

## Capítulo IV

contribuição crítica ao exercício de gestão do meio ambiente pelo governo de Estado

Jozimar Paes de Almeida

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ALMEIDA, JP. Contribuição crítica ao exercício de gestão do meio ambiente pelo governo de Estado. In: *Errante no campo da razão: o inédito na história; contribuição para um estudo de história e ecologia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, pp. 51-77. ISBN 978-85-99662-70-0. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

## CAPÍTULO IV

# CONTRIBUIÇÃO CRÍTICA AO EXERCÍCIO DE GESTÃO DO MEIO AMBIENTE PELO GOVERNO DE ESTADO

*Dever-se-ia dizer, antes, que o homem é um animal louco que, por meio de sua loucura, inventou a razão. Sendo um animal louco, ele naturalmente fez dessa sua invenção – a razão – o instrumento e a expressão mais metódica de sua loucura*

Cornelius Castoriadis

### Recorte da análise

Estabeleço neste último capítulo um balizamento exemplificador de uma prática de intervenção no meio ambiente, fundamentando-o espacialmente no Brasil. Como se sabe trata-se de um país absorvido pelo sistema capitalista internacional vinculado a laços financeiros, comerciais, tecnológicos, políticos e culturais com os países fortemente industrializados e dominantes.

Tais países são constantemente entendidos, pelos mais diversos setores da sociedade brasileira, como exemplos bem sucedidos de modelo de desenvolvimento econômico, o qual se pretende copiar com o intuito de reproduzi-los no território nacional.

Nesta tentativa de mimetismo absorve-se o sentido e os valores de um modelo sócio-econômico que procura determinar todas as dimensões da sociedade. No entanto, em todas elas existe uma dinâmica própria, que inclui nesta cópia fatores caracteristicamente nativos, frutos de sua formação. No decorrer deste capítulo alguns destes fatores irão surgir, marcando peculiaridades que dizem respeito à constituição do Estado brasileiro.

Recorto esta análise mais profunda e direcionadamente na prática organizativa regulamentadora e fiscalizadora que os governos federal e estadual, neste caso o governo do Estado de São Paulo, realizam na gestão do Estado em relação ao meio ambiente: os EIAs-RIMAs.

Observaremos mais detidamente o que ocorre lá pelo início dos anos 80, traçando um histórico da legislação que aborda a questão ambiental e nessa época que se coloca em evidência a Política Nacional do Meio Ambiente, pela edição da Lei No. 6.938 de 31 de agosto de 1981 e que se inicia um trabalho mais analítico e sistemático por parte do Estado sobre as atividades degradadoras do ambiente, através dos Estudos de Impactos Ambientais e seus respectivos Relatórios de Impactos Ambientais.

Os assim chamados Estudos de Impactos Ambientais - EIAs e Relatórios de Impactos Ambientais - RIMAs constituem um dos elementos de minhas reflexões e constatações, pois eles são, segundo minha visão e análise, os instrumentos utilizados para se justificar a realização de um determinado empreendimento como atividade humana transformadora do meio social e natural orientada para determinados fins.

Os EIAs-RIMAs apresentam através de estudos produzidos por grupos multidisciplinares, debates em audiências públicas e julgamentos por órgãos ambientais como o Conselho da Secretaria do Meio Ambiente - CONSEMA, os elementos referenciais de valores que indicam um sentido à

sociedade. Uma abordagem mais incisiva sobre os desdobramentos de todo este processo, ocorrerá no transcorrer deste capítulo.

Antecipo neste momento minha consideração inicial sobre os mesmos: o Estudo de Impacto Ambiental é um instrumento de execução de política do meio ambiente, formado por um conjunto de procedimentos técnicos, científicos e administrativos visando à identificação, previsão, valoração dos impactos e a análise das alternativas de uma determinada ação proposta.

Este estudo realiza-se por intermédio de uma análise sistemática dos impactos ambientais que podem ocorrer por ocasião do estabelecimento de uma atividade potencialmente poluidora. Ele analisa também suas diversas alternativas, tendo o estudo como objetivo o embasamento das decisões a respeito do licenciamento de tal empreendimento. O relatório de Impacto Ambiental - RIMA é o documento que sintetiza as suas conclusões, procurando transmiti-las em uma linguagem acessível ao público leigo.

Entendo, segundo minha opção de abordagem, que o governo de Estado é ocupante de um espaço de luta e de representação social das classes em confronto, dominado hegemonicamente pela classe burguesa.

O governo de Estado na maioria das vezes, realiza ações que venham ao encontro dos interesses do setor privilegiado, expressando assim determinados valores dominantes desta sociedade. Ele acaba exercendo também o seu controle sobre a política ambiental praticada pelo conjunto da sociedade, através de seus instrumentos de coerção, dentre estes os EIAs-RIMAs.

Esta análise da gestão dos problemas poluidores inclui necessariamente também a verificação da atividade concreta de atuação do Conselho da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, o que será abordado posteriormente.

O Estado de São Paulo caracteriza-se por ser o mais industrializado da União, o mais populoso e o de atividades econômico-financeiras mais intensas. Correspondentemente proporcional a estas atividades, ele apresenta sérios problemas de degradação ambiental e realiza através de sua Secretaria de Estado do Meio Ambiente o maior volume dos estudos e julgamentos sobre os mesmos.

### **Legislação ambiental: roteiro e considerações**

Apresento aqui, sob a forma de roteiro cronológico entremeado com algumas considerações, a legislação ambiental (federal e estadual que trata mais especificamente dos EIAs-RIMAs. E apenas por intermédio destas informações explanativas e comentadas sobre a legislação que se poderá adquirir um mínimo possível de embasamento para que num segundo momento se possa alcançar a compreensão da problemática da intervenção do Estado no meio ambiente e dos EIAs-RIMAs.

Registro a origem da legislação destes EIAs nos Estados Unidos da América - EUA, em seguida percorro um caminho institucional através da legislação brasileira, incluindo também a promulgação das leis de criação e regulamentação dos órgãos públicos ambientais.

Entendo que através de uma visualização crítica e histórica dessa legislação e do exercício do governo de Estado na gestão do meio ambiente, poderei desvendar as escolhas realizadas na intervenção sócio-ambiental.

Os Estudos de Impactos Ambientais tiveram sua origem no final da década de 60, mais precisamente em 1969, nos EUA quando o Congresso deste país, pressionado pela população mobilizada pelo movimento ambientalista, instituiu uma lei denominada: "National Environmental Policy Act -NEPA".

Esta lei obrigou o governo federal norte-americano a adotar um estudo detalhado dos impactos ambientais em seus principais empreendimentos, planos, programas, projetos e legislação; que pudessem ter um efeito deletério ao meio ambiente.

Este estudo chamado pela terminologia norte-americana: Environmental Impact Statement - EIS, deve ser feito de uma forma interdisciplinar, sistemática, utilizando-se das ciências ambientais e procurando-se assegurar um uso natural, social e planejado do meio ambiente.

Esta Declaração de Impacto Ambiental tem sua versão portuguesa do termo: Estudo de Impacto Ambiental ou Avaliação de Impacto Ambiental, que será especificada posteriormente.

No Brasil a intervenção do Estado na área de controle da poluição inicia-se a partir do ano de 1960, com a criação da Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das águas e do Ar (CLPAA) em São Paulo.

Esta intervenção prossegue em 1961 com a promulgação do Código Nacional de Saúde e em 1962 com a criação do Instituto de Engenharia Sanitária (IES) no Rio de Janeiro. Neste momento a preocupação de controle administrativo por parte do governo está mais voltada “ao estabelecimento de normas e padrões ambientais”<sup>1</sup>.

Na década de 70 os eventos mundiais anteriormente explicitados: 1º Encontro da ONU sobre Meio Ambiente em 1972, em Estocolmo, a divulgação do estudo Limites do Crescimento realizado pelo Clube de Roma e a crise do petróleo, consolidam um reconhecimento público, internacional e nacional, da problemática ambiental.

Estes eventos exercem uma influência junto ao governo brasileiro, forçando-o a adotar uma postura pelo menos no que diz respeito à criação e constituição de uma legislação e de um órgão federal capazes de enfrentar a poluição ambiental.

Como resultante dessa ação reivindicatória, o governo Federal criou um órgão público específico para abarcar esta problemática, instituído-o no âmbito do Ministério do Interior: a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, a qual se constituiu no “ponto focal na configuração da legislação ambiental para todo o País”<sup>2</sup>.

Percebe-se neste decreto gerador da SEMA, transcrito abaixo, uma preocupação documental explícita, em que o desenvolvimento nacional e do progresso tecnológico, trazem implicações para a conservação do meio ambiente. Portanto, para o legislador tais fatores são considerados como diretamente correspondentes.

Decreto Federal No 73.030 - 30/10/ 73.

Parágrafo 2º O Ministério do Interior atuará em articulação com o ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que examinará principalmente as implicações, para a conservação do meio ambiente, da estratégia de desenvolvimento nacional e do progresso tecnológico, este último aspecto em coordenação com o Conselho Nacional de Pesquisas. (grifos meus).

Outro decreto importante para se situar o contexto das ações do Estado referentes à política ambiental é o que dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industrial (Nº 76.389 3/10/1975).

A preocupação apresentada por este decreto se refere a cautela de se ao adotar os critérios,

---

<sup>1</sup> CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli - Meio ambiente e políticas públicas. a atuação da FEEMA no controle da poluição industrial, p. 56.

<sup>2</sup> Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento-Subsídios técnicos para elaboração do relatório nacional do Brasil para a conferência das nações unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, p. 38.

normas e padrões de proteção ambiental, estes não deveriam obstar “indevidamente o desenvolvimento econômico e social do País” (art.3º, parágrafo único). Entendo tais preceitos privilegiados, como valores dominantes adotados pelo Estado.

E bom lembrar como referência que foi em 1975 que o governo militar comprou de empresas e do governo alemão, a usina nuclear de Angra dos Reis, gastando milhões de dólares em um artefato perigoso e que até agora não gerou eficientemente nenhum kilowatt comercial. O governo segue uma opção de desenvolvimento a qualquer preço, princípio do qual não abre mão.

Determina também este Decreto, normatizações sobre penalidades à serem impostas aos poluidores, por transgressões das regras ambientais, prevendo-se que quando a penalidade tratar da suspensão das atividades (art.5º item c), esta decisão seria de competência exclusiva do Poder Público Federal (art.5º parágrafo único), sendo decidida pela Presidência da República, por proposta do Ministério do Interior, ouvido o Ministério da Indústria e do Comércio (art.6º).

Percebe-se aí o cuidado adotado na suspensão de uma atividade intensamente poluidora considerada de relevância tão grave que só poderia ser tomada pela autoridade máxima do País, a qual iria se preocupar especialmente com a sua importância industrial e comercial.

Isto não significa somente que a poluição está envolvida diretamente a tais atividades, mas que o valor destas é privilegiado e determinante para se poder avaliar a sua diminuição, supressão ou continuidade. Note-se finalmente que não são considerados, por exemplo, os valores da saúde, habitação e educação, já que os ministérios que se ocupam deste campo de atuação não estão incluídos entre os que deveriam ser ouvidos.

Neste Decreto encontra-se ainda o mapeamento nacional, por regiões e bacias hidrográficas, das áreas críticas de poluição relacionadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento do governo militar de Ernesto Geisel (art. 80).

Sem dúvida, não é por acaso, que se pode observar que, as regiões mais altamente poluídas encontram-se localizadas nas grandes capitais de estados fortemente industrializados. O ordenamento que se segue parece ter sido construído segundo uma ordem decrescente de magnitude de poluição devido à grandeza em dimensão e de produção industrial das metrópoles: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, Curitiba.

Este ordenamento parece hierarquizar também regiões onde se concentram pólos petroquímicos ou siderúrgicos como: Cubatão e Volta Redonda e ainda nas Bacias Hidrográficas que recebem os efluentes dessas regiões tais como: Médio e Baixo Tietê, Paraíba do Sul, Rio Jacuí e Estuário do Guaíba, e de Pernambuco.

Na década de 80, consolida-se uma base jurídica que fundamenta os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e da Avaliação de Impacto Ambiental.

Lei Nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981.

Destaco inicialmente nesta Lei, o seu artigo 20, que trata do objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, justificando-o em ordem de valor decrescente, segundo meu entendimento, pelo desdobramento seqüencial de metas. Noto na redação do texto que a escolha pelo desenvolvimento sócio-econômico vem antes da dignidade da vida humana.

“Art.2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao (1º) desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da (2º) segurança nacional e à (3º) proteção da dignidade da vida humana,” (observação: inseri deliberadamente, tanto os grifos quanto esta numeração ordenada entre parênteses). Observe-se ainda no que no primeiro inciso deste artigo o meio ambiente é considerado um patrimônio público de uso coletivo:

1- ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. (grifos meus).

No que se segue, encontro definido o que se entende por meio ambiente e por recursos ambientais, respectivamente:

Art.30- Inciso 1 - meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

Estes incisos apresentam uma definição de que o planeta como um todo é meio ambiente e recurso ambiental, desta forma patrimônio público de uso coletivo como anteriormente afirmado. Ao compreender assim, vejo aí uma contradição em relação a existência de propriedade privada destes elementos citados, pois não se pode considerá-los como sendo patrimônio público de uso coletivo, devido aos direitos autocráticos de gestão dos mesmos por seus proprietários. Tal poder gera profundas conseqüências sociais nos aspectos de opressão sócio-econômica e degradação ambiental.

Neste terceiro artigo pode-se ainda destacar, o que a Lei entende por degradação da qualidade ambiental, por poluição e por poluidor:

II - degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente; III - poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

IV- poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

Poder-se-ia entender, em decorrência, que a propriedade privada dos meios de produção é uma poluição, pois suas atividades prejudicam o bem-estar, a segurança e a saúde da maior parte da população. Isso ocorreria, por estar ela alijada dos meios que lhes significariam a manutenção da própria vida, já que tal propriedade é privilégio de apenas uma minoria.

Observo também que toda atividade produtiva, segundo a dispersão energética e as alterações na estética que dela decorrem, atingem diretamente os itens c e d deste terceiro inciso, afetando irremediavelmente o meio ambiente. Quanto aos padrões ambientais do item e, estes são estabelecidos majoritariamente conforme os interesses do setor socialmente hegemônico.

Quando na Lei é tratado os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, esta estabelece que deve visar “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”; considerações que ao meu ver, são comprovadoras de que tais relações estavam ocorrendo de forma incompatível (art.4, Inciso I).

Criou-se nesta Lei o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, constituído por

órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (art. 6º).

Assim também como o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é criado nesta Lei, sendo integrado por representantes dos Governos dos Estados, por Presidentes das Confederações Nacionais da Indústria, da Agricultura e do Comércio, bem como por representantes das Confederações Nacionais de Trabalhadores destes setores, respectivamente, os Presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, e por dois representantes de Associações legalmente constituídas para a defesa do meio ambiente, a serem nomeados pelo Presidente da República. Percebe-se, claramente, a ínfima participação da sociedade civil neste contexto, através de suas associações, mesmo assim controladas diretamente pelo Poder Executivo Central (art. 7º).

Quanto à competência do CONAMA, este deveria de forma geral estabelecer normas e critérios para licenciamento de atividades poluidoras, realizar o controle e manutenção da qualidade ambiental, fixar padrões de poluição dos meios de transporte, determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos ambientais de projetos públicos ou privados e decidir sobre multas e outras penalidades impostas pela SEMA (art. 8º).

Destaco ainda entre os principais instrumentos de Política Ambiental do CONAMA - “a avaliação de impactos ambientais” (art.9º Inciso III), a qual será efetivamente regulamentada pela resolução No. 001 do CONAMA de 1986, quando poderei abordar mais detalhadamente suas características.

Para finalizar as considerações sobre esta lei, privilegio o artigo 10º no que diz respeito à iniciativa de uma norma de prevenção a atividades poluidoras. Esta regra irá compor originariamente os Estudos de Impactos Ambientais que se pretendem analisadores prévios dos prováveis efeitos degradadores de um empreendimento.

Art.10- A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Reserva-se ainda no quarto parágrafo deste mesmo artigo, a competência exclusiva ao Poder Executivo Federal a decisão para instalação de pólos petroquímicos, cloroquímicos e nucleares, ouvindo-se apenas os Governos Estadual e Municipal.

Chamo a atenção para o fato de que a comunidade regional ou local que vai ficar sob pressão intensa de poluentes, sofrendo danos às suas saúde, segurança e bem-estar não tem direito de decisão sobre a aceitação ou não da instalação.

Em 1982, depois de dezoito anos de governos estaduais indicados pelo poder executivo federal ocorrem as primeiras eleições diretas para os governos, inaugurando um processo mais amplo de abertura política. No caso do governo paulista, este orgulha-se de ser o primeiro a fazer valer a obrigatoriedade de confecção dos Relatórios de Impactos Ambientais<sup>3</sup>.

Estes estudos tiveram suas especificações regulamentadas em decreto, do que destaco em seguida a norma que trata do Licenciamento das Atividades potencialmente poluidoras, dependentes agora de prévio licenciamento do órgão estadual competente.

Decreto Federal No 88.351 de 10 de Junho de 1983.

---

<sup>3</sup> SÃO PAULO, GOVERNO DO ESTADO - A batalha do meio ambiente no governo montoro, p.11.

Art.18 A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como 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.

Neste decreto não ocorre ainda uma declaração mais detalhada sobre os estudos exigidos para se averiguar os impactos ambientais. No entanto, já se inicia uma caracterização geral dos elementos necessários para a constituição de um trabalho do gênero.

Parágrafo 1- Caberá ao CONAMA fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo entre os outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas;
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

Pretende-se também no segundo parágrafo deste decreto, que os custos para a realização de tais estudos corram por conta do empreendedor do projeto, objetivando evitar despesas oriundas de fundos públicos.

Parágrafo 2º - O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados, e constituirá o Relatório de Impacto ambiental - RIMA, correndo as despesas por conta do proponente do projeto.

Garante-se no terceiro parágrafo ao empreendedor quando se tratar de sigilo industrial a incolumidade de seu segredo, assunto este que a meu ver não foi suficientemente explorado nestas normatizações.

Parágrafo 3º - Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o RIMA, devidamente fundamentado, será acessível ao público.

As especificações que tentam dar conta deste segredo industrial são justificadas pela guerra de mercado, o que, na atual situação de mercado concorrencial, faz parte das regras do jogo. No entanto tais normas podem se sobrepor, por exemplo, a questões de saúde pela ingestão de substâncias químicas, sem que se possa saber a sua verdadeira composição e seus efeitos no organismo humano.

No quarto parágrafo, apresenta-se também obrigatoriedade da divulgação pública dos pedidos de licenciamento, renovação e concessão de licença, que veio a contribuir através da informação para uma mobilização de setores da população interessados nos assuntos em questão.

Parágrafo 4º - Resguardado, o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença, serão objeto de publicação resumida, paga pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação regional ou local, conforme modelo aprovado pela SEMA.

Passo agora a comentar o Decreto Estadual No. 20.903/ 1983, que criou no Estado de São Paulo o CONSEMA com as atribuições que estão especificadas na nota<sup>4</sup>, do presente trabalho.

---

<sup>4</sup> São estas as seguintes atribuições previstas nestes incisos do artigo primeiro: I- propor e acompanhar a política do Estado na área de preservação e melhoria do meio ambiente; II- propor normas e padrões estaduais de controle e

Considero ser privilegiado neste momento uma reflexão sobre a correlação de forças presente na constituição de seus membros.

São dezesseis pessoas os integrantes deste Conselho, presidido pelo Governador, acompanhado de seis Secretários de Estado e de dois Presidentes de Companhias Estatais; perfazendo nove membros diretamente representantes do governo Estadual.

Os sete membros restantes são convidados pelo Governador do Estado, sendo que dois destes são também funcionários do governo estadual e do federal, um Procurador Geral da Justiça do Estado de São Paulo, e um representante da Secretaria Especial do Meio Ambiente do Governo Federal. Para completar o conselho - cinco pessoas representativas da sociedade civil vinculadas à proteção ambiental.

Nota-se claramente nesta composição um desequilíbrio na representação de forças, pois se os representantes do governo votarem em bloco apoiando uma determinada proposta, terão sempre condições de aprovar os seus interesses, gerando o perigo do conselho ser apenas uma farsa democrática legitimadora do poder estatal.

Tratarei posteriormente de modificações por decretos ocorridas nesta composição, bem como dos problemas que o esquema de representação no conselho gera em matérias polêmicas.

Neste mesmo decreto considera-se ainda, (art.2º parágrafo 2) que o mandato dos membros do conselho será de dois anos. Apesar de tal designação não estar explícita, ela deve se referir somente aos membros convidados, já que o mandato do Governador é de quatro - anos e o dos ocupantes dos cargos de confiança como secretários de Estado e presidentes de companhias estatais duram no máximo. Até o final do mandato do governo e no mínimo até que os interesses dos setores políticos dominantes na esfera do Estado resolvam substituí-los

A partir deste momento irei realizar considerações sobre a resolução, que estabelece critérios básicos e gerais para a implementação da avaliação de impactos ambientais. Inicialmente não irei problematizá-las, o que ocorrerá num item posterior quando analisarei exemplos de EIAs-RIMAs.

Resolução CONAMA No 00 I, de 23 de Janeiro de 1986

O artigo primeiro estabelece uma definição do que é impacto ambiental, baseado fundamentalmente na citada Lei 6.938 de 1981 (art.3º inciso II e III).

No artigo 2º desta resolução, apresenta-se em forma de lista uma gama de atividades de grande potencial modificador do meio ambiente, integrando um marco exemplar para as exigências de estudos de impactos ambientais em nível nacional. Estas atividades referenciais devem ser submetidas à aprovação do órgão estadual competente, para que possam ser licenciadas para entrarem em funcionamento.

Reserva-se ao órgão federal Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA a aprovação dos EIAs-RIMAs definidos em lei como de competência federal (art.3º). Quanto ao licenciamento das atividades poluidoras, este deve ser feito pelos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA responsáveis por sua autorização, e devem compatibilizar as fases de planejamento e implantação das mesmas, sujeitando-se aos critérios e diretrizes gerais contidas na resolução, segundo as características de cada atividade e seu processo de planejamento e implantação (art.4º - art.5º).

---

manutenção da qualidade do meio ambiente; III- estabelecer diretrizes para a defesa dos recursos e ecossistemas naturais do Estado; IV- propor e coordenar a implantação de áreas de preservação de relevante interesse ecológico e unidades ecológicas multissetoriais; V- apoiar a pesquisa científica na área de conservação e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais; VI- promover atividades educativas, de documentação e de divulgação, no campo da conservação e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais; VII- elaborar seu regimento interno.

A resolução determina que as exigências mínimas em atividades técnicas a serem realizadas para a confecção do EIA, devem conter: 1º diagnóstico ambiental da área de influência do projeto que considere: o meio físico, o meio biológico, o meio sócio-econômico; 2º análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; 3º definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e 4º elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos. Podem ainda ser acrescidas instruções adicionais que sejam peculiares ao projeto, fornecidas pelo órgão ambiental responsável pelo seu licenciamento (art.6º).

Há também a exigência para que a realização do EIA-RIMA seja feita por uma equipe multidisciplinar habilitada, responsável tecnicamente pelos estudos apresentados, sendo que a mesma não deve ser dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto (art.7º). Fica estabelecido ainda que todas as despesas referentes a realização do EIA-RIMA são de total responsabilidade do proponente do projeto (art.8º).

A normatização considera que o RIMA, deverá refletir as conclusões do EIA, se apresentado com objetividade e em linguagem acessível, contendo no mínimo o seguinte:

1º) objetivos e justificativas do projeto e compatibilidade com políticas governamentais; 2º) descrição do projeto e suas alternativas ecológicas e locais, especificando-os com todos os fatores envolvidos na ação; 3º) síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência do projeto; 4º) descrição dos prováveis impactos ambientais da atividade e os critérios adotados para a identificação destes, com a quantificação e sua interpretação; 5º) caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização; 6º) descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras, mencionando os impactos que não puderem ser evitados e o grau de alteração esperado; 7º) programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; 8º) recomendação quanto à alternativa mais favorável (art. 9º).

O estabelecimento de prazos para que o órgão ambiental responsável pela análise e julgamento do EIA-RIMA, deva se manifestar será estipulado à partir da data de recebimento dos mesmos (art.10º).

E fechando esta seqüência de artigos com o 11º, constato um desdobramento do seu teor de origem (Lei 6.938/81, art.18º, parágrafo 4) que trata do sigilo industrial e da divulgação do RIMA ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação do órgão de controle ambiental correspondente e os órgãos públicos que manifestarem interesse, receberão cópias do RIMA. Quando o órgão público responsável pelo licenciamento julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto seus impactos ambientais bem como a discussão geral do relatório.

Com estes onze artigos arrolados que compõem a Resolução CONAMA Nº 001/1986, definiu-se mais claramente através da legislação, uma normatização específica dos EIAs-RIMAs.

Em 1986, o governo paulista, criou também a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e instituiu o Sistema Estadual do Meio Ambiente, com o objetivo de ligar as atividades de defesa, preservação e melhoria do meio ambiente (Decreto Nº 24.932 de 24/03/86).

Dois anos após, em 1988, foi incluído na legislação estadual que trata das atribuições do CONSEMA (Decreto Nº 20.903 de 1983) o encargo de “apreciar relatórios de impacto do meio ambiente na forma da legislação pertinente” (Decreto Nº 28.623 de 1988).

Fruto deste arcabouço da legislação citada e de uma preocupação ambiental planetária divulgada cotidianamente pela mídia e ainda por uma mobilização de parlamentares constituintes que formaram a chamada frente verde no Congresso Nacional, elaborou-se no Brasil, em outubro de 1988, a primeira constituição federal 110 mundo, a exigir o EIA.

Constituição Brasileira de 1988 Capítulo VI do Meio Ambiente. Art. 225. Parágrafo 1º.

Inciso IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, que se dará publicidade;

Com a produção deste aparato legal, forma-se um conjunto de regulamentações que irá coordenar, na sociedade brasileira, as intervenções das atividades produtivas no meio ambiente. Isto não significa dizer que tal legislação seja cumprida totalmente, ou que seja a ideal e definitiva. Devo salientar que a sociedade é dinâmica e ainda, que subjaz a este conjunto de leis uma preocupação valorativa a qual considero uma peça importante para a sua interpretação. Trata-se da constante utilização do termo racional na seguinte formulação: “Uso racional dos recursos ambientais”<sup>5</sup>.

Detenho-me em uma análise deste termo por considerá-lo importante e porque o mesmo perpassa a legislação como um fator que define a ação do uso dos recursos ambientais, justificando-a ou condenando-a cabal e irremediavelmente. No entanto, qual é o significado de racional? Ou melhor, como ocorre o seu processo de definição; Quem, quando e o quê define este significado?

Seu sentido é único e estanque segundo a época, o momento e os autores de sua definição? Entendo que este termo está inserido historicamente, sendo utilizado como um instrumento, na maioria das vezes, para uma determinada ação, plano ou proposta de estruturação de domínio da sociedade, por uma classe ou setor social; constituindo-se em uma escolha política. Apesar desta abordagem já ter sido contemplada no terceiro capítulo deste livro, nada me impede de realizar ainda estes breves comentários a respeito.

O homem ao tomar conhecimento de sua sapiência soube que podia elaborar pensamentos sobre a mesma, isto é, produzir conhecimento do conhecimento. Por que é que neste movimento complexo de reflexão humana, considera que outros homens não se utilizaram deste processo de racionalidade junto a utilização do meio ambiente?

A legislação expõe que é preciso um uso racional do meio ambiente, significando que o mesmo não esta sendo utilizado desta forma. Mas como isso poderia ocorrer, se a característica peculiar dos homens é a razão? Ou será que em determinados momentos o homem não a utiliza? Se isto é deliberado é por que há uma razão, o que não deixa de ser uma contradição, pois desta forma estaria se utilizando dela para agir e se não é, representa um momento de demência, ou haveriam mais de uma forma de razão?

Uma das possíveis respostas à estas indagações, está contida no contexto histórico em que a racionalidade está imersa. Esta possui um significado hegemônico concedido pela classe dominante. Quando em um momento histórico, constatam-se sinais claros de esgotamento e degradação dos recursos ambientais, ou seja, percebe-se que a natureza não é infinita e muito menos a produção de mercadorias, intensificam-se neste momento os estudos ecológicos sobre o funcionamento do ecossistema.

No entanto, este julgamento é aceito predominantemente a posteriori da ação realizada, quando a intensa exploração e devastação do meio ambiente, já não significam mais a utilização racional dela para o desenvolvimento e o progresso. Neste caso a utilização do argumento, em princípio incontestável do uso da razão, está vinculado a um outro momento histórico.

---

<sup>5</sup> Decreto Federal No. 73.030 de 1973 = art.1º / art.4º; Lei nº 6.938 de 1981 art.2º Inciso VI, Art.4 IV - VI - e Art.8 VII, Art.13 III; DECRETO nº 88.351 de 1º de junho de 1983 Alt. 7 – IX - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SAO PAULO, 1989 Art. 269 Parágrafo 1º- e 2º; Lei nº 8.028 de 12 de abril de 1990 Art. 12.

Em vista das dificuldades percebidas, inicia-se a construção de uma estratégia do sistema econômico vigente, tentando adequá-la à essa nova situação sem perder seus fundamentos. E assim que, através da intensificação da produção de bens distintivos, explora-se a sofisticação das mercadorias, vende-se ininterruptamente a última invenção tecnológica que concede ao seu possuidor o signo do status.

A última produção ideológica é pertencer à grife verde, enquanto o império da racionalidade consubstancia-se no desenvolvimento sustentável. O que não significa dizer que as formas contestadas de exploração do meio ambiente, que por enquanto são hegemônicas no mundo, não foram produzidas racionalmente. Foram sim, segundo a época e os interesses da classe social dominante.

Se as formas de exploração ambiental foram inadequadas, é porque sabemos mais atualmente sobre o complexo funcionamento da natureza do que na época, o que não nos dá o direito de considerá-las irracionais e por sua vez também não significa a sua justificação.

Ao meu ver o importante é considerar que a racionalidade é um instrumento constantemente, mas não totalmente, regido por interesses do poder de subjugação e exploração. Isso se passa não somente nos domínios da natureza mas também, fundamentalmente, sobre o próprio homem. A razão comporta criação, destruição, dominação emancipação e liberdade.

Na estratégia do desenvolvimento sustentável pretende-se compatibilizar a produção humana com o funcionamento ecossistêmico, anteriormente especificado. Essa adaptação adequada foi auto-denominada por seus autores de racional. E importante lembrar que esta produção se encontra atualmente no sistema capitalista. “O problema ambiental é consequência do modelo de desenvolvimento econômico capitalista, exportador e dependente”<sup>6</sup>.

Seria portanto possível adequar esta produção ao fluxo da biomassa energética? E quanto à continuidade da exploração humana? Já que estudo a indeterminação histórica, que implica em alternativas de escolhas e realizações, saliento que não existe apenas esse caminho do desenvolvimento sustentável a ser percorrido.

São os homens que constroem os seus roteiros no dia-a-dia conforme as condições históricas dadas, o que pressupõe várias alternativas nessa incógnita. Como exemplo podemos indagar: é possível aceitar como racional o término da servidão humana, podendo o desenvolvimento sustentável comportar tal alternativa?

Será que podemos nos considerar como senhores do destino, ao visualizarmos atender as necessidades das futuras gerações?<sup>7</sup>.

O próprio governo estadual através da secretaria do meio ambiente, considera que ocorre um conflito entre a preocupação preservacionista e o processo de industrialização. E afirma que as políticas de desenvolvimento não levam em conta, nas suas formulações, os aspectos ambientais, ocasionando posteriormente, problemas de difíceis e custosas soluções.

O problema da transformação da economia destruidora do meio ambiente, em uma economia que promova o desenvolvimento sustentado, é visto pelo Programa Nacional do Meio Ambiente como:

Possível via adoção de uma política definida de formação e alocação de pessoal e

---

<sup>6</sup> CETESB - Documento final - Seminário sobre política nacional do meio ambiente, p. 3.

<sup>7</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO - Política estadual do meio ambiente e dos recursos naturais, aprovado pelo conselho estadual do meio ambiente do Estado de São Paulo - CONSEMA e pela comissão de meio ambiente da Assembléia Legislativa em 1984. “III- Diretrizes. 1- Desenvolvimento Sustentado. - Promover o desenvolvimento de tecnologias brandas, de acordo com as necessidades da população e das gerações futuras.” p. 7.

de aquisição de equipamentos que procurará dotar -pelo menos as regiões do País consideradas prioritárias - de condições humanas, tecnológicas e de infra-estrutura capazes de viabilizar a efetiva utilização de técnicas modernas - como as de sensoriamento remoto - no trato das questões ambientais<sup>8</sup>.

Este encaminhamento de solução é simplista e reducionista, pois aborda a problemática de uma forma em que a saída proposta se dará através de equipamentos tecnológicos, formação e alocação de pessoal, excluindo sintomaticamente transformações nas características dos meios e das relações de produção.

## **Etapas e aspectos do processo de EIA-RIMA**

As etapas do processo de instalação do empreendimento potencialmente poluidor no meio ambiente, a ser analisado e julgado nas instâncias dos órgãos públicos responsáveis (CONAMA e CONSEMA) para a autorização de sua instalação, funcionamento e fiscalização, inicia-se com o plano de uma empresa empreendedora que se interessa por realizar uma obra contida no artigo 2º da Resolução CONAMA NO 001/86.

A partir dessa constatação, a empresa contrata uma equipe multidisciplinar habilitada, para realizar o estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental da obra projetada. Devido a esta obrigatoriedade, houve uma ampliação das firmas de engenharia consultiva para atender esse novo filão do mercado. Efetuada a elaboração dos dois documentos, estes são enviados para o órgão ambiental responsável pela sua análise e julgamento.

Com a entrada no órgão dos referidos documentos, estipula-se um prazo para que sejam dados os pareceres técnicos e administrativos por uma equipe de funcionários encarregada de analisar tais estudos. Havendo irregularidades os mesmos podem até ser devolvidos para serem corrigidas, ou ser considerados previamente inviabilizados. Só depois de vencida esta etapa é que o Conselho Ambiental irá julgá-los.

E no transcorrer desta última fase que podem vir a ocorrer audiências públicas, dependendo do interesse e da mobilização de setores da população que se sentirem afetados com a obra. Tanto na audiência pública, quanto no julgamento do empreendimento pelo Conselho, a equipe multidisciplinar contratada pelo empreendedor tem direito de participar, expondo e debatendo seu estudo.

Mesmo depois de aprovada a realização da obra deve-se continuar pelo órgão ambiental, os trabalhos de fiscalização e monitoragem das medidas mitigadoras dos impactos.

Todas as ações realizadas no meio ambiente podem vir a ser compreendidas como impacto ambiental. No entanto, através de escolhas de natureza técnica, política ou social é que são qualificados distintamente os impactos. Alguns são considerados como relevantes, dignos de EIAs e outros não.

A noção de meio ambiente abordada na legislação, a opção política de um governo, os interesses de grupos sociais e a competência técnica definem os elementos e parâmetros considerados importantes para serem aceitos como “impacto ambiental”<sup>9</sup>.

A esta problemática do estabelecimento de uma noção precisa de impacto, soma-se outra que diz respeito à sua mensuração, ou seja, como quantificar precisamente os impactos? No final do

---

<sup>8</sup> MINISTERIO DO INTERIOR / IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - Programa nacional do meio ambiente - Síntese, Brasília - D.E 1989, p.7.

<sup>9</sup> MOREIRA, Iara Verocai Dias - “Avaliação de impacto ambiental - AIA”, p.9.

capítulo 3 apresentei algumas propostas de cálculos, mas nem todos os impactos podem ser medidos, permanecendo aí uma alta carga de subjetividade na avaliação da sua relevância.

Um exemplo sobre a abordagem dos estudos ambientais, com postulação que dá ênfase à engenharia para a resolução destes estudos, foi veiculada pelo secretário do meio ambiente do Estado de São Paulo em 1989, Jorge Wilhelm, o qual considerava:

Na realidade, o objetivo dos Estudos de Impacto Ambiental é a melhoria dos projetos de engenharia pela integração da dimensão ambiental nesses projetos. No final do processo, quando todo mundo estiver fazendo Estudo de Impacto Ambiental, quando sequer for necessário avaliar ou exigir, porque todo mundo estará habituado a fazê-lo, o que nós teremos obtido? Teremos obtido um considerável avanço na técnica de fazer projeto. Porque a dimensão ambiental terá sido incorporada como uma das dimensões de qualquer estudo de engenharia, como o cálculo estrutural, como o projeto de instalações hidráulicas e elétricas, como os trabalhos de topografia em urbanizações<sup>10</sup>. (grifos meus).

Esta incorporação é importante e necessária, contudo, a dimensão ambiental não é privilégio ou responsabilidade unicamente da engenharia. Presumo isto pelos comentários da citação anterior, em que se vislumbra a formação de uma engenharia ambiental. Engenhos mecânicos possuem um funcionamento diferente de fatores ambientais. O fluxo do ecossistema não é reduzido pura e simplesmente a mecanismos isolados e controlados artificialmente. E o que dizer dos aspectos sociais?

Obras de engenharia não devem ser elevadas à categoria de realizações de caráter puramente neutro e incontestável. Elas são realizações sócio-históricas e ao analisá-las, pode-se entender porque pretendem se auto-justificarem., procurando eliminar alternativas à sua realização, pois a elas está embutido um modelo de sociedade.

Não se resolve a problemática ambiental através apenas do aperfeiçoamento no trabalho de equacionar por computadores as grandes matrizes de coeficientes técnicos e índices sociais. É fundamental que a sociedade tenha organismos democráticos de sua representação junto ao Estado. Além disso, os vínculos institucionais e sociais devem necessariamente fazer parte dos estudos para serem analisados os aspectos políticos.

Em suma, a exigência burocrática dos EIAs-RIMAs não é simplesmente uma finalidade, para incorporar nos currículos dos diversos profissionais a dimensão ambiental. A utilização dessa exigência enquanto instrumento de controle de uma melhor qualidade ambiental, tem trazido à sociedade práticas de mobilização, elaboração e decisão, no que toca ao CONSEMA e às audiências públicas que, mesmo sendo problemáticas, oferecem um aprendizado social que não pode ser expurgado simplesmente.

No que se refere às audiências públicas, cumpre lembrar que elas não são deliberativas: são espaços de discussão dos problemas e de encaminhamento de sugestões que podem ou não ser atendidas, já que o verdadeiro mecanismo decisório é o CONSEMA. Nas realizações desses eventos existem vários fatores que dificultam um aprofundamento dos estudos junto à sociedade.

Entre estes, podemos citar o tempo em que o RIMA fica disponível para consulta da população. Geralmente ele é exíguo frente à quantidade de pessoas que poderiam consultá-lo. Não existem recursos econômicos disponíveis para multiplicá-los. A linguagem do RIMA, que deveria ser de fácil entendimento para a população, raramente o é, representando uma tática de exercício de poder por parte da equipe elaboradora do RIMA.

---

<sup>10</sup> WILHELM, Jorge. “A abertura do mercado de trabalho para o profissional com formação em meio ambiente”, p. 25-26.

Nas audiências geralmente os debates são desiguais, pois a equipe consultora composta de profissionais especialistas em várias áreas dirige e monopoliza os debates. Os setores da população dificilmente contam com um apoio de especialistas independentes, que possam contra-argumentar utilizando-se também de termos científicos utilizados pela equipe de consultores.

Os setores da população diretamente afetados entram em um jogo (terminologia científica) que não manejam com habilidade e ficam à mercê do encaminhamento dos representantes dos empreendedores.

Há ainda a pressão econômica e política que é exercida pela empresa interessada na realização da obra, com divulgação favorável à sua construção em vários setores da mídia e com a cooptação de parcelas da população através de promessas de lucros, favores e empregos. Quem se atreve a opor-se ao progresso e desenvolvimento trazido por obras das empresas?

O próprio governo, que representa o Estado, considera as suas obras e projetos, como empreendimentos, que visam o desenvolvimento, a melhoria das condições do meio e a elevação do nível de vida das comunidades envolvidas.<sup>11</sup>

No entanto, constata-se que o desenvolvimento econômico tem ocasionado problemas ambientais indesejáveis, resultando numa opressão das condições de vida, desconsiderando necessidades básicas da população como desnutrição, saneamento básico, habitação e a destruição dos recursos naturais. Por isso, é necessária uma maior atenção na abordagem dos problemas ambientais aos aspectos sócio-econômicos do que tecnológicos.

Entendo que é o governo federal representando os interesses dos setores hegemonicamente dominante, é quem define o modelo de desenvolvimento. Na constatação que se segue, veiculada pelo próprio governo no Programa Nacional do Meio Ambiente é assumido que o modelo de desenvolvimento é responsável pela degradação sócio-ambiental:

A nação brasileira sofre, hoje, os efeitos deletérios de um modelo de desenvolvimento, que tem propiciado a ocupação desordenada do espaço, a exploração abusiva dos recursos naturais e a deterioração da qualidade de vida, tanto no meio urbano, como rural. O que se observa é que, em última instância, a população vem assumindo todos os custos sociais e ambientais da política econômica vigente, que não internaliza as variáveis sociais e ambientais, cotejadas “ex post” aos investimentos nos setores de produção<sup>12</sup>.

O conceito população não leva em conta as distinções entre as diferentes classes sociais, que sofrem os efeitos degradadores ambientais em intensidade maior ou menor, dependendo de seu poder econômico. Ele também não admite que esses efeitos incidem proporcionalmente em maior escala sobre a classe dominada. Podemos lembrar o caso dos impostos recolhidos da comunidade e que são geralmente aplicados em suas etapas iniciais para pavimentar, iluminar e sanear bairros habitados pela elite econômica. Um outro órgão do governo federal, o Conselho Nacional de Pesquisas - CNPq, considera que:

Apesar da propalada competência tecnológica e da qualificação institucional para atuar no meio-ambiente, o fato é que o País, como um todo, está inerte para enfrentar os problemas ambientais, por uma questão complexa, porém fundamental:

- Não há recursos econômicos suficientes, nem vontade política o bastante, nem tampouco massa técnico-científica para ver cumprida a legislação (estabelecida nos

---

<sup>11</sup> DECRETO N 95.733 de 12 de fevereiro de 1988.

<sup>12</sup> MINISTERIO DO INTERIOR (IBAMA) - Programa nacional do meio ambiente, componente desenvolvimento institucional, versão final, Brasília, D.E, 1989, p. 1.

últimos dez anos),

- Nem para ver exercida, com plenitude, a responsabilidade de centenas de instituições e organismos públicos criados para atuar na questão ambiental<sup>13</sup>.

Se recursos econômicos e massa técnico-científica dependem de fatores pouco maleáveis, por exemplo, é necessário tempo para se formar um profissional que atue profundamente na área ambiental. No entanto, tais profissionais existem no mercado de mão-de-obra, mas estão atuando em empresas de consultoria ou em outras áreas que não as de sua formação procurando uma melhor remuneração. Se assim o fazem é por estarem fundamentalmente vinculados a motivos econômicos.

No tocante aos recursos econômicos existentes em nível federal, estes são distribuídos conforme a vontade política dos detentores do poder no momento. Dessa forma, consegue-se notar que um ponto crucial da questão está ligado aos interesses que dirigem a aplicação de verbas do Estado.

O Estado enfrenta uma situação ambivalente em face da problemática ambiental, pois parte de seus órgãos institucionais constituem-se em canais de defesa de um meio ambiente saudável, enquanto paradoxalmente, outros organismos são os principais agentes de degradação. Uma das alternativas para se diminuir tal confronto deve estar no aprofundamento da democratização da sociedade, permitindo que ela possa exercer um maior controle sobre o Estado<sup>14</sup>.

A atuação do Estado na regulação das atividades ambientais envolve despesas elevadas nas áreas de administração, fiscalização e técnica, exigindo um corpo de funcionários qualificados, além de fiscalização rigorosa e julgamento ágil dos processos, com poder para aplicar e sustentar as penalidades. Se os caminhos legais para penalizar um infrator forem demorados, ou sendo cobradas multas de baixo valor, toma-se vantajoso para o empreendedor continuar poluindo e pagar quantias insignificantes ou dentro de, um longo prazo.

À medida que aumentam as exigências de controle ambiental, ampliam-se exponencialmente os custos e os órgãos ambientais responsáveis pelo processo de EIA-RIMA, funcionam, na maioria das vezes, com poucos recursos financeiros. Em decorrência, não podem dispor de recursos humanos, laboratórios e materiais técnicos, para a realização de eficiente e ágil análise dos estudos. Muitos destes empreendimentos são complexos e exigem uma perícia sofisticada, aumentando ainda mais a dificuldade de fiscalizar a aplicação de medidas mitigadoras.

Conforme se acelera o processo do desenvolvimento econômico a qualquer preço, amplia-se na mesma escala a poluição, fazendo com que os órgãos estaduais de controle da mesma não consigam acompanhar esta velocidade<sup>15</sup>.

A estas dificuldades somam-se um acúmulo de EIAs-RIMAs para serem analisados, aumentando excessivamente as atividades da equipe técnica e as do Conselho. É preciso salientar ainda que ocorrem pressões de grupos políticos representando interesses econômicos que querem ver seus objetivos atendidos. Estes podem, ser inclusive e mormente o são, do próprio governo que compõe o órgão ambiental e que nomeia os integrantes do Conselho.

---

<sup>13</sup> CONSELHO NACIONAL DE PESQUISAS (CNPq.) - Subsídios ao seminário para elaboração do componente ciência e tecnologia do "projeto nacional de meio ambiente", Brasília - DF, 1987, p.8.

<sup>14</sup> MORAES, Antonio Carlos Robert - "Meio ambiente, sociedade, estado e universidade", p.157.

<sup>15</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO - Política estadual do meio ambiente e dos recursos naturais, aprovado pelo conselho estadual do meio ambiente do Estado de São Paulo - CONSEMA e pela comissão de meio ambiente da Assembléia Legislativa em 1984, p.6.

## **Constatações exemplares da prática de EIAs-RIMAs**

Para penetrar mais profundamente nesta questão, passo agora a analisar aspectos que considero significativos dos EIAs-RIMAs e das atas das reuniões realizadas pelo Conselho do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

Recordo que resguardei os meus limites de tempo de estudo e, principalmente, de constituição intelectual. Não é meu objetivo realizar aqui um estudo exaustivo de todos EIAs-RIMAs e nem o de um em particular, mas destacar em alguns eleitos, fatores que denotem expressões de valores que determinam a justificativa de suas realizações.

Todo o material que compõe minha análise dos EIAs-RIMAs e atas das reuniões do CONSEMA, encontram-se sob os cuidados da Secretaria do Meio Ambiente no Setor da Biblioteca, estando livres para a consulta pública. Eles compõem-se de dezenas de volumes, com centenas de páginas cada, trazendo em sua maioria as informações necessárias exigidas na Resolução Nº 001 CONAMA.

Os interessados diretamente pela realização das obras em todos os estudos, eram o governo do município da cidade de São Paulo e o governo do Estado de São Paulo por intermédio de seus órgãos competentes.

Meus objetos de estudo encontram-se no decorrer da gestão de três governos estaduais dirigidos por um mesmo partido político - Partido do Movimento Democrático Brasileiro. O primeiro estudo perpassa o transcorrer do Governo de Franco Montoro (1983-1987), e o maior número deles - seis - no Governo de Orestes Quéricia (1987-1991) e o último, no de Luís Antonio Fleury Filho (1991-1994).

No que tange o estudo em que o interessado era o governo municipal, refere-se ao período em que o prefeito era Jânio Quadros (1985-1989), do Partido Trabalhista Brasileiro, no momento em que o governador do Estado era Orestes Quéricia.

Todos estes governadores acima citados adotaram posturas próprias na administração e política de governo. Não pretendo realizar aqui uma análise caso a caso já que o motivo que me leva à realização da pesquisa está voltado especificamente para o contexto de valoração e o problema de representação democrática constante do processo dos EIAs-RIMAs.

Ao mesmo tempo, não desejo me isentar do conhecimento de que existem atitudes distintas entre os mesmos. No entanto, postulo que os motivos que elenquei anteriormente não se modificaram substancialmente nos períodos temporais cobertos pela minha análise. Na raiz, o sistema econômico social dominante é o sistema capitalista e nenhum desses partidos políticos ou nenhum dos seus líderes que ocupara cargos de chefia da administração pública pretenderam alterar fundamentalmente seus valores, abolindo-os ou questionando-os com firmeza.

Enfim, um estudo pormenorizado voltado para esta problemática, é tarefa aberta no campo do conhecimento. Regozijo-me por ter a oportunidade de reconhecê-la e em oferecer parcos e modestos subsídios aos interessados no assunto.

Escolhi oito entre centenas de estudos que haviam na SEMA-SP. Foram aqueles que considerei como mais sofisticados e polêmicos na abrangência do campo de estudo e na problematização sócio-política. Desde 1987 quando os EIAs iniciaram sua apresentação na SEMA, até 18 de Novembro de 1991, quando interrompi o levantamento, eram em número de trezentos e oitenta e três os EIAs cadastrados.

Destes oito me utilizei nos dois primeiros que apresento em seqüência, das atas das reuniões do CONSEMA, são eles:- EIA e ata do túnel sob o Parque do Ibirapuera da cidade de São Paulo, EIA e ata da Usina Hidroelétrica Três Irmãos. Os outros seis EIAs-RIMAs são os seguintes

projetos: Usina Termoelétrica de Paulínia, Rodovia do Sol, Ferrovia Campinas - Itirapina, duplicação da pista do trecho da Serra da Rodovia dos Imigrantes, Disposição do material dragado em áreas marginais da Represa Billings, na cidade de São Paulo e o Plano Diretor para o Porto de São Sebastião.

Privilegio em minha escolha os fatores de energia e transporte como itens fundamentais e representativos de funcionamento do sistema capitalista industrial brasileiro, pois o setor de produção industrial necessita fundamentalmente de energia para o funcionamento mecânico das suas máquinas. Para que essa produção possa escoar tanto no território nacional quanto no internacional pelo setor de exportação, a malha viária e os meios de transporte devem ser eficientes e rápidos, existindo por parte do governo estadual um privilegiamento a estes dois setores.

Com a intenção de abarcar aspectos correlatos de EIAs escolhi também o plano diretor do Porto de São Sebastião para ser relacionado com o EIA da Rodovia do Sol, e o estudo de disposição de material dragado na Billings, para exemplificar comparativamente a velocidade de produção de dejetos em uma metrópole com os problemas de sua destinação, demonstrando os elementos que são privilegiados nos cálculos econômicos.

Destaco ainda, pontos polêmicos nas duas atas arroladas - túnel sob o Parque do Ibirapuera e Usina Hidroelétrica Três Irmãos: - como a representatividade democrática do CONSEMA e a abertura de exceção: a Resolução Nº 001 do CONAMA.

O primeiro estudo analisado, envolvendo o EIA-RIMA e a ata do CONSEMA, a qual contém no seu interior dois relatórios críticos: o do Grupo de Estudos da Poluição do Ar do Instituto de Física da Universidade de São Paulo e o do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Arquitetônico do Estado de São Paulo.

Este estudo trata-se de um projeto em que o interessado era a administração da cidade de São Paulo, do então prefeito Jânio Quadros, que pretendia a construção de um túnel para melhorar o fluxo de veículos em uma região da cidade e que passaria sob o Parque do Ibirapuera.

Este Parque é composto por vários lagos, áreas verdes e de lazer, edifícios históricos, em suma, um conjunto que constitui um patrimônio histórico-ecológico no interior da metrópole paulistana, carente de espaços públicos com tais características.

O referido EIA-RIMA deu entrada na SEMA em 1987, tendo sido realizado pela J.N.S. Consultoria e Planejamento. Sobre esse estudo privilegio em primeiro lugar, a aceitação pela própria firma consultora da complexidade do problema ambiental e da inexistência de uma metodologia consolidada de aplicação universal sobre impacto ambiental, reconhecendo tal impotência devido as peculiaridades de cada EIA.

No entanto, o que se verifica é que apesar destas considerações, o EIA-RIMA adota a postura favorável à realização da obra. De qualquer forma, seria estranho se não o fizesse assim, já que a equipe consultora é contratada com esse objetivo.

Compreendo ainda que tal forma de abordar o problema, pode em uma primeira instância, escamotear a complexidade do estudo. Ao se utilizar de apenas uma opção das variáveis, aquela justifica a meta do empreendimento proposto, deixa-se de analisar uma gama de alternativas à obra em seu contexto geral.

Este reconhecimento por parte da firma consultora, serve também como uma confirmação referente à imponderabilidade de custos ambientais e sociais, da destruição, por exemplo, de um mangue com seu patrimônio genético e seu papel de assegurar fluxos no ecossistema da biosfera, ou mudando estilos de vida, seus símbolos e locais histórico-culturais.

Existe nesta relação homem-natureza uma zona de incerteza e de insegurança. Quanto tempo

leva para se estabelecer um meio humano em equilíbrio dinâmico com o ambiente? As dificuldades na realização do estudo de impacto ambiental situam-se em um campo de altíssimo risco, em que o novo e a complexidade são a sua essência.

Quanto às discussões constantes das atas do CONSEMA que envolveram este estudo, passo aqui a apresentá-las: excluiu-se desse EIA-RIMA como ocorre também constantemente nos outros, a análise que perpassa um plano de prioridades para os investimentos públicos e suas viabilidades econômicas, por exemplo: um plano diretor para a cidade.

Esses aspectos que são polêmicos e comumente considerados externos às funções do Conselho, foram propalados tanto por interlocutores e membros no Conselho, quanto pela própria empresa consultora.

Contestou-se também por intermédio de relatório do Grupo de Estudos da Poluição do Ar do Instituto de Física da Universidade de São Paulo (GEPA), apresentado à reunião do CONSEMA e citado em ata, que o EIA-RIMA não tinha quantificado e nem qualificado as previsões de impactos ambientais.

O membro do CONSEMA representante do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Artístico e Arquitetônico de São Paulo (CONDEPHAAT) ponderou que o estudo não tinha abordado os impactos sociais que envolveriam o patrimônio cultural e que as alternativas apresentadas à realização da obra eram falsas. Explicitou também que não havia a contemplação da hipótese de não execução do empreendimento.

Os EIAs-RIMAs dificilmente oferecem alternativas tecnológicas ou de localização do projeto. Quando o fazem, não as aprofundam para direcionar o empreendimento nos moldes escolhidos pelo executor. Além disso, evitam cogitar a não execução do projeto.

Apesar de todas essas apreciações desfavoráveis arroladas no processo, o Conselho, na votação final deu parecer favorável a realização da obra. Isso suscitou uma intensa revolta nos quatro representantes das entidades ambientalistas no CONSEMA.

A indignação foi tanta que eles recusaram-se a continuar participando no conselho, demitindo-se e alegando que este se constituía em uma farsa pelo fato de os membros do governo votarem em bloco, para validar os projetos de grandes empreiteiras com objetivos econômicos e de interesse político do governo estabelecido nas esferas municipal e estadual.

No que diz respeito a este aspecto da representação democrática no CONSEMA, (o primeiro de Nº 20.903/83 já citado), ressalto que nos Decretos de reformulação da constituição dos membros do Conselho, sempre houve uma maioria de representantes ligados diretamente ao governo estadual. Todos eles são ocupantes de cargos de confiança, como secretários de Estado, seus representantes ou ocupantes de empresas estatais entidades para-estatais, nomeados diretamente pelo governador.

Com referência aos representantes de associações não subordinadas diretamente ao poder executivo, o governador se reserva o direito de escolhê-los em lista tríplice a partir da indicação dessas listas pelos órgãos de origem, possuindo mandatos de dois anos e podendo ser demitidos de suas funções por vontade do governador.

Toma-se visível o poder supremo exercido pelo dirigente executivo. Como é que um conselho que se pretende potencialmente democrático, para legitimar as atividades do governo estadual, pode atuar independentemente desses mecanismos de coerção e tutela? O que está em causa é a própria noção de democracia.

A política do governo estadual, tendo neste momento o governador Franco Montoro à frente, demonstrou uma preocupação em encaminhar-se para abarcar os problemas de representação da população, propondo uma participação desta nos problemas, planos, programas e projetos que lhes

sejam concernentes. Seria interessante indagar quais deles não o são?

E melhor ainda, como estava ocorrendo esta participação? O poder executivo decide este processo conforme seus interesses, procurando justificar sua atuação por um pseudo-comprometimento da população. Insisto nisso, porque constato que participação é um termo que reveste um significado ambíguo, pois o fato de se estar tomando parte dos acontecimentos não esclarece se a população está tendo o poder de decidir e direcionar estes. Observe-se, a título de ilustração que o torturado também participa da tortura.

Um outro aspecto de abordagem dos EIAs-RIMAs diz respeito a realização e apresentação de estudos de forma parcial. Estudos de grandes obras, por exemplo, como a construção de uma hidroelétrica, de sua rede de transmissão de energia e de uma empresa produtora de alumínio junto a ela, que é altamente consumidora de energia, realizam-se em três estudos separados!

Isso ocorre em vez de se realizar, por exemplo, um EIA-RIMA de uma usina hidroelétrica, que estivesse interligado a um projeto público e claro da matriz energética e industrial do país. O que é surpreendente é que todos EIAs-RIMAs justificam a realização da obra. Se assim não o fizessem, os assessores teriam o pagamento de seu contrato de serviço rompido com o empreendedor.

Chego a constatar a existência do fato de se justificar a posteriori uma obra que já estava executada! Este é o caso da Usina Hidroelétrica Três Irmãos.

O processo referente a Usina Hidroelétrica Três Irmãos, localizada no rio Tietê município de Pereira Barreto Estado de São Paulo, deu entrada na SEMA- SP em 01/1990 sendo aprovado no mês de maio do mesmo ano. Trata-se segundo a própria CESP, de uma obra que teve os seus estudos de instalação efetuados no início da década de 1970, “época que as decisões eram tomadas por poucos”<sup>16</sup>. Aquele organismo ressalta ainda que se a opção irreversível pela geração de energia em grandes hidroelétricas fosse para ser tomada hoje, poderia ser discutida e questionada pela sociedade.

A CESP deixa claro que o momento inicial dos estudos de licença prévia e de instalação da usina, estavam determinados pela conjuntura política da ditadura militar. Desta forma, a imposição da obra seria inquestionável. No entanto, no decorrer do período da efetiva operação da usina, a conjuntura política tinha se alterado passando para um regime de democracia, o qual possibilita o exercício de uma análise crítica contestadora a obra. Neste caso, porém ela já estava praticamente realizada.

A afirmação imperativa da irreversibilidade da produção de energia por este meio, mostra a eliminação a priori de quaisquer outras alternativas. Alerto também para o fato de que grandes hidroelétricas estão sendo construídas na década de 90. E a CESP, autora do estudo e da obra analisada não questiona esta opção de geração de energia em grandes unidades, como é o caso das hidroelétricas que estão construindo no rio Paranapanema, usinas de Taquaruçu e Canoas todas no Estado de São Paulo.

A equipe consultora justifica os aspectos que mostram as grandes barragens, como obras que impulsionam o desenvolvimento regional e produzem melhoria de vida da população, que devem, por isso, ser privilegiados em vista dos impactos ocasionados como depredação ambiental e concentração fundiária. Porém, neste estudo há um reconhecimento de que impactos importantes não foram dimensionados. No caso, a ruptura dos vínculos sociais.

Percebo nesta justificação e no reconhecimento citado, a expressão dos valores da equipe da CESP. Pelo visto, danos sócio-ambientais no local da obra são relegados a segundo plano, expondo

---

<sup>16</sup> RIMA - U.H.E. Três Irmãos, CESP - São Paulo, 1990, p.1.

uma incoerência: como pode haver melhoria de vida dl população com concentração fundiária e degradações ambientais? E inegável o moto perpétuo criação-destruição, no entanto, são as opções políticas que dirigem o sentido desta escolha.

Nesta obra os estudos foram realizados pela equipe técnica do órgão estatal empreendedor da usina - Companhia Energética de São Paulo contrariando frontalmente o artigo 7º da Resolução CONAMA Nº 001/86 que diz:

o estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados.

Como se vê, mediante esta resolução, o estudo não poderia ter sido acolhido. No entanto, ele foi aceito através de pedido especial da CESP ao CONSEMA, abrindo precedentes legais para outras solicitações semelhantes. O consentimento do pedido pelo CONSEMA, se alicerçou no parecer favorável da consultoria jurídica de número 073/1990 do procurador de Estado, assistente Alaôr Café Alves, que viria tomar-se, em 1991, o sucessor do Secretário do Meio Ambiente.

Fica a constatação de que o respeito absoluto a esta prática do artigo 7º vinha ocorrendo desde a Resolução CONAMA 001 de 1986, e que neste processo abre-se uma exceção explícita. Em decorrência o vigor deste artigo perde a força de lei a cumprir.

Este caso torna-se exemplar, já que muitas outras empresas que tinham também condições de ter equipes próprias para a realização do estudo, tiveram que contratar firmas de consultoria.

Ao apresentar estas questões percebe-se, mesmo assim que, de fato, dificilmente há total independência por parte da equipe multidisciplinar contratada pelo empreendedor interessado na realização da obra, pois se os estudos revelassem a impossibilidade de sua realização ou apresentasse aspectos negativos consideráveis, a equipe poderia ser dispensada de seu contrato, sendo substituída por outra que chegasse ao resultado desejado pelo interessado.

Abordo em seguida um caso de realização de EIAs-RIMAs parciais, ambos tendo como interessado o governo do Estado e sendo interligados em um plano governamental implícito de fomentar a política de exportações, vinculada ao estilo do modelo de desenvolvimento, que foi considerada pelo próprio governo estadual como fonte emissora dos problemas ambientais.

E o caso do estudo de construção de uma estrada, denominada Rodovia do Sol, com quatro pistas de rolamento, situada no Estado de São Paulo, entre o eixo de sua capital e a segunda maior metrópole do País: Rio de Janeiro, recebendo o seu tráfego da mais movimentada rodovia federal do país: “Presidente Eurico Gaspar Dutra”. A Rodovia do Sol objetivava ligar litoral Norte de São Paulo à região do interior - Vale do Rio Paraíba, cortando o Parque Estadual da Serra do Mar onde se encontram os últimos resquícios de uma floresta abundante em biodiversidade e que margeava a maior parte do litoral brasileiro, além de ser também uma região de influência de um rico manancial aquífero, elemento estratégico para abastecimento da megalópole paulista.

Este estudo foi realizado em 1988 pela THEMAG, para o órgão estadual: Desenvolvimento Rodoviário de São Paulo - DERSA. Foi dada entrada na SEMA - SP em janeiro de 1989, sendo rejeitada a sua aprovação pelo CONSEMA em maio do mesmo ano. Este resultado só foi obtido pela pressão de grupos ambientalistas que conseguiram ampla cobertura na mídia, para denunciar vários aspectos da obra. Entre eles o desrespeito à legislação que proíbe tal empreendimento no Parque Estadual da Serra do Mar.

O outro estudo interligado foi realizado pela Hidroservice em 1987 na SEMA - SP: o EIA-RIMA do Plano Diretor para o Porto de São Sebastião, litoral norte do Estado, em que o interessado era a Secretaria de Estado dos Transportes do Estado de São Paulo. O seu Departamento Hidroviário tinha o objetivo de visar um aprimoramento de suas instalações, serviços e ampliar a

capacidade de carga do porto.

O que há a destacar inicialmente neste estudo é a simplicidade com que é abordado a questão do porto no que diz respeito ao problema de derramamento de óleo, que poderia vir a ocorrer por algum navio, devido a incidência de uma constante e intensa atividade por parte de navios petroleiros.

Eventualmente poderia ocorrer derramamento de óleo por algum navio. No entanto, essas possibilidades são mínimas, dado que os portos são regidos por leis bastante rigorosas e sujeitos a elevadas multas<sup>17</sup>.

Nesta perspectiva, o EIA-RIMA deixa a cargo da legislação rigorosa, o serviço de coibir abusos. Mas, no caso da rodovia do Sol, mesmo havendo uma legislação que trate da proteção dos parques estaduais, os órgãos ambientais competentes não foram considerados como eficientes na sua fiscalização. Se por acaso isso ocorresse a rodovia não precisaria ser realizada.

Concluindo, pode-se considerar que a opção pela não construção da rodovia do Sol, seja mais indicada se, e somente se, antes houvesse a promoção e a garantia de uma efetiva fiscalização, por intermédio de órgãos governamentais competentes.<sup>18</sup> (grifos meus).

Entendo, segundo os termos grifados, que estes são uma justificação do objetivo fundamental para a construção da obra: proteger o meio ambiente. Contudo trata-se de um aspecto aparente de sua realização, já que neste mesmo estudo é apresentado um outro objetivo da rodovia, que deveria estar interligado ao estudo do porto de São Sebastião. Observe-se a citação em seqüência:

Esta rodovia tem por função atender e promover o desenvolvimento do porto de São Sebastião e dar fluência de acesso ao litoral a uma importante porção do Estado, Campinas e área de influência<sup>19</sup>.

Este novo corredor é de fundamental importância, e portanto interesse, para o desenvolvimento e crescimento da indústria de exportação, com especial destaque para o setor de celulose e papel, que em função da demanda mundial encontra hoje o momento propício para firmar-se como fornecedor<sup>20</sup>.

Uma das questões básicas a serem consideradas, do ponto de vista sócio-econômico, no tocante a um novo acesso do interior, ao litoral é a viabilização do Porto de São Sebastião enquanto uma nova opção de exportação e importação<sup>21</sup>.

Com esses exemplos citados, não é difícil constatar o principal objetivo da construção da rodovia, apresentando além disso alguns aspectos contraditórios em relação a uma política econômica governamental. Veja em seqüência do que se trata.

Com o desenvolvimento da agricultura e indústria do Estado de São Paulo, a necessidade de melhores acessos ao litoral, para escoamento da produção, foi se tomando cada vez mais urgente<sup>22</sup>.

Desta forma, o estudo expressa claramente que se aplica uma política governamental de favorecimento a todos os fatores que estejam voltados ao modelo econômico de exportação. Esta

---

<sup>17</sup> RIMA - Plano diretor para o porto de São Sebastião, secretária de estado dos negócios dos transportes do Estado de São Paulo departamento hidroviário, confeccionado por HIDROSERVICE, São Paulo, 1987, p. 81.

<sup>18</sup> EIA - Rodovia do Sol, interessado DERSA, feito pela THEMAG, 1989, Tomo 5, p.63.

<sup>19</sup> Idem - Op. Cito Tomo I, p. 1.

<sup>20</sup> Ibidem - Op. Cit. Tomo I, p. 21.

<sup>21</sup> Ibidem - Op. Cit. Tomo 5, p. 67.

<sup>22</sup> Ibidem - RIMA, p. 1.

opção irá, em decorrência, gerar graves problemas.

É aparentemente contraditório que a agricultura paulista, considerada a mais evoluída do país, continue sendo insuficiente para garantir o abastecimento dos produtos mais necessários à alimentação da população do Estado. Na verdade, trata-se de mais um dos efeitos de políticas creditícias que sempre favorecem os plantios voltados para o mercado externo<sup>23</sup>.

Portanto, ao se privilegiar uma política de exportação, ocorrem efeitos prejudiciais ao abastecimento alimentar da população, mas nem toda a população é atingida por estas seqüelas. A elite dispõe de condições econômicas para se alimentar do que quiser, na quantidade que precisar, enquanto que o restante desta população sobrevive à míngua.

O EIA-RIMA considera que o cenário econômico em que está integrado este empreendimento foi abrangido, mas a interconexão com o modelo econômico de desenvolvimento foi realizada sub-repticiamente e de uma forma parcial, ao não contabilizar a miséria social advinda do processo.

Toda a sociedade, inclusive aqueles setores que não lucram com o empreendimento, paga os seus custos, num processo em que as despesas são socializadas e os lucros privatizados.

É facilmente descartada à alternativa de ligação viária que o estudo deveria abranger no tocante à ferrovia, sem se utilizar de argumentos precisos do por que isto ocorre. Veicula-se inclusive, que a ferrovia mais próxima e que faz a ligação São Paulo-Rio só é utilizada em um quarto de sua capacidade estimada de carga. Afirma-se ainda que a única ligação de transporte entre o Litoral Norte e o Vale do Paraíba é feita por intermédio de rodovias e que não foram realizados um estudos sobre esta implicação.

Para ilustrar esta comparação entre rodovia e ferrovia, permito-me abrir um parêntese, para me remeter brevemente a dois EIAs-RIMAs que abordam este meio de transporte.

Um, refere-se à ferrovia e a justifica como um meio de transporte apropriado para médias e longas distâncias; trata-se da ferrovia Campinas - Itirapina, cidades do interior paulista em que o empreendedor interessado era o Estado através da Ferrovias Paulista S.A., - FEPASA, feito pela consultora - Urbanismo, Meio Ambiente e Habitação (UMAH), o qual foi aprovado pelo CONSEMA em junho de 1991.

O transporte ferroviário é economicamente mais atrativo que o transporte rodoviário, para cargas entre distâncias médias e longas. Esta oferta adicional no trecho em estudo, permitirá a substituição do transporte de cargas através de caminhões e carretas, para composições ferroviárias de grande capacidade.<sup>24</sup>

O outro EIA-RIMA, bem como o da rodovia do Sol, tem como interessado o governo do Estado, através da DERSA, feito pela TTC em 1989. Ele pretende justificar a viabilidade da construção de pista dupla no trecho da Serra da rodovia dos Imigrantes, que liga a cidade de São Paulo, passando pela Serra do Mar e chegando à Baixada Santista.

Noto que quando os EIAs-RIMAs pretendem justificar o objetivo de seus estudos, suas alternativas são superficialmente estudadas. Tal como se pode verificar no caso desta a seguir. Aí não se realiza nem mesmo uma comparação das alternativas, alegando-se falta de dados para isso. Veja-se em seguida:

A não disponibilidade de dados concretos acerca do transporte de cargas impediu

---

<sup>23</sup> Ibidem - EIA, Tomo 4, pp. 72.

<sup>24</sup> RIMA - Ferrovia - Campinas Itirapina, para a FEPASA, feito pela equipe UMAH - Urbanismo, Meio Ambiente e Habitação, 1990, p. 85.

um estudo comparativo entre rodovia e ferrovia no que diz respeito ao nível de eficiência de cada um dos modos.<sup>25</sup>

Permito-me retomar a análise do EIA-RIMA da rodovia do Sol, pois verifico que além desses fatores acima expostos, existem outros, tais como a atividade econômica do turismo e do lazer ambiental. Compreendo que a paisagem e a condição de vida em um ambiente saudável, transformam-se em um potencial econômico devido aos efeitos da deterioração do meio ambiente na metrópole, o ambiente que se tomou raro adquire um maior valor monetário.

O tempo está também na sociedade capitalista, inserido na relação econômica de produção de mercadorias, na medida que as mercadorias forem produzidas em maior quantidade num mesmo tempo de trabalho, estas horas permaneceram irredutíveis, fazendo com que o tempo se tome caro em relação às mercadorias. “Nos tomamos ricos em mercadorias e pobres em tempo”<sup>26</sup>.

E é sobre o tempo dispendido na viagem entre os dois pólos de ligação da rodovia do Sol, São Paulo - São Sebastião, que se elabora uma equação sobre a redução dos custos de viagem, tendo como um dos fatores a renda per capita média dos ocupantes dos veículos.

Assim, personagens representantes da elite tem um tempo super-valorizado, não podendo dispendê-lo em transporte, o tempo de viagem deixa de ser uma fruição e passa a significar perdas em mercadorias e oportunidades lucrativas de negócios.

Na matriz de avaliação de custos e benefícios da construção da rodovia do Sol, noto em seu item 3, que trata das atividades econômicas e financeiras. A consideração como custo, da “tendência de crescimento do setor informal, especialmente no litoral norte”<sup>27</sup>.

Isto é significativo no sentido de que, quando há um incremento na economia não regulamentada pelo Estado, portanto sem dela auferir taxas e impostos; esta atividade representa despesas. Mas, ao mesmo tempo não equacionam o problema social de uma parcela da população, que é obrigada a sobreviver dessas atividades. Desta forma, ocorre uma diminuição dos custos sociais do Estado perante a marginalidade.

E finalmente são considerados como benefícios no item:

6- Articulação do espaço regional e rede urbana, a tendência ao fortalecimento de metrópoles otimizando o sistema de articulação urbana ultra-regional; e a maior atratividade para a localização industrial na área de influência regional da ligação interior - Porto São Sebastião.<sup>28</sup>

Os problemas ambientais gerados na metrópole, tais como: concentração urbana-industrial, intensa poluição, malha viária insuficiente para conter demanda que cresce exponencialmente; são comumente reconhecidos como maiores do que a capacidade que a cidade dispõe para o seu suporte e resolução. Veja-se, por exemplo, o dilema dos dejetos, que trato a seguir. Como é que nesta circunstância eles se tomaram benefícios?

Apresento em seguida um exemplo do dilema dos dejetos em São Paulo, apenas como um material ilustrativo e referencial da problemática em pauta.

Na capital paulistana mananciais de água tiveram a sua potabilidade comprometida, tomaram-se lagoas de estabilização de esgotos domésticos e industriais. Estes fatos são admitidos conforme constata-se no RIMA feito pela Bauart, para a Eletricidade de São Paulo - Eletropaulo,

---

<sup>25</sup> EIA - Duplicação da pista do trecho serra da rodovia dos imigrantes, processo sob o n. 25 de 1989 da Secretaria do Meio Ambiente, estudos feitos pela TTC, para a DERSA, p. 105.

<sup>26</sup> DALY, Herman - A economia do século XXI, p. 41.

<sup>27</sup> EIA - Rodovia do Sol, Tomo I, p. 17.

<sup>28</sup> Idem - op. Cit. Tomo I, p. 18.

cadastrado em 1988 na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, sobre - disposição de material dragado em áreas marginais da represa Billings, localizada na região da grande São Paulo.

A dimensão da metrópole apresenta questões de difícil solução, devido ao aumento na velocidade de produção e volume de dejetos. Isso faz com que se ampliem também, e em maior escala, os custos de limpeza, tratamento e transporte dos resíduos. E os cálculos de disposição destes têm como fator principal, a distância percorrida entre a área de disposição final e o local de coleta.

O caso da Billings é um referencial exemplar desta questão, já que o estudo realizou um cálculo em que pretendeu compatibilizar o volume de detritos a serem dragados até o ano 2010, perfazendo um total de 15 milhões de metros cúbicos aproximadamente. Neste EIA, apresentou-se a proposta de que estes detritos fossem depositados em três braços da represa, com capacidade de recepção do referido volume.

A solução adotada, além de problematizar a questão da potabilidade da água da represa, é paliativa e de curto, não se aprofunda na problemática, já que não considera o que fazer após 2010? Não discute também porque se acumula tal quantidade de detritos a serem dragados nos rios que cortam a megalópole de São Paulo. Qual a sua origem e porque ela persiste?

O último EIA-RIMA analisado e escolhido foi o da termo elétrica de Paulínia, feito pela Transtec para as centrais elétricas de São Paulo - CESP, em julho de 1990, sendo posteriormente retirado pelo próprio interessado da tramitação processual na Secretaria do Meio Ambiente, na proximidade da época de realização do encontro da ONU “Meio Ambiente e Desenvolvimento” no Rio de Janeiro, 1992.

Tal estudo veio apresentar uma alternativa para uma solução rápida de demanda de energia elétrica, por intermédio de sua geração através de usina termo elétrica, cuja energia, como se sabe, é produzida pelo calor da queima de combustíveis, no caso, óleo-recurso não renovável.

Localiza-se esta usina no município de Paulínia, região periférica a cidade de Campinas, um pólo industrial e tecnológico do Estado de São Paulo, consumidor portanto de grande volume de energia elétrica.

Sustenta-se, no estudo, que os outros tipos de geração alternativa de energia, como: o gás natural, o gás metano, a energia eólica e a solar são fundamentalmente produzidos em pequena escala, atendendo somente pequenas necessidades. No caso da energia eólica e da energia solar estas são consideradas muito custosas devido, a dimensão diminuta das unidades geradoras. Não se indaga o por que do não aumento da escala, ou da multiplicação destas unidades.

No que se refere aos impactos ambientais decorrentes da queima do óleo ultra-viscoso, produtor de efeitos sinérgicos por emissão de gases na atmosfera, ocasionando o aquecimento da mesma e a produção de chuvas ácidas, estes são dirimidos com a alegação de que os equipamentos tecnológicos a serem utilizados na usina, são de alta eficiência: caldeira, chaminé e filtros, o que possibilita uma margem mínima de poluição.

Afirma-se também que haverá uma melhoria na qualidade do ar, pois este combustível a ser largamente utilizado pela usina, não será mais suficiente para atender a demanda de indústrias de baixa eficiência tecnológica no controle da poluição. E que elas o empregavam para atender às suas necessidades, sendo desta forma obrigadas a se servirem de um óleo de melhor qualidade e, em consequência poluindo menos.

E verdade que um combustível de melhor qualidade é mais caro e produz menos resíduos atmosféricos, mas não os elimina totalmente, o que dá margem a refletir-se sobre a necessidade de ocorrer uma fiscalização rígida sobre as empresas que não se proveram de equipamentos adequados para melhorar a condição ambiental.

Deduzo ainda que se o óleo é mais caro implica diretamente um aumento nos custos de produção, o qual seguramente será repassado ao consumidor na venda das mercadorias.

Neste estudo é feito um chamamento à construção da riqueza para nossos descendentes, através de um aumento na disponibilidade de energia elétrica, entendida como condição básica para o desenvolvimento econômico e social.

Sabe-se que a energia de que se trata neste estudo - o petróleo, não é renovável. Seu emprego em velocidade e escala monumental significam um aumento considerável de poluição, uma dependência econômica aos países produtores e exportadores dessa energia e um colapso neste sistema de produção quando se esgotar o mesmo.

Cabe colocar a alternativa de sua otimização, redefinindo o conceito de progresso no dia-a-dia que se vive a História em seu espaço indeterminado e inédito de criação/destruição.

### **Caminhos escolhidos são opções políticas**

Busquei demonstrar através de uma análise sobre a gestão do meio ambiente pelo governo de Estado na aplicação da legislação e pela atuação dos órgãos públicos de proteção ambiental, que suas atuações se pautam pelo sentido e valores de um modelo de desenvolvimento sócio-econômico.

Este modelo não é uma categoria abstrata de análise, pois sua historicidade é verificável, por intermédio dos eventos constatados neste trabalho. Os caminhos de sua consolidação apresentam várias nuances que formam um conjunto articulado de ações. Relembro aqui algumas que considero importante.

As intervenções do aparato estatal tem a origem marcada por um governo ditatorial em sua práxis, estabelecendo leis e organismos para fazer frente à pressões de governos internacionais e de movimentos organizados da sociedade civil. Isto ocorre em um momento em que a questão ambiental alcança grau de expressiva importância.

A legislação ambiental promulgada inicialmente por este governo autoritário é freqüentemente desrespeitada, mas com sua existência e uma ampliação da participação da sociedade civil em sua fiscalização, poder-se-á obter mais rigor na sua aplicação e eficácia. E aconselhável aperfeiçoá-la onde for necessário

Algo mudou na atuação do Estado frente à problemática ambiental do início dos anos 70, quando se advogava que a pior poluição é a da miséria e por isso, alegava-se que, mesmo que chafurdássemos em lixo, seria unicamente com o desenvolvimento econômico que eliminaríamos a pobreza. Essa posição evoluiu até a aurora dos anos 90 com o aparecimento dos princípios do Relatório Brundtland advogando uma estratégia do capitalismo para se adaptar à situação de crise, procurando atenuar as críticas recebidas pela monstruosa degradação ambiental e postulando o controverso conceito de desenvolvimento sustentável pelo crescimento econômico.

O mito do desenvolvimento pelo crescimento econômico exerce um contínuo e exuberante fascínio há muitas décadas. O aumento de produção econômica, do produto nacional bruto, tenta inutilmente esconder a miséria da maioria da população decorrente do aumento de concentração de riqueza nas mãos de uma elite que orienta o sentido, isto é, que escolhe politicamente um rumo para a sociedade trilhar.

Por isso é que se considera que produzir e dispendar mercadorias-energia, corresponde tanto mais se desenvolver.

A classe dominante faz-se representar hegemonicamente nos organismos de decisão estatal. A democracia que os instituiu serve apenas como um instrumento para legitimar suas ações. Por

exemplo, se analisarmos com mais rigor como é a democracia praticada pelo CONSEMA, percebe-se o desequilíbrio na representação, o que, desta forma, caracteriza uma farsa. Repudiar este mecanismo viciado, com intuito de aprimorar o equilíbrio na participação dos cidadãos nas decisões e tomar possível com que os mesmos exerçam seus direitos diretamente e com conhecimento de causa é o nó górdio da questão.

Setores da população que vêm sofrendo diretamente os efeitos de danos ambientais graves, estão se mobilizando para defender seus interesses, possibilitando um aprendizado político no caminho do fortalecimento de uma democracia plena. Até o momento, as decisões são tomadas pela classe dominante que propõem o desenvolvimento e progresso, privilegiando empreendimentos vinculados a um modelo sócio-econômico vigente, reforçando a ambos em um ciclo retroativo de auto-alimentação: grandes usinas hidroelétricas, estradas sofisticadas e amplos e bem equipados portos para exportação.

Estas escolhas aparecem num primeiro momento como eminentemente técnicas-neutras, simples obras de engenharia, procurando-se despolitizar a opção. E nesse mesmo tempo é que se pretende excluir a participação de setores da população atingida pelo seu desconhecimento de uma linguagem especializada - técnica.

Ao veicular constantemente o termo uso racional, a legislação como um dos pontos cruciais na abordagem do tema ambiental, contribui no sentido de legitimar as escolhas técnicas, tomadas no sentido de descaracterizar qualquer crítica ou alternativa que possa ser divulgada, já que só loucos desvairados contestariam a inquestionável razão.

Folgo em saber que esta idéia de razão, perde força a cada dia que passa na sua postura de inadmissibilidade da incerteza, da imponderabilidade, da indeterminação e se revigora admitindo-as em seu cerne.

Os empreendimentos justificados pelos EIAs-RIMAs não são simplesmente obras de engenharia de caráter técnico - neutro, são escolhas políticas realizadas pelos proponentes do projeto e justificadas por consultoras contratadas para esse fim. Elas são por isso dependentes diretamente do proponente e procuram justificar a obra desvalorizando alternativas à sua realização e omitindo freqüentemente a possibilidade de não realizá-la.

No caso da construção de estradas, percebe-se explicitamente que os argumentos utilizados caminham no sentido de legitimar a realização da obra proposta pelo interessado, rodovia ou ferrovia. A pedido do empreendedor são justificadas, desvalorizando-se em cada caso a alternativa concorrente ao objetivo da obra, atendendo, portanto, preferencialmente os interesses do empreendedor.

Ressalto também que os EIAs-RIMAs são analisados por uma equipe técnica da Secretaria do Meio Ambiente, composta por funcionários subordinados hierarquicamente a cargos de confiança nomeados pelo governador em exercício. Esta dominação prejudica a realização de um trabalho crítico e isento pela existência de setores influentes e diretamente interessados nos estudos em tramitação, como são os casos de empreendimentos solicitados pelo poder executivo estadual.

Os órgãos públicos que tratam do meio ambiente atuam, na maioria das vezes, com deficiências por não estarem aparelhados adequadamente com instrumentos técnicos e com recursos humanos qualificados para exercerem com presteza suas funções.

Da mesma forma, a fiscalização ambiental não é exercida com agilidade e rigor, possibilitando a continuação de irregularidades por não haver uma punição eficaz do poluidor.

O meio ambiente, abordado enquanto patrimônio público a ser gerido democraticamente pela população, coloca em evidência a problemática da aprovação de realização de empreendimentos poluidores propalados nos EIAs-RIMAs. Estes, segundo minha visão, deveriam

ser julgados por intermédio de critérios de prioridades estabelecidas pela maior parcela da população, no caso a classe dominada.

Em suma, entendo que estão contidas no campo da História enquanto possibilidades abelhas. A constituição de um caminho para o estabelecimento e o fortalecimento da democracia no exercício da escolha e no julgamento das Prioridades da sociedade em todas as suas esferas, principalmente nas relações dos homens entre si e com o ambiente.