** 30 dias (destaque nosso).

Percebe-se que, na LL, o prazo dado para execução dessa condicionante era de 30 dias. No entanto, decorridos mais de seis meses, a LI foi concedida, e a mesma condicionante passou a figurar na nova Licença de forma mais detalhada, conforme pode ser verificado abaixo.

I. apresentar ao CRA o **cronograma de implantação do Centro de Capacitação e Formação de Mão-de-Obra**, bem como o **plano de contratação de trabalhadores**, obedecendo às disposições do Decreto Municipal nº 008, de 16 de Janeiro de 2004, que **declara o empreendimento como de interesse social**, promovendo na fase de **contratação a participação de trabalhadores do sexo masculino e feminino, moradores na área de influência direta**, observando a cota de 70% do número total de contratados, **desenvolvendo programas de formação, alfabetização e capacitação de mão-de-obra**, promovendo a regularização de documentação [...] daqueles que deverão ser capacitado

para desempenhar atividades na fase de operação do empreendimento e medidas compensatórias, caso sejam adotadas, com apresentação de relatórios anuais ao CRA.

Nota-se, nesse caso, que demandas apresentadas pela sociedade durante a audiência, acordadas com o empreendedor e inseridas como condicionantes na primeira licença (LL), não foram cumpridas. Situação que também se repete em relação a algumas condicionantes referentes ao meio natural.

O que se observa é que, durante a audiência pública, o empreendedor concorda com as questões colocadas pelos membros da comunidade, como forma de agilizar o processo de licenciamento, já sabendo de antemão que pode protelar a execução daquelas, que pelas características que apresentam, são de responsabilidade do Poder Público.

Sabe-se, no entanto, que o principal incentivo para que o empreendedor cumpra com o que foi estabelecido na licença de localização é a obrigatoriedade de apresentar documentação, comprovando que as medidas ali previstas foram adotadas, para obtenção da licença seguinte, que é a licença de implantação. Mas, se o órgão concede a LI sem que o empreendedor tenha atendido todas as exigências da LL, este poderá continuar adiando a adoção de qualquer medida preventiva, por falta de incentivo do órgão ambiental.

Nesse sentido, cabe citar a afirmação de Benjamin (2003: 344) de que “quando ‘o controle é insuficiente ou falta totalmente, os poluidores potenciais não têm qualquer incentivo para cumprir a lei’. [...] a falta de implementação ou sua realização deficiente não produz impacto apenas no infrator isolado, mas em toda a comunidade regulada”.

É o que poderá vir a acontecer em relação às inúmeras condicionantes estabelecidas nas licenças, caso o órgão licenciador passe a aceitar a postergação das mesmas pelo empreendedor; ou não adote uma sistemática de fiscalização que permita averiguar a implementação efetiva de tais condicionantes. Desse modo, estas passarão a ser negociadas e colocadas nas licenças posteriores, até perderem sua finalidade, pois algumas devem ser implementadas antes da instalação do empreendimento e do funcionamento, por tratarem de medidas preventivas.

No terceiro processo analisado, identificou-se, com clareza, o papel desempenhado pelos sujeitos do discurso do licenciamento ambiental – comunidade, empreendedor e órgão licenciador. Os membros da comunidade local demonstraram um melhor conhecimento do projeto e dos recursos ambientais que seriam afetados com a instalação do mesmo. No

entanto, aproveitaram o espaço de negociação para apresentar demandas sociais como prioritárias. Os atributos dessa participação remetem aos objetivos listados por André *et al* (1999), e a um dos fatores que influencia tal participação, dos mesmos autores, que é a pobreza.

O empreendedor, por um lado, procurou cumprir com seu papel durante a audiência pública, ou seja, esclarecendo pontos considerados obscuros, aceitando os problemas apontados, propondo-se a solucioná-los, e negociando com membros da comunidade a adoção de medidas socioeconômicas. No entanto, ao receber a LL, não adotou todas as medidas ali previstas.

De qualquer modo, parece que optou por negociar com o órgão ambiental, considerando que algumas das condicionantes passaram a fazer parte da segunda licença. O que, na prática, significou um adiamento na adoção de medidas preventivas.

Assim, do ponto de vista institucional o Cepram e o CRA cumpriram com os procedimentos previstos para o licenciamento ambiental, particularmente na intermediação de negociações entre empreendedor e comunidade, harmonizando os diferentes interesses, e inserindo o que ficou acordado no fórum, como condicionante da licença ambiental. Mas pelo que se pode observar da LI, parece que o órgão enfrentou dificuldades em fazer com que o empreendedor cumprisse com condicionantes estabelecidas, uma vez que estendeu prazo para adoção de medidas, inclusive de proteção de recursos ambientais.

O quarto processo - empreendimento “Instalação de linha de transmissão de energia”

Caracterização do empreendimento

Trata-se de um empreendimento para instalação de linha de transmissão—LT 500 kv Camaçari-Sapeaçu; abrangendo 7(sete) municípios (Sapeaçu, Cruz das Almas, São Félix, Cachoeira, Santo Amaro, Dias D’ávila e São Sebastião do Passe) e 33 localidades, perfazendo um percurso de 105km, com objetivo de fechar o anel de 500 kv, interligando o sistema CHESF-ELETRONORTE-FURNAS. O pedido de licenciamento junto ao CRA foi formalizado em janeiro de 2004.

O empreendimento, de acordo com dados constantes do processo, está amparado pela Medida Provisória 2.166 – 67/01, art. 2º. Incisos IV e V – empreendimento de utilidade pública e interesse social. Art. 225 da Constituição Federal e art. 215 Constituição Estadual,

Lei Federal 4.771/65 – Código Florestal, Resoluções Conama 302/303/02; Lei Estadual 6.569/94, Decreto Estadual 6.785/97.

Deve-se salientar, inicialmente, que o licenciamento ambiental de projetos referentes a Linhas de Transmissão e Linhas de Distribuição de Energia Elétrica, além de disciplinados pelos discursos legais acima citados, também estão subordinados às regras estabelecidas pela Norma Técnica NT 001/2001, aprovada pela Resolução Cepram 2.916, de 23/11/2001. De acordo com a referida Resolução

6.5.1 Os empreendimentos do setor elétrico de porte excepcional e/ou tensão maior ou igual a 230 kv serão objeto de Avaliação de Impacto Ambiental através da Elaboração de Estudo Ambiental, de acordo com o Termo de Referência aprovado pelo CRA e pelo CEPRAM.

6.5.2. No caso de realização de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo RIMA - Relatório de Impacto Ambiental, deverá ser obedecido o disposto na respectiva Resolução do CEPRAM.

6.6 Realização de consulta popular, quando couber, para o processo de licenciamento Ambiental.

O empreendimento é considerado de excepcional porte, demandando a elaboração de EIA/RIMA. Mas nesse processo, ao contrário do que foi observado nos outros analisados, o CRA utilizou nova ferramenta prevista na política ambiental de 2001, isto é, realizou a audiência prévia, na cidade de Santo Amaro/BA, antes da elaboração do termo de referência.

QUADRO-SÍNTESE 9.9 – Audiência Prévia - Empreendimento Linha de Transmissão de Energia

Proprietários de Fazendas	Representante empreendedor
Manifestaram preocupação com danos à saúde. Questionaram se a linha de transmissão não poderia passar em área de confinamento de gado e minadouro. Pedi que as torres sejam colocadas em áreas que não afete o projeto da fazenda (plantio de milho em três áreas irrigadas com pivô central).	Questionamentos não respondidos
Disse está temeroso de que a linha inviabilize o projeto da Villa Rial e pediu para rever o traçado.	Aceitou a sugestão
Disse não aceitar que a torre passe no campo de futebol e que tenha que retirar o pé de fruta-pão e outra árvore.	Informou que a reivindicação não foi aceita pela empresa na reunião
Representante do loteamento São Domingos	
Perguntou como fica a situação dos lotes com a	Informou que estava sendo feita gestão junto

passagem da linha de transmissão sobre alguns deles	ao Incra, no sentido de ceder outra área para os lotes prejudicados. Mas que, também, a indenização pode ser feita em dinheiro.
Representante do projeto Nova Panema	
Pediu informação a respeito dos lotes	Informou aos participantes do cadastro que estava sendo feito dos lotes atingidos pelo empreendimento e que seriam indenizados, inclusive as benfeitorias.

FONTE: CRA/BA

Nota-se que na audiência prévia¹⁷⁶, promovida pelo CRA e empreendedor, a preocupação daqueles que se manifestaram publicamente ficou quase que totalmente restrita às suas atividades econômicas e os problemas que a instalação do empreendimento provocaria nestas, como mudança no loteamento, localização de plantações, entre outros.

Deve-se ressaltar que, conforme estabelecido na Resolução Cepam 2.929/2002, a audiência prévia tem como finalidade “estabelecer diretrizes para a elaboração e conteúdo dos estudos ambientais”. O que parece aplicar-se ao processo estudado, pois, após a realização da audiência, o CRA elaborou termo de referência, que foi aprovado pelo Cepam, por meio da Resolução n.º 3.278, de 23/04/2004.

Consta do processo que o empreendedor, durante a elaboração do EIA/RIMA, manteve contato com alguns proprietários avisando de novas opções locais que estavam sendo apresentadas pela equipe de elaboração do EIA/RIMA para instalação do empreendimento. O que na prática significava que propriedades listadas inicialmente, não seriam mais afetadas com a implantação do empreendimento.

Em 5 de setembro de 2004, foi realizada audiência pública para discutir o EIA/RIMA e informar sobre a faixa de servidão (50 mts de largura e 105 km de extensão da linha de transmissão). Participaram da audiência 118 pessoas, que tiveram acesso ao local da reunião facilitada pelo transporte oferecido pelo empreendedor.

Sabe-se, no entanto, que as linhas de transmissão de energia provocam impactos no meio ambiente e na saúde das pessoas¹⁷⁷ que residem próximo aos locais em que são

¹⁷⁶ Após a audiência prévia o proprietário do Projeto Villa Rial encaminhou correspondência à empresa, solicitando estudo de um novo traçado, para que a linha de transmissão ficasse fora do projeto – Hotel Fazenda Villa Rial. Colocou à disposição da empresa uma equipe que poderia ajudar na definição do novo traçado. Na correspondência, disse não concordar com as três opções locais apresentadas pela equipe consultora. Outros proprietários de fazendas também formalizaram seus pedidos junto à empresa.

¹⁷⁷ Denis Henshaw, físico britânico, da Universidade de Bristol, divulgou pesquisa que vem realizando a respeito dos efeitos adversos que Linhas de Transmissão provocam na saúde humana. Segundo aquele cientista, pessoas que moram próximas a fios condutores de energia suspensos podem ter até 29% a mais de chances de desenvolver tumores, principalmente cânceres de pulmão. Os cabos de energia emitem partículas que ionizam o

instaladas as torres ou em que passam as linhas aéreas. Daí a necessidade de delimitar “faixas de servidão”, também chamadas “faixas de segurança”, que são as

[...] áreas sobre as quais passam as linhas de transmissão de energia elétrica. Essas faixas têm a largura determinada em função do tipo da linha que é instalada. A partir da construção das linhas, os proprietários desses terrenos podem fazer o uso de suas terras com algumas limitações, em razão da necessidade de preservar a segurança das pessoas, evitando acidentes, e prevenir problemas com as linhas (RENNÓ, 1996¹⁷⁸).

Em função das características desse tipo de empreendimento, o proponente, necessariamente, precisa estabelecer um processo de negociação com os proprietários das áreas estabelecidas como faixas de servidão, considerando que a instalação da linha de transmissão restringirá seus usos. Em função disso, os proprietários recebem indenizações pelas habitações que tiverem que ser removidas, bem como pela limitação do uso dos terrenos inseridos na faixa de servidão. Rennó (1996) afirma que o proprietário pode plantar na faixa de servidão, desde que...

[...] as culturas em sua idade adulta não atinjam alturas acima dos limites estabelecidos pela empresa de energia elétrica. Em geral, em terrenos planos, sob as linhas de tensão igual ou superior a 138.000 Volts, as culturas não devem passar de 3 metros de altura, como por exemplo, milho, trigo, soja, girassol, verduras, flores. A plantação de cana-de-açúcar não é permitida, pois as queimadas provocam o desligamento das linhas de transmissão. Para terrenos acidentados, onde os cabos das linhas são bastante altos, outras culturas de maior porte podem ser plantadas, mas é necessária a autorização da empresa de energia elétrica.

Tendo feito os esclarecimentos a respeito dessa característica peculiar do empreendimento, cabe mencionar os diálogos que ocorreram durante a audiência pública. Optou-se por não agrupar as questões apresentadas pelos membros da comunidade, de acordo com o tema tratado, em função da diversidade de assuntos abordados e de problemas relacionados com a propriedade, como: indenização da faixa de servidão, reclamação da

ar atmosférico, fazendo-o ficar recheado de cargas positivas e negativas, que são lançadas no meio ambiente pelo vento. “É como se as partículas do ar ficassem eletrificadas. Uma vez inaladas, é muito mais provável que se instalem no pulmão, podendo levar ao câncer”. (HENSHAW, Denis, Cabos de energia podem emitir carga perigosa. Disponível em:<<http://www.linhadetransmissao.com.br/artigos/artigo%20cabos%20podem%20emit%20carga%20perigosa.htm>>. Acesso em 12 maio de 2006).

¹⁷⁸ RENNÓ, Luciano. **Faixa de Servidão**. In: CATI Responde – CECOR, nº 11, out/1996. Disponível em:<<http://www.cati.sp.gov.br/novacati/tecnologias/catiresponde/cr11faixaservidao.htm>>. Acesso em 10 maio 2006.

equipe da empresa que visitou as propriedades e solicitação de esclarecimento a respeito do empreendimento e suas implicações nas atividades produtivas.

QUADRO-SÍNTESE 9.10 – Audiência Pública – Empreendimento Instalação de Linha de Transmissão de Energia

Morador (es) de Santo Amaro	Técnico CRA
Solicitou cuidado do CRA na liberação da licença em virtude dos passivos ambientais existentes na região.	Respondeu que não estavam sendo discutidos outros passivos ambientais e que as medidas legais tinham sido tomadas
	Representante empreendedor
Perguntou porquê não foi feita discussão direta com a comunidade?	Informou que o traçado da linha de transmissão é estudado de forma global e os aspectos do município de Santo Amaro foram considerados
Perguntou: como serão feitas as indenizações?	Informou que os estudos estão sendo realizados com base na metodologia da ABNT que prescreve as avaliações de propriedades rurais e suas respectivas edificações.
Representante da AMAPESCA (Associação de Marisqueiras e Pescadores de Caieira)	
Perguntou porque não foi feita a visita aos atingidos com mais antecedência, pois ocorreram derrubadas de cerca sem autorização, nem todos foram consultados;	Foi aplicado questionário por amostragem. Os abusos por parte da equipe de topografia deverão ser coibidos
Indagou. Trabalho temporário, por quê?	Informou que será dada prioridade a pessoas desempregadas e será necessária mão-de-obra especializada.
Por quê as entidades de pesca não foram consultadas?	Porque não ocorrerá interferência direta na vegetação do mangue
Por quê na reunião não tinha representante do Ibama?	Porque a competência do licenciamento é do CRA e do Cepram, mas Ibama foi informado da licença.
Reclamou que divulgação foi falha, pois nem todos tiveram acesso ao jornal.	A divulgação atendeu a legislação. Existe uma lista de convites e foram divulgadas nas rádios locais
Perguntou se a empresa não podia recuperar o patrimônio histórico cultural de Santo Amaro.	O levantamento seguiu a legislação e a metodologia de inventário prescrita para essa atividade.
Outro participante (Advogado)	
Deu autorização para os estudos, mas houve abuso da topografia que capinou 35 m em uma faixa.	Se tal situação ocorreu, sua propriedade vai ser indenizada.
Questionou outros processos na região	Questão não respondida
Avisou que a área de reserva legal de sua fazenda tinha sido atingida e que ia protestar judicialmente	Todas as propriedades vão ser indenizadas pelo valor de mercado
Qual a altura média das torres?	Altura média: 40m. Distância dos cabos do solo 10m.

Poderão ser criados animais em baixo da linha?	Respondeu que sim, só não pode plantar cana-de-açúcar e realizar queimadas.
Questionou o desvio da linha da propriedade Vila Rial, por ser esta devedora de 30 milhões ao banco Central, órgão do governo	O estudo mostrou formas de minimizar os impactos, o que foi feito no caso da Vila Rial, continuando, no entanto, a passar pela propriedade.
Proprietário (s) de fazenda	
Dei autorização para os estudos, mas fizeram perguntas para meus funcionários e tiraram fotos da propriedade sem autorização.	Todos os funcionários foram instruídos a pedir autorização; mas quem se achar prejudicado deve procurar o escritório da empresa, em Sto Amaro.
Tem risco para a saúde a influência magnética da linha de transmissão?	Pergunta não respondida
Quem vai discutir com os pequenos proprietários se as avaliações estão corretas?	Informou que o cálculo da faixa de servidão prescreve a segurança das propriedades da LT, mas o senhor pode procurar o escritório da Empresa para maiores esclarecimentos a respeito.
Proprietário da Fazenda Jacumirim/Gravata	
Manifestou sua colaboração para implantação do empreendimento	
Representante do Assentamento Nova Panema	Técnico do CRA
Perguntou se poderia botar fogo em baixo da LT e que existem algumas dúvidas em relação ao projeto.	Disse que foi indicada a necessidade de reuniões nos assentamentos para esclarecimento direto as comunidades dos assentamentos.
Rep Assentamento São Domingos	
Informou que a comunidade recebeu bem os pesquisadores. Queria saber quais benefícios o assentamento iria receber, pois no assentamento não tem energia e nem água?	Foi informado de que estavam sendo levantadas as demandas da sociedade, que poderiam ser contempladas no projeto.
Rep. Sapeçu e Cruz das Almas	
Elogiou a condução dos trabalhos pela empresa.	

FONTE: CRA/BA

Observa-se que a quase totalidade das perguntas foi respondida pelo representante do empreendedor, que explicitou para os participantes da audiência¹⁷⁹, que além daquele espaço em que os problemas estavam sendo tratados, existia outro que era o escritório da empresa, localizado na cidade de Santo Amaro. Ficou claro, para todos, que aqueles que se sentissem prejudicados ou não concordassem a com as propostas apresentadas, poderiam apresentar suas demandas diretamente na empresa.

¹⁷⁹ Deduz-se, pelas demais etapas desse processo de licenciamento, que a abertura dada pelo representante do empreendedor durante as audiências prévia e a pública, de estabelecer um processo de negociação aberto, de forma individual ou coletiva, com aqueles que seriam afetados pela instalação da linha de transmissão, contribuíram para a resolução dos conflitos socioambientais. E, por sua vez, para agilizar as etapas posteriores do processo de licenciamento, como poderá ser observada nas informações que seguem.

Verificou-se que, em apenas dois questionamentos, feitos pelos moradores, os aspectos ambientais propriamente dito foram abordados. Um pelo morador de Santo Amaro que alertou o técnico do CRA sobre os passivos ambientais¹⁸⁰ da região; e outro, por um fazendeiro que avisou que faria protesto, pois a área de reserva legal de sua propriedade tinha sido desmatada pelos trabalhadores do empreendimento.

Nota-se que o primeiro não se referiu aos impactos que o empreendimento provocaria na área (105 km), mas aos passivos ambientais existentes na região, o que indica que são danos provocados no meio ambiente por outros empreendimentos. A outra questão demonstra a preocupação do proprietário da fazenda com o desmatamento feito pela empresa, na área de reserva legal¹⁸¹, cuja alteração pelo proprietário, além de não permitida, terá que ser justificada perante o órgão ambiental.

Comparando-se a participação dos indivíduos afetados pelo projeto durante a realização da audiência pública com a do referencial teórico de André *et al* (1999), nota-se que tal participação teve objetivos múltiplos, tanto para o proponente do projeto quanto para a comunidade local – informar-educar, coletar informações e reivindicar. Podendo-se, também, identificar situação que se assemelha aos objetivos de Bishop (1975), como de: valorização de alternativas; reação e *feedback* ante as propostas apresentadas pelas comunidades; conceber idéias e solução de problemas, a partir das questões levantadas pelos indivíduos afetados pela área de servidão.

¹⁸⁰ O Sebrae (1996), conceitua passivo ambiental como parte do "resultado econômico de uma empresa passível de ser sacrificado em função das necessidades da preservação, recuperação e proteção do meio ambiente". (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *CD-ROM Iniciando gestão ambiental*. Rio de Janeiro, 1997)

O passivo ambiental representa, portanto, os danos causados ao meio ambiente pelas atividades da empresa. O passivo é classificado com base em dois aspectos: administrativos e físicos. "Nos aspectos administrativos, estão enquadradas as observâncias às normas ambientais e os procedimentos e estudos técnicos efetivados pela empresa. [...] Os aspectos físicos abrangem: áreas de indústrias contaminadas; instalações desativadas; equipamentos obsoletos; recuperação de áreas degradadas; reposição florestal não atendida; recomposição de canteiros de obras; restauração de bota-fora; reassentamentos humanos não realizados; transformadores com PCB; resíduos industriais; embalagens de agrotóxicos e produtos perigosos; lodo galvânico; efluentes industriais; baterias, pilhas, acumuladores; pneus usados; despejos animais; produtos ou insumos industriais vencidos; medicamentos humanos ou veterinários vencidos; bacias de tratamento de efluentes abandonadas; móveis e utensílios obsoletos; contaminação do solo e da água" (Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./gestao/index.html&conteudo=./gestao/passivoambiental.html#b>>. Acesso em 12 maio 2006).

¹⁸¹ A **Área de Reserva Legal**, de acordo com o § 2º do art. 16 da Lei 4.771/1965 (redação dada pela Lei 7.803/1989), é "assim entendida a área, de no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada à alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área".

Após análise do EIA/RIMA, o CRA solicitou do empreendedor: *(i)* reformulação do projeto de modo a respeitar as áreas de preservação permanente (100m) próximo ao rio Capivara Grande e 30m, circundando todas as áreas embrejadas; *(ii)* apresentar projeto detalhado da passagem sobre o brejo (Zona de Vida Silvestre); *(iii)* obedecer aos parâmetros estabelecidos para a APA do Rio Capivara (Resolução Cepam 2872/01); *(iv)* proibir a intervenção na área dos 50m da margem do rio para o interior do terreno; *(v)* implantar horto possibilitando o resgate, remanejamento, acomodação e produção de espécies vegetais nativas, promovendo atividades educativas; *(vi)* submeter à administração da APA quaisquer atividades que venham a ser implantadas na área.

Também foi assinado, pelo empreendedor, o Termo de Responsabilidade Ambiental (TRA), no qual aceita se submeter às disposições legais aplicáveis à ao seu empreendimento (Dec. 7.967/01, que regulamenta a Lei 7.799/01 e a Resolução Cepam 2.983/02). Como já mencionado neste capítulo, o TRA é um documento declaratório que deve ser firmado pelo proponente do empreendimento, assumindo compromisso de não poluir, degradar ou impactar o meio ambiente próximo ou remoto, a curto, médio ou longo prazo, além do limite e circunstâncias autorizadas na licença ambiental.

Atendidas as demandas do CRA, o processo foi encaminhado ao Cepam para a decisão final. Assim, em 24/09/2004, aquele conselho concedeu a Licença de Localização, por meio da Resolução 3.330. Dentre as diversas condicionantes estabelecidas destacam-se:

O empreendedor deve apresentar ao CRA:

- ◆ **cadastro das propriedades e famílias a serem afetadas pela faixa de servidão**, contendo o respectivo plano de indenização/relocação (**90 dias**);
- ◆ relatório técnico esclarecendo interferências do empreendimento em áreas de reserva legal das propriedades afetadas pela faixa de servidão;
- ◆ **regularização fundiária de todas as propriedades situadas na faixa de servidão**;
- ◆ anuência dos órgãos competentes em relação as possíveis interferências da faixa de servidão do empreendimento em estradas e empreendimentos municipais, estaduais e federais;
- ◆ autorização para supressão da vegetação por órgão ambiental competente;
- ◆ **Plano de Resgate de Fauna** aprovado pelo órgão ambiental competente.

♦ destinar a título de compensação ambiental um percentual do valor total de investimento do empreendimento, a ser determinado pela Câmara de Compensação ambiental CRA (destaque nosso).

Em termos de programas, o empreendedor apresentou a quase totalidade dos programas listados como condicionantes ao CRA. Ao todo foram apresentados 16 programas, que fazem parte do **Programa de Acompanhamento e Monitoração dos Impactos Ambientais**¹⁸².

Nota-se que, para atender a primeira condicionante relativa ao “**cadastro das propriedades e famílias a serem afetadas pela faixa de servidão**”, contendo o respectivo plano de indenização/relocação (**90 dias**)”, o empreendedor elaborou o Programa de Reassentamento e/ou indenização das propriedades na faixa de servidão.

Pouco mais de dois meses após a concessão da LL o CRA, concedeu por meio da Portaria 4932, 26/11/04, a Licença de Implantação do empreendimento. Infere-se, pelas condicionantes estabelecidas na LI, que o empreendedor tinha cumprido com todas aquelas constantes da primeira licença, tendo em vista que, o órgão ambiental se ateve a listar na LI os programas apresentados, com a indicação de sua execução imediata. Aquelas que demandavam anuência de outros órgãos, como por exemplo, o Plano de Resgate de Fauna, ficaram na dependência de apresentação da documentação pertinente.

Na parte relativa às questões socioeconômicas, as condicionantes estabelecidas determinavam que o empreendedor deveria:

IV. apresentar ao CRA e no âmbito da Comissão de Acompanhamento do processo de implantação do empreendimento: a) **relatórios relativos à execução do processo de indenização ao longo da faixa de servidão do empreendimento**; b) informação sobre as medidas tomadas pela empresa em relação à maximização na contratação de mão-de-obra local por parte da(s) empreiteira(s) executora(s) da obra de construção da linha; c) relatório técnico referente à execução dos programas ambientais;

¹⁸² Fazem parte dos Programas de Acompanhamento e Monitoração dos Impactos Ambientais: (i) Programa de Controle Ambiental da Obra; (ii) Programa de controle e Processos Erosivos e Assoreamento; (iii) Programa de Recuperação de Áreas Degradadas; (iv) Plano de Fogo; (v) Análise de Risco Ambiental; (vi) Programa de Educação Ambiental para Operários e Comunidades; (vii) Programa de Comunicação Social; (viii) Programa de Reassentamento e/ou Indenização das Propriedades na Faixa de Servidão; (ix) Programa de Capacitação e Integração de Mão-de-Obra Local; (x) Programa de Acidentes e Doenças Ocupacionais nas Etapas de Implantação e Operação do empreendimento; (xi) Programa de Monitoramento da Flora e da Fauna; (xii) Programa de Resgate da Fauna; (xiii) Programa de Desmatamento; (xiv) Programa de Implantação e/ou Consolidação de UC; (xv) Plano de Inspeção e Manutenção da Faixa de Servidão; (xvi) Programa de Proteção ao Patrimônio Arqueológico e Cultural

VIII. apresentar ao CRA, plano de acompanhamento, **relatório de conclusão do Plano de Atendimento às famílias diretamente atingidas pelo empreendimento** e, **quando da solicitação da licença de operação**, relatório de acompanhamento das famílias remanejadas dentro do processo de reassentamento das famílias atingidas pelo empreendimento (destaques nosso).

Nota-se que, nas condicionantes acima, o órgão ambiental solicitou apenas relatórios de execução e conclusão do Plano de Atendimento às famílias atingidas diretamente pelo empreendimento, o que é um forte indicativo de que as solicitações constantes da licença anterior foram atendidas.

Como foi possível acompanhar os registros referentes a este empreendimento em todas as etapas do processo de licenciamento – concessão das três licenças –, verificou-se que na Licença de Operação, concedida pelo CRA (Portaria 5883, de 22/07/05) as questões relativas às famílias atingidas, particularmente a parte relativa às indenizações, já não foi listada. E, as condicionantes relativas ao meio natural se restringiram a solicitar a apresentação de programas que comprovem a continuidade de atividades que são realizadas a longo prazo, como: “**II.** dar continuidade ao processo de replantio nas áreas de Reserva Legal e RPPN afetadas pelo empreendimento, com ênfase para as ações de manutenção das mudas, que deverão ter duração mínima de 2 (dois) anos”.

Observou-se, nos registros constantes desse processo de licenciamento, que todas as condicionantes estabelecidas nas licenças pelo órgão ambiental, mesmo aquelas relativas à indenização de proprietários, que demandam maior tempo de negociação, foram cumpridas pelo empreendedor antes do prazo previsto. O que facilitou e agilizou a concessão das licenças posteriores, como LI e LO.

O que se pode apreender deste processo de licenciamento do empreendimento é que, quando há interesse do empreendedor em cumprir com as normas estabelecidas, diversos esforços são direcionados no sentido de agilizar as ações a serem implementadas, além de abrir um amplo espaço de negociação com a comunidade afetada.

9.4 AVANÇOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Analisou-se, neste estudo de caso, o licenciamento ambiental na Bahia, com foco nas etapas do seu processo decisório, destacando-se dois espaços de participação da sociedade:

um direto, em que os indivíduos participam das audiências prévia e pública, realizadas para obter subsídios para elaboração do termo de referência e para apresentação do RIMA relativo ao empreendimento; e outro indireto, em que essa participação ocorre por meio de seus representantes, no Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam), onde a decisão é tomada quanto à concessão ou não da licença ambiental.

Ao examinar a contextualização do discurso do licenciamento e da participação social na Bahia, desde a década de setenta, observou-se que o órgão ambiental investiu no aperfeiçoamento de seu aparato legal e administrativo que resultou num sofisticado arsenal de leis, decretos, resoluções e normas técnicas.

Inicialmente, as normas legais formuladas tiveram como finalidade amparar as ações de fiscalização do órgão de meio ambiente daquele estado. Do ponto de vista histórico a idéia era criar uma nova cultura institucional, por meio da aplicação de medidas coercitivas, para que os responsáveis diretos pela poluição passassem a adotar novas tecnologias. Com isso, seria possível reduzir os elevados níveis de poluição industrial que estavam afetando a saúde da população, comprometendo a qualidade dos mananciais de abastecimentos e as atividades de muitos ribeirinhos que dependiam dos recursos pesqueiros (marinho e água doce) ali existentes.

Mas, ao longo dos anos, o órgão ambiental procurou mudar sua estratégia de atuação, saindo de uma atuação controladora e repressora para uma outra, em que busca transmitir uma nova cultura às instituições públicas e privadas, utilizadoras de recursos ambientais ou que desenvolvem atividades que causam impactos no meio ambiente. Essa necessidade de lançar mão de novas estratégias deve-se à intensificação do processo de desenvolvimento econômico no estado, que propiciou uma diversificação e complexificação das atividades produtivas, refletindo diretamente num aumento exacerbado de pedidos de licenças ambientais, a serem analisados pelo órgão ambiental.

Em função dessa realidade foi formulada uma nova política ambiental, aprovada em 2001, que incorporou em seu texto ferramentas – de uso interno e externo – algumas já em uso pelo órgão ambiental e outras novas. Tais ferramentas tiveram como finalidade apoiar a operacionalização do licenciamento e ampliar a participação da sociedade na gestão ambiental daquele estado.

As ferramentas de uso interno foram direcionadas para agilizar e simplificar o processo de licenciamento no âmbito do órgão ambiental e, para cobrir o vácuo jurídico

existente na legislação ambiental federal, particularmente, no que se refere às tipologias de licenças ambientais.

Já as ferramentas de uso externo foram direcionadas para o empreendedor, que deverá implementá-las no âmbito da empresa, como uma espécie de gestão dos impactos provocados pela atividade produtiva; e, também, como parte de etapas do processo de renovação da licença de operação.

Apesar das ferramentas de gestão ambiental se constituírem em uma inovação, não se pode ainda, fazer uma avaliação criteriosa quanto às suas adoções, porque estas se encontram em fase de implantação pelo CRA. Para aquelas ferramentas de uso externo, como: criação da CTGA, implementação do Autocontrole Ambiental e a Auto-Avaliação para o Licenciamento Ambiental, o órgão ambiental vem estabelecendo parcerias com empreendedores públicos e privados, de modo a compartilhar com estes a responsabilidade pelo controle de danos ambientais, provocados pela implantação e operação de atividades produtivas.

Com as instituições públicas, essa parceria tem finalidade mais ampla que é fazer com que essas instituições, por meio de suas respectivas CTGAs, passem a exercer de forma efetiva suas funções de órgãos setoriais do Seara. Isto é, realizem “as análises técnicas preliminares de impactos ambientais para o licenciamento, pelo CRA ou pelo Cepram, de empreendimentos ou atividades de sua responsabilidade ou de terceiros que envolvam matéria de sua competência”, conforme disposto no inciso IV do art. 9º, do Decreto 7.967/2001.

Como já analisado, o discurso do licenciamento e da participação social se efetiva por meio de sujeitos, que elaboram e praticam o discurso. E, no caso da Bahia os sujeitos são o Cepram, o CRA, o empreendedor e a sociedade. Isso se constitui na segunda dimensão dessa análise que se caracteriza pela **prática discursiva**.

Na prática discursiva, os sujeitos desempenham papéis diferenciados, dos quais destaca-se como sujeito o Cepram, que foi um dos primeiros conselho ambiental do País, e que atualmente funciona como órgão normativo, deliberativo e instância recursal do Seara. Além disso, divide com o outro sujeito do discurso, que é o CRA, a responsabilidade pela concessão da licença de localização para empreendimentos de médio, grande e excepcional porte.

O Cepram apresenta como ponto de destaque em relação a outros conselhos das Unidades da Federação a sua composição que é paritária e tripartite, ou seja, sua plenária conta com representantes do governo, de entidades ambientalistas e de outros segmentos da

sociedade. Essa composição oferece condições que permitem assegurar um certo equilíbrio nas decisões ali tomadas, situação confirmada pelos conselheiros nas entrevistas realizadas.

Também ficou evidenciado nas entrevistas, que os conselheiros gozam de uma certa liberdade para fazer articulações e composição com grupos diferenciados, no sentido de fortalecer posições quando se trata de assuntos de interesses do grupo do qual é representante. Além disso, não se registra na plenária daquele conselho a existência de um grupo forte, que consiga impor seus interesses sobre os demais, obtendo vantagens em todas as negociações.

Sob esse prisma, as negociações que ocorrem no âmbito da plenária do Cepram podem ser iniciadas por qualquer um dos grupos ali formados e pode percorrer um ou mais aspectos da negociação, que segundo Zadsznajder (1988), compreendem a: Face Lógico-Lingüística; Face Psicológica; Face Política; Face Social; Face Econômica; Face Antropológica; Face Administrativa; Face Tático-Estratégica e Face Lúdica.

O que dá sustentação a essa forma de atuação do Cepram é a sua arquitetura institucional, a participação ativa daqueles que foram designados pelas instituições para participar de sua plenária, bem como a maneira encontrada pelas entidades ambientalistas para elegerem seus representantes para aquele conselho.

Observou-se também, que apesar de todo o aparato institucional e legal existente, isso não elimina as dificuldades que o CRA e o Cepram enfrentam na implementação do instrumento licenciamento ambiental. Parte dessas dificuldades é atribuída: *(i)* a uma demanda significativa de licenças ambientais, para instalação e funcionamento de atividades produtivas, que só em 2005 somaram mais de 1.500 processos analisados; *(ii)* a diversificação e complexificação das atividades produtivas, em função de novos produtos e de um melhor aproveitamento daqueles existentes, demandando um aperfeiçoamento constante dos técnicos que analisam os processos de licenciamento; *(iii)* a inexistência de um mecanismo de aproveitamento dos dados dos EIAs/RIMAs para subsidiar novos processos de licenciamento; *(iv)* a inexistência de dados sistematizados e confiáveis dos diversos ecossistemas que compõem o território do estado; e *(v)* a inexistência de um sistema eficiente de fiscalização e monitoramento do pós-licenciamento.

Uma outra parte dessa dificuldade pode ser atribuída: *(i)* a não adoção ainda pela maioria das instituições, que desenvolvem atividades de médio, grande e excepcional porte, das novas ferramentas de apoio à operacionalização do licenciamento ambiental, como o Autocontrole Ambiental, a criação da CTGA e a Auto-Avaliação para o Licenciamento

Ambiental (ALA); e *(ii)* o não-cumprimento, ou adiamento de implementação de condicionantes por parte do empreendedor, que reflete na credibilidade do órgão perante a comunidade, onde está instalado o empreendimento.

Um outro sujeito do discurso, ou seja, a sociedade afetada diretamente pelos efeitos adversos de atividades produtivas, também tem pressionado o órgão ambiental para defendê-la junto ao empreendedor. Nesse sentido, o órgão ambiental tem conseguido atender parte dessa solicitação, ao incluir parcelas significativas das demandas apresentadas pela sociedade, como condicionantes de licenças ambientais posteriores, que passam assim, a se constituírem em medidas compensatórias a serem implementadas pelo empreendedor.

O órgão ambiental ao adotar tais medidas, tanto está cumprindo com a norma legal que disciplina a realização de audiência pública, quanto está contribuindo para internalizar nos custos da atividade produtiva as externalidades que serão geradas com a instalação e funcionamento da atividade. Essa iniciativa é um modo encontrado pelo CRA, para que o empreendedor compense a comunidade, pelo uso e/ou comprometimento de recursos ambientais que são bens coletivo.

Percebe-se, ainda, que a sociedade baiana, apesar de dispor de dois espaços de participação social – Cepram e audiência pública –, ainda enfrenta problemas para exercer sua plena participação nesses fóruns. No âmbito do conselho, a sociedade computa ganho e também perda. O ganho resulta da atuação dos conselheiros que representam os interesses da sociedade civil. Aqueles, pelo que se pode deduzir das entrevistas e dos processos analisados, têm procurado cumprir com seu papel naquele espaço, defendendo interesses dos grupos que o indicaram. Já a perda decorre dessa representatividade, pois sabe-se que essa é falha, uma vez que não abrange todos os segmentos da sociedade.

O espaço onde o sujeito-sociedade tem oportunidade de se manifestar sem intermediação é nas audiências prévia e pública. Ali indivíduos afetados diretamente pelos efeitos adversos do empreendimento discutem toda a problemática do empreendimento, com ênfase nos impactos ambientais que afetarão os meios físico, biológico e socioeconômico. Observou-se nas entrevistas, com membros do conselho, e nos processos analisados, que a maioria dos questionamentos feitos durante a audiência foi direcionado para as proposições de medidas compensatórias que tratam de demandas sociais como geração de emprego, cursos, entre outras. Tais proposições são mais numerosas e detalhadas, do que aquelas que tratam do meio natural e das medidas corretivas e/ou minimizadoras dos impactos que ocorrerão na área de influência do empreendimento.

Notou-se também que, os sujeitos – sociedade e empreendedor – têm expectativas diferentes em relação às audiências públicas. De um lado, as expectativas da comunidade local que participam de audiência pública são centradas no encaminhamento de seus problemas socioeconômicos e no atendimento de suas reivindicações, como emprego, curso de capacitação, escola, creche, e outros benefícios, que na sua maioria deveria ser suprido pelo Estado.

Do outro lado, a expectativa do empreendedor é de obter a licença ambiental num curto espaço de tempo, viabilizando a instalação e funcionamento do empreendimento. Por isso, concorda com grande parte das demandas apresentadas pela comunidade durante a audiência pública e mesmo quando da elaboração de condicionantes para a concessão da licença ambiental. No entanto, após a obtenção da licença procura meios de atrasar o cumprimento de certas exigências estabelecidas nessa licença, como se pode observar na transcrição de condicionantes da LL para a LI.

Também observou-se que os membros das comunidades que participaram das audiências prévia e pública, nos processos analisados, se depararam com fatores que limitaram a plena participação, como o analfabetismo funcional e a pobreza e, também com a linguagem do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) dos empreendimentos, colocados à disposição dos membros das comunidades.

A pobreza da população afetada pela intervenção, conforme deduzido dos relatos constantes nas atas das audiências prévia e pública dos processos analisados, apresenta situações diferenciadas daquelas constantes do referencial teórico de André *et al* (1999). Um dos pontos identificados pelos autores refere-se à indisponibilidade de tempo para o indivíduo pobre participar das audiências pública. No entanto, observou-se uma participação significativa daqueles com situação econômica precária, que compareceram às audiências com expectativa de conseguir ali, resolver suas carências sociais e econômicas.

O conjunto de demandas apresentadas pelas comunidades passou a ser um padrão, que se repetiu em quase todas as audiências públicas dos quatro processos analisados. Como resultado disso, a problemática a ser gerada pela intervenção do empreendimento no meio natural, apesar de se constituir em uma preocupação daqueles que compareceram à audiência pública não ocupou lugar de relevância, frente àquelas vivenciadas pelas comunidades.

Deve-se acrescentar que este não é um problema observado apenas na Bahia. Pesquisa recente realizada em oito capitais do país, pela Market Analysis Brasil, revela que

existe “um grau importante de sensibilidade, entre os brasileiros, sobre o impacto ambiental das ações humanas, mas que ainda falta muito para tal questão passe a ocupar um lugar de relevância em suas preocupações do dia-a-dia¹⁸³”.

Outro fator que limita a participação da sociedade nas audiências públicas é o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), em função da linguagem técnico-científica que tem sido usada como regra nesses relatórios. Isso contraria as normas legais que preconizam uma linguagem de fácil compreensão de todos. Essa dicotomia entre uma linguagem técnico-científica do RIMA direcionada a uma população com baixo nível de escolaridade, limitada pelas suas condições socioeconômicas, tem contribuído para enfraquecer o debate durante as audiências públicas.

Cabe ao órgão ambiental e mesmo ao Cepam, nesse caso, parte dessa responsabilidade pelo não cumprimento da legislação vigente, pois em todas as atas de audiências públicas, membros das comunidades reclamam da linguagem utilizada no RIMA, situação também confirmada em entrevistas realizadas com membros do conselho.

A prática social do discurso tanto é praticada pelos sujeitos do discurso, que estão na segunda dimensão, como é captada dos registros dos processos de licenciamento ambiental analisados e que, por sua vez, se constituem na terceira dimensão da análise do discurso.

Percebeu-se nos processos analisados que os sujeitos do licenciamento – CRA e Cepam – têm conseguido aplicar de forma burocrática os procedimentos do licenciamento, previstos na política. No entanto, a prática do discurso do licenciamento, em três dos quatro processos analisados, mostra a existência de obstáculos que impedem o órgão ambiental em fazer com que os empreendedores cumpram com as condicionantes estabelecidas na licença ambiental, particularmente, aquelas relativas às demandas da sociedade.

O empreendedor enquanto sujeito do discurso e da prática social concorda com as demandas apresentadas pela sociedade. Tal concordância pode ser pensada como uma estratégia utilizada pelo empreendedor para agilizar o processo de licenciamento, porque ele sabe, pela prática, que pode renegociar prazos, adiando o cumprimento de acordos, contestando as demandas da sociedade, que na sua visão, são de responsabilidade do Estado.

O duplo papel desempenhado pelo empreendedor acarreta um problema para o órgão licenciador, que tem sua atuação colocada em dúvida pela comunidade afetada. Pois de um lado, se vê obrigado a aceitar as justificativas apresentadas pelo empreendedor de atraso no

¹⁸³ Disponível em: <<http://www.ecoterrabrasil.com.br>>. Acesso em 06 jun. 2006

cumprimento de condicionantes estabelecidas. Por outro, tenta manter sua coerência inserindo novamente tais condicionantes nas licenças ambientais posteriores, como forma de assegurar o cumprimento de acordos feitos entre o empreendedor e a comunidade.

Na análise de discurso do licenciamento ambiental foram identificados os sujeitos do discurso, mas a prática social revelou falhas na atuação desses sujeitos. Falhas institucionais, em relação à linguagem do RIMA e em fazer cumprir com as condicionantes estabelecidas nas licenças. Falhas na própria participação direta da sociedade, que se materializa pelo baixo questionamento da instalação do empreendimento, na priorização de suas carências sociais e econômicas em detrimento das questões relativas ao meio natural. Falhas do empreendedor, que enquanto sujeito do discurso, mantém um comportamento tradicional e conservador, com forte tendência a privilegiar apenas aspectos utilitaristas dos recursos naturais.

Mesmo com tais problemáticas, acredita-se que o órgão licenciador da Bahia está no caminho correto para superar as dificuldades encontradas na implementação do licenciamento. Mas pode aperfeiçoar as ferramentas já criadas, como estender a realização de audiências prévia e pública para todos os empreendimentos de médio, grande e excepcional porte, mesmo daqueles que não são obrigados a elaborar o EIA/RIMA.

Poderá, ainda, criar um espaço público, que pode ser um fórum ou outro meio mais apropriado, para informar diretamente aos membros das comunidades afetadas pelo empreendimento sobre a decisão tomada pelo órgão ambiental. Pois, apesar da licença ambiental ser publicada no Diário Oficial e na página web do CRA, sabe-se que um número significativo de brasileiros não tem acesso a esses meios de divulgação. Oportunidade em que a comunidade deverá ser informada de como suas demandas foram incorporadas na licença ambiental, quais as medidas de intervenção que deverão ser adotadas, bem como os mecanismos disponíveis para que aquela possa acompanhar de perto a sua implementação, por parte do empreendedor.

CONCLUSÕES

CONCLUSÕES

A sociedade ocidental, no final dos anos 1960, iniciou um processo de luta por direitos de terceira geração que correspondem aos direitos difusos, dentre os quais está incluído o direito a um meio ambiente equilibrado e propício ao desenvolvimento e bem-estar de todos.

Para que esse direito fosse incorporado nas políticas e ações governamentais, diferentes segmentos da sociedade tiveram que se mobilizar em diversos países, exigindo de seus governantes a sua inserção em agendas políticas, o que veio a ocorrer na década de 1970, após a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972. A partir dessa conquista, governos assumiram o papel de intermediar as negociações entre setor produtivo e sociedade.

Ainda dentro das conquistas dos movimentos ambientais, inclui-se a institucionalização de novos espaços de participação, para que a sociedade pudesse defender o interesse da coletividade na gestão dos bens ambientais. No Brasil, esse é um direito recente, conquistado a partir da década de 1980, com a aprovação da Lei 6.938, da política ambiental.

Atualmente, existem inúmeros espaços institucionalizados de participação da sociedade na gestão do meio ambiente, em que se registram diferentes níveis de participação. Esses diferentes níveis devem-se às limitações das próprias comunidades, pois, em algumas localidades, aquelas participam ativamente de debates e conseguem formular e apresentar suas reivindicações ao Poder Público. Outras ocupam os espaços de participação para defender direitos e/ou apresentar problemas pontuais; existem, ainda, aquelas que não conseguem compreender a função e benefícios desses espaços.

Isso em parte reflete o que foi constatado, em pesquisa realizada em 2006, em oito capitais do País, pela empresa Market Analysis Brasil, em que esta indica que a questão ambiental no Brasil ainda não se apresenta como um problema prioritário. Nessa pesquisa foi observado que muitos brasileiros têm conhecimento de que as atividades econômicas provocam danos ao meio ambiente, mas elegem a desigualdade e a pobreza como assuntos primordiais a serem resolvidos pelos governantes.

A pesquisa da Market também revelou a existência de duas dimensões em relação à compreensão da problemática ambiental no País. Uma relacionada aos desastres naturais – enchentes, secas, mudanças climáticas –; e outra em que atribui tais problemas à forma de

apropriação dos recursos ambientais pelo sistema econômico, como poluição, extinção de espécies da flora e fauna e desmatamento.

A visão daqueles que analisaram os dados, é de que “existe um descompasso ou dissociação parcial entre as conseqüências ambientais da ação humana e a preocupação com as necessidades econômicas”. O que por sua vez, influencia, ou melhor, dificulta a “popularização prática de iniciativas pró-sustentabilidade ambiental” (*op. cit.*).

Essa percepção dissociada da questão ambiental pela população brasileira, como apontado na pesquisa, se reflete nas ações de gestão ambiental nos estados, como foi observado no trabalho de campo, realizado na Bahia. Tal situação representa uma dificuldade em termos de implementação de qualquer ação ambiental, o que por sua vez, tem rebatimento direto no apoio que a sociedade poderia dar na operacionalização do licenciamento ambiental, instrumento fundamental da política ambiental brasileira.

Zhour, Laschefski e Paiva (2005: 98) afirmam que existem duas forças contraditórias no País, que deslocam o sentido “das noções de sociedade civil, participação e cidadania, com a apropriação dessas noções pela lógica neoliberal, o que resulta na perpetuação e no controle dos espaços públicos de decisão” pelo poder econômico, inclusive no licenciamento ambiental.

Nessa lógica, o licenciamento, enquanto instrumento da política ambiental, se constitui, atualmente, em um campo fértil de estudo, que precisa ser aprofundado, melhorado de modo a superar as incertezas, e contribuir para uma reflexão sobre a possibilidade de fortalecê-lo e torná-lo um instrumento eficaz. Reflexão que deve ser pensada dentro do modelo de desenvolvimento atual, em razão de regras impostas pelo mercado e da dificuldade de operar uma mudança num curto espaço de tempo; e, ao mesmo tempo, dentro de um novo modelo de desenvolvimento, a ser construído, que rompa com situações existentes, atendendo simultaneamente, necessidades econômicas de geração de emprego e renda, com a preservação de recursos ambientais importantes.

Assim, os estudos devem também ser direcionados para propostas de criação de novos procedimentos ou adequação daqueles existentes, que agilizem o processo de licenciamento, atendendo as diferentes tipologias de empreendimentos a serem licenciadas; e, ainda, conceber um sistema de acompanhamento integrado e sistemático que tenha como finalidade: *(i)* acompanhar a tramitação de processos; *(ii)* aproveitar os dados e informações dos estudos ambientais; *(iii)* tratar e disponibilizar esses dados para subsidiar as análises de

outros processos; e *(iv)* mapear, com base nos dados de outros empreendimentos e de monitoramento, a situação ambiental da área.

Inclui-se também, nessas reflexões, a busca de formas para tornar o licenciamento ambiental compreendido pela sociedade, por intermédio de uma divulgação intensa desse instrumento no controle preventivo de danos ambientais. Para isso, o órgão licenciador deve utilizar os meios de comunicação de massa e outros meios alternativos que envolvam ONGs ambientalistas, setor produtivo, sindicatos e outras organizações da sociedade civil.

A divulgação massiva do papel do licenciamento se faz necessária, porque se percebe que este é visto muito mais como um instrumento institucional burocrático do que um instrumento de defesa de um dos direitos de terceira geração, que a sociedade está buscando. E o licenciamento, como instrumento da política ambiental, deve ser capaz de: *(i)* agregar vários segmentos da sociedade; *(ii)* fazer aflorar os conflitos socioambientais latentes, dando oportunidade de estabelecer uma negociação mais justa, *(iii)* contribuir para reduzir o descompasso entre o que é proposto como medidas mitigadoras, compensatórias e maximizadoras e aquilo que é efetivamente adotado; *(iv)* contribuir para assegurar direitos sociais; e *(v)* contribuir para o fortalecimento e aprofundamento da democracia no País.

Na verdade, os órgãos ambientais dispõem de um instrumento da política que têm uma abrangência e um alcance que ainda não foram implementados na sua totalidade. Pois este encerra em si diversos princípios, como o da prevenção, da precaução, da reparação, da responsabilidade administrativa, da informação e da participação, que dão sustentação para uma ação efetiva e antecipatória dos órgãos ambientais no controle de atividades que causam danos ambientais.

As dificuldades de implementação do instrumento licenciamento são agravadas pela falta de integração entre os demais instrumentos da política, o que, conseqüentemente, compromete a ação do órgão ambiental na sua operacionalização. Algumas dificuldades deixariam de existir, se a equipe encarregada da análise dos pedidos de licenciamento pudessem contar com dados e informações obtidos da implementação dos demais instrumentos da política, como por exemplo, o zoneamento ambiental; um sistema de informações sobre meio ambiente, com dados atualizados sistematicamente e confiáveis; e com a definição de padrões de qualidade adequados a cada micro-região do país.

Esta pesquisa, que analisou o processo decisório do licenciamento ambiental na Bahia, que encerra em si, a participação da sociedade de forma indireta (representantes da

sociedade no Conselho Estadual de Meio Ambiente) e direta (audiências prévia e pública), verificou que o órgão ambiental da Bahia vem envidando esforço, nos últimos anos, no sentido de tornar o licenciamento ambiental de fácil operacionalização e, ainda, compreendido, aceito e defendido pelos diversos sujeitos do licenciamento ambiental – empreendedor, sociedade, órgãos governamentais e não-governamentais e técnicos da área do estado e dos municípios.

Para isso o CRA: *(i)* criou novas ferramentas de apoio à operacionalização do licenciamento; *(ii)* vem investindo em capacitação tanto de seus técnicos e de técnicos de órgãos municipais de meio ambiente, quanto de dirigentes de ONGs ambientalistas; *(iii)* assumiu a responsabilidade pelo treinamento de membros da Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA), de instituições públicas e privadas, que desenvolvem atividades que causam significativos impactos ao meio ambiente; *(iv)* promoveu (e continua promovendo) a realização de eventos; *(v)* assumiu a responsabilidade por publicações especializadas sobre assuntos de interesse para a gestão do meio ambiente; *(vi)* realizou (e continua realizando) oficinas de educação ambiental.

Essa estratégia tem como finalidade nivelar conhecimentos e envolver todos os sujeitos da gestão ambiental daquele estado. No entanto, apesar de todo esse investimento, o CRA continua a enfrentar problemas em operacionalizar etapas do licenciamento ambiental; situação que se repete em nível nacional.

Analisando-se a participação dos sujeitos institucionais do licenciamento – Cepram e CRA/BA –, verifica-se que, do ponto de vista institucional, o órgão ambiental do estado conta com apoio do Conselho Estadual de Meio Ambiente na implementação do licenciamento, pois a este cabe a emissão da primeira licença de empreendimentos de médio, grande e excepcional porte, que pelas características e investimento financeiro são aqueles que apresentam maior probabilidade de gerar pressão sobre o órgão ambiental. Nesse sentido, pode-se dizer que a atuação ativa do Cepram contribui para reduzir a pressão política e econômica que poderia ser exercida sobre aqueles que analisam os processos de licenciamento.

Os avanços obtidos pelo CRA e pelo Cepram na condução do licenciamento ambiental naquele estado devem-se a essa coesão institucional, o apoio dado pela sociedade e o diálogo estabelecido entre esses sujeitos e o empreendedor.

Também se registra um esforço dos membros do conselho no sentido de superar os conflitos ideológicos, políticos, técnicos e administrativos, em prol de uma atuação isenta de interesses político-partidário, e em defesa do meio ambiente e do interesse da sociedade.

Os conselheiros, nas entrevistas realizadas, reconhecem a existência de problemas pontuais nas negociações que ocorrem no âmbito daquele órgão. Estas, em geral, se manifestam quando novas propostas de mudanças de critérios são apresentadas sem uma forte argumentação ou quando o processo de licenciamento analisado refere-se a empreendimentos de interesse do governo, em que a pressão política é maior. No entanto, há um esforço coletivo no sentido de pautar suas decisões em argumentos técnicos.

Sabe-se que a atuação daquele conselho, na maioria dos casos, tem sido aprovada pela sociedade, e mesmo pelo órgão ambiental que compartilha a responsabilidade pela decisão do licenciamento. Mas não se pode deixar de mencionar que o Cepam é político e seus membros não estão imunes às pressões externas, políticas e econômicas e dos próprios grupos que representam. Apenas que no Cepam, a independência dos conselheiros e a forte atuação de representantes de entidades ambientalistas naquele conselho têm contribuído para reduzir a possibilidade de que decisões sobre a concessão de licenças sejam baseadas em critérios que desconsiderem a problemática social, econômica e ambiental.

Em função disso, acredita-se que se o arranjo institucional do Cepam/BA – que se caracteriza por ter uma composição tripartite e paritária, e atribuições consultivas e deliberativas, inclusive com o poder decisório de conceder ou não a licença ambiental para empreendimentos de médio, grande e excepcional porte – for reproduzido em outras Unidades da Federação, poderá contribuir para reduzir a ingerência política e econômica na tomada de decisão de ações relativas à gestão do meio ambiente e a pressão política exercida sobre os técnicos da área de licenciamento.

Um conselho ambiental institucionalizado, que reúna todos esses atributos, terá seu funcionamento dependendo apenas da atuação de seus membros. E nesse caso, cabe à sociedade civil indicar representantes comprometidos com o grupo que o designou, de modo que estes possam fazer a mediação das demandas da sociedade com os demais interesses representados na plenária do conselho.

Em termos de participação da sociedade no licenciamento ambiental, o órgão ambiental da Bahia, conta com dois espaços, um na audiência prévia e pública; outro que é o conselho. Predomina dois tipos de participação nas audiências públicas, um institucional e um

outro pontual. No primeiro caso, considera-se institucional porque cabe ao órgão a responsabilidade pela realização ou não da audiência prévia e pública e de seguir as normas burocráticas pré-estabelecidas. E, é pontual, porque as pessoas são chamadas a opinar num espaço limitado, com tempo determinado e para uma situação muito específica, sem um compromisso de continuidade e mesmo de retorno sobre as decisões tomadas.

Além disso, esses espaços de participação direta da sociedade – audiências prévia e pública –, têm sido utilizados não para defesa dos recursos ambientais que serão afetados e, muito menos para discutir os impactos negativos que o empreendimento provocará na vida de todos. A maior parte daqueles que compareceram às audiências, foram ali pela oportunidade de encontrar um espaço público aberto para expor suas carências e reivindicar medidas de inclusão social.

Daí se observar, nos processos estudados, diferentes expectativas dos dois sujeitos do licenciamento, empreendedor e sociedade civil, quanto à realização de audiências públicas. Por parte do empreendedor, a audiência significa uma etapa do processo de licenciamento que precisa ser superada, por isso, procura levar uma equipe de especialistas para informar à comunidade das vantagens que o empreendimento representa e quais medidas serão adotadas para minimizar os impactos negativos que podem decorrer de sua implementação.

Na audiência, o empreendedor assume vários papéis, desde o de um representante e interlocutor da sociedade perante o governo, quando se propõe a ouvir os problemas da comunidade, encontrar formas de superá-los e de ajudar nas negociações com seus governantes; até o papel de empreendedor compromissado com as questões sociais, quando se responsabiliza pela execução de ações, que na realidade caberia ao Poder Público, mas que em função dos impactos que a atividade proposta provocará naquela área, opta por aceitá-las como forma de potencializar os impactos positivos do empreendimento.

Nesse caso, o empreendedor se compromete com todos aqueles que participam da audiência, de executar as ações de seu interesse, e que, na sua visão, pode agilizar o processo de licenciamento. Mas, após a obtenção da licença, procura protelar a execução dos compromissos assumidos. É o caso, de grande parte das condicionantes estabelecidas nas licenças ambientais dos processos estudados, particularmente, aquelas relativas às demandas da sociedade, como cursos de capacitação e emprego, que tiveram sua implementação adiada pelo empreendedor.

Em contrapartida, para a comunidade, a expectativa é diferenciada. Na verdade seu interesse fica restrito a suas carências, bem como as formas de resolução.

Canter (1998), Bishop (1975) e André *et al* (1999) enumeraram a existência de diferentes objetivos e graus de participação; e ainda fatores que dificultam uma participação efetiva da sociedade nos processos de AIA, que a colocam em situação de desvantagem em relação ao proponente da atividade. Essa desvantagem é influenciada, segundo os autores, pelos fatores: analfabetismo funcional, grupos de interesses, cultura e valores locais, meio rural, línguas faladas, sistema legal e confidencialidade.

Fazendo-se uma correlação desse referencial teórico com os dados e informações obtidas nesta pesquisa de campo, observou-se que esses múltiplos objetivos e graus de participação estão relacionados diretamente com as desigualdades materiais, que no País se revela às vezes de forma perversa, com a exclusão de um número significativo de indivíduos de todos os benefícios sociais oferecidos pelo Poder Público.

Comparando-se a realidade verificada nos processos de licenciamento do CRA/BA com a visão dos autores acima citados, percebe-se que a **pobreza** e a **exclusão social** são fatores, que de certo modo, influenciam o comportamento dos indivíduos, que passam a priorizar a resolução de problemas que são prementes para a sobrevivência, deixando a problemática ambiental em segundo plano. Tal comportamento aumenta a dicotomia entre empreendedor e a comunidade e, reflete na incipiente participação da sociedade nas audiências públicas. Os autores afirmam que a situação de pobreza justifica a não-participação, o que na Bahia não foi observado nos processos analisados.

Já o **analfabetismo** ou **baixo grau de escolaridade** dificulta a compreensão do RIMA e das questões discutidas e apresentadas durante a audiência pública, como por exemplo, problemas que poderão surgir de imediato, ou a médio e longo prazos, na área de influência direta e indireta do empreendimento.

O **meio rural** – em um país, com as dimensões do Brasil é comum a existência de áreas isoladas, que retarda ou inviabiliza a chegada de informações de interesse daqueles que residem nessas áreas. Além disso, grande parte do que é discutido no meio urbano fica distante do interesse e da realidade daqueles que residem no meio rural.

Comparando os níveis e os graus de participações apresentadas por Canter e aqueles observados nas análises dos processos de licenciamento, pode-se notar que não há um padrão que se possa aplicar a todas as audiências públicas ali registradas. Os níveis e graus de

participação se diferenciam de acordo com os locais em que estas ocorreram e da organização da comunidade afetada.

Na Bahia, também pode ocorrer, em um mesmo processo, o menor grau (não-participação) na audiência prévia, variando para um nível de participação simbólica, na audiência pública, até um grau elevado de participação, quando os direitos da comunidade são defendidos pelos seus representantes no conselho.

Já o maior grau de participação da sociedade baiana, no processo de licenciamento ambiental, ou “grau de poder dos cidadãos”, como denominado por Canter, só ocorre no âmbito do conselho (Ceptram/BA), onde representantes de entidades ambientalistas participam do processo decisório de concessão ou não da licença ambiental.

Entende-se que o fortalecimento do licenciamento ambiental passa, necessariamente, por uma participação efetiva da sociedade em todos os processos a serem licenciados. Assim, do ponto de vista burocrático, o órgão ambiental tem como desafio ampliar essa participação por meio de outros mecanismos legais, ou formas alternativas, que conciliem aspectos formais com informais. E que tal participação não ocorra apenas nos casos de empreendimentos que demandam para seu licenciamento a elaboração de EIA/RIMA, mas para todos aqueles que são exigidos outros estudos ambientais.

Nesse contexto, a audiência pública é um espaço que se constitui atualmente num desafio para o órgão ambiental, pois, hoje, ela segue um padrão e um método que precisa ser substituído por um outro modelo, que seja menos burocrático e mais próximo da sociedade. O novo modelo demandará a construção de um novo *corpus* para a audiência pública, adequada a cada tipologia de empreendimento e a realidade socioambiental de sua realização.

Uma nova concepção de audiência pública deve ter como finalidade envolver o maior número possível de membros da comunidade a ser atingida pelos efeitos adversos da intervenção. Para isso, o órgão ambiental deverá considerar outros aportes, inclusive integração com outras instituições governamentais e não-governamentais, que possam preparar a população para participar dessas audiências, por meio de educação de base e de um conhecimento mínimo a respeito do projeto e suas conseqüências. Convém salientar que os resultados não seriam imediatos, mas isso contribuiria para o fortalecimento da participação social em processos decisórios.

Apesar de pontual, considera-se a audiência pública um avanço e uma conquista da sociedade, pois esta se constitui no único espaço em que o indivíduo não precisa de

interlocutor para colocar as questões por ele observadas. Em outras palavras, o indivíduo tem liberdade para manifestar-se livremente. Talvez por isso um número crescente de indivíduos tem procurado participar ativamente das audiências públicas, como forma de assegurar seus direitos de ouvir e ser ouvido, de exercer sua cidadania, e de negociar diretamente com empreendedores, sem uma intermediação judicial; o que é um forte indicativo de que a sociedade se recente da inexistência de outros canais de comunicação com seus governantes e com as instituições públicas.

Apesar da participação nas audiências públicas ser considerada frágil e incipiente, pelas condições sociais e econômicas das comunidades afetadas pelo empreendimento, esta tem conseguido frear situações danosas para o meio ambiente e para as comunidades localizadas no sítio do projeto. Assim, nas situações que geram controvérsias e que ferem direitos de muitos indivíduos, as comunidades têm conseguido se organizar e mobilizar, fazendo com que os decisores retrocedam em suas decisões, ou voltem a renegociar com membros das comunidades.

Observa-se que a existência de dois espaços institucionalizados de participação da sociedade, particularmente o indireto (conselho), tem contribuído para minimizar a vulnerabilidade política-partidária e econômica no processo decisório do licenciamento ambiental na Bahia, e por sua vez para o fortalecimento do instrumento licenciamento ambiental.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que somente com manifestação pública da sociedade será possível abrir novos espaços de participação no processo de gestão do meio ambiente, particularmente no licenciamento ambiental, que é um instrumento da política que encerra em si vários princípios e direitos dos cidadãos. Vale, portanto, citar Toro (2005: 57) que afirma que “a máxima expressão da participação é a possibilidade de idealizar a ordem em que se quer viver” e a partir daí criar normas e leis a serem cumpridas por todos. Para isso, é necessário que estas normas e leis sejam aceitas e aprovadas pela sociedade, que deverá avaliar quais os benefícios que essa traz para a coletividade, como é o caso daquelas que disciplinam o licenciamento ambiental.

BIBLIOGRAFIA

ANDRÉ, Pierre et al. **L'évaluation des Impacts sur l'Environnement: processus, acteurs et pratique**. Québec-Canada: Presses Internationales Polytechnique, 1999.

ADRIANO, Osório. A praga do analfabetismo. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Opinião, edição de 28 nov 2005, p.13.

AMMANN, Safira Bezerra. **Participação Social**. São Paulo: Cortez, 1982.

ANTUNES, Paulo de Bessa,. **Direito Ambiental**. 7.ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

ARENDT, Hanna. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade. **A cobrança pelo uso da água no contexto da Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, 2000. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), Brasília.

ÁVILA, Fernando B. de. **Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo**. 2.ed. Rio de Janeiro: FENAME, 1972.

AZEVEDO, Fausto A.; SOUZA, Maria Lúcia C.; ABREU, Teresa Lúcia M. de. Gestão Ambiental: ensaio de uma lógica. **Tecbahia – Revista Baiana de Tecnologia**. Salvador/BA, v. 17, n. 3, set/dez. 2002.

BAHIA, CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS DA BAHIA (CREA/BA). Licenciamento Ambiental. Disponível em: <http://www.cra.ba.gov.br/CRASEIA/CONTEUDO/LICENCIAMENTO_AMBIENTAL/licenciamento.asp>. Acesso em: 20 jun. 2004.

_____. CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS (CRA). Governo do Estado da Bahia. Relatório Anual de Atividades 2003. Salvador: CRA, 2004.

_____. _____. 30 anos de Meio Ambiente na Bahia. *In*: LEITE FILHO, João S. (Pesquisador). Salvador:CRA, 2004.

BAHIA (Estado). Decreto nº 9.631, de 8 de novembro de 2005. Aprova Regimento da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH. Bahia. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/SGDIA/transarq/arquivos/Legislação/Leis%20Estaduais/Leis%20Estaduais/REGIMENTODASEMARHem09.11_PDF.pdf>. Acesso em 9 jan. 2006.

_____. Decreto nº 9.083, de 28 de abril de 2004. Institui a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental do Estado da Bahia – CIEA-BA e dá outras providências. Bahia. Disponível em: <<http://www.seia.ba.gov.br/SGDIA/transarq/arquivos/Veja%20abaixo%20as%20Legislações%20Ambientais/Educação%20Ambiental/Estadual/Arquivo/Decreto%209083-04.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2006.

- _____. Decreto nº 7.639, de 28 de julho de 1999. Aprova o Regulamento da Lei n. 3.858, de 03 de novembro de 1980, que instituiu o Sistema Estadual de Administração de Recursos Ambientais. **Legislação Estadual: julho a dezembro de 1999**, Salvador, v.26, n.3, 1999.
- _____. Decreto nº 28.687, de 11 de fevereiro de 1982. Aprova o Regulamento da Lei n. 3.858, de 03 de novembro de 1980. D.O. 13.02.1982. **Legislação do Estado da Bahia – Leis e Decretos - janeiro a junho 1982**, Salvador, 1983, v. 8, n. 1.
- _____. Decreto nº 24.350, de 4 de outubro de 1974. Aprova o Regulamento da Lei 3.163, de 04 de outubro de 1973. Bahia Disponível em: <<http://www.seia.ba.gov.br/SGDIA/transarq/arquivos/Veja%20abaixo%20as%20Legislacoes%20Ambientais/Gestao%20Ambiental/Estadual/Arquivo/decreto%2024350.74.pdf>>. Acesso em 15 set. 2005.
- _____. Lei Delegada nº 31, de 03 de março de 1983. Cria o Centro de Recursos Ambientais – CRA e dá outras providências. **Legislação do Estado da Bahia – Leis e Decretos - janeiro a junho 1983**, Salvador, 1983, v. 9, n. 1, p. 21-22.
- _____. Lei Delegada nº 21, de 07 de abril de 1981. Reorganiza a Secretaria de Planejamento Ciência e Tecnologia e dá outras providências. **Legislação do Estado da Bahia – Leis e Decretos - janeiro a junho 1981**, Salvador-Bahia, 1982, v. 7., n.1.
- _____. Lei nº 8.852 de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Termo de Responsabilidade Ambiental para Empreendimentos Agrosilvopastoris, concede prazo para a regularização ambiental, dispensa juros de multas administrativas vinculadas às infrações ambientais e dá outras providências. D.O. 23.12.2003. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/novo_card/leis/lei_8538-02.pdf>. Acesso em 30 maio 2006.
- _____. Lei nº 8.538 de 20 de dezembro de 2002. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. D.O. 21.12.2002. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/novo_card/leis/lei_8538-02.pdf>. Acesso em 20 fev. 2006.
- _____. Lei nº 6.529, de 29 de dezembro de 1993. Modifica a composição do Conselho Estadual de Meio Ambiente - CEPRAM - e dá outras providências. **Legislação do Estado da Bahia – Leis e Decretos - julho a dezembro de 1993**, Salvador, 1993, v. 19, n. 2.
- _____. Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e dá outras providências. **Legislação Estadual: janeiro a julho 1991**, Salvador, 1993, v. 17, n. 1.
- _____. Lei nº 3.858, de 03 de novembro de 1980. Institui o Sistema Estadual de Administração de Recursos Ambientais e dá outras providências. **Legislação do Estado da Bahia – Leis e Decretos julho a dezembro 1980**, Salvador, 1981, v. 6, n. 2.
- _____. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Centro de Recursos Ambientais. **Relatório Anual de Atividades 2005**. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2006.

- _____. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Centro de Recursos Ambientais. Manual de Orientação ao Cliente. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2003.
- BALTODANO, Mónica M. **Movimientos Sociales y Globalización. Exposición ante el Tercer Seminario: Los Desafíos de los Movimientos sociales y ONG en el Contexto de la Globalización.** Federación de Organismos no Gubernamentales (FONG) 29-30 Abril 2004. Managua, Nicaragua. Disponível em: <<http://www.rebellion.org/sociales.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2005.
- BANUNAS, Roberto Tatshc. **Poder de Polícia Ambiental e o Município: guia jurídico do gestor municipal ambiental, orientador legal do cidadão ambiental.** Porto Alegre: Sulina, 2003.
- BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A efetividade do direito à informação ambiental. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2004. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). Brasília.
- BDT – Base de Dados Tropical. Proposta de “CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA Título III - dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - Capítulo III - do Zoneamento Ambiental. Disponível em: <<http://www.bdt.fat.org.br/iRead?165+consolidacao+10>>. Acesso em 25 ago. 2005.
- BENATTI, José Heder. Aspectos Jurídicos das Unidades de Conservação no Brasil. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/posdireito/caderno2/texto4.html>>. Acesso dia 08 set 2005.
- BENJAMIN, Antonio Herman., O Estado Teatral e a Implementação do Direito Ambiental. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 02 a 06 de junho de 2003, São Paulo. Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito, Água e Vida. (Org/Ed.) Antonio Herman Benjamin. São Paulo: Imprensa Oficial. v. 1, p.295-320.
- BENNET, John W. **The Ecological Transition: cultural anthropology and human adaptation.** Nova York, Pergamon Press, 1976.
- BOEIRA, Sérgio Luis. Aspectos preliminares da globalização e expansão do ambientalismo multissetorial. Disponível em: <<http://hps.infolink.com.br/peco/boeira04.htm>> Acesso em 21 fev 2005.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação.** 8.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRANCO, Samuel Murgel. **Meio Ambiente & Biologia.** São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA), Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Organização dos Estados Americanos (OEA). Implementação de Práticas de Gerenciamento Integrado da Bacia Hidrográfica para o Pantanal e Bacia do Alto Paraguai. ANA/GEF/PNUMA/OEA: Programa de Ações Estratégicas para o Gerenciamento Integrado do Pantanal e Bacia do Alto Paraguai. Relatório Final Brasília: TDA Desenho & Art Ltda, 2004.

_____, Agência Nacional de Águas (ANA) et al. Implementação de Prática de Gerenciamento Integrado de Bacia Hidrográfica para o Pantanal e a Bacia do Alto Paraguai ANA/GEF/PNUMA/OEA: Programade Ações Estratégicas para o Gerenciamento Integrado do Pantanal e da Bacia do Alto Paraguai – Relatório Final. Brasília: TODA Desenho & Arte Ltda. Dez/2004.

_____, Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor do Aparelho de Reforma de Estado**. Brasília, 1995.

_____, Constituição (1989) Constituição do Estado da Bahia, *Promulgada em 05 de outubro de 1989 (Texto Consolidado)*. Atualizada pelas Emendas: 01, de 05 de julho de 1990; 02, de 12 de junho de 1991; 03, de 02 de dezembro de 1991; 04, de 03 de junho de 1994; 05, de 06 de setembro de 1994; 06, de 27 de setembro de 1995; 07, de 18 de janeiro de 1999; 08, de 20 de dezembro de 2000; 09, de 28 de maio de 2003 e 10, de 24 de julho de 2003. Ano 2005. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/assemb/infserv/legislacao/constituicao.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2006.

_____, Decreto nº 4.349, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm>. Acesso em 10 maio 2006.

_____. Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002. Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.ibamapr.hpg.ig.com.br/4281D.htm>>. Acesso em 10 jan. 2006.

_____. Decreto nº 3.942, de 27 de setembro de 2001. Dá nova redação aos arts. 4º, 5º, 6º, 7º, 10 e 11 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/decreto/2001/D3942.htm>>. Acesso em 10 jan. 2006.

_____. Decreto nº 3.059, de 14 de maio de 1999. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3059.htm>. Acesso em 12 out. 2005.

_____. Decreto nº 2.120, de 13 de Janeiro de 1997, Dá nova redação aos arts. 5º, 6º, 10 e 11 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamenta as Leis nºs 6.902, de 27 de abril de 1981, e 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2120.htm. Acesso em 12 out. 2005.

_____. Decreto nº 1.205, de 1º de agosto de 1994. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.presidencia.gov.br/ccivil/decreto/1990-1994/D1205.htm>>. Acesso em 10 jan. 2006.

- _____. Decreto 99.280, de 06 de junho de 1990. Promulgação da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Disponível em: <http://www.lei.adv.br/99280-90.htm>>. Acesso em 12 out. 2005.
- _____, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (Ibama). Geo Brasil 2002 – Perspectiva do Meio Ambiente no Brasil. SANTOS, Thereza Christina Carvalho e CÂMARA, João Batista Drummond (Orgs.) Brasília: Edições Ibama, 2002.
- _____, Lei 11.284, de 02 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em 02 jun. 2006.
- _____, Lei 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: <http://www.dji.com.br/leis_ordinarias/l-010650-16-04-2003.htm>. Acesso em 15 mar. 2005.
- _____. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação **SNUC**, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./snuc/index.html&conteudo=./snuc/snuc.html>> Acesso em: 14 maio 2005.
- _____. Lei 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm>. Acesso em 10 jan. 2006.
- _____. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9649cons.htm>>. Acesso em 05 out. 2005.
- _____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília: IBAMA, 1998.
- _____. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal-SRH/MMA. Brasília: SRH/MMA,1997

- _____. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/leis/L8028.htm>>. Acesso em 05 out. de 2005.
- _____. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/7735-89.htm>>. Acesso 05 dez. 2004.
- _____. Medida Provisória nº 1.795, de 1 de janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei 9.649, de 27 de maio de 1999, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas/1795.htm>>. Acesso em 12 dez. de 2005.
- _____. Medida Provisória nº 1.498-21 de 05 de setembro 1996. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.fiscosoft.com.br/indexacao/pages/legis__1359.html>. Acesso em 20 jul. de 2005.
- _____, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável: declaração de Joanesburgo e plano de implementação. (2002: Joanesburgo, África do Sul). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2003.
- _____, _____. Fortalecendo o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Documento-Base da Conferência sobre Meio Ambiente. Brasília-DF. 2003. Disponível em: <<http://www.pactoderesgateambiental.org/docconf.htm>>. Acesso dia 20 fev 2005
- _____, _____. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos. Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento. O que o brasileiro pensa do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. Pesquisa com Lideranças. Instituto de Estudos da Religião (ISER) (título em inglês) What Brazilians think about Environment and Sustainable Development. Survey with Leads. English – Portuguese Edition.. 2002.
- _____, _____. Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II). Diagnóstico da gestão ambiental no Brasil/MMA. Secretaria Executiva. Brasília:MMA, 2001.
- _____, _____. PNMA II. Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Licenciamento Ambiental. Brasília, janeiro/2001.
- _____, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL (MMA). Unidades de Conservação. Disponível na pág. Web <http://www.mct.gov.br/clima/comunic_old/uconserv.htm>. Acesso dia 31 ago 2005.
- _____. Portaria Ibama nº 29, de 02 de maio de 1995. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Dispõe sobre o Cadastro de Produtores, Importadores, Exportadores, Comercializadores e Usuários de Substâncias Controladas pelo Protocolo de Montreal Disponível em:<<http://www.ambiente.sp.gov.br/prozonesp/Oz0608.htm>>. Acesso em 10 maio 2006.

- _____, Resolução Conama nº 357, de 17 de março de 2005. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/conama/res/res05/res35705.pdf>>. Acesso em 12 maio 2006.
- _____. Resolução Conama nº 292, de 12 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a Disciplina do cadastramento e recadastramento das Entidades Ambientais no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalista-CNEA. Aprovada na 64ª Reunião Ordinária do CONAMA em 12.12.2001. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/79610CC5/resul77.doc>>. Acesso em: 10 maio 2006.
- _____. Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.ecolnews.com.br/resolucoesconama/res/res01/res28101.html>> Acesso em: 20 jun. 2004.
- _____, SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Semam). Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resoluções CONAMA 1984 a 1991. Brasília: Ibama, 1992.
- BRETON, Stanislas. Cristianismo e o conceito de natureza. *In:* (Direção) BOURG, Dominique. **Os sentimentos da Natureza**. Coleção – Perspectivas Ecológicas. Lisboa/Portugal: Éditions La Découverte, 1993, p.149-174.
- BRITO, Hipólito de, RAMOS, Josevaldo Costa.; GUIMARAES FILHO, Sebastião. O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DA BAHIA: algumas considerações. Monografia curso de pós-graduação lato-sensu em Planejamento e Administração de Recursos Ambientais para a América Latina e Caribe – VII CURPLAN. Universidade Católica de Salvador (UCSAL): Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA: Centro de Recursos Ambientais (CRA). Salvador, 1992.
- BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. (Org.) CAVALCANTI, Clóvis. *In:* **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Córtext; Recife-PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.
- BURSZTYN, Maria Augusta A.. **Gestão Ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília: Ibama, 1994.
- BURSZTYN, Maria Augusta A., BURSZTYN, Marcel, e ASSUNÇÃO, Francisca Neta A., **A utilização de instrumentos econômicos na gestão ambiental no Brasil**. *In:* IV Seminário da ECOECO. (Pôster). Belém-PA, 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CANTER, Larry W. Manual de Evaluación de Impacto Ambiental: técnicas para la elaboración de los estudios de impacto. (Traducción) Ignacio Español Echaniz, Isabel del Castillo González, Mercedes Alós Cortés e Genoveva Álvarez Villamil Bárcena. Aravaca/Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.1ª ed. Español 1998.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente**. São Paulo: Editora Cultrix Ltda. 1982.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 2

_____. **Movimientos Sociales Urbanos**. Buenos Aires, Argentina, Ed. Siglo XXI, 1976.

CHAMARELLI FILHO, Milton. O que é (ou deve ser) discurso na análise do discurso? . Universidade Federal de Rondônia (UFRO). Centro de Hermenêutica do Presente. Editora Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho. Ano I, nº 215, novembro, 2002 Disponível em: <<http://www.unir.br/~primeira/artigo125.html>>. Acesso em 20 maio 2005.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 2000. Disponível em: <http://geocities.yahoo.com.br/mcros02/convite_a_filosofia_32.htm>. Acesso em 16 jun. 2004.

CLARK, Brian. A AIA e o Banco Mundial. *In*: PARTIDÁRIO, Maria do Rosário e JESUS, Júlio de (Editores) Avaliação de Impacte Ambiental. Lisboa/Portugal: CEPGA – Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente, 1993.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *In*: **Ciência & Saúde. Coletiva**, v. 8, n. 1, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em:<<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-1232003000100002&script=sciarttext&tlng=pt>>. Acesso em 12 ago. 2004.

CNUMAD-CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1992: Rio de Janeiro). **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: a Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

CREIGHTON, J.L.; CHALMERS, J.A.; y BRANCH, K,. Integrating Planning and Assessment Through Public Involvement, *en Public Involvement Techniques: a Reader of Ten Years Experience at the Institute of Water Resources*. J. L. Creighton y J.D. Delli Priscoli (eds.) IWR Staff Rep. 81-1, US Army Engineer Institute for Water Resources. Fort Belvoir Va., 1981.

CRESPO, Samyra. O Movimento Ambientalista brasileiro pós Rio 92 – Tendências e Perspectivas. *In*: FELDMANN, Fábio (Editor) CRESPO, Samyra; DRUMMOND, José Augusto (Co-Editores). **Rio + 10 Brasil: Uma Década de Transformações**. ISER – Instituto de Estudos da Religião; Ministério do Meio Ambiente; Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Rio de Janeiro: Quickgrafic Editora Ltda, 2002. p.24-32.

CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: Declaração de Joanesburgo e plano de implementação (2002: Joanesburgo, África do Sul). Brasília:

- Ministério do Meio Ambiente, 2003. (Título original) Johannesburg Declaration on Sustainable Development and Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development.
- DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DALTON, R. **The Green Rainbow: environmental groups in Western Europe**. New Haven: Yale University press.
- DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <http://www.bio2000.hpg.ig.com.br/declaracao_do_rio.htm>. Acesso em 10 ago. 2005.
- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- DICIONÁRIO Ciências Sociais. Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação; Benedicto Silva, Coordenador Geral; Antonio Garcia de Miranda Netto et al (Equipe de Editoração). Rio de Janeiro: FGV, 1986.
- DICIONÁRIO Houaiss da Língua Português. Versão eletrônica. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=Territ%F3rio>>. Acesso em 2005.
- DIEGUES, Antônio C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2001.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e Mudança Social**. Brasília: Editora da UnB, 2001.
- FAUCHER, Philippe. Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou? **Rev. Dados**, v.41, n. 1, Rio de Janeiro, 1998 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100001&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em 22 out. 2005.
- FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Rio de Janeiro, RJ). **Vocabulário básico de meio ambiente**. (Comp.) MOREIRA, Iara Verocai Dias. 3ª ed. Rio de Janeiro: Petrobrás, Serviço de Comunicação Social, 1991.
- FERNANDEZ-VÍTORA, Vicente Conesa. **Instrumentos de la gestión ambiental en la empresa**. Madrid/Barcelona e México: Ediciones Mundi-Prensa, 1997.
- FERREIRA, L.C. **Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro**. Ambiente e Sociedade. São Paulo: ano II, n.5, 2º semestre de 1999, p.35-54.
- FESPSP - Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Programa Rodoanel Mário Covas – Avaliação Ambiental Estratégica. Disponível em: <http://www.dersa.sp.gov.br/rodoanel/downloads/aae/AAERodoanel_CAP_3.pdf> Acesso em 10 maio 2006.

- FINK, Daniel Roberto & MACEDO, André Camargo Horta de. Roteiro para Licenciamento Ambiental e Outras Considerações. (Autores) FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAAWALIBI, Marcelo. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 2ª ed. rev. atualizada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p.1-42.
- FONTES, Cristiane. Investimento de peso pelo enfraquecimento do licenciamento ambiental. Instituto Socioambiental (ISA). 07/04/2004. Disponível em: <http://www.cidadania.org.br/conteudo.asp?conteudo_id=3413>. Acesso dia 12 jun. 2006
- FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Brasil 2002: a sustentabilidade que queremos. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático/CUT/FASE, 2002.
- FRANCA, Nahyda. Formar para a gestão participativa: métodos em construção. *In*: LOREIRO, Carlos Frederico Bernardo (org.) **Cidadania e Meio Ambiente**. Salvador: Centro de Recursos Ambientais (CRA), 2003, p.73-83.
- FUCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, 2005.
- GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. *In*: (Org.) VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jacques. **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997, p.201-266.
- GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005. – (Coleção questões da nossa época; v. 123).
- _____. **Conselhos Gestores e participação sóciopolítico**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiente**. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1996.
- GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Os movimentos sociais diante da reorganização societária em curso. *In*: (Orgs.) VIANA, Gilney.; SILVA, Marina.; e DINIZ, Nilo. **O Desafio da Sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. Coleção Pensamento Petista. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2001. p.183-197.
- GORGULHO, Silvestre. **Jornal “Folha do Meio Ambiente”**. Brasília: Cultura Viva Editora, 12/2002.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ Coletânea de legislação ambiental federal e estadual. Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente/Coordenadoria de Estudos e Defesa do Meio Ambiente. (Compiladores) Geraldo Luiz Farias e Marica Cristina Lima: Curitiba, 1990.
- GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. *IN*: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba:Juruá, 1998. p.11-32.
- GUEDES, Rita de Cássia. Responsabilidade Social & Cidadania Empresariais: Conceitos Estratégicos para as Empresas face à Globalização. Disponível

- em:<<http://www.icd.org.uy/mercosur/ponencias/Guedes.PDF>>. Acesso em 31 maio 2006.
- GUIMARÃES, Roberto P. La sostenibilidad del desarrollo entre Rio-92 y Johannesburgo 2002: eramos felices y no sabíamos. *In: Revista Ambiente & Sociedade*. Ano IV, nº 9, 2º semestre de 2001.
- GUTIERREZ, Gustavo Luis. **Por que é tão difícil participar: o exercício da participação no campo educacional**. São Paulo: Paulus, 2004.
- HANNIGAN, John A. **Sociologia ambiental: a formação de uma perspectiva social**. Coleção: perspectivas ecológicas Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1995.
- HANSON, P.P., Morality, posterity and nature. *In: Environmental ethics*. Burnaby: Ed. Hanson, P.P., v. 1, 1986.
- HERCULANO, Selene C. ONGs e Movimentos Sociais: a questão de novos sujeitos políticos para a sustentabilidade. *In: HERCULANO, Selene C. (Org.). Meio Ambiente: questões conceituais. Niterói: Pós-Graduação em Ciências Ambientais da UFF: Riocor, 2000. p.123-155.*
- JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *In: Sociedade e Estado. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília*. v.18, n.1/2, p.315-228, jan./dez. 2003.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Por uma economia com face mais humana**. Brasília: Unesco, 2003.
- _____. **Desigualdade na América Latina: o debate adiado**. VALENZUELA, Sandra Trabucco (Trad.). São Paulo: Cortes. Brasília: UNESCO, 2002.
- KOHN, Ricardo. Gestão Ambiental de Territórios. Disponível em: <http://www.rkmacedo.com.br/Artigos/Gestao_ambiental_Territorios.htm>. Acesso em 31 out. 2005.
- KRELL, Andreas Joachim. Ordem Jurídica e Meio Ambiente na Alemanha e no Brasil: alguns aspectos comparativos. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 02 a 06 de junho de 2003, São Paulo. Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito, Água e Vida. (Org/Ed.) Antonio Herman Benjamin. São Paulo: Imprensa Oficial. v. 1, p.295-320.
- LANDIN, M.L. **Ética e Natureza no pensamento de Bérqson**. Rio de Janeiro: UAPÊ, 2001.
- LANNA, Antonio Eduardo Leão. A inserção da gestão das águas na gestão ambiental. *In: (Org.) MUÑOZ, Héctor Raúl. Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da Lei das Águas de 1997*. 2.ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos/MMA, 2000.
- LARRÈRE, Catherine e LARRÈRE, Raphael. **Do bom uso da natureza: para uma filosofia do meio ambiente**. Coleção: perspectivas ecológicas. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1997

LARRUE, Corinne. *Analyser les Politiques Publiques D'Environnement. Collection Logiques Politiques*. Dirigée par Pierre Muller. Paris/France; Montréal (Qc)/Canadá: L'Harmattan, 2000.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001,

_____. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Blumenau: Ed. da FURB, 2000.

LEIS, Héctor Ricardo. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Petrópolis, RJ: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.

_____. **O Labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização**. São Paulo: Gaia; Blumenau: Fundação Universidade de Blumenau, 1996.

LEIS, Héctor Ricardo, e D'AMATO, José Luis. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. *In: (Org.) CAVALCANTI, Clóvis. Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. p-77-103.

LEITE FILHO, João S. **30 anos de Meio Ambiente na Bahia**. Salvador: CRA, 2004.

LEMONS, Chélen Ficher. **Audiências públicas, participação social e conflitos socioambientais nos empreendimentos hidroelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (UFRJ), 1999.

LEMONS, Haroldo Mattos de,. O Sistema Nacional de Meio Ambiente e o Conselho Nacional do Meio Ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida. *In: Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente no Brasil. Diálogos de Política Social e Ambiental: aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros*. 1ª Ed. Brasília/DF: Delrey, 2002.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: editora SENAC São Paulo, 2000.

LESTIENNE, Bernard. Rio+10: II cúpula mundial sobre o desenvolvimento sustentável. 01/10/2002. *Revista Ecologia La Insignia*. 01/out/2002. Disponível em: http://www.lainsignia.org/2002/octubre/ecol_002.htm. Acesso dia 15 abril de 2005.

LIBANORI, Aurélio. Incentivos econômicos para controlar a poluição. *In: Ambiente - revista Cetesb de tecnologia*. São Paulo: Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb). Secretaria de Meio Ambiente. Governo do Estado de São Paulo, v. 05, nº 1, 1991. p. 21-25.

LIMA, Gustavo da Costa. Questão ambiental e educação: contribuições para o debate. *In: Revista Ambiente & Sociedade*. Campinas, SP: Nepam-Unicamp. Ano II, nº 5, 2º semestre de 1999.

- LITTLE, Paul E. Introdução: Os desafios da política ambiental no Brasil. *In:* (Org.) LITTLE, Paul E. **Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003. p.13-21.
- LOUREIRO, Carlos Frederico B. **O Movimento Ambiental e o Pensamento Crítico: uma abordagem política**. Rio de Janeiro: Quartet, 2003, p.159.
- _____. Educação Ambiental Movimentos Sociais na Construção da Cidadania Ecológica e Planetária. *In:* LOUREIRO, Carlos Frederico B, LAYRANGUES, Philippe Pomier e DE CASTRO, Ronaldo Souza (Orgs.) **Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002.
- LUMBABO, Cátia W. Descentralização: a experiência das ONG's na formulação de políticas na cidade do Recife. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife-PE, v.16, n. 1, jan-jun/2000.
- LUNDY, P. **Fragmented Community Action or New Social Movement?** *International Sociology*. London: Sage, v. 14 nº 1, march 1999.
- MACEDO, Ricardo Kohn de,. A Importância da Avaliação Ambiental. *In:* TAUKE, Sâmia Maria;. GOBBI, Nivar,. e FOWLER, Harold Gordon,. (org.) **Análise ambiental: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista: FAPESP:SRT:FUNDUNESP, 1991, p.11-26.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13.ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MALHEIROS, Tânia Maria Marques. Análise da Efetividade da Avaliação de Impactos Ambientais como Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente: sua aplicação em nível federal. 1995. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético). Rio de Janeiro, 1995. Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), Rio de Janeiro.
- MALTHUS, T. R. An essay on the principle of population. *In:* . (Eds.) Nico Nelissen, Jan Van Straaten & Leon Klinkers.**Classics in environmental studies: an overview of classic texts in environmental studies** Utrecht: International books, 1997. (p.29-38).
- McCORMICK, John. **Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.
- MEADOWCROFT, James. Participación y estrategias para el desarrollo sostenible. *In:* **Revista Instituciones y Desarrollo**. Barcelona/Espanã: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003, nº 14-15, pg. 123-138.
- MEIRELES, Eraldo. Você fez uma boa negociação? Disponível em: <http://www.institutomvc.com.br/costacurta/artem10_vcfezboanegociacao.htm>. Acesso em 10 mar. 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. (atualizadores). 26.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

- MELO, Murilo Otávio Lumbabo de,. Federalismo e Recursos Hídricos: análises das competências constitucionais. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL*, 02 a 06 de junho de 2003, São Paulo. Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito, Água e Vida. (Org/Ed.) Antonio Herman Benjamin. São Paulo: Imprensa Oficial. v. 2.
- MELO NETO, Francisco Paulo de, FRÓES, César. **Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial: A Administração do Terceiro Setor**, Ed. Qualitymark, Rio de Janeiro, 1999.
- MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.
- MILARÉ, Edis; PEREIRA, Marcio Silva e COIMBRA José de Ávila A. ZONEAMENTO AMBIENTAL: Um Instrumento a Serviço da Amazônia. Disponível em:< <http://www.milare.adv.br/artigos/zoneamb.htm> >. Acesso em 15 set. 2005.
- MILLIKAN, Brent H. Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico e Políticas Públicas no Estado de Rondônia: Oportunidades, Limites e Desafios para o Desenvolvimento Sustentável. *Projeto BRA/94/007, Cooperação Técnica do PNUD ao PLANAFLORO* Porto Velho: outubro de 1998. Disponível em: <<http://www.planafloro.ro.gov.br/MEM/2/13pol.htm>>. Acesso dia 25 ago. 2005.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o principio da reparação integral do dano. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL., 02 a 06 de junho de 2003, São Paulo. Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito, Água e Vida. (Org/Ed.) Antonio Herman Benjamin. São Paulo: Imprensa Oficial. v.1.
- MONSOWSKI, Elizabeth. Avaliação de Impacto Ambiental na Perspectiva do Desenvolvimento Sustentável. *In: Avaliação de Impacto Ambiental: Situação Atual e Perspectivas*. Textos apresentados e debates. São Paulo: EPUSP, 1993. Simpósio. 4 a 6 nov 1991. p.3-10.
- MOREIRA, I. V. D. **Avaliação de Impacto Ambiental – AIA**. Rio de Janeiro, FEEMA, 1985.
- MORIN, E., *La Méthode. L avie de l avie*. Paris: Le Seuil, 1980
- MORLEY, Samuel & VOS, Rob. ¿Mala suerte o políticas erróneas? *Shocks* externos, ajuste interno y la desaceleración del crecimiento em América Latina y el Caribe. Capítulo 2. Disponível em: < <http://infoagro.net/shared/docs/a1/Capitulo2.pdf>>. Acesso em 12 out 2005.
- MUNN, R.E. **Environmental impact assessment**. Toronto. John Wiley & Sons, 1979.
- MUNTEMBA, Selon., Public participation in EA in bank-supported projects in Sub-Saharan Africa. *In: GoosINS WR 1* (éd.), 1996: 81-106.
- NOBRE, Marcos. “Crescimento econômico” versus “preservação ambiental”: origens do conceito de desenvolvimento sustentável. *In: NOBRE, Marcos e AMAZONAS*,

- Maurício de Carvalho (Orgs.). **Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Ed. IBAMA, 2002. p.27-48.
- NOGUEIRA-NETO, Paulo. Apresentação. *In:* (Coordenação) Estanislau Monteiro de Oliveira e Zéli Kacpwich. **Relatório de Qualidade do Meio Ambiente - RQMA**, sinopse. Brasília: SEMA/MINTER, 1984.
- NOVAES, Washington. **A década do impasse: da Rio-92 à Rio+10**. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2002.
- OCDE. **Le développement des capacités dans le domaine de l'environnement, un cadre pour la participation des donateurs d'aide**. Document OCDE, Organisation de Coopération et de développement économique. Comité d'aide au développement. Paris-France, 1995a.
- OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- OLLAGNON, Henry. Estratégia patrimonial para a gestão dos recursos e dos meios naturais. Enfoque integrado da gestão do meio rural. *In:* (Org.) VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jacques. **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**; (Trad.) Anne Sophie Pontbriand-Vieira, Christilla de Lassus. São Paulo: Cortez, 1997. (p.171-200).
- ORLANDI, Eni P. **Análise de discurso: princípios & procedimentos**. 5.ed. Campinas, SP: Pontes, 2003.
- OST, François. **A Natureza à Margem da Lei: a ecologia à prova do direito**. Coleção: Direito e Direito do Homem. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1995.
- PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. AIA de Políticas, Programas e Planos. *In:* PARTIDÁRIO, Maria do Rosário e JESUS, Júlio de (Editores) **Avaliação de Impacte Ambiental**. Portugal: CEPGA – Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente, 1999. p.132-145.
- PELICIONI, Andréa Focesi. Trajetória do movimento ambientalista. *In:* (Editores) PHILIPPI JR, Arlindo., ROMERO, Marcelo de Andrade e BRUNA, Gilda Collet. **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004.
- PENNA, Carlos Gabaglia. **O estado do planeta – Sociedade de consumo e degradação ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- PEPPER, David. Ambientalismo Moderno (Título original) **Modern Environmentalism**. (Trad.) CORREIA, Carla Lopes Silva. Coleção: Perspectivas Ecológicas. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1996.

- PIRES, Éderson. ICMS Ecológico - Aspectos Pontuais - Legislação Comparada. Disponível em:< <http://www.direitovirtual.com.br/artigos.php?details=1&id=160>>. Acesso em 30 abr. 2006.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Os porquês da desordem mundial**. Mestres explicam a globalização. (Org.) SADER, Emir. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- PRETTY, J. N. **Alternative systems of inquiry for a sustainable agriculture**. Londres/R.U.: IIED, 1993.
- RENNÓ, Luciano. Faixa de Servidão. *In*: CATI Responde - CECOR, nº 11, out/1996. Disponível em:< <http://www.cati.sp.gov.br/novacati/tecnologias/catiresponde/cr11faixaservidao.htm>>. Acesso em 10 maio 2006.
- REVISTA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR.(RBCE) Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX) –. Disponível na página Web: <http://www.funcex.com.br/bases/64-Consenso%20de%20Wash-MN.PDF>. Acesso dia 15 de abril de 2005.
- RIBEIRO, Maurício Andrés. Ecologizar – Pensando o Ambiente Humano. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Rona, 2000.
- ROCHA, Ednaldo Cândido, CANTO, Juliana Lorensi do e PEREIRA, Pollyanna Cardoso. Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. **Ambient. soc.**, jul./dez. 2005, vol.8, no.2, p.147-160. ISSN 1414-753X.
- ROSADO, Derlei Lopes. Licenciamento Ambiental Federal: procedimentos, problemas e avanços. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) Brasília, 2000.Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB).
- RUSSEL, Clifford S., y POWELL, Philip T. La selection de instrumentos de politica ambiental: problemas teóricos y consideraciones prácticas. Washington, D.C. dez/1997. Disponível em: <http://infoagro.net/shared/docs/a6/selecciondeinstrumentosambientales.pdf>>. Acesso em 09 set 2005.
- SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.
- SAMPAIO, Francisco José Marques. Responsabilidade **Civil e Reparação de Danos ao Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998.
- SÁNCHEZ, Luis Enrique. Os Papéis da Avaliação de Impacto Ambiental. *In*: **Avaliação de Impacto Ambiental: Situação Atual e Perspectivas**. Textos apresentados e debates. São Paulo: EPUSP, 1993. Simpósio. 4 a 6 nov 1991.

- SANDS, Philippe. O princípio da precaução. *In:* (Orgs.) VARELLA, Marcelo Dias e LAUTIAU, Ana Flávia Barros. **Princípio da Precaução**. Coleção Direito Ambiental em Debate, Belo Horizonte: Del Rey Ltda, 2004.
- SANTOS, Pedro Sérgio dos. Crime **Ecológico: da filosofia ao direito**. Goiânia: AB-Editora da UFG, 1996.
- SCARDUA, Fernando Paiva. Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Brasília, 2003. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). Brasília.
- SCHERER-WARREN, I. **Cidadania sem fronteiras. Ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SCHWARZ, M. & THOMPSON, M. **Divided we Stand: redefining politics, technology and social choice**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- SEFIDVASH, Farhang. Coordenador do RCGG. A Declaração do Fórum do Milênio. Disponível em: http://www.rcgg.ufrgs.br/mfd_por.htm. Acesso em 20 abr. 2006.
- SÉRGIO, Nilo. Repensando o **Conama/2006**. Articulação com o SINGREH/CNRH. Controle e Participação Social. Maior equilíbrio na **composição**. Qualidade na participação. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/NiloSergio.pdf>. Acesso em 26 jul. 2006.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. **Direito Ambiental Constitucional**. 2.ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SILVEIRA, Fernando,. **Afinal, o que é mesmo Negociação?** Disponível em: < <http://www.guialog.com.br/Y608.htm> >. Acesso em 10 mar. 2006
- SIMMONS, Ian G. **Humanidade e meio ambiente: uma ecologia cultural**. Coleção: Perspectivas Ecológicas. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1997.
- SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 2;ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- SOFFIATI, Arthur. Fundamentos filosóficos e históricos para o exercício da ecocidadania e da ecoeducação. *In:* (Orgs.) LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo,; LAYRARGUES, Philippe Pomier, e CASTRO, Ronaldo Souza de. **Educação Ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002. 2ª ed.
- SOJO, Carlos. Diálogo Social e Consolidação Democrática na América Latina: aprendendo com a experiência dos conselhos ambientais do Brasil. *In:* Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente no Brasil. **Diálogos de Política Social e Ambiental: aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros**. 1ª Ed. Brasília/DF: Delrey, 2002.

- SOROMENHO-MARQUES, Viriato. **Regressar à Terra: consciência ecológica e política de ambiente**. Lisboa/Portugal: Fim de Século Edições, 1994.
- SOUZA, Marcelo José. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias et al (org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.
- SOUZA, Maria Lucia Cardoso de. Modelo Institucional Legal da Gestão Ambiental no Estado da Bahia – Retrospectiva dos últimos 30 anos. Texto distribuído na 1ª Reunião do CEPRAM, realizada em 24/01/2003. Salvador-BA.
- _____. Licenciamento Ambiental Passo a Passo no Estado da Bahia: normas e procedimentos. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2002. (Cadernos de referência ambiental; v. 10).
- _____. Bahia Nova Legislação Ambiental Passo. Salvador: Centro de Recursos Ambientais (CRA), 2001. (Cadernos de referência ambiental; v. 8, 2ª ed.).
- TAVOLARO, Sérgio B. F., Sociabilidade e construção de identidade entre antropocêntricos e ecocêntricos. *In: Revista Ambiente & Sociedade*. Campinas, SP: Unicamp. Ano III, nº 6/7, 1º e 2º semestre de 2000.
- TORITTO, Beniamino Caravita di., **Diritto Pubblico dell’Ambiente**. Bolonha, II Mulino, 1990.
- TORO, José Bernardo. A construção do público: cidadania, democracia e participação. (seleção de textos e organização) WERNECK, Cristina Duarte. & WERNEC, Nísia Duarte. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio; (X) Brasil, 2005.
- TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. 6.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999,
- UNCED – Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED-92) – versão preliminar. Brasília, 31 mai. 1991.
- VALENTE, Osvaldo Ferreira & DIAS, Herly Carlos Teixeira. A Bacia Hidrográfica como Unidade Básica de Produção de Água. *Revista Ação Ambiental – Produção de Água: fatores de produção e conservação de bacias*. Ano IV, nº 20 , out/nov/2001..
- VANDELLI, Domenico. Memórias sobre a agricultura deste reino e suas conquistas. *In: Academia das Ciências de Lisboa, Memórias econômicas, vol. I, Lisboa, 1990 [1789]*.
- VARGAS, Glória Maria. Natureza e Ciências Sociais. *In: Revista Sociedade e Estado. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília*. Brasília:SOL/UnB, v. 18, n. 1/2, jan/dez de 2003.
- VARGAS, Raymi Padilla Los movimientos sociales en la trayectoria latinoamericana. IV Conferencia Regional ISTR-LAC 8-10 de octubre, 2003 San José, Costa Rica. Disponível em: <<http://www.acceso.or.cr/istr/memoria/temas/ponencias/panel-3/RaymiPadilla.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2005.

- VEIGA, José Eli da., **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas/SP: Autores Associados, 2002.
- VIANA, Cristine. Conflitos Sociambientais do Projeto de Integração do Rio São Francisco. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). Brasília, abril/2005.
- VIEIRA, Liszt e BREDARIOL, Celso. **Cidadania e política ambiental.** Rio de Janeiro: Record, 1998.
- VIOLA, Eduardo. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. *In:* XV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu, MG, 15-18 de outubro de 1991. Disponível em: <http://www.memoriadomeioambiente.org.br/biblioteca/down/viola.doc> Acesso em: 4 nov 2004.
- VIOLA, Eduardo J., & LEIS, Héctor R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. *In:* **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais.** 2ª ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.
- _____. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. *In:* HOGAN, Daniel Joseph e VIEIRA, Paulo Freire (Orgs.). Dilemas Socioambientais do Desenvolvimento Sustentável. Campinas – SP: Ed. Unicamp, 2ª ed. Coleção Momento, 1995.
- VITTA, Heraldo Garcia. **O Meio Ambiente e a Ação Popular.** São Paulo: Saraiva, 2000.
- YOUNG, Carlos E. Frickmann (coordenador). **Projeto Instrumento Econômico para a Gestão do Meio Ambiente.** Relatório Final. Rio de Janeiro. Dez/1997.
- ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; e PAIVA, Ângela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. *In:* ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; e PEREIRA, Doralice Barros (Orgs.). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais.* Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.89-116.
- WALL, D. Green. **History: a reader in environmental literature, philosophy and politics,** Londres: Routledge, 1994.
- WOLFRUM, Rüdiger. *O princípio da precaução.* *In:* (Orgs.) VARELLA, Marcelo Dias e LAUTIAU, Ana Flávia Barros. **Princípio da Precaução.** Coleção Direito Ambiental em Debate, Belo Horizonte: Del Rey Ltda, 2004. p.13-28.
- WOOD, Christopher. **Environmental Impact Assessment: a comparative review.** London/England: Longman Group Limited. First publishe 1995; Reprinted 1996.

ZAJDSZNAJDER, Luciano. **Teoria e prática da negociação**. 2.ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988. (Coleção Gerência e Administração: Série Democracia Industria; n. 2).

ANEXOS

ANEXO A

QUADRO-SÍNTESE – Resoluções Conama sobre licenciamento ambiental Período de 1985 a 2004

RESOLUÇÕES CONAMA	DATA	ASSUNTO
002	05/03/1985	Dispõe sobre licenciamento de atividades potencialmente poluidoras , pelos órgãos estaduais competentes.
005	20/11/1985	Dispõe sobre o prévio licenciamento por órgão estadual nas atividades de transporte, estocagem e uso do “Pó da China”
024	18/09/1986	Dispõe sobre apresentação de Estudos e Relatório de Impacto Ambiental, para fins de licenciamento de projetos de hidrelétricas pela Eletrobrás .
006	16/09/1987	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica .
005	15/06/1988	Dispõe sobre o licenciamento de obras de saneamento básico .
006	15/06/1988	Dispõe sobre o licenciamento de obras de obras de resíduos industriais perigosos .
008	13/12/1988	Dispõe sobre o licenciamento de atividade mineral (transformada no Decreto 97.507, de 13/02/1989).
009	06/12/1990	Dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classes I, III a IX .
010	06/12/1990	Dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classe II .
011	06/12/1990	Dispõe sobre a revisão e elaboração de planos de manejo e licenciamento ambiental na Mata Atlântica .
015	17/12/1993	Autoriza o Ibama a retomar o processo de licenciamento ambiental para instalação e operação do poço 3-PIA-23-AI da Petrobrás, na APA de Piaçabuçu-AL
016	17/12/1993	Torna obrigatório o licenciamento ambiental junto ao Ibama para as especificações, fabricação, comercialização e distribuição de novos combustíveis e sua formulação final para uso em todo o País .
001	31/01/1994	Define vegetação primária e secundária nos estágios pioneiro, inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de exploração da vegetação nativa em São Paulo .
002	18/03/1994	Define formações vegetais primárias e estágios sucessionais de vegetação secundária, com finalidade de orientar os procedimentos de licenciamento de exploração da vegetação nativa no Paraná .
004	04/05/1994	Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e

		avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais em Santa Catarina .
005	04/05/1994	Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais na Bahia .
023	07/12/1994	Institui procedimentos específicos para o licenciamento de atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural .
025	07/12/1994	Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Ceará .
026	07/12/1994	Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Piauí .
028	07/12/1994	Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais em Alagoas .
030	07/12/1994	Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Mato Grosso do Sul .
031	07/12/1994	Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais em Pernambuco .
032	07/12/1994	Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Rio Grande do Norte .
034	07/12/1994	Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais em Sergipe .
021	13/12/1995	Determina a arguição de nulidade de ato licenciador do IMAC/AC para desmatamento na Fazenda Paloma – Acre .
002	18/04/1996	Determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental , como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. Revoga a Resolução conama 010/87, que exigia como medida compensatória a implantação de estação ecológica.
010	24/10/1996	Regulamenta o licenciamento ambiental em praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas .

237	19/12/1997	Rever procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental , de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente.
248	07/01/1999	Determina o manejo florestal sustentável, licenciamento ambiental e controle e monitoramento dos empreendimentos de base florestal, na Mata Atlântica, no Sul da Bahia.
264	20/03/2000 (data publicação)	Licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para atividades de co-processamento de resíduos.
273	08/01/2001 (data publicação)	Institui o licenciamento prévio para a localização, construção, instalação, modificação, ampliação e operação de postos revendedores, postos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas e postos flutuantes de combustíveis, e dá outras providências.
279	27/06/2001	Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental.
284	30/08/2001	Dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação.
286	30/08/2001	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos nas regiões endêmicas de malária.
289	04/12/2002	Estabelece critérios para o licenciamento ambiental de projetos de assentamentos de reforma agrária.
305	12/06/2002	Dispõe sobre o licenciamento ambiental , Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto no Meio Ambiente de atividades e empreendimentos com Organismos Geneticamente Modificados e seus derivados.
308	21/03/2002	Licenciamento Ambiental de sistemas de disposição final de resíduos sólidos urbanos gerados em municípios de pequeno porte.
312	10/10/2002	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos de carcinicultura na zona costeira.
318	04/12/2002	Prorroga o prazo estabelecido no Art. 15 da Resolução Conama nº 289, de 25/10/ 2001, que estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária.
334	03/04/2003	Dispõe sobre os procedimentos de licenciamento ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos.
335	03/04/2003	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios
349	16/08/2004	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação.
350	06/07/2004	Dispõe sobre o licenciamento ambiental específico das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição.

FONTE: Resoluções Conama

ANEXO B

QUADRO SÍNTESE – COMPOSIÇÃO E FUNÇÕES DO CEPRAM

ANO	Instrumento Legal	Composição CEPRAM	Atribuições CEPRAM
1971	Lei 2.874	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nome: Conselho Estadual de Controle da Poluição do Estado da Bahia ◆ Composição: 9 Secretários de Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • fiscalizar, identificar e controlar o processo de poluição ambiental; • elaborar campanhas educativas; • propor ao governo do estado o estabelecimento de normas; • fixar padrões de regulamentação e classificação das águas naturais, das condições de lançamento de efluentes e resíduos; • estabelecer limites de tolerância para substâncias lançadas no meio ambiente; e aplicar multas
1973	Lei 3.163	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nome: Conselho Estadual de Controle da Poluição do Estado da Bahia ◆ Composição: <ul style="list-style-type: none"> • Secretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia – Presidência • Secretário de Saneamento e Recursos Hídricos • Secretário da Indústria e Comércio • Secretário da Saúde • Secretário da Agricultura • Secretário das Minas e Energia • Secretário da Agricultura • Um representante da Prefeitura de Salvador • Um representante da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha • Um representante da Federação das Indústrias • Um técnico de notória competência identificado com os problemas de controle de poluição ambiental. 	<p>Art. 10 - O Conselho funcionará basicamente como órgão normativo em consonância com a legislação estadual vigente, agindo ainda com único coordenador específico do assunto junto ao Governo Estadual e ao Órgão Executor da Política de Controle da Poluição Ambiental, competindo-lhe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • examinar e aprovar medidas para prevenir e corrigir as alterações do meio ambiente natural, • sugerir estudos destinados a analisar situações específicas causadoras da poluição do meio ambiente; • estudar, aprovar, fixar e atualizar as normas necessárias ao controle, prevenção e correção da poluição ambiental; • propor a uniformização de técnicas de trabalho a serem adotadas oficialmente no Estado para o controle da poluição do meio ambiente, em colaboração com Órgão Executor da Política de Controle da Poluição Ambiental; • aprovar um sistema de apoio, cooperação e estímulo aos investimentos privados em controle da poluição ambiental e mudanças de localização de atividades com a utilização dos incentivos fiscais concedidos pelo Estado e prioridade para concessão de financiamento através dos Bancos Oficiais; • apreciar e aprovar planos estaduais de controle da poluição ambiental e programar sua execução através dos órgãos estaduais próprios ou outros mediante convênio; • promover e estimular a celebração de convênios e acordos com entidades

			<p>públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras para o bom desenvolvimento dos seus trabalhos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • estimular campanhas educativas e de orientação da opinião pública em assuntos de poluição ambiental; • fixar prazos para o cumprimento das normas em geral, pelos agentes poluidores específicos, quando for o caso; • decidir, em grau de recurso, matéria que lhe seja submetida à apreciação, na conformidade do disposto no art. 17 desta lei. • executar outras competências necessárias ao cumprimento de sua finalidade.
1974	Decreto 24.350	<p>♦ Nome: Conselho Estadual de Controle da Poluição do Estado da Bahia</p> <p>♦ Composição: 06 Secretários de Estado; 01 representante da Prefeitura de Salvador; 01 representante do Ministério da Marinha; 01 representante da federação das indústrias e 01 técnico de notória competência no controle da poluição ambiental.</p>	<p>Ao CEPRAM coube:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Examinar e aprovar medidas para prevenir e corrigir as alterações do meio ambiente natural, urbano e rural, que sejam nocivas ou ofensivas à saúde, segurança e bem-estar da população, da flora e da fauna; • Sugerir estudos destinados a analisar situações específicas causadoras da poluição do meio ambiente; • Estudar, aprovar e atualizar as normas e limites necessários ao controle da poluição ambiental; • Propor a uniformização de técnicos de trabalho a serem adotados oficialmente no Estado, para o controle da poluição do meio ambiente, mediante colaboração do CEPED; • Estudar e fixar normas gerais para o controle, prevenção e correção da poluição ambiental provenientes das atividades humanas, sempre em estreita colaboração com os órgãos de atuação no setor; • Aprovar um sistema de apoio, cooperação e estímulo aos investimentos privados visando o controle da poluição ambiental com mudanças de localização de atividades utilizando incentivos fiscais concedidos pelo Estado e prioridades para concessão de financiamento através dos bancos oficiais; • Apreciar e aprovar planos estaduais de controle da poluição ambiental e programar sua execução através de órgão estadual próprio ou outros mediante convênio; • Promover e estimular a celebração de convênios e acordos com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, para o bom desenvolvimento dos seus trabalhos; • Promover e estimular campanhas de divulgação educativa e de orientação da opinião pública, inclusive da rede escolar em assuntos de poluição ambiental; • Fixar prazos para o cumprimento das normas em geral, pelos agentes

			<p>poluidores específicos, quando for o caso;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover e incentivar a conservação e criação de áreas verdes para preservação da qualidade do meio ambiente; • Executar outras atribuições necessárias ao cumprimento de sua finalidade.
980	<p>Lei 3.858 definiu a composição do Conselho e o Decreto 28.687 de 1982, que regulamentou essa lei, estabeleceu as competências.</p>	<p>♦ Nome: Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CEPRAM)</p> <p>♦ Composição:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia – Presidente • Secretário de Saneamento e Recursos Hídricos; • Secretário de Saúde; • Secretário das Minas e Energia; • Secretário da Indústria e Comércio; • Secretário da Agricultura; • Um representante da Prefeitura de Salvador; • Um representante da Federação das Indústrias; • Um representante da Associação Comercial da Bahia; • Um representante da Federação dos Trabalhadores da Indústria; • Um técnico de notória competência, identificado com os problemas ambientais, de livre escolha do Governador, com base em indicação de associações, institutos e sindicatos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular a política ambiental para o Estado estabelecendo as diretrizes, normas e medidas necessárias à conservação, defesa e melhoria do ambiente; • Aprovar os projetos dos órgãos e entidades da administração pública estadual, que interfiram na conservação, defesa e melhoria do ambiente; • Exercer o poder de polícia preventivo e corretivo inerente à defesa, conservação e melhoria do ambiente; • Expedir as licenças para localização, implantação e funcionamento de atividades potencialmente degradantes do ambiente; • Sugerir estudos destinados a analisar situações específicas causadoras da poluição do ambiente; • Orientar a política global de desenvolvimento científico e tecnológico do Estado; • Apurar, com rigor, denúncias fundamentadas, relativas à ocorrência de degradação do ambiente ou de ameaças potenciais à qualidade de vida de pessoas ou comunidades, formuladas por fonte ou fontes devidamente identificadas; • Fixar os limites máximos permitidos para cada parâmetro dos efluentes de industriais já instaladas, que venham a se instalar ou ampliar-se.
989	<p>Constituição Estadual</p>	<p>Art. 213 -</p> <p>§ 1º - o órgão superior do sistema será o Conselho Estadual de Meio Ambiente, colegiado normativo e deliberativo, tripartite, composto paritariamente de representantes do Poder Público, entidades ambientalistas e outros segmentos da sociedade civil, o qual deverá entre outras competências definidas em lei, fomentar a Política Estadual do Meio Ambiente</p>	<p>OBS: Este parágrafo (§ 1º) foi revogado pela Emenda à Constituição Estadual nº 07, de 18 de janeiro de 1999.</p>
991	<p>Lei 6.074</p>	<p>♦ Nome: Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CEPRAM)</p> <p>♦ Composição:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia – Presidente • Secretário de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação; • Secretário de Saúde; • Secretário de Energia, Transportes e Comunicações; • Secretário da Indústria, Comércio e Turismo; 	<p>A Lei 6.074 não alterou as atribuições do CEPRAM</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Secretário da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária • Um representante da Prefeitura de Salvador; • Um representante da Federação das Indústrias; • Um representante da Federação da Agricultura; • Um representante da Federação dos Trabalhadores da Indústria; • Um representante da Federação dos Trabalhadores da Agricultura; • Dois representantes de entidades ambientalistas de proteção do meio ambiente, com existência no local a mais de um ano; • Um representante de associações, institutos e sindicatos. 	
1993	Lei 6.529	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nome: Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CEPRAM) ◆ Composição: <ul style="list-style-type: none"> • Secretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia – Presidente • Secretário de Infra-estrutura; • Secretário de Saúde; • Secretário da Indústria, Comércio e Turismo; • Secretário da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária; • Cinco representantes de diferentes entidades ambientalistas escolhidos pelo voto direto das entidades que formam o Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas; • Um representante da Federação das Indústrias do Estado da Bahia – FIEB; • Um representante da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Estado da Bahia – FTIB; • Um representante da Federação da Agricultura do Estado da Bahia – FAEBA; • Um representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado da Bahia – FETAG; • Um representante de entidades que legalmente respondem pelas categorias profissionais com atuação na área ambiental. 	
1999	Decreto 7.639, de 1999, aprova o regulamento da Lei 3.858/1980.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nome: Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CEPRAM) 	<p>Foram mantidas, na íntegra, as sete primeiras competências do CEPRAM, constante do Decreto 28.687, de 1982, alterando apenas a última, que foi reproduzida abaixo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fixar os limites máximos para as emissões sólidas líquidas e gasosas das atividades potencialmente poluidoras.

2001	<p>Lei 7.799, de 2001, regulamentada pelo Decreto 7.967, de 2001.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nome: Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CEPRAM) ◆ Função: órgão consultivo, deliberativo e instância recursal ◆ Composição: ● Secretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia – Presidente ● Secretário de Infra-Estrutura; ● Secretário de Saúde; ● Secretário da Indústria, Comércio e Turismo; ● Secretário da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária; ● Cinco representantes de diferentes entidades ambientalistas escolhidos pelo voto direto das entidades que formam o Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas: <ul style="list-style-type: none"> ■ Grupo de Recomposição Ambiental (Gérmén); ■ Grupo Ambientalistas da Bahia (Gambá); ■ Grupo de Resistência às Agressões ao Meio Ambiente (Gramá); ■ Grupo Ambientalista de Palmeiras (GAP); ■ Grupo Ecológico Rio das Contas (GERC). ● Um representante da Federação das Indústrias do Estado da Bahia – FIEB; ● Um representante da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Estado da Bahia – FTIEB; ● Um representante da Federação da Agricultura do Estado da Bahia – FAEBA; ● Um representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado da Bahia – FETAG; ● Um representante de entidades de categorias profissionais com atuação na área ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> ● formular, acompanhar e avaliar a política estadual de meio ambiente e sua execução, promovendo as medidas necessárias à sua atualização e eficácia; ● apreciar o Plano Estadual de Meio Ambiente, a ser encaminhado ao Governador do Estado, para aprovação pelo Poder Legislativo; ● estabelecer as diretrizes, normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais; ● estabelecer normas, diretrizes e critérios para o licenciamento e para a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental e demais estudos ambientais; ● estabelecer normas que objetivem o cumprimento da legislação federal quanto ao uso adequado dos recursos naturais; ● estabelecer sistemas e procedimentos para o autocontrole ambiental; ● exercer o poder de polícia preventivo e corretivo inerente à defesa, conservação, preservação e melhoria do ambiente; ● expedir licença para localização de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente, podendo delegar este licenciamento ao CRA; ● expedir as licenças de implantação ou de operação, quando se tratar da primeira licença solicitada por fonte degradante irregularmente instalada ou não sujeita ao licenciamento ambiental pela legislação anterior a este Regulamento; ● avocar, quando julgar necessário e na forma do disposto neste Regulamento, processos de autorização e de licenças de implantação, de operação e de alteração, para apreciação e deliberação; ● manifestar-se nos processos de licenciamento e autorização encaminhados pelo CRA; ● aprovar os Termos de Referência para a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, na forma prevista neste regulamento; ● estabelecer normas e procedimentos para a avaliação ambiental estratégica de planos, programas, políticas e projetos dos órgãos executores e dos órgãos setoriais que interfiram na conservação, defesa e melhoria do ambiente, definindo os casos e situações em que os mesmos devem ser a ele submetidos; ● estabelecer, em colaboração com os Órgãos Executores, Setoriais e locais, a uniformização de procedimentos e fluxos de documentos e aprovações, com vistas à racionalização e agilização da administração ambiental do Estado; ● estabelecer normas relativas aos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos, instituídos pelo Estado, bem como aprovar o Zoneamento
------	---	--	--

			<p>Econômico-Ecológico do Estado, das Áreas de Proteção Ambiental e os planos de manejo das demais unidades de conservação;</p> <ul style="list-style-type: none"> • impor as penalidades de interdição e embargo definitivos, de demolição e de destruição ou inutilização de produto; • determinar a relocação de atividades e/ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente degradadores, quando localizados em conformidade com os critérios estabelecidos para áreas zoneadas; • propor a perda ou restrição de benefícios fiscais, concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; • decidir, como última instância administrativa, em grau de recurso, sobre o licenciamento ambiental e sobre as penalidades administrativas impostas pelo CRA; • atribuir, através de convênios, aos órgãos do SEARA, a execução de atividades prevista neste Regulamento e normas dela decorrentes; • criar ou extinguir câmaras técnicas e grupos de trabalho; • elaborar seu regimento interno. (destaque nosso)
2003 e 2005	Decreto 8.419, alterado pelo Decreto 9.631, de 2005	<p>♦ Nome: Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CEPRAM) ♦ Função: órgão consultivo, deliberativo e instância recursal ♦ Composição:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Presidente; • Secretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia • Secretário de Infra-Estrutura; • Secretário de Saúde; • Secretário da Indústria, Comércio e Mineração; • Secretário da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária; • Cinco representantes de diferentes entidades ambientalistas escolhidos pelo voto direto das entidades que formam o Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Grupo de Recomposição Ambiental (Gérmén); ▪ Grupo Ambientalistas da Bahia (Gambá); ▪ Grupo de Resistência às Agressões ao Meio Ambiente (Gramá); ▪ Grupo Ambientalista de Palmeiras (GAP); ▪ Grupo Ecológico Rio das Contas (GERC). • Um representante da Federação das Indústrias do Estado da Bahia – 	<p>Esse Decreto manteve as mesmas atribuições, exceção apenas da que está destacada em negrito.</p>

	<p>FIEB;</p> <ul style="list-style-type: none">• Um representante da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Estado da Bahia – FTIEB;• Um representante da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia – FAEB;• Um representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado da Bahia – FETAG;• Um representante de entidades de categorias profissionais com atuação na área ambiental.	
--	--	--

FONTE: Elaborado com base nos diplomas legais supracitados.

ANEXO C

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA BAHIA – SUJEITOS E PRÁTICAS SOCIAIS PESQUISA PARA TESE DE DOUTORADO

(ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA)

Roteiro de Entrevistas com Conselheiros do Conselho Estadual de Meio Ambiente –
CEPRAM/BA

(Os contatos diretos foram mantidos com conselheiros dos três segmentos da sociedade, sendo: 2 de instituições governamentais; 2 de federações patronais e 2 de segmentos da sociedade civil).

1 – INFORMAÇÕES SOBRE O CONSELHO

1.1 Sabe-se que o Conselho conta com representantes de governo, do empresariado e da sociedade – ONGs ambientalistas e federações de trabalhadores. Existe algum grupo mais forte no Conselho ou este é formado dependendo do tema em discussão?

1.2 O processo de negociação no âmbito do CEPRAM é fácil, conflituoso ou difícil?

1.3 No âmbito do Conselho, os conflitos ocorrem em função de divergências ideológicas, políticas, técnicas ou administrativas?

2 – INFORMAÇÕES SOBRE O LICENCIAMENTO

2.1 Como se dá o cumprimento do aparato legal referente ao licenciamento ambiental:

- () em conformidade com o previsto nas normas legais
- () ajustado ao longo do processo em função do empreendimento
- () segue independente do empreendimento – negociações técnicas e políticas
- () omissão de uma ou mais etapas previstas.

2.2 Existe norma aprovada referente ao licenciamento ambiental, mas que não é operacionalizada em função de alguma dificuldade?

2.3 De modo geral, o licenciamento tem ocorrido antes ou depois do empreendimento instalado?

2.4 O licenciamento ambiental pode ou não ser terceirizado?

2.5 O sistema de licenciamento ambiental tem sofrido alteração em função da troca de dirigentes do CRA ou de outras instâncias de poder ao longo dos anos?

3 – INFORMAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

3.1 Você considera a linguagem utilizada no RIMA de fácil compreensão para a maioria da população?

3.2 Sabe-se, que conforme prevê a norma legal, a Audiência Pública tem o caráter predominantemente consultivo. Na Bahia a sociedade tem espaço durante as audiências públicas para apresentar sugestões?

3.3 A realização de Audiência Prévia e de Audiência Pública tem conseguido reduzir os conflitos de interesses?

3.4 Qual a contribuição que a sociedade tem dado para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental?

3.5 A participação da sociedade no processo de licenciamento tem contribuído para a efetividade dos propósitos desse instrumento?

ANEXO D

RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

CONSELHEIROS DO CEPRAM

Emanuel Mendonça	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH)
Vera Frazão	Secretaria de Infra-Estrutura/ Depto. de Estradas e Rodagens (SEINFRA/DERBA)
Renato Pêgas Paes da Cunha	Grupo Ambientalista da Bahia (GAMBÁ)
Marcos Melo Neto	Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB)
Josemário Martins Silva	Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG)
Hadson Andrade de Pinheiro e Paulo Sergio Freire de Carvalho	(Titular e Suplente) Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia (FAEB)

TÉCNICOS DO CRA

Fernando Antonio Esteves de A. Silva
Rui Muricy de Abreu

ANEXO E

PROCESSOS DE LICENCIAMENTO PESQUISADOS

01 - SET/2003 – Empreendimento Loteamento Residencial

– Empreendimento Loteamento Residencial – área 900 mil/ m2 - lotes residenciais com área média de 1.055m2 lotes comerciais com 5.268,98 m2.

TOR Aprovado pelo Cepram Resolução 3254 - jan/2004

Audiência Pública realizada 16-11-04 Comunidade – Domingo manifestou **preocupação com os peixes** – foi informado que o empreendimento terá saneamento básico adequado, não estando previsto o **aterramento da lagoa**. Deusdete – representante da Associação Cristã da Paralela manifestou preocupação com a **população** do entorno que é carente e **precisa de emprego** – informado que o projeto oferecerá emprego a médio prazo. Rep. do Conselho de Moradores do Bairro **questionou a respeito da documentação do projeto colocada à disposição dos moradores**, alegando precisar de mais tempo para análise do projeto e que **deverá ser colocada à disposição vagas de emprego, inclusive para quem mora do outro lado da paralela** – explicado que o estudo ficará a disposição para consulta da comunidade. Outro representante questionou que a **população do entorno, na maioria, não tem nem o segundo grau, para entender o projeto**. Disse ainda, que não acredita que o desmatamento da área para implantação do projeto irá combater a criminalidade. O representante da empresa ressaltou que não foi informado disso, mas que poderá haver uma redução da violência, pois haverá curso de qualificação profissional para as pessoas da comunidade, o que contribuirá para inserção no empreendimento. O representante da **ONG Gambá** colocou que a **preocupação** não era apenas com o empreendimento, mas **com a pista Paralela, que tem contribuído para supressão da vegetação, e que a cidade está perdendo suas áreas verdes. Pediu revisão do Plano Diretor para inserção de novas áreas verdes – o empreendedor colocou que a responsabilidade pela geração de emprego e melhoria das condições dos bairros é do poder público**. Discutiram sobre o projeto urbano de Salvador, necessidade de melhorar a malha viária mas que isso compete ao governo, não ao empreendimento. Um outro representante da comunidade disse que a Paralela tem um significativo valor paisagístico por isso cabe uma discussão da ocupação de toda a paralela. **Um outro considerou o projeto obscuro**, e que, portanto, **deveria haver mais reuniões públicas para uma melhor avaliação**. A consultora do Projeto **ressaltou que já tinha sido realizada várias reuniões no Bairro da Paz e em Vila Verde, durante a elaboração do estudo**. Valdemar ressaltou que a cidade tem que se desenvolver com cautela de modo a não prejudicar o cidadão que não é contra o empreendedor, nem o CRA. Foi colocado que os **empreendimentos (loteamento)** que irão se instalar ao longo da paralela **estão dentro da Lei e que este especificamente irá gerar 2 mil empregos diretos**. A ata da reunião foi assinada pelos questionadores, pela equipe da empresa que elaborou os estudos, pelo empreendedor e equipe do CRA.

RESOLUÇÃO Nº 3387 DE 17 DE DEZEMBRO DE 2004. O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - CEPRAM, RESOLVE: Art. 1.º - Conceder LICENÇA DE LOCALIZAÇÃO, válida pelo prazo de 2 (dois) anos, à **PATRIMONIAL SARAIBA LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº 01.487.754/0001-80, com sede no(a) Rua Leonor Calmom, nº 44 - 16º Andar - Sala 1601 Edf Empresarial, Brotas, no município de Salvador, para para a localização do empreendimento predominantemente residencial em gleba de 900.189,67 m2, no(a) Avenida Professor Pinto de Aguiar, Patamares, nesse mesmo município, mediante o cumprimento da legislação vigente e dos seguintes condicionantes: **I. apresentar plano de atendimento para contratação e capacitação da Mão-de-Obra com respectivo cronograma de execução e definição dos postos de serviços para o cadastramento da mão-de-**

obra. Prazo: 60 dias. **II.** implementar as medidas mitigadoras propostas pelo empreendimento em relação “a inclusão social das comunidades de sua área de influência, através de ações específicas junto às mesmas para se qualifique nas prestações de serviços”, promovendo, na fase de contratação de mão de obra para a implantação do empreendimento, a participação de trabalhadores do sexo masculino e feminino, moradores na área de influência direta, observando a cota de 70% do número total de contratados, desenvolvendo programas de formação, alfabetização e capacitação de mão-de-obra local, promovendo a regularização de documentação, observando as seguintes proporções: 1) da cota de 70 % dos moradores deverá ter 25% de mulheres; 2) da cota de 70% dos moradores deverá ter 20% de analfabetos; 3) dos 20% de analfabetos, 50% deverá ter idade superior a 40 anos; 4) da cota social de 70% dos trabalhadores contratados na fase das obras civis, pelo menos 60% deverão ser capacitados para desempenhar atividades na fase de operação do empreendimento; **III.** apresentar ao CRA, os seguintes Programas, quando do requerimento da Licença de Implantação: a) Programa de Condições e Meio Ambiente do Trabalho na Indústria da Construção – PCMAT, conforme Norma Regulamentadora NR-18 da Portaria 3.214/78 do Ministério do Trabalho e Emprego MTE; b) ao Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador – CESAT/SESAB o Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional – PCMSO, conforme Norma Regulamentadora NR-07 da Portaria 3.214/78 do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE; c) Programa de Educação Ambiental e Comunicação Social com o seu respectivo cronograma de execução e relatórios anuais (a ser encaminhados ao CRA) constando: c.1) ações com a comunidade: a partir de reflexões com os contextos locais, desenvolver a percepção sobre o meio ambiente urbano e o compromisso com o mesmo; c.2) ações com os operários da obra de infra-estrutura: a partir de práticas sócio-comportamentais, sanitárias e ambientais desenvolver uma convivência temporária salutar com a comunidade do entorno do empreendimento; **IV.** apresentar ao CRA, os seguintes projetos e estudos técnicos, quando do requerimento da Licença de Implantação: a) projeto detalhado de drenagem para toda a área, contemplando as medidas para contenção da erosão e carreamento de material para os vales, tanto na fase de implantação, quanto na fase de operação; b) projeto de recuperação da área do charco localizado no loteamento Greenville (coordenadas: 565.513;8.568.296 e 565.430; 8.568.280) promovendo a normalização da circulação e depuração do corpo hídrico. c) projeto, memorial descritivo e plano detalhado de terraplanagem informando a origem dos materiais de empréstimo, o destino dos materiais excedentes indicando as operações de desmonte, disposição e utilização destes materiais, conforme dispositivos legais existentes; d) estudos geotécnicos relativos a susceptibilidade à deslizamentos nas áreas previstas de ocupação com declividades superiores a 30%; f) apresentar projeto de drenagem (provisória e definitiva) de forma a dispersar, gradualmente, o fluxo de água, acompanhando, preferencialmente, as calhas naturais a fim de evitar a aceleração dos processos erosivos e de assoreamento; **V.** apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação: a) projeto executivo e memorial descritivo do projeto urbanístico revisado, respeitando-se as Áreas de Preservação Permanente – APPs, com as seguintes alterações, de forma a atender a legislação ambiental vigente: a.1)excluir ou remanejar os lotes 21,22 e 23 da quadra W 2, Centro Comunitário, 5,6,7 e 8 quadra W 5, lotes 5,6,7,8,15,16,17,18,19, 25 a 36 da quadra W 7, lotes 28 e 29 da quadra E 1; a.2) alterar e ou excluir localização de trechos do sistema viário que apresentem restrições legais sendo necessário apresentar projeto e/ou justificativa técnica para pretensas ocupações, para análise do CRA, com atenção especial à: Vias C, D e Rotatória, Rotatória Av. Pinto de Aguiar/ futura Av. Leste e Oeste, Vias F e G; b) projeto para o canteiro de obras com infra-estrutura provisória adequada, destacando número de funcionários, qualificação, infra-estrutura necessária e medidas preventivas e corretivas dos impactos ambientais a serem gerados nas atividades; c) projeto arquitetônico do clube e demais equipamentos do condomínio; d) Carta de Viabilidade da EMBASA para o fornecimento de água potável e esgotamento sanitário, e os respectivos projetos executivos, aprovados pela mesma, acompanhados de memorial descritivo; e) Carta de Viabilidade da COELBA

para o fornecimento de energia elétrica; f) Carta de Viabilidade da LIMPURB para a coleta de resíduos sólidos;; **VI.** apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação: a) Autorização para Supressão de Vegetação expedida pelo órgão ambiental competente; b) planta contemplando a localização das áreas cuja vegetação será suprimida; c) planos detalhados de resgate da fauna e flora, autorizado pelos órgãos responsáveis, para a operação de desmate contemplando: material para captura, local de aclimação, assistência veterinária e destino final dos espécimes; d) plano detalhado de desmatamento da área das vias de acesso e lotes, contemplando definição da área de armazenamento da vegetação, retirada e destino que lhe será dado; e) plano detalhado de implantação dos viveiros de mudas, apresentando relação das espécies originárias da área a ser desmatada que serão utilizadas como matrizes para as mudas, na recuperação das áreas degradadas e no projeto de paisagismo do entorno das áreas construídas; f) estudo complementar da relação fauna/flora identificadas no Estudo Ambiental na área do empreendimento; **VII.** apresentar, a título de medida compensatória; a) o projeto de implantação de uma escola de 1º e 2º graus para atendimento das comunidades dos bairros da Paz, Vila Verde e Mussurunga; b) projeto do Centro de Convivência com respectivo cronograma de execução e identificação dos postos de atendimento para a contratação da mão-de-obra; **VIII.** atender aos parâmetros urbanísticos e demais disposições contidas na legislação, normas e regulamentos administrativos municipais vigentes; **IX.** criar, de imediato, Comissão de Representantes: ONG's, Associações, CRA, Conselheiros do CEPRAM e empreendedor, com o propósito de promover o acompanhamento e monitoramento das atividades do empreendimento em toda sua fase de implantação e operação, mediante a realização de reuniões periódicas; **X.** destinar a título de compensação ambiental, um percentual do investimento total do empreendimento, a ser determinado pela Câmara de Compensação Ambiental instituída pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, na forma prevista nos artigos 31 e 32 do Regulamento da Lei 9985/00, aprovado pelo Decreto 4340 de 22/08/02; **XI.** implantar programas e ações elencadas no EIA-RIMA como medida mitigadora e maximizadora do empreendimento; **XII.** requerer previamente ao CRA, a competente licença no caso de alteração que venha a ocorrer no projeto ora licenciado, conforme Art. 1º, inciso II do Decreto nº 8.169 de 22/02/02, que altera o Regulamento da Lei nº 7.799/01; **XIII.** respeitar as Áreas de Preservação Permanente – APP's, de acordo com a Lei Federal nº 4.771, de 15/09/65 - Código Florestal com atualizações e o Decreto Estadual nº 6.785, de 23/09/97. Nos casos de intervenções em APPs, previstas em lei, estas deverão ser realizadas de modo a manter os cursos naturais dos corpos hídricos, não influenciar negativamente nas vazões, bem como na qualidade das águas, devendo estas ser realizadas, por meio de métodos que garantam o fluxo normal das águas e minimização dos impactos adversos na vegetação das margens; **Art. 2.º** - Apresentar Relatório de Implantação e Acompanhamento dos programas e ações elencadas no EIA-RIMA como medida mitigadora e maximizadora do empreendimento **Art. 3.º** - As intervenções em áreas que possuam floresta ombrófila densa secundária em estágio médio de regeneração só poderão ser efetivadas após expedição de Autorização de Supressão de Vegetação do órgão ambiental competente **Art. 4.º** - Os lotes que possuem uma fração do terreno situados em Áreas de Preservação Permanente – APPs, serão permitidos quando a esta não ultrapassar a 50% da área total do respectivo lote, e situarem-se, obrigatoriamente, voltadas para o fundo dos vales. Tal condição deve constar de Termo de Acordo e Compromisso – TAC, a ser assinado entre o empreendedor e o futuro adquirente do lote, devidamente averbado no competente Cartório de Registro de Imóveis. Fica proibida qualquer edificação nas áreas de preservação permanente em apreço, devendo o empreendedor demarcá-las fisicamente no terreno, previamente à assinatura do referido TAC **Art. 5.º** - Fica proibida a derrubada de florestas em áreas de inclinação entre 25º a 45º, conforme o previsto no Art. 10º. da Lei Federal no. 4771/65 **Art. 6.º** Estabelecer que esta Licença, bem como cópias dos documentos relativos ao cumprimento dos condicionantes acima citados, sejam mantidos disponíveis à fiscalização do CRA e aos demais órgãos do Sistema Estadual de Administração dos Recursos

Ambientais – SEARA. **Art. 7.º** Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação. **JORGE KHOURY - Presidente.**

PORTARIA Nº 5589 DE 31 DE MAIO DE 2005. A Diretora Geral do **CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS - CRA, RESOLVE: Art. 1.º** - Conceder **LICENÇA DE IMPLANTAÇÃO**, válida pelo prazo de 5 (cinco) anos, à **PATRIMONIAL SARAIBA LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº 01.487.754/0001-80, com sede no(a) Rua Leonor Calmom, nº 44 - 16º Andar - Sala 1601 Edf Empresarial, Brotas, no município de Salvador, para implantação do Loteamento Greenville, com área total de 900.189,67 m2, com áreas públicas correspondendo à 462.269,70 m2 e áreas comercializáveis de 437.918,80 m2, nas proximidades da coordenada UTM 8568400/564200, no(a) Avenida Professor Pinto de Aguiar, Pituacu, nesse mesmo município, mediante o cumprimento da legislação vigente e dos seguintes condicionantes: **I.** apresentar proposta de área de convivência (praça com equipamentos de lazer e sinalização de educação ambiental). Prazo: 90 dias. **II.** implementar durante a fase de implantação a recuperação das áreas degradadas, adotando-se o cronograma e os procedimentos apresentados no PRAD, segundo o princípio da sucessão ecológica; **III.** elaborar e implementar como medida compensatória, cursos para capacitação de mão-de-obra com vistas à sua inserção no mercado de trabalho, após discussão com as organizações comunitárias parceiras e articuladoras do Centro de Convivência; **IV.** implementar a título de medida compensatória, em comum acordo com as comunidades: a) escola de 1º e 2º graus para atendimento das comunidades dos bairros da Paz, Vila Verde e Mussurunga, de acordo com diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Educação Estadual;b) Centro de Convivência; **V.** iniciar o Plano de atendimento para contratação e capacitação da Mão-de-Obra, em parceria com as Associações dos bairros da Paz, Mussurunga, Vila Verde e outras comunidades da área de influência, adotando cota de 50% do número total de contratados, para os quais deverão ser desenvolvidos programas de formação profissionalizantes, alfabetização, capacitação e atualização da mão-de-obra local e regularização de documentação, observando as seguintes proporções:1) 20% de mulheres; 2) 20% de analfabetos; 3) dos 20% de analfabetos, 40% deverá ter idade superior a 40 anos. Prazo: 60 dias. **VI.** apresentar plano de gestão sócio-ambiental das atividades e ações previstas para o empreendimento no primeiro relatório semestral consolidado, relacionando com as diversas etapas da obra; **VII.** informar nos relatórios semestrais de acompanhamento o destino dos materiais excedentes indicando as operações de desmonte, disposição e utilização destes materiais, conforme dispositivos legais existentes; **VIII.** divulgar de forma ampla o conteúdo desta portaria e demais legislações ambientais vigentes, entre funcionários, comunidades circunvizinhas, órgãos e entidades; **IX.** apresentar em relação ao sistema de drenagem: a) projeto executivo (memorial descritivo de cálculo, peças gráficas em escala 1:1.000 e detalhamentos com dimensionamento); b) autorização do SRH para a conexão com aporte de efluente pluvial do sistema de drenagem com os rios da Vaca e Trobogy.antes da implantação do sistema viário e de cada edificação realizar, nas áreas necessárias, contenção preventiva evitando erosão, carreamento de material e assoreamento para os vales ; **X.** apresentar em relação ao sistema de esgotamento sanitário: a) projeto executivo aprovado pela EMBASA para a rede coletora e de recalque; b) Observar as exigências estabelecidas pela Embasa quanto à adutora Ipitanga I – Bolandeira; c) Sondagem representativa nos pontos críticos (local previsto para as unidades do sistema (PVs, EE) e traçado da rede coletora em área úmida) caracterizando nível hidrostático da área de implantação; e) Garantir integridade dos corpos hídricos e apresentar projeto para monitoramento das águas subterrâneas e superficiais, objeto de intervenção durante a execução da obra; **XI.** requerer previamente ao CRA a competente licença no caso de alteração de projeto que ora se licencia, conforme Art. 1º, Inciso II do Decreto nº 8169 de 22/02/2002, que altera o Regulamento da Lei 7799/2001; **XII.** apresentar ao CRA antes da implantação, carta de viabilidade da LIMPURB para coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos emitida após indicação da solução de armazenamento para os resíduos conforme (Portaria 054/2001 e Decreto Municipal nº 12.056/98) e atestado de viabilidade após avaliação e

aprovação do projeto, pela LIMPURB, quando da operação; **XIII.** complementar e apresentar ao CRA o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos contemplando o canteiro de obras e implantação das edificações previstas: a) plano de contingência; logística para movimentação dos resíduos (transportes a serem utilizados); b) coleta e transporte externo; c) apresentar planta baixa do estabelecimento, especificando as rotas dos resíduos; d) parâmetros de avaliação visando o aperfeiçoamento contínuo, e) solução de armazenamento, coleta, transporte e disposição final em área de disposição de resíduos da construção civil ambientalmente licenciada; **XIV.** apresentar projeto de construção das áreas institucionais para análise e posterior aprovação; **XV.** adequar a implantação das vias minimizando ou eliminando as saias de aterro que comprometam a preservação da vegetação nas áreas contíguas ao sistema viário; **XVI.** adequar a implantação do canteiro à topografia local de forma a não comprometer a drenagem natural e nem acarretar assoreamento para os corpos d'água, implantando contenção preventiva e evitando a terraplanagem excessiva. Apresentar ao CRA, 30 dias antes do início da sua implantação; **XVII.** apresentar em relação ao sistema viário, para análise e aprovação o detalhamento das obras de arte e contenções especialmente de parte das Vias A, B, F e marginal da Pinto de Aguiar a fim de preservar a vegetação em áreas contíguas com declividade entre 25° a 45° e de forma a comprovar a manutenção das vazões e qualidade das águas e aquelas que apresentem corte excessivo no terreno, vias essas que passarão a integrar o patrimônio público municipal conforme Termo de Acordo e Compromisso firmado entre a Prefeitura Municipal do Salvador e a Patrimonial Saraíba de 22 de dezembro de 2004, antes de qualquer intervenção nestas áreas; **XVIII.** apresentar mapa de restrições ambientais com correção nas poligonais das faixas de floresta em áreas de inclinação entre 25° e 45°; **XIX.** apresentar minuta retificada do Termo de Acordo e Compromisso – TAC a ser celebrado com adquirentes dos lotes que possuem uma fração do terreno situados em Áreas de Preservação Permanente – APP's, acrescentando no referido TAC a restrição referente a não supressão das florestas existentes em trechos com inclinação entre 25° a 45°, conforme art 10 da Lei Federal 4771/65 e determinações Termo de Acordo e Compromisso firmado entre a Prefeitura Municipal do Salvador e a Patrimonial Saraíba de 22 de dezembro de 2004; **XX.** apresentar para sistema de abastecimento de água: a) projeto executivo aprovado pela EMBASA para a rede de distribuição de água (linha de alimentação, DN 450mm, 1.700m, derivada da futura LD, DN 500mm, prevista na Av. Paralela e rede de distribuição interna) para o Colinas do Jaguaribe Sul e Norte; b) Observar as exigências estabelecidas pela Embasa quanto a adutora Ipitanga I – Bolandeira d) cronograma de implantação do empreendimento compatível com a capacidade da Embasa de implantar as obras de aumento da capacidade do SAA de Salvador; **XXI.** apresentar em relação a infra-estrutura dos canteiros de obra, 30 dias antes da implantação, para aprovação do CRA: a) projeto executivo da rede de distribuição de água e de drenagem com plantas em escala 1: 1.000; b) complementação do memorial descritivo contemplando todas as unidades apresentadas em planta; c) planta em escala 1:1.000 com a locação dos sanitários químicos, acompanhada de plano de manutenção e/ou limpeza dos mesmos; d) Projeto executivo dos dispositivos para tratamento das águas servidas, separadores de gordura e valas de infiltração, acompanhado de plantas (escala 1:1.000) com dimensionamento, layout e cortes, sondagem (com nível do lençol freático) e teste de absorção na área destinada a vala de infiltração; e) planta do sistema de iluminação com localização dos geradores; f) projeto executivo com planta de situação e layout do sistema para retenção de óleos de manutenção de máquinas, contemplando etapas de acondicionamento, armazenamento temporário, transporte, comprovação de recebimento e quantitativo de material tratado conforme solução apresentada; **XXII.** atualizar os projetos a serem apresentados contemplando todas as alterações solicitadas nesta Portaria e nas áreas apresentados no Termo de Compromisso com a SUCOM; **XXIII.** manter a Área Verde do projeto aprovado na Licença de Localização ao invés dos lotes CS-C e CS-D ou ajustá-los de forma a manter preservada a vegetação natural do talvegue; remanejar ou ajustar o lote do Centro Comunitário da Colina B; **XXIV.** preservar a vegetação dos talvegues (AV 1 a AV11) como forma de auxiliar na drenagem natural, preservando os corredores de flora e fauna de forma a interligar as áreas verdes, APP's e ilhas de vegetação das faixas de inclinação entre 25° e 45°. Nos pontos de interrupção do corredor, devido a

implantação do sistema viário, introduzir espécies nativas arbóreas nas calçadas, praças e canteiros; **XXV.** realizar antes da implantação do sistema viário e de cada edificação, nas áreas necessárias, contenção preventiva evitando erosão, carreamento de material e assoreamento para os vales; **XXVI.** submeter à análise do CRA para posterior aprovação, a ligação com a futura Av. Leste-Oeste, sobre o Rio Passa Vaca, a rotatória com a avenida Pinto de Aguiar e trecho da Via F com a Via G que se articularão com as novas vias do no sistema viário municipal; **Art. 2.º** - Destinar 0,5 % (meio por cento) do investimento total do empreendimento objeto desta licença, a título de compensação ambiental, devendo o montante ser recolhido ao Fundo Estadual de Meio Ambiente – FERFA, de acordo com o cronograma estabelecido pela Câmara de Compensação Ambiental – CCA **Art. 3.º** - Realizar a supressão de vegetação com o fiel cumprimento do estabelecido na Autorização expedida pela DCF/SFC/SEMARH requerendo previamente novas autorizações para as implantações das etapas posteriores **Art. 4.º** - Não iniciar as atividades que dependam da aprovação do plano de Resgate e Salvamento da Fauna pelo órgão competente, sem a sua prévia obtenção **Art. 5.º** - Atender aos procedimentos estabelecidos na Portaria IPHAN n.º. 230, de 17/12/2002 **Art. 6.º** Estabelecer que esta Licença, bem como cópias dos documentos relativos ao cumprimento dos condicionantes acima citados, sejam mantidos disponíveis à fiscalização do CRA e aos demais órgãos do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA. **Art. 7.º** Esta Licença entrará em vigor na data de sua publicação.

02 - Abr/2004 Empreendimento Agricultura Irrigada

Empreendimento Agricultura Irrigada – 8.160,00ha

TRA – promover o desenvolvimento e a qualidade ambiental e não poluir, degradar ou impactar o meio ambiente, próximo ou remoto, a curto, médio ou longo prazo.

Na vistoria preliminar foi observado que o empreendimento encontrava-se em plena implantação, com o desmatamento realizado, terras aradas, início da aplicação de calagem, obras para captação de água para irrigação iniciadas no rio do Meio e construção e instalações físicas de apoio – galpões, alojamento e outros.. Técnico sugeriu o arquivamento do processo e a solicitação da licença de implantação

Empreendimento instalado sem licenciamento ambiental.

03 - Out/2003 - Empreendimento de Sistema de Captação e Adução de Água Bruta

Empreendimento Sistema de Captação e Adução de Água Bruta- SAA Brumado –

TRA – promover o desenvolvimento e a qualidade ambiental e não poluir, degradar ou impactar o meio ambiente, próximo ou remoto, a curto, médio ou longo prazo.

A Empresa possui a CTGA – Comissão Técnica de Garantia Ambiental, com treze membros Parecer elaborado pela CTGA da Embasa captação inicial de 185,8 l/s na 1ª. Fase e 250,59 l/s 2ª. Fase. – licença com validade de 5 anos

Condicionantes a ser apresentada ao CRA na fase LL– **I (a)** título de propriedade do terreno destinado a implantação da adutora e estações elevatórias; **(b)** outorga concedida pela SRH; **(c)** autorização de supressão da vegetação expedida pela Superintendência de Desenvolvimento Florestal e UC (SFC). **(d)** Plano de Detonação dos Solos de 3ª. Categoria contemplando método de perfuração, cuidados com manuseio e armazenamento de explosivos, precauções adotadas quando das detonações; **(e)** Programa de Educação Ambiental para as populações dos povoados, distritos e fazendas a serem beneficiadas com a água fornecida pelas derivações rurais, informando-os das necessidades de utilizá-la da melhor forma possível evitando desperdícios; **(f)** manual de operação das estações elevatórias e da captação flutuante; **(g)** projeto paisagística nas áreas de captações e estações elevatórias procurando reduzir os impactos visuais negativos advindos da captação dessas unidades. **II** requerer ao CRA licença da linha de transmissão de energia elétrica previsto para atender a captação flutuante e estações elevatórias **III** – requerer nova licença no caso de alteração do projeto. –

Resolução Cepram. Não foi realizado EIA, não teve audiência pública previa e depois da realização dos estudos

04 - Set/2004 - Empreendimento Barragem Lagoa Torta

Empreendimento Barragem Lagoa Torta –Concedida LL pela Resolução Cepram 3.442-29-04-2005 foi elaborado o EIA.

Reunião Pública realizada em 08/03/2005 – Primeiro da comunidade a falar foi o **Vice-Prefeito** que **ressaltou a importância da barragem para o desenvolvimento da região, bem como para a melhoria da qualidade de vida da população (discurso político)**. José Novaes (morador de Itaporã) perguntou quando será indenizada as terras? - será avaliado de acordo com a legislação e o preço do mercado. . Sr, Timóteo manifestou-se contra a construção da barragem, pois **não concorda com o valor da indenização, colocou a necessidade de melhores esclarecimentos**. – respondido que tudo que for dito **na reunião será levado em consideração**. Lucas Boasorte (morador de Limeira) – a vazão do leito do rio será permanente? **A comunidade será beneficiada com projeto de irrigação?** – o Sr. Aragão respondeu que a vazão será permanente, quanto **a irrigação poderá ser feita ao longo do tempo**. A plenária enviou por escrito a seguinte pergunta – além da APP, qual o outro instrumento que a empresa responsável pelo projeto, junto a prefeitura dos municípios Igaporã e Ibaitité vão utilizar para impedir a especulação imobiliária junto a barragem. **Um outro morador reclamou do valor da indenização por achar pouco** – o Sr. Paulo Machado respondeu que negociará o valor com os proprietários. O Sr.Aragão complementou para as comunidades apresentarem suas demandas e necessidade para encontrar uma solução. . Gerson (morador de Igaporã) a barragem é importante, porém é necessário um plano de compensação social. José Neto – perguntou onde iria morar. **Outro morador perguntou se não teria outra opção sem ser indenização** – **Aragão respondeu que existe sim outra opção que se configura no deslocamento destas famílias para outras terras, ressaltando a importância de encontrarem uma solução em comum**. João (morador de Igaporã) perguntou se pode ser beneficiado com a indenização o valor das terras, pois ele não tinha documentos, porque a terra é do governo, por isso suas terras não foram avaliadas? Queremos respeito. O Sr. Newton informou que o Prefeito esteve com o governador solicitou que a **prefeitura encaminhasse o mais breve possível a relação das famílias proprietárias da terra sem documentação que o CDA pudesse providenciar os respectivos títulos**. O Sr. Fernando solicitou que a Embasa suspenda o processo de indenização. O Sr. Francisco (representante de Matina) reforçou a importância de levar em consideração a situação das pessoas que moram na região ribeirinha é a favor da barragem, porém salientou que se for feita de forma responsável. **Joaquim, Secretário de Rec. Hídricos de Caitité colocou que a população de Lagoa Torta precisa se organizar para negociar o processo de indenização das terras com a Embasa. As indenizações serão pagas antes ou durante a construção da barragem?** Fernando respondeu que pode ser antes, durante e depois. **Um morador perguntou o que a Embasa iria fazer, pois não queria dinheiro queria terra?** – **Tarcísio da Pastoral da Terra colocou que a explicação poderia ser mais bem detalhada. Enfatizou a importância de levar em consideração o valor sentimental das relações e os vínculos afetivos da população atingida**. Foi enfatizado que o problema de abastecimento de Igaporã e Matina mas os problemas sociais da população ribeirinha não, solicitou a formação de uma comissão para acompanhar o processo. O secretário de meio ambiente de Caitité colocou a importância da reunião para ouvir interesses da população e que **a explicação do projeto deveria ser melhor detalhada**, declarou que não é contra a construção da barragem, mas que o aspecto social deve ser levado em consideração. **Uma moradora declarou que não quer dinheiro, mas terra apropriada para o plantio e a construção da casa semelhante a sua e o acesso atrás de uma ponte**. O Sr. Fernando Esteve falou da necessidade de uma reunião em Lago da Torta, **falou que os aspectos que não foram considerados, mas que foram ditos aqui seriam considerados pela Hegesa e pela Embasa**. . O representante do movimento ambientalista Terra colocou que é importante a harmonia dos povoados e que a comunidade deve se organizar. Lúcia perguntou para onde vão as famílias atingidas pela barragem? **Outro morador ressaltou a importância da comunidade se organizar e negociar com a embasa seus direitos**. Afirmou que a obra vai melhorar o sistema de abastecimento de água, vai gerar emprego e renda e melhorar a situação econômica da população. O representante do município de Matina Sr. Francisco José fez as considerações finais se colocando a disposição e que a Embasa amadureça o projeto buscando evitar os impactos negativos para comunidade.

O Sr. Newton Francisco Contrim agradeceu a participação de todos enfocando que **será formada uma comissão que ira solicitar um plano de compensação social para as comunidades diretamente atingidas com a construção da barragem**. O morador perguntou se a barragem pronta os moradores poderão utilizar as águas da barragem? Paulo Machado garantiu que terá acesso para a dessedentação de animais. **A comunidade de Matina não compareceu a**

reunião devido a dificuldade de acesso a Igaporã em função das chuvas.

Na descrição do acompanhamento do projeto consta

Que dia 22/09/04 foi solicitado ao CRA a LL abrangendo municípios de Igaporã e Caetité, apresentando Estudo Básico Ambiental

25/01/05 o CTGA da Embasa emitiu Parecer técnico concluindo pela elaboração do EIA, acompanhado do devido TOR.

No período de 06 a 10/03/05 foi realizada inspeção técnica com representantes da Embasa e CRA, na área de influencia do empreendimento, culminando com realização de Reunião Pública na Sede de Igaporã em 08/03/05

16/03/05 – a Prefeitura Municipal de Igaporã criou uma Comissão Municipal para “Acompanhamento do Processo de Desapropriação de Terras para Implantação do Projeto de Construção da Barragem de Lagoa Torta e Sistema de Abastecimento de Água de Ihsporã/Matina”.

22/03 e 13/04 – realizada reunião no CRA com representantes da Embasa, Hegesa e CRA, com o objetivo de discutir o andamento dos estudos complementares – na 2ª. Reunião foi discutido alternativas locais, assentamento, indenizações e reunião pública.

18/04 CTGA da Embasa apresentou minuta do Parecer Técnico.

Análise dos formulários aplicados pela equipe de consultoria junto aos proprietários atingidos diretamente pela construção da barragem.

No processo consta 108 formulários preenchidos, de entrevistas diretas realizadas com proprietários atingidos diretamente pela construção da Barragem. – Lagoa da Torta (32) Timóteo (22) Tigre (19) Caraíbas (42)

- 1) Como o Senhor avalia a construção da barragem de Lagoa da Torta? (aspectos positivos e negativos)
- 2) Como o Sr. Gostaria de receber sua indenização e por quê?

8 pessoas de Lagoa Torta só acharam ruim a construção da barragem porque se sentem velhos para mudar e iniciar a vida noutro lugar. Outros acharam bom porque vai ter água o ano todo e a Lagoa seca. Mas a preocupação principal é com o valor da indenização. Apenas dois moradores optaram por outra forma de indenização, o restante preferem receber dinheiro, mas esperam que seja um valor justo.

De Timóteo – 19 preferem receber a indenização em dinheiro, dois disseram que opta por dinheiro se for bem alto o valor e apenas um disse que não sabe.

Tigre – a maioria dos moradores de Tigre acham ruim a construção da barragem pois vai mexer com suas propriedades. – 4 moradores preferem outro lugar com as mesmas condições de suas propriedades, os demais preferem receber em dinheiro e apenas um não sabe, pois não aceita bem as mudanças.

Caraíbas – 10 manifestaram-se contrários a construção da barragem – 8 não se manifestaram em nenhuma das questões. Dos 42, 29 preferem receber em dinheiro, 8 não se manifestaram e os demais preferem propriedades com aspectos e benfeitorias semelhantes aos de sua propriedade.

v. 1- Volume 1 – Avaliação Ambientais – Tomo 1 –Caracterização do Empreendimento e Diagnóstico Ambiental Preliminar.

v. 2 Volume 1 – Estudos Ambientais - Parte 1 - Caracterização do empreendimento e diagnóstico ambiental

v.3 Volume 1 – Estudos Ambientais - Parte 2 – Prognóstico ambiental

v.4. Volume 1 – Estudos Ambientais -Parte 3 – Desenhos

v. 5 - Volume 1 – Estudos Ambientais – Parte 4 – Anexo 1 – Estudo Pedológico da Área destinada a Agricultura

v. 6 - Volume 2 Planos e Programas - Parte 1 – Orientações para a concepção do canteiro de obra

v.7 - Volume 2 Planos e Programas - Parte 2 – Programa de Controle de Processos Erosivos e Assoreamento.

v. 8 - Volume 2 Planos e Programas - Parte 3 – PRAD

v. 9 - Volume 2 Planos e Programas - Parte 4 – Plano de Resgate da Fauna

v.10 - Volume 2 Planos e Programas - Parte 5 – Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial

v.11 - Volume 2 Planos e Programas - Parte 6 – Programa de Implantação de UC

v. 12 - Volume 2 Planos e Programas - Parte 7 – Resgate, Manejo e Restauração da Flora

v. 13 Volume 2 Planos e Programas - Parte 8 – Plano de Monitoramento e Manejo da Ictiofauna

v.14 - Volume 2 Planos e Programas - Parte 9 – Programa de Comunicação Social incluindo Educação ambiental-PEA

v.15 Volume 2 Planos e Programas - Parte 10 – Programa de Capacitação e Integração da Mão-de-obra local.

v.16 - Volume 2 Planos e Programas - Parte 11 – Programa de Monitoramento Limnológico e qualidade da água

v.17 – Volume 2 Planos e Programas - Parte 17 – Cadastro de Proprietários

RESOLUÇÃO Nº 3441 DE 29 DE ABRIL DE 2004. O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - CEPRAM, RESOLVE: Art. 1.º - Conceder LICENÇA DE LOCALIZAÇÃO, válida pelo prazo de 2 (dois) anos, à EMBASA - EMPRESA BAIANA DE AGUAS E SANEAMENTO S/A, inscrita no CNPJ sob nº 13.504.675/0001-10, com sede no(a) Avenida Luiz Viana Filho, n. 420, 4º Avenida, Centro Administrativo da Bahia - Cab, Paralela, no município de Salvador, para construção da Barragem de Lagoa da Torta, no rio Santo Onofre, que terá um barramento principal com altura de 18,30m e uma extensão de 164m, lago de espelho d'água em torno de 269 hectares, acumulando um volume da ordem de 14,7 hm³, no município de Igaporã, mediante o cumprimento da legislação vigente e dos seguintes condicionantes:

I. implementar banco de sementes e mudas das espécies nativas em conformidade com o estudo de vegetação para o plantio nas áreas de preservação permanente na área de abrangência do empreendimento;

II. assegurar a obrigatoriedade do fornecimento de assistência técnica e extensão rural, sem ônus, às comunidades objeto dos planos e programas decorrentes da implantação da barragem de Lagoa da Torta;

III. realizar reunião pública nas comunidades diretamente atingidas e interessadas, com a finalidade de discutir e esclarecer todos os questionamentos (realocação, indenização, etc), apresentando quando do requerimento da LI, documentação comprobatória da realização da mesma (ata, relatório fotográfico, e assinatura de todos os participantes);

IV. subsidiar a Comissão para acompanhamento do processo de desapropriação, criada pela Portaria nº 56 de 16/03/05 da Prefeitura Municipal de Igaporã, apresentando as informações necessárias;

V. implementar os planos e programas ambientais, de acordo com o cronograma apresentado;

VI. requerer ao CRA a competente licença no caso de alteração do projeto ora licenciado, conforme artigo 1º, inciso II, do Decreto nº 8169 de 22/02/02, que altera o regulamento da Lei nº 7799/01;

VII. apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação: a) revisão do cadastramento das edificações urbanas e propriedades rurais presentes nas áreas da bacia hidráulica e de preservação permanente, contemplando, dentre outros, a extensão dessas propriedades atingidas pelo empreendimento, a ocorrência ou não de agregados vinculados a essas propriedades, as benfeitorias aí existentes, acompanhado de respectivo Plano de Atendimento e Compensação Social e Econômica; b) plano contemplando as alternativas de realocação da infra-estrutura social, garantindo às comunidades a continuidade dos usos das mesmas; c) Risco Ambiental do empreendimento, contemplando medidas para garantir a segurança da barragem; d) Plano de Limpeza e Desinfecção da Área Compreendida pelo futuro Reservatório; e) Programa de Educação Ambiental e Comunicação Social; f) revisão do plano ambiental de conservação e uso do entorno do reservatório, contemplando as infra-estruturas que poderão permanecer nas áreas de APP e plano de controle e fiscalização; g) revisão dos estudos de flora e fauna, com ênfase para a localização e/ou áreas de ocorrência das espécies ameaçadas de extinção identificadas, indicando claramente se estão na área de inundação e/ou preservação permanente; h) Autorização de Supressão de Vegetação junto a SEMARH/SFC; i) solicitação de regularização das áreas de empréstimo junto ao Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM; j) ante-projeto de engenharia relativo às estradas alternativas, em substituição as que serão realocadas, indicando as localizações das travessias por balsa;

VIII. integrar a comissão de acompanhamento do cumprimento dos condicionantes ora estabelecidos, a qual deverá ser composta por: Lívia Castelo Branco, João Aurélio S. Viana e Antônio Cesar Ormundo (Conselheiros do CEPRAM), bem como representante da FETAG, conforme estabelecido na 284ª Reunião Ordinária do CEPRAM, de 29/04/2005.;

IX. providenciar junto a COELBA a realocação das linhas de transmissão de energia situadas na área de

inundação da barragem;

Art. 2.º - Esta licença se completa com a competente solicitação de acompanhamento das obras junto ao IPHAN

Art. 3.º Estabelecer que esta Licença, bem como cópias dos documentos relativos ao cumprimento dos condicionantes acima citados, sejam mantidos disponíveis à fiscalização do CRA e aos demais órgãos do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA.

Art. 4.º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação. **JORGE KHOURY - Presidente.**

RESOLUÇÃO Nº 3492 DE 2 DE SETEMBRO DE 2005. O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - CEPRAM, RESOLVE: Art. 1.º - Conceder **LICENÇA DE IMPLANTAÇÃO**, válida pelo prazo de 4 (quatro) anos, à **EMBASA - EMPRESA BAIANA DE AGUAS E SANEAMENTO S/A**, inscrita no CNPJ sob nº 13.504.675/0001-10, com sede no(a) Avenida Luiz Viana Filho, n. 420, 4º Avenida, Centro Administrativo da Bahia - Cab, Paralela, no município de Salvador, para Implantação da Barragem de Lagoa da Torta no Riacho de Santo Onofre, tendo o comprimento do maciço da barragem cerca de 164 metros, altura máxima de 18,3 m e área de inundação de 269 ha, no município de Igapora, mediante o cumprimento da legislação vigente e dos seguintes condicionantes:

I. apresentar ao CRA Relatório Técnico de Acompanhamento das Atividades Desenvolvidas (monitoramento dos impactos sócio-ambientais). Frequência: semestral. **II.** implementar Programa de Comunicação Social na área de influência do empreendimento com operários e moradores, localizados a montante e a jusante do barramento, prazo: imediato;

III. demarcar a faixa de 100 metros ao redor da bacia hidráulica que se constituirá em Área de Preservação Permanente, antes do enchimento do lago;

IV. implementar o banco de sementes e mudas de espécies nativas em conformidade com o projeto, apresentado ao CRA antes das ações de supressão de vegetação na área do empreendimento;

V. realizar intervenções nas áreas que necessitem de supressão vegetal somente após emissão da competente Autorização da Superintendência de Desenvolvimento Florestal e Unidades de Conservação – SFC/SEMARH;

VI. agregar novos membros representantes dos atingidos à Comissão de Acompanhamento, constituída pelo CEPRAM quando da Licença de Localização, para acompanhamentos dos Condicionantes e do Plano de Atendimento. Prazo: 90 dias.

VII. apresentar ao CRA, antes de qualquer intervenção na área, cadastro geral incluindo um plano de relocação das famílias que se encontram localizadas abaixo da cota máximo maximorum, e ocupantes, da cota de inundação e faixa de preservação permanente, identificando a situação fundiária;

VIII. apresentar, antes de qualquer intervenção na área, cronogramas de execução da infra-estrutura a ser implantada, bem como a previsão da elaboração dos respectivos projetos de engenharia, para: i) realocação das linhas de transmissão de energia situadas na área de inundação da barragem; ii) realocação das estradas e construção das travessias por balsas nos povoados de Timóteo e Tigre e passagens molhadas em Limeira e Caraíbas; iii) construção da via ligando a comunidade do Tigre a Berinjela;

IX. atender aos procedimentos estabelecidos na Portaria IPHAN nº. 230, de 17/12/2002 referente à autorização para salvamento e prospecção do subsolo na área de influência do empreendimento em atendimento; **X.** celebrar Convênios e/ou Termos de Parceria com instituições que irão participar do desenvolvimento de projetos de geração de renda e disponibilizar os serviços de Assistência Técnica às famílias contempladas no Plano de Atendimento. Prazo: 90 dias.

XI. iniciar implementação do Plano de Atendimento e Compensação Social, que deverá contemplar as

opções de indenização, indenização monetária e/ou reassentamento, com as devidas compensações sociais e cronograma de execução, devendo o mesmo ser apresentado à comunidade para discussão. Prazo: 60 dias.

XII. promover, na fase de contratação de mão de obra para a implantação do empreendimento, a participação de trabalhadores do sexo masculino e feminino, moradores da área de influência direta, observando a cota mínima de 60% do número total de contratados, desenvolvendo programas de formação, alfabetização e capacitação de mão-de-obra local, promovendo a regularização de documentação, observando as seguintes proporções da cota de 60% dos moradores: a) 10% de mulheres; b) 20% de analfabetos; c) dos 20% de analfabetos, 50% deverá ter idade superior a 40 anos;

XIII. implementar e apresentar ao CRA, Plano de Monitoramento da Qualidade da Água do Lago da barragem e realizar até a vigência desta Licença 4 (quatro) campanhas amostrais nos ecossistemas aquáticos e monitoramento dos impactos. Prazo: 120 dias.

XIV. apresentar ao CRA: a) Plano de execução e cronograma do Programa de Educação Ambiental e relatórios anuais, com detalhamento das atividades complementando com ações de Associativismo, despertando a percepção e compromisso com o meio ambiente; b) Plano de Ações Específicas, com medidas de controle, referentes a potenciais alterações na qualidade do ar (emissão de particulados) e emissão de ruídos, quando da execução das obras civis da Barragem, terraplanagem e construção dos desvios das estradas. Prazo: 60 dias.

XV. apresentar ao CRA, antes da exploração do material minerológico, autorização do Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM para áreas de empréstimo e de bota-fora;

XVI. apresentar ao CRA, antes do Requerimento da Licença de Operação, Plano de Ação Emergencial - PAE da barragem de Lagoa da Torta, conforme diretrizes e parâmetros estabelecidos no Manual de Segurança e Inspeção de Barragens do Ministério da Integração Nacional;

XVII. requerer ao CRA a competente licença no caso de alteração do projeto apresentado, conforme artigo 1º, inciso II, do Decreto nº 8169 de 22/02/02, que altera o regulamento da Lei nº 7799/01;

XVIII. apresentar antes do início das obras, os seguintes programas: a) ao CRA o Programa de Condições e Meio Ambiente do Trabalho na Indústria da Construção – PCMAT, conforme Norma Regulamentadora NR-18 da Portaria 3.214/78 do Ministério do Trabalho e Emprego MTE; b) ao Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador – CESAT/SESAB o Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional – PCMSO, conforme Norma Regulamentadora NR-07 da Portaria 3.214/78 do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE;

XIX. apresentar ao CRA, antes do enchimento do reservatório, o Plano de Desinfecção da área compreendida pelo reservatório;

XX. apresentar ao CRA, anualmente, até o último dia do mês de fevereiro, o Relatório Técnico de Garantia Ambiental- RTGA, contendo: a) resumo das principais ações da CTGA no ano anterior; b) atas das reuniões ocorridas no período anual; c) demonstrativos do desempenho ambiental da atividade, ilustrados com gráficos e planilhas; d) situação dos condicionantes da licença em vigor, dentre outras informações relevantes;

XXI. apresentar ao CRA: a) relatórios parciais contendo os resultados de todos os Programas implantados e de monitoramento dos impactos identificados nos Estudos Ambientais. Prazo: Semestral. b) apresentar quanto da licença de operação, Relatório Consolidado com análise integrada de todos os programas implantados; após aprovação do CRA, deverá ser apresentado às comunidades da área de influência direta do empreendimento, em reunião organizada pela Empresa, com a participação da Comissão de Acompanhamento;

XXII. complementar a revisão do Plano Ambiental de Conservação e Uso do reservatório, contemplando

as infra-estruturas que poderão permanecer nas áreas de APP e plano de controle e fiscalização, atuando junto a Prefeitura Municipal e SRH para aprovação do Plano nessas instituições. Prazo: 120 dias.

XXIII. complementar as listagens taxionômicas das espécies de fauna e flora identificadas na área de influência do empreendimento. Prazo: 90 dias.

XXIV. fornecer e fiscalizar o uso obrigatório de Equipamentos de Proteção Individual – EPI's, aos trabalhadores, de acordo com as atividades desenvolvidas na obra;

Art. 2.º - Não realizar intervenções em áreas de famílias atingidas que não tenham sido previamente indenizadas e/ou reassentadas, ficando vedado o enchimento do lago antes da conclusão do processo de reassentamento/indenização.

Art. 3.º - Fica proibida a realização de atividades em áreas que dependam de supressão vegetal, sem o prévio Resgate e Salvamento da Fauna, autorizado pelo IBAMA

Art. 4.º Estabelecer que esta Licença, bem como cópias dos documentos relativos ao cumprimento dos condicionantes acima citados, sejam mantidos disponíveis à fiscalização do CRA e aos demais órgãos do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA.

Art. 5.º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação. JORGE KHOURY - Presidente.

05 - Jul/2003 Empreendimento PCH/Palmeiral PCH/Jatobá - não deu continuidade ao processo

Empreendimento PCH/Palmeiral PCH/Jatobá - localizada no Rio Grande Jatobá – município de São Desidério

Assinado o TRA. A ANEEL, por meio da Resolução 709, de 17/12/2003 autorizou a empresa Brascan Energética S/A a estabelecer-se como produtora independente de energia elétrica. A Ana concedeu outorga.

Foi elaborado o Relatório Ambiental Simplificado (RAS) em julho/2002. No relatório consta: Introdução; II – Caracterização do empreendimento; III – Metodologia; IV – Legislação Ambiental, instrumentos legais incidentes e planos e programas governamentais; V – diagnóstico Ambiental (1) – Área de influência (2) meio físico (3) meio biótico (3.1) vegetação (3.2) fauna (4) meio sócio-econômico VI – Análise de impactos ambientais e definição de medidas mitigadoras e/ou compensatórias. VII Programas ambientais VIII Recomendações e conclusões IX – Referencias bibliográficas X- Anexos XI – Equipe Técnica (mais de 300p.)

v. I Texto RAS – v. II – Mapas e fotos

Empreendedor informado que o RAS não atende as especificações do empreendimento, por isso cabe a elaboração de EIA/RIMA

Audiência Prévia realizada em 15/11/03 – CRA encaminhou ao empreendedor notificação com as regras da audiência – No relatório consta a participação de mais de setenta pessoas em São Desidério. As perguntas da comunidade giraram em torno do uso da água da barragem para irrigação; se a barragem poderia melhorar o turismo local. A empresa se comprometeu a incluir nos programas compensatórios a preocupação com a atividade turística da localidade. A maior parte da reunião foi utilizada pela equipe para apresentar os estudos que seriam feitos pela equipe, destacando a preocupação com os peixes e com a flora e como ocorreria o resgate, e o repasse de *royalty* para o município, que poderia ser utilizado nos programas sociais.

Audiência prévia realizada 29/11/03 – sr. Tenório pergunta qual a influencia do projeto para o turismo em São Desidério - programa de apoio a atividade turística; Sr. Alcides quis saber porque o Projeto só beneficiada Palmeiral e Jatobá e não de Santa Luzia – informaram que estudos estão sendo realizados para verificar a possibilidade junto a Aneel, Prefeito quis saber se estava sendo feito estudos sobre os peixes e qual a extensão das duas PCHs – informado que os estudos a ser realizados iriam apontar a situação; o Presidente dos Irrigantes quis saber qual o impacto socioeconômico do empreendimento na comunidade propondo o uso múltiplo da barragem, por existir de 8 a 10 mil/há a serem irrigadas – informado que estão em fase preliminar e que somente após a elaboração do EIA/RIMA as questões levantadas podem ser respondidas; Sr. Antonio fala do remanejamento das populações e que talvez isso não precisa ocorrer. Sr. Josemar da região de Barreiro quer saber se a região foi atingida pela PCH, pede que a Brascan tenha cuidado especial com essa comunidade. José Carlos da EBDA disponibiliza para o reflorestamento com

<p>espécies nativas e ressalta o problema da irrigação, com a instalação de vários pivôs irregulares, o comprometimento do rio São Desidério e questionando os impactos sobre o rio Grande. O Sr, Prefeito coloca a preocupação dos governos federal, estadual e municipal com a revitalização do rio São Francisco e ressalta a qualidade das águas do rio Grande.</p>
<p>O TOR foi aprovado pelo Cepram Resolução 3232, de 23/01/04 – foi pedido a prorrogação do prazo para início dos estudos de impacto ambientais.</p>
<p>06- Ago/2003 Empreendimento Barragem de Barroca do Faleiro</p>
<p>Empreendimento Implantação da Barragem de Barroca do Faleiro, no rio Itapecuru, no Município do S. do Bonfim –</p>
<p>Volume 1 – Avaliação Ambiental – Tomo 2 – Avaliação de Impactos, Prognósticos</p>
<p>LI concedida por 4 anos pela Resolução Cepram</p>
<p>EIA/RIMA</p> <p>v.1 Acordo do Empréstimo 4232-BR Programa de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado da Bahia (TOR – para contratação de empresa de consultoria para elaboração do EIA) e Projeto da Ponte</p> <p>v.2 – Volume 1 – Relatório do Projeto. Tomo B – Detalhamento do Projeto Executivo – Tomo B3 Peças Gráficas</p> <p>v.3 – Volume 1 – Relatório do Projeto. Tomo B – Detalhamento do Projeto Executivo – Tomo B5 Especificações técnicas.</p> <p>v.4 – Volume 1 – Avaliação Ambiental. Tomo 1 – Caracterização do empreendimento e diagnóstico ambiental – Parte 1</p> <p>v. 5 – Volume 1 – Avaliação Ambiental. Tomo 1 – Caracterização do empreendimento e diagnóstico ambiental – Anexos</p> <p>v.6 continuação do v. 5.</p> <p>v. 7 – Volume 1 – Avaliação Ambiental. Tomo 1 – Caracterização do empreendimento e diagnóstico ambiental – Desenhos</p> <p>v. 8 – Volume 1 – Avaliação Ambiental. Tomo 2 – Avaliação de impactos, prognóstico ambiental e proposição de medidas.</p>
<p>Não consta no processo se foi realizado algum estudo complementar, se houve reunião pública prévia e audiência pública para apresentação do EIA/RIMA à comunidade atingida/beneficiada diretamente pelo empreendimento.</p>
<p>07- Mai/2002 - Empreendimento Construção Estádio Mussurunga (Salvador)</p>
<p>Construção Estádio Mussurunga (Salvador)</p>
<p>Foi elaborado o TOR, não foi encontrada referência de realização de Audiência Prévia. Também não consta a aprovação do mesmo pelo Cepram.</p>
<p>A Promotoria de Meio Ambiente solicitou do CRA esclarecimento de 14 itens referente ao projeto. Uma lista com a parte de vegetação, certa de 10 questões, as demais pedem informação de aterramento de nascentes, cursos d'água, área úmida, lago ou lagoa, espécie endêmica da fauna, rara ou ameaçada de extinção. Se a ocupação do solo esta prevista no projeto de empreendimento em análise</p> <p>O CRA respondeu cada item. A procuradoria emitiu a Recomendação 01/03, de 15/10/03 que manda ao CRA e Cepram rejeitarem os estudos ambientais e o projeto de empreendimento apresentado pelo Vitória.</p>
<p>24/10/03 – Cepram analisou o pleito e manifestou-se favorável à concessão da LL. Resolução 3210, de 06/11/03. O assunto foi para na 6ª. Vara da Fazenda Pública de Salvador que entrou com Ação Civil Pública contra o CRA</p>
<p>08 - Nov/2003 Empreendimento Complexo hoteleiro imobiliário</p>
<p>Empreendimento Investimentos imobiliários Ltda. – Complexo hoteleiro imobiliário – empreendimento urbanístico na Fazenda Barroso, localizada a margem esquerda do rio Imbassá, do município de Mata São João –.</p>

Foi assinado o TRA. O TOR foi aprovado pela Resolução 3215, 15/12/2003

Realizada reunião no CRA com equipe do empreendimento da Reta Atlântico para discutir o licenciamento ambiental. Na reunião são dadas orientações para alteração do projeto do empreendimento. Como remanejamento do estacionamento, manutenção de faixa de servidão de 15m para cada lado a partir do eixo da linha de transmissão de energia elétrica que passa no empreendimento.

O empreendimento tem como objetivo urbanizar – considerando sempre as características e as especificidades regionais – privilegiando “qualidade de vida”. A concepção do projeto urbanístico contempla: um condomínio voltado para o turismo e o lazer, constituído por uso diferenciados, destacando-se o uso hoteleiro, o uni e pluri-residencial e o de comércio e serviços, abrangendo entretenimento e lazer em apoio às atividades hoteleiras residenciais previstas.

Consta **Ata do Fórum Técnico do Empreendimento** – realizada 11/12/03 – Edna moradora perguntou a respeito da **segurança, captação de água, esgotamento sanitário** - a equipe que elaborou estudos colocou isso como função do estado que deverá definir o local de captação de água e que o empreendedor pressionaria o governo para tal definição. Ismael, morador de Imbassaí questionou com relação aos **empregos a serem gerados e sobre a capacitação dos moradores para que os mesmos fossem aproveitados desde o início da obra** – foi respondido que haverá criação de um instituto que coordenará a sustentabilidade dos projetos a serem implementados em favor da comunidade, e que foi assinado com a Prefeitura a organização de um centro de emprego, objetivando um levantamento dos candidatos. Ivo questionou ao CRA iria embasar sua análise dos projetos nas leis municipal, na estadual ou na federal porque ambas estavam em desacordo – foi esclarecido que o EIA/RIMA será analisado pelo CRA e encaminhado ao Cepram com parecer técnico com base na lei do estadual e que desconhecia a Lei Municipal. Ismael questionou que dificilmente a comunidade é consultado a respeito dos projetos e da urbanização da área, questionou também a ausência da promotoria do Meio ambiente de Imbassaí, o que foi respondido que todas as instituições foram informadas da reunião através do jornal. Roger alegou a **existência de uma cerca muito próxima da praia onde poderia ser um local de passagem de tartaruga** – foi informado de que o CRA já tinha solicitado providências ao empreendedor para retirada da cerca. O representante do Tamar salientou que entre o rio Imbassaí e o Sauípe existe um bolsão de desova de tartarugas por isso a cerca deveria ter uma altura de 50 cm para passagens das tartarugas, questionou ainda a respeito da iluminação na fase de construção e implantação do empreendimento e das medidas mitigadoras relativas aos impactos. Gilberto disse que consta do EIA, medidas mitigadoras e que quanto ao corão das dunas não é possível que se enxergue a implantação do empreendimento. **Pedro** morador, explicou que a cerca existe há 25 anos e que foi trocada de palha para arame por não existir na área esse tipo de material. O representante do CRA pediu que houvesse mudança na cerca pois está em desacordo com as normas legais. **Ivo** questionou a respeito da área úmida que se transformou em espelho d’água e da captação do rio Imbassaí. Gilberto informou que já estão cavando poços dentro do empreendimento visando o abastecimento do canteiro de obras e que era importante o estado fazer um estudo sobre a vazão do rio Imbassaí e do manancial. Quanto ao quadro, Gilberto lembrou que a altura é de 14 metros. Quanto a perenização da lagoa Fernando disse que o CRA vai se pautar na lei. Um outro morador questionou que os **cursos só iriam ocorrer após a licença, no entanto, a empresa já estava perfurando os poços** – foi informado de que realmente os cursos só iriam ocorrer depois da LL. Um outro morador mostrou-se preocupado com o **desmatamento na região** e que não vê ação concreta de fiscalização e que a comunidade se sente excluída das informações. O morador foi informado que a fiscalização da área onde está ocorrendo o desmatamento é de competência do Ibama. **Paulo** ressaltou que não é do conhecimento da comunidade o Projeto da Ibero Star, sendo informado que houve reunião naquela manhã sobre o mesmo e que se for preciso farão outras reuniões sobre o mesmo. **Arquimedes**, morador do Porto Sauípe ressaltou que **Porto Sauípe sofre até hoje com as conseqüências do projeto, alertando que as promessas do empreendedor deveria ser cobrada, ressaltou que não há fiscalização e que os donos de pousada estão passando por sérias dificuldades devendo existir uma ligação dos donos do projeto da Reta Atlântica com os donos de pousada, e que existe comércio**, mas que é preterido visto que não existe interação entre o Projeto Sauípe e o Porto Sauípe. Gilberto respondeu que Sauípe chegou a ter 7.300 funcionários, na reserva Imbassaí teremos 10% deste total e que existe um compromisso de captar mão-de-obra local, disse também que o objetivo do projeto é criar convivência com a comunidade e que se procurará uma solução para a questão que seja benéfica para a comunidade e para o empreendimento. **Ivo questionou a respeito da praça de convivência da comunidade alegando que ali é uma área úmida e que na região existe uma posseira que explora a horta e qual seria o destino da mesma.** Gilberto mostrou no mapa onde será a vila comercial alegando que o fluxo da água é devido à existência de coqueiral plantado no local que pode ocorrer acúmulo de água, mas que não é uma área úmida e que a área de eventos encontra-se afastada da área comercial. Ricardo mostrou onde será a

casa de shows dentro do plano diretor e que é uma área que não tem fluxo, é localizada em um local topograficamente alto que é proposto na APP um espelho d'água de 1,20 de profundidade e que tal intervenção resulta em impacto positivo. Paulo perguntou a respeito do lençol freático no que diz respeito a captação de sonda e a diminuição do lençol freático. Gilberto alegou se não tiver uma intervenção a água irá desaparecer, porque quanto mais se drena mais diminui o lençol freático.

EIA/RIMA

v.1 Volume 1 – Caracterização do empreendimento

v. 2 – Anexo II – Plantas do Partido Urbanístico – Alternativa 1 e 2 – Anexo III – Plantas de bacias visuais importantes – Anexo IV – Planta de recursos naturais e áreas de preservação. – Anexo V – Ante-Projeto da HISA – Volume III – Meio Biótico – Ecossistema Terrestres

v.3 – Volume IV – Meio Biótico Ecossistemas Aquáticos – Volume VII – RIMA

v. 4 – Mapa das áreas de influencia – Anexo IV – Plantas do partido urbanístico alternativa 2 – Anexo V Plantas de bacias visuais importantes – Anexo VII – Mapa de Unidades geoambientais - Anexo VIII – Mapa geológico

v. 5 – Relatório de avaliação técnica dos sistemas de esgotamento sanitário dos empreendimentos hoteleiros e povoados adjacentes do litoral norte.

v. 6 – Projeto Executivo dos Sistemas Viário, de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Rede Elétrica, Telefonia e Distribuição de Gás Natural do Empreendimento Reserva Imbassaí, Município de Mata de São João – Tomo I – Volume 2 – Anteprojeto do sistema viário

v.7 - Projeto Executivo dos Sistemas Viário, de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Rede Elétrica, Telefonia e Distribuição de Gás Natural do Empreendimento Reserva Imbassaí, Município de Mata de São João – Tomo IV – Anteprojeto de Energização - Tomo V – Anteprojeto do Sistema de Telefonia

O IBAMA 10-04-04 enviou parecer com análise do EIA, em função do Projeto Tamar, apresentando 15 itens que deveriam ser esclarecidos pelo empreendedor – os impactos na APP's; critérios utilizados para valoração dos impactos; as propostas para Desenvolvimento Sustentável das populações localizadas nas áreas de influência do empreendimento; transporte do operário até o canteiro de obras; justificativa para apresentação do projeto detalhado de implantação da UH2 e infra-estrutura somente na LI; sobre abastecimento de água para o canteiro de obras e para o projeto; destinação de resíduos; vegetação a ser suprimida; perenização da lagoa, localização da casa de Show e dos pontos da BA-099, licença para resgate da fauna.

Resolução do Cepram 3.270, de 26/04/04, concedendo a LL foi apresentada doze condicionantes em que contempla a preocupação da comunidade com a **utilização de mão-de-obra local**, pede a formação de uma comissão paritária (ONGs, Conselheiros, Associações, CRA, empreendedor) para acompanhamento do atendimento das condicionantes.programas de educação ambiental.

RESOLUÇÃO Nº 3270 DE 26 DE MARÇO DE 2004. O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - CEPAM, RESOLVE:

Art. 1.º - Conceder LICENÇA DE LOCALIZAÇÃO, válida pelo prazo de 2 (dois) anos, à **RETA ATLANTICO DO BRASIL - INVESTIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº 04.583.890/0001-62, com sede no(a) Avenida Tancredo Neves, nº 1632, Torre Norte, Sala 2101/04, Caminho das Arvores, no município de Salvador, para implantação de um Complexo Hoteleiro e Imobiliário, em uma área de 132,73 ha, no(a) Fazenda Barroso, Imbassaí, no município de Mata de Sao Joao, mediante o cumprimento da legislação vigente e dos seguintes condicionantes:

I. apresentar ao CRA para análise e deliberação, o programa de seleção e treinamento de mão-de-obra local a ser absorvida na construção do empreendimento, com a criação de um Centro de Capacitação e Formação de Mão-de-Obra. Prazo: 30 dias.

II. apresentar estudos complementares para análise e deliberação dos órgãos competentes referentes à proposta de perenização da área úmida do rio Imbassaí inserida na poligonal do empreendimento;

III. apresentar Plano de Resgate de Fauna, devidamente aprovado pelo órgão ambiental competente;

IV. apresentar proposta de área institucional inserida na poligonal do empreendimento;

V. atender a Portaria IBAMA nº 1933/90, referente a iluminação na Zona de Proteção Visual (ZPV);

VI. atender integralmente as recomendações e medidas mitigadoras que venham a ser determinadas

pelo IBAMA e o Projeto TAMAR, relacionadas à presença dos sítios de reprodução de tartarugas marinhas, apresentando em sistema georreferenciado e em escala 1:2.000 a identificação e o mapeamento dos referidos sítios;

VII. definir e apresentar a população total para alternativa 2 do Master Plan com vistas ao estabelecimento de parâmetros referentes à engenharia e urbanismo;

VIII. destinar a título de compensação ambiental, um percentual dos custos totais do empreendimento, a ser determinado pela Câmara de Compensação Ambiental SEMARH/CRA, na forma prevista nos artigos 31 e 32 do Regulamento da Lei 9985, aprovado pelo Decreto 4340, de 22/08/02;

IX. fica proibido a implantação do canteiro de obras em Área de Preservação Permanente;

X. realizar campanha de monitoramento de água, nos períodos chuvosos contemplando os mesmos pontos de amostragem e parâmetros analisados dentro da poligonal do empreendimento, incluindo uma estação de coleta no local de nascente em área denominada pelo projeto como Corredor Ecológico (UG2) e encaminhar os relatórios e laudos ao CRA;

XI. apresentar quando da solicitação da Licença de Implantação: a) outorga do uso de água para captação, lançamento e obras, emitida pela SEMARH/ SRH; b) criar uma comissão paritária (empreendedor, ONG's, Associações, CRA e Conselheiros do CEPRAM) para acompanhamento do atendimento de condicionantes e execução da obra. c) estudos complementares com a identificação das espécies vegetais existentes na área de influência direta do empreendimento, incluindo listagem taxonômica, especificando os diferentes estratos vegetais, usos, habitat, bem como espécies indicadoras de qualidade ambiental, sinérgicas, focais e de interesse científico, contendo ainda, indicação em mapa georreferenciado, escala 1:2000, das áreas pretendidas para desmatamento indicando a fitofisionomia a ser suprimida; d) estudos fitossociológicos, com a estimativa dos parâmetros de estrutura horizontal, tais como; densidades absoluta e relativa, frequência, dominâncias absoluta e relativa, índice de valor de importância, índice de valor de cobertura e índice de diversidade; e) mapa do plano diretor do empreendimento contendo indicação da vegetação, assim como as áreas de preservação permanente, com as devidas correções referentes às áreas alagadas, georreferenciado em escala 1:2000; f) estudos referentes às relações entre a fauna e a flora, contendo propostas que venham assegurar a preservação da parcela significativa da flora autóctone e das espécies focais; g) as seguintes informações relacionadas a fauna: (i) listagem taxonômica das espécies animais, especificando aquelas com ocorrência nas diferentes áreas de influência, bem como aquelas de ocorrência regional (ii) métodos, técnicas e períodos adotados para o seu levantamento; (iii) fontes dos registros das espécies com ocorrência na área (entrevista com a comunidade, bibliografia, armadilhas, pegadas ou vestígios, redes de neblina, observação visual, etc.); e (iv) critérios, parâmetros e/ou métodos adotados para determinação das áreas de influência direta e indireta do empreendimento; h) identificação das espécies animais indicadoras de qualidade ambiental, sinérgicas e de interesse científico, registradas nas áreas de influência do empreendimento, incluindo as que se reproduzem e se alimentam nos corpos d'água e áreas alagáveis, avaliando o estado de conservação da fauna aquática e identificando espécies que possam servir como indicadoras de alterações nos ecossistemas aquáticos; i) mapeamento georreferenciado, em escala de 1:2000, das áreas de dessedentação e de corredores de fauna, principalmente os localizados nas Áreas de Preservação Permanente – APP; j) identificação e mapeamento em sistema georreferenciado e em escala 1:2.000, a ocorrência de vetores e reservatórios de doenças como: Chagas, Malária, Leishmaniose, Esquistossomose, Arboviroses, entre outras, na área de influência do empreendimento; k) diagnóstico sucinto da situação geral da fauna silvestre nas áreas de influência do empreendimento e das ações antrópicas que serão exercidas sobre a fauna local; l) Termo de Acordo, atendendo aos dispositivos legais, entre o empreendedor e a Senhora Maria da Luz Ventura dos Santos, detentora de uma posse localizada em área do empreendimento Reserva Imbassá; m) anuência do IPHAN devido ao potencial de ocorrência de sítios arqueológicos na área de influência direta do empreendimento; n)

projeto, para análise e deliberação do CRA, referente à solução de tratamento de efluentes, prevendo o percentual de reuso e informando o destino do lodo; o) Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS contemplando todas as fases do empreendimento, apresentando plano para redução de resíduos na fonte; plano de coleta seletiva contemplando compostagem e reciclagem; p) anuência do DERBA para construções na faixa de 100 metros para cada lado da Estrada BA-099 (Linha Verde), além da faixa de domínio de 50 metros e para transpor a BA 099 com possíveis redes para infra-estrutura; q) projeto executivo das travessias sobre área úmida contemplando: alternativas tecnológicas, compatibilidade com a prática de esportes náuticos no rio Imbassáí mapa de localização (layout), dimensionamento, cortes, detalhamento e estudos hidrológicos; r) teste de infiltração para áreas onde foi prevista a implantação de fossas sépticas e sumidouros; s) plano de limpeza dos sanitários químicos contemplando, capacidade de armazenamento diário, frequência de coleta de efluentes; t) programa de desmobilização do canteiro de obras, e respectivo PRAD para execução na área do canteiro de obras após desativação; u) projeto urbanístico com devidas adequações referentes a: a) as áreas e índices totais e parciais (por zonas) obedecendo os parâmetros estabelecidos no zoneamento Ecológico Econômico da APA; b) áreas e índices referentes aos usos hoteleiro, residencial, área verde, área institucional e comércio e serviço; c) respeitar a faixa de 50 metros em área de preservação permanente do Rio Imbassáí, contados a partir do seu leito maior sazonal; w) projeto urbanístico com as seguintes realocações; as Unidades Residenciais-UR1 e UR2 terão que obedecer a faixa de 50 metros a partir da fonte e eixo do vale encaixante cujas águas, hoje barradas, fluí diretamente para as áreas úmidas do riacho Arrendamento; a Unidade residencial-UR4 devem obedecer às exigências do DERBA além de respeitar as áreas úmidas do riacho Arrendamento; x) estudos geotécnicos para as edificações sobre os Terraços Marinhos e Leque Aluvial dada às suas excepcionais porosidade, permeabilidade e pouca espessura, com vistas a não comprometer os aquíferos subterrâneos que alimentam o rio Imbassáí e abastecem as comunidades vizinhas; y) autorização para supressão de vegetação, emitida pelo órgão competente; z) os seguintes Programas Ambientais: (i) Programa de Educação Ambiental com seu respectivo Cronograma de Execução, que deverá contemplar todas as fases do empreendimento, cujos Relatórios de Atividades Desenvolvidas deverão ser encaminhados anualmente ao CRA, para o acompanhamento sistemático do referido programa, tomando por base os seguintes princípios sustentáveis: • apoio às organizações sociais da comunidade da área de influência direta do empreendimento, com vistas a promover a integração socioeconômica local com o empreendimento Reta Atlântico, dentro dos princípios da sustentabilidade; • promoção de Educação Ambiental nas comunidades de entorno, a partir dos contextos locais, procurando desenvolver a percepção sobre meio ambiente urbano e o compromisso com o mesmo, a fim de melhorar as condições de vida, incluindo a temática da educação sexual. (ii) Programa de Condições e Meio Ambiente do Trabalho na Indústria da Construção – PCMAT, conforme Norma Regulamentadora NR 18, da Portaria 3214/78, do Ministério do Trabalho e Emprego.;

XII. deslocar o estacionamento previsto para unidade hoteleira (UH1) que se encontra em área de preservação permanente do rio Imbassáí;

Art. 2.º - Esta Licença se complementarará com a devida apresentação da anuência do IBAMA/TAMAR, conforme estabelecido na Resolução CONAMA nº10/96.

Art. 3.º Estabelecer que esta Licença, bem como cópias dos documentos relativos ao cumprimento dos condicionantes acima citados, sejam mantidos disponíveis à fiscalização do CRA e aos demais órgãos do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA.

Art. 4.º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação. **JORGE KHOURY - Presidente**

No voto do parecer no Cepam o representante da ONG Gambá manifesta-se a favor de uma nova discussão sobre os limites e restrições para uso e ocupação do solo de forma ampla e com uma visão integrada. Questiona a análise de projetos individuais sem uma visão do conjunto. Propõe o compromisso do Cepam para promover um diálogo entre atores interessados visando um desenvolvimento com a proteção ambiental da região.

PORTARIA Nº 4921 DE 24 DE NOVEMBRO DE 2004. A Diretora Geral do **CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS - CRA, RESOLVE: Art. 1.º - Conceder LICENÇA DE IMPLANTAÇÃO**, válida pelo prazo de 6 (seis) anos, à **RETA ATLANTICO DO BRASIL - INVESTIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº 04.583.890/0001-62, com sede no(a) Avenida Tancredo Neves, nº 1632, Torre Norte, Sala 2101/04, Caminho das Arvores, no município de Salvador, para implantação de complexo hoteleiro e imobiliário, no(a) Rodovia Ba-099, no município de Mata de São João, mediante o cumprimento da legislação vigente e dos seguintes condicionantes: **I.** apresentar ao CRA o cronograma de implantação do Centro de Capacitação e Formação de Mão de Obra, bem como o plano de contratação de trabalhadores, obedecendo às disposições do Decreto Municipal nº 008, de 16 de Janeiro de 2004, que declara o empreendimento como de interesse social, promovendo na fase de contratação a participação de trabalhadores do sexo masculino e feminino, moradores na área de influência direta, observando a cota de 70% do número total de contratados, desenvolvendo programas de formação, alfabetização e capacitação de mão-de-obra, promovendo a regularização de documentação, observando as seguintes proporções: a) da cota de 70 % dos moradores deverá ter 25% de mulheres; b) da cota de 70% dos moradores deverá ter 20% de analfabetos; c) dos 20% de analfabetos, 50% deverá ter idade superior a 40 anos; d) da cota social de 70% dos trabalhadores contratados na fase das obras civis, pelo menos 60% deverão ser capacitado para desempenhar atividades na fase de operação do empreendimento e medidas compensatórias, caso sejam adotadas, com apresentação de relatórios anuais ao CRA.; **II.** apresentar ao CRA, quando do início das obras, o Programa de Educação Ambiental, com seu cronograma de execução, enviando relatórios semestrais contemplando: a) ações com a comunidade: a partir de reflexões com os contextos locais, desenvolver a percepção sobre o meio ambiente urbano e o compromisso com o mesmo; b) ações com os operários das obras: a partir de práticas sócio-comportamentais, sanitárias e ambientais; c) execução do programa de Educação Sexual e prevenção de DSTs/AIDS destinado aos trabalhadores e aos membros das comunidades da área de influência direta do empreendimento; **III.** atender às disposições do Decreto Municipal nº 008, de 16 de Janeiro de 2004, que declara o empreendimento como de interesse social, considerando “que proporcionará às comunidades vizinhas ao empreendimento através da implementação dos benefícios da infra-estrutura a ser disponibilizada, como sistema de abastecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos”, particularmente no que se refere à articulação com a Embasa no sentido de prover a disponibilidade de esgotamento sanitário para a Comunidade de Barro Branco; **IV.** promover a realização de reuniões ordinárias da Comissão de Acompanhamento do empreendimento, convidando os seus membros e subsidiando-os com as informações requeridas sobre as atividades desenvolvidas no empreendimento em toda sua fase de implantação, apresentando ao CRA os respectivos relatórios; **V.** apresentar o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGRS, em conformidade com Termo de Referência fornecido pelo CRA; **VI.** atender aos procedimentos estabelecidos na Portaria IPHAN nº 230, de 17/12/2002; **VII.** destinar, a título de compensação ambiental, um percentual de 0,5% dos custos totais do empreendimento, a serem aplicados de acordo com a deliberação da Câmara de Compensação Ambiental com a participação da SFC/SEMARH, na forma prevista no SNUC- Lei 9985/00; **VIII.** não realizar supressão de vegetação sem a prévia emissão da Autorização de Supressão de Vegetação pela SFC/SEMARH; **IX.** adequar o projeto urbanístico de modo a: a) respeitar a faixa de 50 metros em área de preservação permanente do Rio Imbassaí, contados a partir do seu nível mais alto, de acordo com o art. 2º da Lei 4.771/65; b) a Unidade residencial – UR3, deve obedecer às exigências do DERBA expressas no Of. DG-CR-Nº 18/04) que proíbe construções de qualquer natureza a uma distância mínima de 65 m (sessenta e cinco metros) para cada lado do eixo geométrico da rodovia BA-099; c) obedecer as restrições da Zona de Proteção Rigorosa, conforme estabelecido no Zoneamento Ecológico Econômico da APA Litoral Norte; d) assegurar a preservação de parcela significativa da flora autóctone e espécies focais. Prazo: 90 dias. **X.** apresentar ao CRA definição das áreas de empréstimo de material mineralógico e bota fora, com respectivo PRAD, e sua regularização junto ao DNPM. Prazo: 60 dias. **XI.** apresentar ao CRA Plano de

Controle de Processos Erosivos e Assoreamento dos corpos hídricos na área de intervenção do empreendimento. Prazo: 60 dias. **XII.** apresentar ao CRA, a Autorização de Supressão de Vegetação, emitida pela SFC/SEMARH, para as fases II e III do empreendimento;; **XIII.** apresentar definição do modelo de uso do solo das unidades residenciais e as adequações à Resolução CEPARAM nº 1040/95 e Lei Federal 6766/79; **XIV.** apresentar o modelo de regimento condominial que garanta a manutenção das áreas verdes e/ou com restrições de uso . Prazo: 120 dias. **XV.** apresentar projeto executivo revisado das travessias sobre áreas úmidas (Pontilhão e travessias sobre Imbassáí, alterações no bueiro no riacho Arrendamento e desobstrução de barramento existente no seu afluente) incluindo a delimitação do nível mais alto dos corpos d'água, baseado em estudos hidrológicos. Prazo: 60 dias. **XVI.** apresentar projeto paisagístico, que garanta a utilização de espécies vegetais nativas. Prazo: 90 dias. **XVII.** apresentar projetos executivos da rede de abastecimento de água, coleta de esgoto sanitário e drenagem das águas pluviais na área do empreendimento, contemplando: a) memorial descritivo, b) dimensionamento de redes e unidades de cada sistema proposto (elevatórias, reservatórios, ligação com rede pública, dentre outros), c) apresentar detalhamento e plantas, d) Anotação de Responsabilidade Técnica dos profissionais responsáveis pelo projeto e execução . Prazo: 60 dias. **XVIII.** atender a Portaria IBAMA nº 1933/90, referente a iluminação na faixa costeira; **XIX.** complementar o PRAD apresentado ao CRA, contemplando as vias de acesso, plano de revegetação e o cronograma físico-financeiro para sua execução. Prazo: 60 dias. **XX.** executar os programas e medidas mitigadoras relacionados nos estudos ambientais apresentados e aprovados pelo CRA ; **XXI.** implantar as redes internas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e distribuição de energia, obedecendo os padrões estabelecidos pela EMBASA e COELBA, respectivamente; **XXII.** implementar a proposta de manutenção dos corredores de fauna e dessedentação de animais, considerando a adequação dos equipamentos, plantio de espécies nativas, das matas de restinga e das áreas de pouso e nidificação; **Art. 2.º** - Fica proibida qualquer intervenção na área antes da aprovação do plano de Resgate e Salvamento da Fauna, devidamente aprovado pelo órgão competente, o qual deverá ser apresentado ao CRA **Art. 3.º** Estabelecer que esta Licença, bem como cópias dos documentos relativos ao cumprimento dos condicionantes acima citados, sejam mantidos disponíveis à fiscalização do CRA e aos demais órgãos do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA. **Art. 4.º** Esta Licença entrará em vigor na data de sua publicação

09 - Out/2001 - Empreendimento Condomínio Arembepe Aquaville

Empreendimento Condomínio Arembepe Aquaville - Município Camaçari- 296 mil/m2 – 23 quadras – 471 lotes, sendo 29 comerciais e 442 comerciais (tam. mínimo 250m2)

Localização do empreendimento APA do Rio Capivara – entre a Zona de expansão I (uso permitido residencial, comercial, serviço e misto) e a Zona de Vida Silvestre

Grande porte – LL – validade 02 anos, concedidas pelo Ceparam

10 - Mar/2002 - Projeto Implantação de aterro sanitário

Prefeitura Municipal de Itabuna - Implantação de aterro sanitário para destinação final dos resíduos sólidos da cidade

Diagnóstico ambiental da área de influência

- a) qualidade ambiental
- b) fatores ambientais
- c) meio físico
- d) meio biótico
- e) meio antrópico

Análise dos impactos ambientais

a) síntese conclusiva b) descrição detalhada
Para realização do Estudo Ambiental foi dado o prazo de 180, prorrogado por igual período a pedido da Prefeitura. A licença não foi concedida – Prefeitura não apresentou os Estudos solicitados pelo CRA no prazo previsto.
11 - Nov/2000 Empreendimento recuperação Trecho rodoviário Trancoso/Caraíva BA-001
DERBA –Departamento Estadual de Estrada de Rodagem da Bahia - Trecho rodoviário Trancoso/Caraíva BA-001
Foi apresentado pelo DERBA um roteiro de caracterização do empreendimento
Processo sem continuidade – DERBA não realizou a vistoria técnica solicitada pelo CRA
12- Ago/2002 Projeto de Assentamentos de trabalhadores rurais
INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Projeto de Assentamentos de trabalhadores rurais para fins agrícolas – Municípios – Vitória da Conquista; Itambé; Encruzilhada; Iguai; Jaguaquara; Itaquara - LL
INCRA apresentou um doc. Memorial Descritivo do imóvel – Fazendas: Novo Horizonte e Jacarandá; Brejões; Conjunto Geapesa; Assembléia; Gameleira; Alegria e Alegrete; Conjunto Riacho da Palmeira. Relatórios técnicos
O INCRA não apresentou ao CRA o Relatório de Viabilidade Ambiental (Resolução CONAMA 289)
Processo encaminhado para o IBAMA e INCRA
13- Jul/ 2001 - Projeto Iuiú – Agricultura Irrigada
Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-Codevasf -Projeto Iuiú
EIA com 6 volumes Vol. 1 Informações básicas e complementares do empreendimento Vol.2 – Caracterização do empreendimento Vol. 3 - Caracterização e diagnóstico do meio físico Vol.4 - Caracterização e diagnóstico do meio biótico Vol. 5 - Caracterização e diagnóstico do meio antrópico Vol. 6 – Diagnóstico, avaliação e planejamento ambiental
14 - Jun/2004 - Projeto de Carcinicultura da Aquabahia
Aqüicultura da Bahia Ltda.
EIA – IMPACTOS 1 – Produção de Conhecimento Técnico-Científico – grau médio – inventário de uma área significativa do ecossistema de restinga e manguezal, contemplando seus aspectos e inter-relações com os demais componentes do meio. 2 – estruturação de um plano de intervenção - grau médio – proposta de medidas maximizadoras – desenvolvimento e utilização de tecnologias próprias; utilização de serviços e mão-de-obra local; 3 – Alteração do comportamento sócio-cultural dos moradores circunvizinhos. Impacto pouco significativo – afluxo de trabalhadores para suprir a necessidade de mão-de-obra 4- incremento na oferta de empregos temporários – grau médio – em função da carência de oferta de emprego e do

número de empregos ofertados

5- Dinamização da economia local – médio – utilização do comércio local para suprir material necessário para obra
6 – Risco de contaminação do solo e da água – geração de resíduos sólidos – lixo orgânico e inorgânico, além de efluentes líquidos como combustíveis, óleos lubrificantes, que poderão trazer riscos de contaminação ao solo e aos recursos hídricos.

7 – Geração de conflitos fundiários e discordância com proprietários limítrofes grau baixo – em função das terras já estarem com a posse do empreendedor, restando como passível determinadas discordâncias com proprietários de terras limítrofes, além de baixa densidade populacional;

8- Desmobilização da mão-de-obra – grau baixo demissão de grande parte dos 86 funcionários

9 – Diminuição da biodiversidade local e da área com cobertura vegetal nativa –negativo e significativo – desmatamento de área de restinga que apresenta grande diversidade.

10 – Retirada do habitat, fonte de alimentação e pontos de nidificação - negativo médio;

11 – Alteração da paisagem – negativa de grau alto, devido à extensão da área afetada, conservação e diversidade da flora e pelo caráter permanente do impacto.

12 – Risco de destruição de vestígios arqueológicos – negativo potencial baixo – realização de salvamento de sítios arqueológicos.

13 – Aumento do risco de erosão e assoreamento dos corpos d’água – negativo e de baixo grau, em virtude do relevo plano e o respeito as APPs;

14 – Incremento na oferta de empregos – positivo de grau alto – contratação de mão-de-obra não qualificada para sua operação.

15 – Incremento na economia local – grau médio – geração de um número pequeno de postos de trabalho e da existência de uma estagnação na economia dos municípios da região.

16 – Risco de contaminação do lençol freático e alteração das propriedades físico-químicas do solo – negativo indireto e de grau médio - poderá ocorrer infiltração da água salinizada e das excretas do camarão alterando as propriedades físico-químicas do solo, oferecendo risco de contaminação do lençol freático que é bastante superficial. Medidas de impermeabilização do solo serão tomadas.

17 – Risco de interferência no estuário pela água dos tanques e por produtos químicos utilizados no beneficiamento – negativo de grau médio – os efluentes dos tanques serão encaminhados para as bacias de acumulação e parte reaproveitada nos tanques.

18 – aumento na arrecadação de impostos – positivo grau médio –

19 - risco de comprometimento e desativação – grau médio, indireto - maior risco é com o mercado consumidor, especialmente o internacional, mau gerenciamento e o risco de ocorrência de epidemias.

15 - Jan/2004 Empreendimento linha de transmissão

Empreendimento de porte excepcional linha de transmissão –LT 500 kv Camaçari-Sapeaçu – objetivo fechar o anel de 500 kv, interligando o sistema CHESF-ELETRONORTE-FURNAS, abrange 7 municípios e 33 localidades, perfazendo um percurso de 105km

Impacto considerado de grau alto pelo CRA. O projeto apresentou 3 alternativas de percurso

LL concedida com prazo de 5 anos

CEPRAM Resolução 3330, de 24/09/2004. foi assinado Termo de Responsabilidade Ambiental – TRA, em que a empresa aceita se submeter às disposições legais aplicáveis à espécie de empreendimento (Dec. 7.967/01, que regulamenta a Lei 7.799/01 e a Resolução Cepam 2.983/02). No TAC a Munirah se compromete a cumprir com obrigações assumidas com a sociedade, via CRA, com o compromisso de promover o desenvolvimento e a qualidade ambiental e não poluir, degradar ou impactar o meio ambiente, próximo ou remoto, a curto, médio ou longo prazo, além do limite e circunstâncias autorizadas pelo CRA, constantes das licenças.

Cópia da Ata de Reunião da Audiência Prévia, realizada na cidade de Santo Amaro, devidamente registrada no cartório – Proprietários da Faz. Malitado 1 e 2 e Sucesso colocaram na Audiência prévia a preocupação **com os danos a saúde pela passagem da linha**, questionou se a linha não poderia passar em área de confinamento de gado e minadouro; e que as torres sejam colocadas em áreas que não afete o projeto da fazenda (plantio de milho em três áreas irrigadas com pivô central. Outro proprietário ficou temeroso de que a linha inviabilizasse o projeto da Villa Rial e pediu para rever o traçado. No que foi aceito pela empresa. O da Fazenda São Roque não aceita que a torre

passse no campo de futebol e que retire o pé de fruta pão e outra árvore. Não foi aceito sua reivindicação pela empresa na reunião. O representante do loteamento São Domingos perguntou como fica a situação dos lotes com a passagem da linha de transmissão sobre alguns deles. O representante informou que estava sendo feito gestão junto ao Inbra no sentido de ceder outra área para esses lotes prejudicados. A indenização também poderá ser em dinheiro. O representante do projeto Nova Panema- também foi informado do cadastro que estava sendo feito dos lotes atingidos pelo empreendimento e que seriam indenizados, inclusive as benfeitorias. Esses proprietário formalizaram seus pedidos, encaminhando correspondência a empresa. A empresa com base no EIA/RIMA manteve contato com proprietários avisando das novas opções de instalação do empreendimento, em que algumas propriedades não foram prejudicadas. O Proprietário do Projeto Rial, encaminhou correspondência a Munirah, solicitando estudo de um novo traçado para que a linha de transmissão fique fora do projeto – Hotel Fazenda Vila Rial. Coloca a disposição da empresa uma equipe que poderá ajudar na definição desse novo traçado. Não concorda com as três opções locais apresentadas pela equipe consultora.

Dia 05/09/04 foi realizada Audiência Pública – coordenada por Fernando Esteves – CRA – informado a faixa de servidão – 50 mts de largura e 105km de comprimento. Nessa faixa de servidão foram feitas avaliações, negociações, indenização e relocação dos atingidos. A sociedade voltou a se manifestar - Jorge Luiz de Santo Amaro levantou 3 pontos: (1) solicitou cuidado do CRA na liberação da licença em virtude dos passivos ambientais existentes na região – CRA respondeu que não estavam sendo discutidos outros passivos ambientais e que as medidas legais tinham sido tomadas (2) porque não foi feita discussão direta com a comunidade? – o traçado da linha de transmissão é estudado de forma global e os aspectos do município de Sto Amaro foram considerados (3) como serão feitas as indenizações. – os estudos estavam sendo realizados com base na metodologia da ABNT que prescreve as avaliações de propriedades rurais e suas respectivas edificações.

Representante da AMAPESCA 6 questões: (1) porque não foi feita a visita aos atingidos com mais antecedência; pois ocorreram derrubadas de cerca sem autorização – questionário aplicado por amostragem, ou seja, nem todos foram consultados; os abusos por parte da equipe de topografia deverão ser coibidos. (2) Trabalho temporário porque? Será dada prioridade a pessoas desempregadas e será necessária mão-de-obra especializada. (3) Por que as entidades de pesca não foram consultadas? Por que não ocorrerá interferência direta na vegetação do mangue. (4) Porque não existe representante do IBAMA na audiência? Competência do CRA e do Cepam, mas IBAMA foi informado da licença.(5) a divulgação foi falha, pois nem todos tiveram acesso ao jornal? A divulgação atendeu a legislação. Existe uma lista de convites e foram divulgadas nas rádios locais (6) A empresa não pode recuperar o patrimônio histórico cultural de Sto Amaro? O levantamento seguiu a legislação e as metodologias de inventário prescrita para essa atividade

Outro participante (Advogado)

(1) Deu autorização para os estudos ou houve abuso da topografia que capinou 35 m em uma faixa? Se ocorreu em sua propriedade vai ser indenizado. (2) questionou outros processos na região. (3) A área de reserva legal em sua fazenda foi atingida e vai protestar judicialmente - todas as propriedades vão ser indenizadas pelo valor de mercado.(4) Quais as alturas das torres? Altura média 40m distancia dos cabos do solo 10mts. (5) poderão ser criados animais em baixo da linha? Sim, so não pode plantar cana de açúcar e realizar queimadas. (7) Questionou o desvio da linha da propriedade Vila Rial, por ser esta devedora de 30 milhões ao banco Central, órgão do governo? O estudo mostrou formas de minimizar os impactos, o que foi feito no caso da Vila Rial, continuando no entanto, a passar pela propriedade. Edilson perguntou (1) dei autorização para os estudos, mas fizeram perguntas para os funcionários e tiraram fotos da propriedade sem autorização – todos foram instruídos a pedir autorização; mas quem se achar prejudicado deve procurar o escritório da empresa Munirah em Sto Amaro. (2) Tem risco para a saúde a influencia magnética? - não respondida; (3) quem vai discutir com os pequenos proprietários se as avaliações estão corretas? O calculo da faixa de servidão prescreve a segurança das propriedades da LT, pode procurar o escritório da Munirah. Jose Humberto – proprietário da Fazenda Jacumirim/Gravata manifestou sua colaboração para implantação do empreendimento.

Representante do Assentamento Nova Panema – poderei botar fogo em baixo da LT e existe algumas duvidas em relação ao projeto - Representante do CRA disse que foi indicado a necessidade de reuniões nos assentamentos para esclarecimento direto as comunidades dos assentamentos.

Rep Assentamento São Domingos – disse que a comunidade recebeu bem os pesquisadores e queria saber quais os beneficios que o assentamento iria receber, pois eles não tem energia e água? Estavam sendo levantadas as demandas que poderiam ser contempladas no projeto.

Rep. Sapeçu e Cruz das Almas – elogiou a condução dos trabalhos pela empresa.

<p>118 pessoas participaram da reunião (assinatura da ata) A Munirah encaminhou convite por escrito as comunidades e ofereceu transporte para quem quisesse participar da reunião (cópia no projeto) .</p>
<p>Pedido de reformulação do projeto para respeitar as faixas de preservação permanente – 100 mts rio Capivara Grande e 30 m circundando todas as áreas embrejadas; Apresentar projeto detalhado da passagem sobre o brejo (Zona de Vida Silvestre) revisão do sistema de esgotamento sanitário</p>
<p>1. Obedecer aos parâmetros estabelecidos para a APA do Rio Capivara (Resolução CEPRAM 2872/01); 2 – preservar a vegetação da faixa de 30 m das margens das áreas embrejadas e vegetação arbórea que exceda esse limite; 3 – proibir a intervenção na área dos 50 m da margem do rio para o interior do terreno; 4 – implantar horto possibilitando o resgate, remanejamento, acomodação e produção de espécies vegetais nativas, promovendo atividades educativas. 5 – submeter a administração da APA quaisquer atividades que venham a ser implantada na área; 6 – apresentar para a LI projetos dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial.</p>
<p>O empreendimento está amparado pela Medida Provisória 2.166 – 67/01, art. 2º. Incisos IV e V – empreendimento de utilidade pública e interesse social. Art. 225 CF e art. 215 Constituição Estadual, Lei Federal 4.771/65 – Código Federal, Resoluções Conama 302/303/02; Lei Estadual 6.569/94, Decreto Estadual 6.785/97</p>
<p>RESOLUÇÃO N.º 3278 DE 23 DE ABRIL DE 2004. O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - CEPRAM , RESOLVE: Art. 1.º - Aprovar o Termo de Referência para elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Respectivo Relatório de Impacto no Meio Ambiente –RIMA à Munirah Transmissora de Energia S.A., inscrita no CNPJ sob nº 05.883.156/0001-81, localizada na Av. Marechal Câmara, nº 160, salas 1833/1834, Centro. Rio de Janeiro – RJ, para a localização da LT 500 KV Camaçari - Sapeaçú, com extensão estimada em 106 Km, passando pelos municípios de Sapeaçú, Cruz das Almas, São Félix, Cachoeira, Santo Amaro, Dias D’ávila e São Sebastião do Passe. Art. 2.º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação. JORGE KHOURY-Presidente</p>
<p>Condicionantes: 1 – apresentar ao CRA cadastro das propriedades e famílias a serem afetadas pela faixa de servidão, contendo o respectivo plano de indenização/relocação (90 dias); 2 – apresentar ao CRA relatório técnico esclarecendo interferências do empreendimento em áreas de reserva legal das propriedades afetadas pela faixa de servidão, contemplando, dentre outros, percentual da área averbada em relação a área total das propriedades, percentuais de vegetação a serem suprimidos e respectivas compensações face as exigências da legislação pertinente ; 3 – apresentar regularização fundiária de todas as propriedades situadas na faixa de servidão; 4 – apresentar anuência dos órgãos competentes em relação as possíveis interferências da faixa de servidão do empreendimento em estradas e empreendimentos municipais, estaduais e federais; 5 – apresentar autorização para supressão da vegetação por órgão ambiental competente; 6 – apresentar Plano de Resgate de Fauna aprovado pelo órgão ambiental competente. 7 – apresentar (a) programa de Condições de Meio Ambiente de Trabalho; (b) Programa de Comunicação Social voltado para as comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento; (c) Programa de Qualidade do ar e Controle de Ruídos; 8 – (a) PRAD contemplando áreas do empréstimo e de bota fora; (b) programa de Controle de Processos Erosivos e Assoreamento; (c) Programa de Educação Ambiental, voltado para os trabalhadores envolvidos na implantação da linha e comunidades diretamente afetada pelo empreendimento; (d) Programa de Sinalização e Controle de Tráfego. 9 – (a) Programa de Capacitação da Mão-de-Obra Local; (b) Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) na indústria da construção civil; (c) Plano de Desmate; (d) Plano de Controle Ambiental</p>

da Obra;

10 – (a) Plano de Resgate da Flora; (b) Programa de Monitoramento e Conservação da Fauna e Flora Terrestres; (c) Plano de Proteção/Conservação dos sítios e/ou equipamentos de importância histórica e artístico-cultural, presente na área de influência direta do empreendimento.

11 – destinar a título de compensação ambiental um percentual do valor total de investimento do empreendimento, a ser determinado pela Câmara de Compensação ambiental CRA;

12 – formar, de imediato, comissão de acompanhamento do projeto formada por conselheiros do CEPRAM e de representantes da sociedade civil dos municípios afetados, documentos deverão ser encaminhados ao CRA, bem como Atas das reuniões que venham a ser realizadas pela mesma.

Programas de Acompanhamento e Monitoração dos Impactos Ambientais

1 – Programa de Controle Ambiental da Obra; 2 – Programa de controle e Processos Erosivos e Assoreamento;

3- Programa de Recuperação de Recuperação de Áreas Degradadas; 4 – Plano de Fogo; 5 – Análise de Risco Ambiental; 6 – Programa de Educação Ambiental para Operários e Comunidades; 7 – Programa de Comunicação Social; 8 – Programa de Reassentamento e/ou indenização das propriedades na faixa de servidão;

9 – Programa de Capacitação e Integração de Mão-de-Obra Local; 10 – Programa de Acidentes e Doenças Ocupacionais nas etapas de Implantação e Operação do empreendimento; 11 – Programa de Monitoramento da Flora e da Fauna; 12 – Programa de Resgate da Fauna; 13 – Programa de Desmatamento; 14 – Programa de Implantação e/ou Consolidação de UC; 15 – Plano de Inspeção e Manutenção da Faixa de Servidão; 16 – Programa de Proteção ao Patrimônio Arqueológico e Cultural.

RESOLUÇÃO Nº 3330 DE 24 DE SETEMBRO DE 2004. O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - CEPRAM, RESOLVE: Art. 1.º - Conceder LICENÇA DE LOCALIZAÇÃO, válida pelo prazo de 5 (cinco) anos, à **MUNIRAH TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.**, inscrita no CNPJ sob nº 05.883.156/0001-81, com sede no(a) Avenida Presidente Wilson, nº 231- Sala 1701 - Parte, Centro, no município de Rio de Janeiro - RJ, para localização da LT 500 kV Camaçari II - Sapeaçu, com 105 km de extensão, abrangendo os municípios de Dias D'ávila, São Sebastião do Passé, Santo Amaro, Cachoeira, São Félix, Cruz das Almas e Sapeaçu, no(a) av Viana Bandeira, Centro, no município de Santo Amaro da Purificação, mediante o cumprimento da legislação vigente e dos seguintes condicionantes:

I. Apresentar ao CRA cadastro das propriedades e famílias a serem afetadas pela faixa de servidão do empreendimento, contendo o respectivo Plano de indenização/relocação. Prazo: 90 dias.

II. Apresentar ao CRA, no requerimento da Licença de Implantação, relatório técnico esclarecendo interferências do empreendimento em áreas de reserva legal das propriedades afetadas pela faixa de servidão, contemplando, dentre outros, percentual da área averbada em relação a área total das propriedades, percentuais de vegetação a serem suprimidos e respectivas compensações face às exigências da legislação pertinente, para ajustes aos percentuais mínimos de reserva legal exigidos na lei 4771/65; quando da renovação da licença;

III. Apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação e após aprovação do Plano de Indenização/reassentamento por este órgão, regularização fundiária de todas as propriedades situadas na faixa de servidão, quando da renovação da licença;

IV. Apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação, anuência dos órgãos competentes, em relação a possíveis interferências da faixa de servidão do empreendimento em estradas e empreendimentos municipais, estaduais e federais, quando da renovação da licença;

V. Apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação, Autorização para Supressão de Vegetação por órgão ambiental competente, quando da renovação da licença;

VI. Apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação, Plano de Resgate de Fauna aprovado pelo órgão ambiental competente, quando da renovação da licença;

VII. Apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação: a) Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho – PCMAT, de acordo com a Norma Regulamentadora nº 18 – NR 18 da Portaria nº 3214/78, do Ministério do Trabalho; b) Programa de Comunicação Social voltado para as comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento; c) Programas de Qualidade do ar e Controle de Ruídos, quando da renovação da licença;

VIII. Apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação: a) Programa de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD – contemplando áreas de empréstimo e de botafora; b) Programa de Controle de Processos Erosivos e Assoreamento; c) Programa de Educação Ambiental voltado para os trabalhadores envolvidos na implantação da linha e comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento; d) Programa de Sinalização e Controle de Tráfego, quando da renovação da licença;

IX. Apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação: a) Programa de Integração e Capacitação da Mão de Obra Local; b) Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS na indústria da construção civil; c) Plano de Desmate; d) Plano de Controle Ambiental da Obra; e) Programa de Implantação e/ou Consolidação de Unidade de Conservação, quando da renovação da licença;

X. Apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação: a) Plano de resgate da flora; b) Programa de Monitoramento e conservação da Fauna e flora Terrestres; c) Plano de Proteção/Conservação dos sítios e/ou equipamentos de importância histórica e artístico-cultural, presentes na área de influência direta do empreendimento, quando da renovação da licença;

XI. Destinar a título de compensação ambiental um percentual do valor total de investimento do empreendimento, conforme previsto em lei, a ser determinado pela Câmara de Compensação Ambiental CRA;

XII. Formar, de imediato, comissão de acompanhamento do projeto formada por conselheiros do CEPRAM e de representantes da sociedade civil dos municípios afetados. Deverão ser enviados ao CRA documentos comprobatórios da constituição da referida comissão, bem como Atas das reuniões que venham ser realizadas pela mesma;

XIII. Requerer ao CRA a competente licença no caso de alteração do projeto apresentado, conforme artigo 1º, inciso II, do Decreto nº 8169 de 22/02/02, que altera o regulamento da Lei nº 7799/01;

Art. 2.º Estabelecer que esta Licença, bem como cópias dos documentos relativos ao cumprimento dos condicionantes acima citados, sejam mantidos disponíveis à fiscalização do CRA e aos demais órgãos do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA.

Art. 3.º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação. **JORGE KHOURY - Presidente.**

PORTARIA Nº 4932 DE 26 DE NOVEMBRO DE 2004. A Diretora Geral do **CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS - CRA, RESOLVE: Art. 1.º - Conceder LICENÇA DE IMPLANTAÇÃO**, válida pelo prazo de 5 (cinco) anos, à **MUNIRAH TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.**, inscrita no CNPJ sob nº 05.883.156/0001-81, com sede no(a) Avenida Presidente Wilson, nº 231- Sala 1701 - Parte, Centro, no município de Rio de Janeiro - RJ, para implantação de linha de transmissão de energia elétrica, abrangendo os municípios de Dias D'Ávila, São Sebastião do Passé, Santo Amaro, São Félix, Cachoeira, Cruz das Almas e Sapeaçu, mediante o cumprimento da

legislação vigente e dos seguintes condicionantes:

I. executar o replantio com espécies nativas, para fins de compensação do montante de vegetação a ser suprimido pela implantação da linha, conforme discriminado a seguir: a) de 6,0 ha dentro da faixa de servidão do empreendimento; b) de 15,0 ha na área de preservação permanente da represa Joanes, situada na APA Joanes Ipitanga; c) de 6,0 ha nas áreas de reserva legal e RPPN afetadas pelo empreendimento. O percentual, de replantio em cada propriedade com reserva legal afetada deverá atender aos percentuais mínimos estabelecidos na legislação pertinente;

II. executar, conforme projetos apresentados ao CRA, os seguintes Programas Ambientais: a) Programa de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD - contemplando áreas de empréstimo e bota fora; b) Programa de Controle de Processos Erosivos e Assoreamento; c) Programa de Sinalização e Controle de Tráfego; d) Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho - PCMAT, de acordo com a Norma Regulamentadora nº 18 - NR 18 da Portaria nº 3214/78, do Ministério do Trabalho; e) Programa de Comunicação Social voltado para as comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento ; f) Programas de Qualidade do ar e Controle de Ruídos; g) Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGRS; h) Plano de Controle Ambiental da Obra; i) Programa de Implantação e/ou Consolidação de Unidade de Conservação; j) Plano de Desmate e Resgate de Flora; k) Programa de Monitoramento e Conservação da Fauna e Flora Terrestres; l) Plano de Proteção/Conservação dos sítios e/ou equipamentos de importância histórica e artístico-cultural, presentes na área de influência direta do empreendimento, devidamente autorizado pelo IPHAN.;

não realizar qualquer intervenção na área pleiteada para implementação do empreendimento, sem apresentação ao CRA dos seguintes documentos: a) Plano de Resgate de Fauna devidamente aprovado pelo órgão competente; b) Anuência dos órgãos competentes em relação à interferências do empreendimento em estradas e empreendimentos nas esferas municipal, estadual e federal; c) Documentação pendente relativa às propriedades que ainda não concederam anuência de passagem da faixa de servidão da linha ou não foram devidamente indenizadas e/ou reassentadas; d) Anuência do IPHAN, devidamente publicada em Diário Oficial, relativa ao resgate de material arqueológico ;

IV. apresentar ao CRA e no âmbito da Comissão de Acompanhamento do processo de implantação do empreendimento: a) relatórios relativos à execução do processo de indenização ao longo da faixa de servidão do empreendimento; b) informação sobre as medidas tomadas pela Munirah em relação à maximização na contratação de mão-de-obra local por parte da(s) empreiteira(s) executora(s) da obra de construção da linha; c) relatório técnico referente à execução dos programas ambientais;

V. executar Programa de Educação Ambiental com base no projeto apresentado ao CRA, e apresentar cronograma de execução detalhado e relatórios de acompanhamento semestrais contendo: a) ações com a comunidade: a partir de reflexões com os contextos locais, desenvolver a percepção sobre o meio ambiente urbano e o compromisso com o mesmo; b) ações com os operários da obra de infra estrutura: a partir de práticas sócio-comportamentais, sanitárias e ambientais, desenvolver uma convivência temporária salutar com a comunidade do entorno do empreendimento; c) execução do programa de Educação Sexual e prevenção de DSTs/AIDS destinados aos trabalhadores e aos membros das comunidades da área de influência direta do empreendimento ;

VI. implementar nos assentamentos São Domingos e Panema as medidas compensatórias propostas ao CRA referentes à implementação de energia elétrica e melhoria habitacional;

VII. apresentar ao CRA semestralmente, Atas e Relatórios relativos, respectivamente, a todas as reuniões e atividades desenvolvidas pela Comissão de Acompanhamento da Implantação da linha ;

VIII. apresentar ao CRA, plano de acompanhamento, relatório de conclusão do Plano de Atendimento

às famílias diretamente atingidas pelo empreendimento e, quando da solicitação da licença de operação, relatório de acompanhamento das famílias remanejadas dentro do processo de reassentamento das famílias atingidas pelo empreendimento ;

IX. apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Operação, o Plano de Contingência do empreendimento.;

X. requerer ao CRA a competente licença no caso de alteração do projeto apresentado, conforme artigo 1º, inciso II, do Decreto nº 8169 de 22/02/02, que altera o regulamento da Lei nº 7799/01;

XI. requerer ao CRA a devida regularização ambiental em relação: a) ao uso de eventuais áreas de tomada de material mineralógico e áreas de "bota-fora" a serem usadas na implementação do empreendimento; b) a área referente à instalação do canteiro de obras;

PORTARIA Nº 5883 DE 22 DE JULHO DE 2005. A Diretora Geral do **CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS - CRA, RESOLVE: Art. 1.º** - Conceder **LICENÇA DE OPERAÇÃO**, válida pelo prazo de 5 (cinco) anos, à **MUNIRAH TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.**, inscrita no CNPJ sob nº 05.883.156/0001-81, com sede no(a) Avenida Presidente Wilson, nº 231- Sala 1701 - Parte, Centro, no município de Rio de Janeiro - RJ, para operação de uma linha de transmissão de energia elétrica de 500 kV, com aproximadamente 105 km, abrangendo os municípios de Dias D'Ávila, São Sebastião do Passé, Santo Amaro, Cachoeira, São Félix, Cruz das Almas e Sapeaçu, mediante o cumprimento da legislação vigente e dos seguintes condicionantes: **I.** apresentar ao CRA, no prazo de 90 (noventa) dias, a) O Plano de Manutenção Operacional do empreendimento, contemplando, dentre outros: medidas referentes à limpeza da faixa de servidão, medidas referentes à contenção de processos erosivos e conservação de estruturas de drenagem nas praças da torre, medidas referentes a transito de veículos e manutenção dos acessos; b) Programa de Educação Ambiental, direcionado para as escolas com vistas a formação de multiplicadores; c) Programa de Comunicação Social voltado para as comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento, na fase de operação; d) Programas de Técnicas Agrícolas em parceria com órgãos estaduais visando a disseminação de práticas sustentáveis para conservação e preservação do solo voltado para as comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento; e) Programa de Educação Sanitária para prevenção de saúde voltado para as comunidades do assentamento de São Domingos com orientação para a disseminação de hábitos saudáveis e a definição de alternativas em substituição ao sistema atual de disposição de efluentes domésticos, constituído de fossas sépticas;

II. dar continuidade ao processo de replantio nas áreas de Reserva Legal e RPPN afetadas pelo empreendimento, com ênfase para as ações de manutenção das mudas, que deverão ter duração mínima de 02 (dois) anos;

III. realizar limpeza e retirar todos os resíduos sólidos presentes nas praças de torre e entulhos resultantes da demolição de residências que estavam situadas na faixa de servidão. Prazo: 01 ano

IV. dar continuidade à execução dos seguintes Programas Ambientais: a) Programa de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, com ênfase para os trechos com presença de processos erosivos nas praças de torre; b) Programa de Monitoramento e Conservação da fauna e flora terrestres; c) Plano de Contingência;

V. executar os seguintes programas: a) Programa de Implantação e/ou Consolidação de Unidade de Conservação, conforme determinações da Câmara de Compensação Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH; b) Plano de Proteção/Conservação dos sítios e/ou equipamentos de importância histórica e artístico-cultural e Programa de Educação Patrimonial, conforme aprovação do IPHAN;

VI. implantar estruturas de drenagem nas praças de torre, visando evitar a instalação de novos

processos erosivos;

VII. requerer ao CRA a competente licença no caso de alteração do projeto apresentado, conforme artigo 1º, inciso II, do Decreto nº 8169 de 22/02/02, que altera o regulamento da Lei nº 7799/01;

Art. 2.º Estabelecer que esta Licença, bem como cópias dos documentos relativos ao cumprimento dos condicionantes acima citados, sejam mantidos disponíveis à fiscalização do CRA e aos demais órgãos do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA. **Art. 3.º** Esta Licença entrará em vigor na data de sua publicação.

16 - Abr/2004 Empreendimento Industrial destinado a fabricação de pneumáticos e produtos automotivos

Empreendimento Industrial destinado a fabricação de pneumáticos e produtos automotivos - COPEC

TOR simplificado – realizada reunião de representantes da empresa com técnicos do CRA para saber dos trâmites do processo.

Concedida LL pelo Cepram Resolução 3302, 23/07/04 - prazo 3 anos, com as seguintes condicionantes: apresentar ao CRA, quando da LI – **I** – **(a)** - Projetos Executivos do processo construtivo de todas as instalações do empreendimento, acompanhados dos respectivos memoriais descritivos, considerando suas intervenções de caráter ambiental. **(b)** - projeto de sistema de esgotamento sanitário do empreendimento. **c** - projeto detalhado do Sistema de Tratamento de Efluentes Líquidos da Indústria. **d** - layout da instalação dos equipamentos do processo industrial; **e** – Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção Civil – PCMAT. **f** - Projeto Paisagístico e de enriquecimento florístico das manchas de vegetação a serem preservadas. **g** – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS da fase de construção. **h** – **Programa de Educação Ambiental voltado para os trabalhadores envolvidos na implantação e comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento.** **i** – Programa de Comunicação Social voltado para as comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento **j** - Plano de Controle Ambiental da Obra **k** - Revisão do Inventário Florestal/Levantamento Florístico das Manchas de Vegetação a serem preservadas na área do empreendimento. **I** – definição exata das áreas de ocupação e construída do empreendimento sobre as manchas de vegetação local, acompanhada do mapa de superposição da planta baixa do empreendimento sobre a carta de vegetação. **II** – **priorizar, na contratação de mão-de-obra, pessoal da área de influencia direta do projeto, obedecendo as condições legais de trabalho;** **III** – proceder as obras de terraplenagem, conforme estabelecido na Autorização Ambiental, concedida pela Portaria CRA 4346/04; **IV** – apresentar ao CRA outorga de captação de água expedida pela Superintendência de Recursos Hídricos, referente a construção de poços tubulares profundos, que fornecerão água ao empreendimento; **VI** – requerer ao CRA a competente licença, no caso de alteração do empreendimento

RESOLUÇÃO Nº 3302 DE 23 DE JULHO DE 2004. O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - CEPRAM, RESOLVE: Art. 1.º - Conceder LICENÇA DE LOCALIZAÇÃO, válida pelo prazo de 3 (três) anos, à CONTINENTAL DO BRASIL PRODUTOS AUTOMOTIVOS LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 02.036.483/0001-00, com sede no(a) Avenida Duque de Caxias, no município de Várzea Paulista - SP, para localização da Indústria de pneus para veículos leves e comerciais e produtos automotivos, com área construída estimada em 65.000 m2 e produção de 20.000 pneus/dia, no(a) Via Atlântica, Areia Industrial Leste, no município de Camaçari, mediante o cumprimento da legislação vigente e dos seguintes condicionantes: **I. apresentar ao CRA, quando da solicitação da Licença de Implantação: a) projetos executivos do processo construtivo de todas as instalações do empreendimento, acompanhados dos respectivos memoriais descritivos, considerando principalmente suas intervenções de caráter ambiental; b) projeto do sistema de esgotamento sanitário do empreendimento, conforme o estabelecido na NBR-7229 da ABNT; c) projeto detalhado do Sistema**

de Tratamento dos Efluentes Líquidos da Indústria; d) layout da instalação dos equipamentos do processo industrial; e) programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção Civil - PCMAT conforme Norma Regulamentadora –NR 18 da Portaria 3.214 do Ministério do Trabalho, assinado por profissional competente; f) projeto Paisagístico e de enriquecimento florístico das manchas de vegetação a serem preservadas; g) Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS da fase de construção, seguindo o que consta no Art. 138 do Decreto Estadual nº 7.967 de 05/06/2001, Lei Estadual nº 7.799 de 07/02/2001; h) Programa de Educação Ambiental voltado para os trabalhadores envolvidos na implantação e comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento; i) Programa de Comunicação Social voltado para as comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento; j) Plano de Controle Ambiental da Obra; k) revisão do Inventário Florestal/Levantamento Florístico das manchas de vegetação a serem preservadas na área do empreendimento; l) definição exata das áreas de ocupação e construída do empreendimento sobre as manchas de vegetação local, acompanhada de mapa de superposição da planta baixa do empreendimento sobre a carta de vegetação; **II.** apresentar ao CRA, quando do requerimento da Licença de Implantação, Outorga de captação de água expedida pela Superintendência de Recursos Hídricos - SRH, referente à construção dos poços tubulares profundos, que fornecerão água ao empreendimento; **III.** priorizar, na contratação da mão-de-obra, pessoal da área de influência direta do empreendimento, obedecendo às condições legais de trabalho; **IV.** proceder às obras de terraplenagem, conforme estabelecido na Autorização Ambiental, concedida mediante Portaria CRA Nº 4346, de 03/06/04; **V.** requerer ao CRA, a competente licença no caso de alteração do projeto apresentado, conforme artigo 1º, inciso II, do Decreto nº 8169 de 22/02/02, que altera o regulamento da Lei nº 7799/01; **Art. 2.º** Estabelecer que esta Licença, bem como cópias dos documentos relativos ao cumprimento dos condicionantes acima citados, sejam mantidos disponíveis à fiscalização do CRA e aos demais órgãos do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA. **Art. 3.º** Esta

17 – 2000 - Empreendimento da Linha de Distribuição de 13,8 kv Prado/Caraíva

Empreendimento da Linha de Distribuição de 13,8 kv Prado/Caraíva, nos municípios de Prado e Porto Seguro

Empreendimento analisado com base na Norma Técnica NT-003/99 – Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, “é um instrumento de política ambiental que se constitui num conjunto de procedimentos capaz de assegurar previamente que se faça um exame sistemático dos Impactos Ambientais de uma atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativo impacto ambiental” (Bahia, 1999, p.3 apud Santos p.31)

(reunião organizada pela pesquisadora Luciene Cândida da Silva Santos-mestranda CDS e funcionária do CRA) Dia 30/08/00 – realizada reunião com as Associações de Moradores de Caraíva e a Pradense de Proteção Ambiental, visando aprofundar as discussões para o amadurecimento da consciência dos grupos para as tomadas de decisão frente ao empreendimento. Notou-se que os grupos estavam dissociados das lutas sociais e ambientais, pois não mantinham a população mobilizada na defesa ambiental, que é uma forma de luta pela solução dos problemas mais emergentes, aqueles que afetam cotidianamente a qualidade de vida dos cidadãos.

As discussões giravam em torno da possibilidade da linha de transmissão ser subterrânea no povoado de Caraíva e, de acordo com informações extra-oficiais a planta já estava em mãos do técnico da Coelba, em Porto Seguro. A preocupação do grupo estava voltada para o ecoturismo. No entanto, as benfeitorias do empreendimento estavam voltadas para os serviços de hotelaria e para os comerciantes, cujas áreas seriam ligadas pela linha elétrica. Como os nativos em nenhum momento estavam incluídos no processo de tomada de decisão sobre o empreendimento, pois não haviam sido convidados para a reunião.

No projeto foi pensado colocar alguns postes nas ruas, assim caso algum morador quisesse energia poderia puxar a luz para sua morada. A presidente da Associação de Proteção Ambiental Pradense (APPA) que participou da reunião

com 5 membros da comunidade não se manifestou nem contra, nem a favor do empreendimento. Na visão desse grupo como o empreendimento não mudaria a distribuição de energia elétrica do município achou por bem apenas ouvir.

Foram realizadas duas Audiências Prévias uma em Comuruxatiba – 19/09/2000 e outra em Caraíva, dia 21/09/00. Na reunião de Comuruxatiba um morador questionou porque não foi solicitada autorização para passagem na propriedade – resposta pelo coordenador da IBERDROLA disse que se tratava apenas de autorização prévia para o levantamento topográfico. Moradores perguntaram de havia possibilidade de inclusão de uma rede subterrânea dentro do parque e em locais de beleza cênica para diminuir os impactos visuais; foi solicitado também evitar a passagem da rede dentro de limites que interfiram com o manguezal e a restinga, na proximidade da orla marítima ; questionou-se também a possibilidade de instalação de grupos de geradores em Caraíva e Barra Velha em lugar de RDR; se o projeto previa o crescimento da demanda futura com o asfaltamento da estrada entre Prado e Comuruxaúba - esclarecido que os estudos contemplam um horizonte de 10 anos; questionou-se se a subestação de Prado suportaria as novas cargas elétricas – a comunidade foi informada da folga existente no sistema elétrica daquela localidade; questionou-se a não entrega dos convites para as Reuniões Prévias; foi solicitado a apresentação dos custos da RDR dentro da área do Parque. Na Audiência Prévia de Caraíva, realizada dia 20/09/00 – foram sugeridos estudos da RDR em áreas que não afetem a paisagem visual local, inclusive com trechos subterrâneos – o representante da Coelbe esclareceu que a rede passaria no fundo do empreendimento não sendo necessária rede subterrânea; solicitou-se que fosse preservado o manguezal da reserva extrativista de Corumbau e o cuidado com a iluminação da orla, por ser local de desova das tartarugas marinhas; a Aldeia Barra Velha solicitou alterações do traçado do ponto de vista da travessia do rio Corumbau, passando em uma área já desmatada, modificando para a RDR passar no fundo da aldeia; recomposição da vegetação nativa nas margens do rio Corumbau; solicitou-se a instalação de postes de madeira em lugar dos de concreto e plano de apoio a brigada de incêndio; ajuda de novos cursos de formação, reforma do colégio local, promoção de cursos de formação de ecoturismo e formação ambiental em todas as aldeias ao redor do parque. Solicitou-se novo estudo da rede subterrânea em Caraíva – respondeu que estudos foram realizados, mas foi descartada esta alternativa devido ao alto custo operacional; solicitou-se informação sobre o prazo de conclusão das obras de eletrificação daquela comunidade – respondido que os recursos estavam assegurados para linha tronco e que para as redes de distribuição dependia de repasse das prefeituras – a iluminação de Caraíva deveria ser solicitado das prefeituras; solicitou-se a participação das associações em conjunto com a Coelba, quando dos estudos da rede de distribuição de Caraíva. O representante do IPHAN perguntou para quando seria a reunião com os órgãos para elaboração do TOR e para análise do projeto de iluminação pública de Caraíva, e como seria a travessia sobre o rio Caraíva Nova – representante do CRA esclareceu que uma minuta do termo seria repassada ao final da reunião para os interessados, quanto a travessia sobre o rio seria por intermédio de postes de concreto.

As Atas das Audiências Prévias geralmente são assinadas por dez pessoas, formadas por representantes de diversos segmentos da sociedade presentes nas audiências. Em Comuruxatiba compareceram 31 pessoas. Manifestaram-se os representantes de serviços de hotelaria e os comerciantes. Os nativos não foram incluídos. Em Caraíva 94 pessoas participaram da audiência – representantes de associações, professores, hoteleiros, comerciantes, assentados, fazendeiros, índios de Barra Velha, Caraíva, Corumbau, Ponta de Corumbau. A comunidade participou ativamente das discussões.

O CRA realiza várias reuniões de acompanhamento de elaboração do EIA/RIMA.

Na Audiência Pública realizada dia 19/07/01, em Caraíva, município de Porto Seguro. A abertura da reunião coube o representante do CRA, que inicialmente passou a palavra para a equipe técnica que elaborou os estudos. Quando a palavra foi franqueada à comunidade foram levantadas as seguintes questões:

O administrador de Caraíva perguntou como seria executado o empreendimento pela Coelba em virtude do apagão – o representante da Coelba esclareceu que o empreendimento não seria prejudicado; questionou-se a possibilidade da RDR ser subterrânea em Caraíva, foi esclarecido que o traçado do projeto foi definido com a comunidade; questionado se havia alternativa para o empreendimento em função do indeferimento do Ibama para a rede passar pelo Parque; solicitou-se que os técnicos dos órgãos se sensibilizassem com os prejuízos da falta de energia elétrica no povoado de Caraíva; representante da Funai questionou se somente a Aldeia Barra Velha seria beneficiada e como seria viabilizada a chegada de energia dentro das casas dos índios – respondido que somente a aldeia mãe seria beneficiada e só a prefeitura poderia arcar com a despesa de levar energia para as casas dos índios; questionado a iluminação da orla e sugerido que a rede de iluminação passasse pelos fundos das casas do povoado de Corumbau; representante da aldeia Barra Velha solicitou urgência no empreendimento, preservação da entrada da aldeia e doação

<p>de energia para o posto de saúde e para a escola para beneficiar a comunidade carente de recursos; o representante da Secretaria de Turismo pediu que fosse iniciada a construção da rede independente de autorização do IBAMA, informado que o indeferimento do pedido inviabilizaria o Projeto; pediram para constar da Ata repúdio ao Ibama por não ter comparecido a audiência; um comerciante mandou uma carta autorizando a passagem da rede em sua propriedade, carta foi anexada a Ata de Reunião.</p> <p>A pesquisadora aprovou a linguagem utilizada e o material visual utilizado pela equipe. O traçado do projeto foi alterado para desviar do parque, porque o IBAMA não aceitou, retirar da parte principal da aldeia, a linha passou pelos fundos e na orla também passou pelo fundo das casas e dos hotéis para não iluminar a orla, em função do local ser de desova de tartarugas. O traçado foi alterado para preservar mata ciliar e manguezal do rio Jucuruçu. Traçado foi também alterado para um ponto mais a oeste do rio Corumbau onde a vegetação já se encontra antropizada.</p>
<p>Cepram concedeu a LL pela Resolução 2.880/01</p>
<p>A autora comenta a decisão do governo da Bahia de não implantar o empreendimento, após todos os estudos. As informações a respeito seguem abaixo:</p> <p>Governo suspendeu a implantação do empreendimento em represália às invasões, uso de violência e morte pelos Pataxós, em terras indígenas arrendadas pelos fazendeiros e cacauicultores.</p> <p>O empreendedor alegou a lista de condicionantes que aumentava o custo do investimento;</p> <p>Interferência da Funai;</p> <p>Falta de participação das prefeituras de Prado e Porto Seguro, na cota de investimentos.</p>
<p>18- Nov/2003 Empreendimento Criação de tilápias</p>
<p>Empreendimento Criação de tilápias no sistema <i>raceways</i></p>
<p>Condicionantes constantes da licença, prazos de implementação 2 meses, apenas a VI, que é de seis meses</p> <p>I – apresentar detalhamento do plano de implantação de viveiros e mudas</p> <p>II – apresentar relação de espécies que serão utilizadas na recuperação de áreas degradadas e na execução do projeto de paisagismo do entorno das áreas construídas.</p> <p>III – apresentar detalhamento do controle de qualidade das águas das <i>raceways</i>, canal de decantação incluindo corpo receptor.</p> <p>IV – Programa e cronograma das campanhas educativas a serem realizadas durante o processo de construção do canal dos diversos equipamentos previstas no Projeto identificando as ações a serem realizadas, os instrumentos utilizados e as comunidades a serem trabalhadas.</p> <p>V – apresentar as diretrizes do Plano de Administração para as áreas de reserva legal e APPs definindo as suas interfaces no Programa de Educação Ambiental.</p> <p>VI – Apresentar documento de averbação em cartório das reservas legais e das APP's relativas à implantação do projeto.</p> <p>VII – solicitar LO para cada área, cujas atividades de implantação dos equipamentos previstas estejam concluídas e prontos para operar.</p>
<p>19 – 2001 - Empreendimento de produção de resina termoplástica aditivada (Masterbatches)</p>
<p>Empreendimento de produção de 14.600 t/ano de resina termoplástica aditivada (Masterbatches)</p>
<p>Condicionantes as serem cumpridas em 90 dias</p> <p>I – apresentar projeto de análise de risco para toda a unidade fabril, contemplando principalmente risco de incêndio.</p> <p>II – desenvolver higiene industrial, segurança do trabalho e do meio ambiente para todos os funcionários da empresa, de acordo com as normas da ABNT.</p> <p>III – fica proibida a geração de qualquer efluente</p>
<p>20 – 2001 - Empreendimento Estação Coletora de Petróleo e Gás-ECOL</p>

Empreendimento implantar Estação Coletora de Petróleo e Gás-ECOL – 470.000m³/t de gás e 470m³/t líquido

Condicionantes a serem cumpridas:

I – adotar como procedimentos de implantação, as recomendações contidas no estudo de perigo e operabilidade e Plano de Contingência do Recôncavo.

II - Encaminhar todos os resíduos não recicláveis decorrentes da atividade de implantação da estação, para disposição final em aterro sanitário ou industriais licenciado pelo CRA.

III – Executar todos procedimentos de soldagens, testes hidrostáticos e de estanqueidade de tanques, linhas e válvulas de acordo com as normas da Petrobrás.

IV – implantar a Estação Coletora de Óleo e Gás de Massapé de acordo com o projeto apresentado ao CRA, ficando vedada qualquer alteração sem expressa concordância do CRA.