

PROBLEMAS NOS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL – EIAs CONFORME PERCEPÇÃO DOS ANALISTAS AMBIENTAIS DO IBAMA

Alexandre Nascimento de Almeida*

* Universidade de Brasília, alexalmeida@unb.br

RESUMO

O licenciamento ambiental de atividades que causem impacto significativo exige a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o seu Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. Porém, esses estudos tem apresentado uma baixa qualidade o que contribui para tornar o processo de licenciamento ambiental lento e pouco efetivo. O objetivo do trabalho é identificar as principais deficiências dos EIAs a partir da opinião dos analistas ambientais do IBAMA. A amostra contou com a percepção de 53 analistas e o método empregado foi a análise de conteúdo. Os resultados indicaram que os principais problemas ocorrem nas etapas do diagnóstico ambiental e na análise dos impactos. Em menor quantidade, foram realizadas críticas em relação a comunicação dos EIAs e na elaboração dos termos de referência para realização dos estudos.

PALAVRAS-CHAVE: licenciamento ambiental, impacto ambiental, gestão ambiental.

INTRODUÇÃO

Após o grande processo de industrialização iniciado na Inglaterra no século XVIII o capitalismo foi estabelecido como sistema. Face a este sistema o processo de desenvolvimento passou a ocorrer de forma cada vez mais intensa e a demanda por matéria prima aumentou gradativamente. Após a Segunda Guerra Mundial, principalmente a partir da década de 60, se intensificou a sensibilização da humanidade diante da temática ambiental, pois o novo modelo de crescimento adotado caminhava aceleradamente para o esgotamento ou a inviabilização de recursos indispensáveis à sua própria sobrevivência da humanidade.

A partir de então, após grande interesse social perante o tema, surgiram legislações e instrumentos de cunho técnico e científico a fim de implementar um crescimento ecologicamente correto que foi denominado de desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) surgiu como um instrumento para alcançar o desenvolvimento sustentável por meio da adoção de medidas preventivas no planejamento de empreendimentos.

No contexto do processo de formalização da AIA realizado em 1969, Sánchez (2008) aponta que a sua origem ocorreu nos Estados Unidos, mediante uma lei aprovada no congresso que resultou em uma política nacional de meio ambiente denominada *National Environmental Policy Act* (NEPA). Posteriormente, ocorreu a difusão internacional desse processo de avaliação ambiental. Dentre os principais fatores que contribuíram para essa difusão, o autor destacou a influência exercida pelo Banco Mundial, uma vez que movimentava bilhões de dólares por ano voltados para o financiamento de grandes empreendimentos que, muitas vezes, ocasionam impactos ambientais de grandes magnitudes. Desse modo, estudos referentes ao impacto ambiental foram exigidos como condição necessária para avaliação e posterior concessão do empréstimo.

Devido à ambição de crescimento e da necessidade de atendimento a tais demandas exigíveis pelo Banco Mundial, a AIA foi institucionalizada no Brasil por meio da lei nº 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. De acordo com a redação no seu Art. 9º inciso III é consolidada a avaliação de impacto ambiental como instrumento dessa Política (Brasil, 1981). Sua regulamentação aconteceu cinco anos mais tarde, após a publicação da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente nº 01/86 que dispõe sobre as normas e padrões para o licenciamento ambiental brasileiro (Brasil, 1986).

No Brasil, a avaliação de impacto ambiental está estritamente interligada ao procedimento de licenciamento ambiental. O processo de licenciamento ambiental é constituído pela aquisição das seguintes licenças: Prévia (LP), Instalação (LI) e Operação (LO). No que tange aos projetos com potencial de causar significativos impactos ambientais, salienta-se que são submetidos aos procedimentos de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e ao Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O EIA está relacionado com os aspectos de caráter preventivo e o Rima com a disseminação da informação dos estudos ambientais ao público (Sánchez, 2008).

O EIA, documento de cunho técnico-científico, é o de maior importância no processo de AIA. Ele serve de subsídio para a tomada de decisão perante o procedimento administrativo de concessão das licenças ambientais, a qual se faz

competência do órgão ambiental licenciador, conforme descrito no Art. 1º, inciso I da Resolução CONAMA no 237 de 1997 (Brasil, 1997).

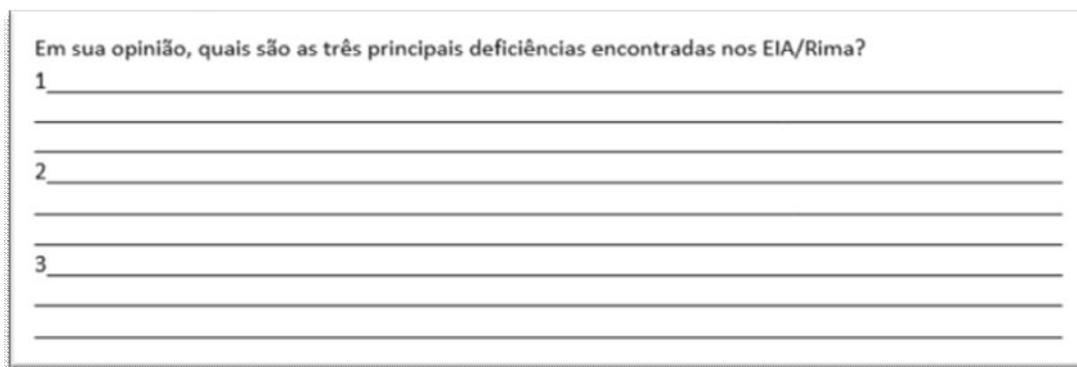
Entretanto, a efetividade dos EIAs na tomada de decisão tem sido criticada por vários autores, destacando: Rohde, 1995; Bursztyn, 1994; Oliveira e Bursztyn, 2001; Vulcanis, 2010; Faria, 2011. Dentre as críticas apontadas se destacam a baixa qualidade dos estudos ambientais, contribuindo para o atraso na tomada de decisões, bem como, pela tomada de decisões equivocadas.

OBJETIVOS

O objetivo do trabalho é identificar, por meio da percepção dos analistas ambientais do IBAMA de Brasília, os principais problemas que ocorrem nos EIAs, fornecendo informações para a melhoria dos estudos ambientais e aprimoramento do licenciamento ambiental no Brasil.

METODOLOGIA

Os dados foram coletados por meio da aplicação de questionário ao corpo técnico de analistas do IBAMA da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) de Brasília-DF, alcançando uma amostra 53 questionários respondidos. O questionário buscou identificar as principais deficiências dos EIAs conforme a pergunta apresentada na Figura 1.



Em sua opinião, quais são as três principais deficiências encontradas nos EIA/Rima?

1 _____

2 _____

3 _____

Figura 1. Modelo de questionário aplicado.

O método aplicado para analisar as respostas do questionário foi a análise de conteúdo, cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um documento. Conforme Bardin (2011), a análise de conteúdo é tida como uma das técnicas para tratamento de dados de pesquisas de natureza qualitativa, consistindo em três fases: 1) pré análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados: inferência e interpretação.

A fase de pré-análise consistiu em um primeiro contato com os dados e a leitura simples e dinâmica do conteúdo, apenas para conhecimento do material. A segunda fase envolveu a exploração dos dados obtidos por meio da interpretação das orações e posterior classificação em unidades de registros cujos períodos foram identificados com características comuns ou similares. Já na terceira fase, o tratamento dos resultados, teve por base a interpretação das unidades de registro e posterior análise estatística das frequências com que ocorreram as principais deficiências alegadas pelos analistas do IBAMA.

RESULTADOS

As respostas dos questionários permitiram a identificação de quatro grupos de deficiências presentes nas seguintes etapas dos EIAs: 1) Diagnóstico Ambiental, 2) Avaliação de Impacto Ambiental, 3) Comunicação do EIA/RIMA, e 4) Termo de Referência.

A Figura 2 apresentou a porcentagem das respostas associadas a cada um dos quatro grupos, destacando a etapa do diagnóstico ambiental dos EIAs como a parte mais problemática, seguido pela etapa da análise de impacto ambiental e problemas na comunicação do EIA/RIMA. Em menor quantidade, se destacaram problemas na elaboração do termo de referência para os estudos.

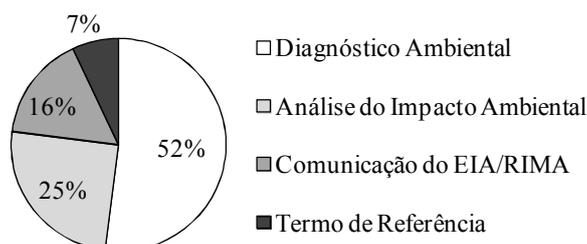


Figura 2. Principais deficiências dos Estudos de Impacto Ambiental.

A definição da etapa do diagnóstico ambiental como a mais problemática do EIA foi esperada, visto que é a parte mais longa do estudo e funciona como um pivô no processo de elaboração do EIA, pois é o diagnóstico ambiental que vai fornecer informações para as etapas seguintes do estudo, a etapa de análise dos impactos e, por fim, a elaboração dos planos e programas de gestão ambiental.

Os problemas no diagnóstico ambiental, destacados pelos analistas do IBAMA, estiveram relacionados à sua forma e função dentro do EIA como, por exemplo: afirmações sobre uma qualidade ruim dos estudos, metodologia insatisfatória, estudos compartimentados e sem devida coordenação. Abaixo seguem alguns comentários feitos pelos analistas que refletiram as opiniões relacionadas ao diagnóstico ambiental:

- Mal elaborados, aparentemente feitos com pressa e sem atenção aos detalhes básicos (Analista 1).
- A metodologia aplicada com excesso de dados secundários sem conexão com o caso real (Analista 4).
- Ausência de informações importantes (Analista 27).
- Estudos muito descritivo e pouco crítico (Analista 45).

Em geral, as principais críticas ao diagnóstico ambiental estiveram relacionadas com a falta de entendimento do seu papel dentro do EIA e da falta de coordenação dos diversos estudos que o compõem, estudos esses relacionados aos componentes do meio físico, biótico e antrópico.

A segunda maior categoria alegada como deficiente nos EIA foi a da análise dos impactos ambientais. Do corpo de analistas entrevistados, 25% relataram problemas na análise de impactos, que é uma etapa subsequente e dependente do diagnóstico ambiental. Alguns exemplos de problemas destacados na análise de impactos pelos analistas do IBAMA foram:

- Deficiência na previsão e avaliação dos impactos, especialmente a generalização de impactos, que não permite a proposição de medidas preventivas, mitigadoras ou compensatórias adequadas às situações específicas (Analista 11).
- Minimizam os impactos ambientais e desconsideram a sinergia cumulativa existente entre eles (Analista 15).
- Falta de ligação entre impactos e medidas mitigadoras devido à má identificação dos impactos (Analista 44).
- Impactos mal avaliados (Analista 50).

Por envolver uma série de questões, a avaliação dos impactos é uma das mais difíceis do EIA, não dependendo só de um trabalho técnico mas também de um juízo de valor do especialista, o que aumenta a subjetividade dessa avaliação (Sánchez, 2008). Ainda conforme o autor, como não é possível eliminar toda subjetividade na avaliação dos impactos, é conveniente que os elaboradores do EIA apontem com clareza os motivos que embasaram as suas decisões quanto ao julgamento do grau de importância dos impactos.

Entre os problemas destacados pelos analistas ambientais na etapa de análise de impactos, se destacou a má avaliação dos impactos, sugerindo uma relação promíscua entre empreendedor e elaborador do EIA. Esses resultados estiveram alinhados aos encontrados pelo MPU (2004), concluindo que a avaliação de impactos ambientais tem levado a uma tendência de subestimação dos impactos negativos e à supervalorização dos impactos positivos.

Outro aspecto apontado pelos analistas, remetendo a uma má avaliação dos impactos e uma conseqüente falta de independência da equipe executora do EIA, se deve a falta de consideração da sinergia e cumulatividade entre os impactos ambientais.

Segundo Cocklin et al. (1992), os impactos cumulativos resultam do impacto adicional de uma ação, quando somada a outras ações passadas, atuais, ou razoavelmente previsíveis no futuro, podendo resultar de ações pouco impactantes individualmente, porém de significativa importância no seu conjunto. Já o sinergismo ocorre quando o efeito dos impactos em conjunto é maior do que a soma de seus efeitos individuais (Sánchez, 2008).

Com 16% das críticas, se destacaram problemas relacionados à comunicação do EIA (Figura 3). Os problemas de comunicação não se referem a uma etapa específica do EIA como, por exemplo, os destacados nas partes do diagnóstico e na análise dos impactos, eles foram destacados de forma geral e ocorrendo ao longo de todo o estudo. Normalmente, os problemas de comunicação ambiental nos EIAs decorrem da dificuldade desse estudo em comunicar com um público diverso, podendo englobar desde uma comunidade local até militantes altamente capacitados do ponto de vista técnico.

Em geral, os problemas de comunicação apontados pelos analistas do IBAMA se relacionaram a questões inerentes a falta de compreensão dos redatores quanto as razões pelas quais os estudos são feitos e para quem se destinam, bem como, se destacaram problemas de português e na organização do relatório, destacando as seguintes críticas:

- Falta de organização textual (Analista 22).
- Linguagem estreitamente técnica (Analista 23).
- Texto sem objetividade e confuso (Analista 42).
- Volumosos e com linguagem rebuscada (Analista 49).

Por fim, agregando 7% das críticas dos analistas do IBAMA, formou-se a dimensão representada por problemas no termo de referência dos EIAs. O termo de referência é o instrumento orientador para a elaboração de qualquer tipo de estudo ambiental, tendo como objetivo estabelecer as suas diretrizes orientadoras, conteúdo e abrangência. Normalmente, o termo de referência é elaborado pelo órgão de meio ambiente a partir das informações prestadas pelo empreendedor na fase de pedido de licenciamento ambiental (IBAMA, 1995).

Em resumo, pode-se expressar as críticas dos analistas ao termo de referência nas seguintes opiniões: 1) termo de referência incompleto (Analista 10) e termo de referência inadequado a situação do projeto (Analista 37).

CONCLUSÕES

Conforme o analista ambiental do IBAMA, os principais problemas dos EIAs ocorrem nas etapas do diagnóstico ambiental e análise de impactos, não sendo destacados maiores problemas na elaboração dos planos e programas de gestão ambiental.

Além dos problemas na elaboração das partes específicas do estudo (diagnóstico ambiental e análise de impactos), destacou-se problemas de comunicação em todas as partes dos EIAs. Esses problemas comprometem o alcance dos objetivos do estudo, principalmente, em relação ao seu papel como instrumento de negociação social.

Problemas decorrentes da elaboração do termo de referência com baixa qualidade também foram lembrados pelos analistas do IBAMA, sendo interpretados como uma autocrítica, pois é o órgão ambiental que decide a abrangência do termo de referência, sugerindo uma falta de competência e estrutura do órgão ambiental na condução confiável dos EIAs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Bardin, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
2. Brasil. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Seção 1, 2/9/1981, Página 16509.
3. Brasil. **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 1986.
4. Brasil. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro DE 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 1997.

5. Bursztyn, M.A. **Gestão ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília, IBAMA; 1994.
6. Cocklin, C.; Parker, S.; Hay, J. Notes on cumulative environmental change I: concepts and issues. **Journal of Environmental Management**, n. 35, p. 31-49, 1992.
7. Faria, I.D. **Ambiente e Energia: Crença e Ciência no Licenciamento Ambiental. Parte III: Sobre Alguns dos Problemas que Dificultam o Licenciamento Ambiental no Brasil**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2011. Disponível em: <www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html>. Acesso em 15 de nov. 2015.
8. IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas**. Brasília: IBAMA, 1995.
9. MPU - Ministério Público da União. **Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público, 2004.
10. Oliveira, A. A.; Bursztyn, M. Avaliação de impacto ambiental de políticas públicas. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 2, n. 3, p. 45 – 56, 2001.
11. Rohde, G. M. **Estudos de impacto ambiental: a situação brasileira**. In: Verdum, R.; Medeiros, R.M.V. RIMA, Relatório de Impacto Ambiental: legislação, elaboração e resultados. 3. ed. ampl. Porto Alegre, Universidade/UFRGS, 1995.
12. Sánchez, L.E. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.
13. Vulcanis, A. Os problemas do licenciamento ambiental e a reforma do instrumento. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL – REFORMAS**, 14, 2010, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.