

O impacto ambiental no planejamento de Alagoas

Vinicius Nobre Lages¹

RESUMO — Este artigo aborda aspectos conceituais de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), dentro do processo de licenciamento de atividades poluidoras ou modificadoras da qualidade ambiental. O autor analisa algumas questões ligadas às dificuldades encontradas na implementação de EIA no Estado de Alagoas, dentro do processo de proteção e planejamento ambiental.

SUMMARY — This paper discusses general concepts of Environmental Impact Assessment (EIA) and its Environmental Impact Statement (EIS), considering the planning process of activities which may cause pollution or modify the quality of the environment. The author also discusses a few questions related to obstacles involved in the application of EIA schemes in the State of Alagoas, Brazil, and the need to improve the process of environmental planning and the protection of the environment.

Foi efetivamente no final da década de 1960, nos países industrializados, e também em alguns países em desenvolvimento, que ocorreu o crescimento da conscientização popular para a rápida deterioração ambiental e seus problemas associados, o que levou a uma nova postura de demanda por uma melhor qualidade de vida e pela discussão das conseqüências do modelo de desenvolvimento vigente.



Tradicionalmente, os métodos de avaliação de projeto, com abordagem exclusivamente econômica, não incorporavam a dimensão ambiental para avaliar o processo de tomada de decisões. Somente com a busca de meios que efetivassem a incorporação de fatores ambientais à tomada de decisão é que resultou na definição de políticas específicas e que provocou o surgimento de uma gama de instrumentos para sua execução. Dentre os instrumentos surgidos, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) foi o que mais provocou discussões devido a sua adaptabilidade a diferentes esquemas institucionais e a sua flexibilidade para atender requisitos técnicos e políticos (Moreira; 1985). Foi nos Estados Unidos onde sua institucionalização primeiramente aconteceu através do National Environmental Policy Act em 1969, passando a vigorar em janeiro de 1970. Entre seus pressupostos estava incluído o estudo de impacto ambiental como instrumento de planejamento, sendo adotado posteriormente por outros países.

No Brasil as tentativas de utilização de EIA passaram a ser exigidas por organismos financeiros internacionais, já a partir de meados da década de 70. Sua institucionalização, no entanto, só se deu a partir de 1981 através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente. O Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, que a regulamentou, vinculou a utilização de EIA aos sistemas de licenciamento de atividades poluidoras ou modificadoras da qualidade ambiental, a cargo dos órgãos estaduais de meio ambiente e, em alguns casos, da antiga Secretaria Especial do Meio

¹ É engenheiro Agrônomo, M. Sc. em Recursos Ambientais e Assessor Técnico do Instituto do Meio Ambiente de Alagoas — IMA

Ambiente-SEMA e atual Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

A implementação de EIA no Brasil, contudo, somente foi regulamentada quando o Conselho Nacional do Meio Ambiente-Conama, aprovou a resolução nº 001, em 21 de janeiro de 1986, estabelecendo competências, responsabilidades, critérios técnicos, diretrizes gerais e quais as atividades obrigatoriamente sujeitas a esses procedimentos. A atual constituição brasileira ratifica, em seu artigo 225, a exigência de EIA dentro do processo de licenciamento de atividades potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

No âmbito de cada Estado, ficou definido que cabe aos órgãos de meio ambiente a tarefa de estabelecer diretrizes e normas complementares à Resolução nº 001/86 do Conama, de modo a compatibilizar o EIA às ações de controle das atividades modificadoras da qualidade ambiental, dentro da sistemática de licenciamento destas atividades.

Em Alagoas, o Instituto do Meio Ambiente — IMA é o responsável por sua implementação, e desde a sua regulamentação já foram realizados cerca de quinze EIA/RIMA para empreendimentos que se instalaram em Alagoas.

Aspectos conceituais de EIA/RIMA

A nível conceitual, o EIA é um instrumento da política ambiental do País, instituída pela Lei nº 6.938/81 e se constitui num conjunto de procedimentos que possibilitam assegurar, na fase inicial do processo, a avaliação sistemática dos impactos ambientais de uma determinada ação (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, cujos resultados são apresentados de forma inteligível ao público e a nível de tomada de decisões. Sua implementação é condicionada pelos objetivos e princípios que norteiam a política ambiental brasileira e pelo quadro institucional ao qual esta se encontra atrelada. O grau de controle que se pretende atingir, os recursos naturais que devem ser protegidos, os custos ambientais do processo de desenvolvimento são levados em consideração quando o EIA é utilizado.

O EIA serve para subsidiar o processo de tomada de decisões e deve considerar na sua abordagem os seguintes pontos:

- a) a identificação da relação de causa-efeito dos empreendimentos potencialmente impactantes;
- b) a análise das alternativas locais para a ação proposta;
- c) a interpretação dos efeitos ambientais;
- d) a previsão dos efeitos e magnitudes dos impactos ambientais;
- e) a proposição de medidas mitigadoras dos impactos previstos;
- f) o estabelecimento de programas de monitorização dos impactos.

A Resolução nº 001/86 do Conama prevê que o EIA deve desenvolver, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

- i) Diagnóstico ambiental incluindo a descrição e análise dos recursos naturais e suas interações, considerando os meios físico, biológico e sócio-econômico;
- ii) A análise dos impactos ambientais;
- iii) A definição de medidas mitigadoras dos impactos negativos;

iv) A elaboração de programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos previstos.

Enquanto instrumento de planejamento ambiental, o EIA tem como objetivo fundamental viabilizar o uso dos recursos naturais, dentro de estratégias de desenvolvimento. A antevisão e análise dos impactos positivos e negativos de uma determinada ação, possibilita evitar e corrigir, em tempo oportuno, os danos previstos além de otimizar os benefícios através da redução de incompatibilidades e do desenvolvimento dos efeitos positivos.

Esta incorporação da dimensão ambiental ao processo de planejamento é, hoje, uma preocupação explícita dos diversos organismos internacionais de desenvolvimento e é adotada na legislação de inúmeros países.

A avaliação do custo ambiental do desenvolvimento sócio-econômico através de EIA, assume o caráter de estabelecer diretrizes almejando o desenvolvimento ambientalmente sustentado.

Segundo Londoño (1986), são os seguintes os pressupostos filosóficos para o desenvolvimento de estudos de avaliação de impacto ambiental:

- a) A substituição do uso de recursos naturais não renováveis por renováveis, sempre que possível de ser adotada;
- b) A garantia da renovabilidade e do uso contínuo dos recursos naturais, dentro de uma perspectiva de planejamento que considere os ciclos de renovação de cada recurso dentro do contexto ecossistêmico;
- c) O uso dos recursos naturais deve sempre levar em consideração a satisfação das necessidades básicas da população que vive na região onde estes recursos são extraídos;
- d) A consideração dos impactos não deve ser isolada, mas sim de forma integrada, dinâmica e sistêmica;
- e) O aporte tecnológico utilizado deve maximizar a utilização de mão-de-obra local, otimizar a reciclagem de material, resíduos e energia e minimizar o impacto das atividades antrópicas sobre a qualidade ambiental;
- f) Incentivar formas de participação popular, a exemplo das audiências públicas (“public enquiries”), de forma a permitir o conhecimento das ações propostas e suas conseqüências para o meio ambiente;
- g) Possibilitar a integração da ação governamental de planejamento, de forma a permitir a participação das diversas atividades setoriais.

O EIA, portanto, dá outra dimensão à ação de controle ambiental tradicionalmente exercida pelos órgãos de meio ambiente. Uma vez extrapolada a ação de controle da poluição, o processo de controle ambiental passa a ter o caráter mais de ordenar o uso dos recursos naturais e a ocupação territorial, não deixando de incluir neste contexto, o controle das atividades poluidoras ou modificadoras da qualidade ambiental.

EIA/RIMA: sua utilização em Alagoas

A partir da regulamentação do EIA pelo Conama, a então Coordenação do Meio Ambiente — CMA e atual Instituto do Meio Ambiente — IMA, passou a ser exigida sua apresentação no processo de licenciamento.

Inicialmente, a maioria dos EIA/RIMA elaborados foi relativa à instalação de indústrias químicas no Pólo Cloroquímico de Alagoas. Sua utilização, entretanto, não se deu de forma adequada, uma vez que em grande parte dos

processos de licenciamento a sua apresentação foi extemporânea. Isso não permitiu ao órgão de meio ambiente avaliar sistematicamente as alternativas locacionais e de controle da poluição para estes empreendimentos, o que descaracterizou parcialmente o instrumento.

As indústrias instaladas no Pólo, por força legal, tiveram seus processos de licenciamento através da então SEMA, o que também contribuiu para esvaziar o papel do órgão ambiental no planejamento desta fase do desenvolvimento industrial no Estado de Alagoas.

Obstáculos à implementação de EIA em Alagoas

A implementação de EIA pressupõe a existência de um conhecimento profundo da realidade estudada, para que os impactos sobre a mesma possam ser devidamente avaliados.

Em Alagoas, assim como em outros Estados brasileiros, o estágio de conhecimento do meio ambiente é pouco evoluído e em alguns segmentos se constata uma quase inexistência de informações. Este fato, por si, já dificulta o desenvolvimento de uma tarefa fundamental para a elaboração de EIA, qual seja, o diagnóstico ambiental. Isto, portanto, passa a ser um grande obstáculo a ser removido.

A implementação de EIA pressupõe a existência de um sistema de planejamento que considere as características ambientais das diferentes faces de uma região, quando da proposição de uma determinada ação para a mesma. Isto pressupõe, também, a existência de inventários de recursos naturais e do zoneamento ambiental de forma a permitir avaliar os impactos positivos e negativos de uma ação proposta.

Em Alagoas, a exemplo de outros Estados, este sistema de planejamento é precário. Mais calamitosa ainda é a situação de desarticulação entre os órgãos setoriais do governo estadual e a inexpressividade do papel exercido pela Secretaria de Planejamento — Seplan na coordenação da ação governamental e, portanto, na definição de estratégias de desenvolvimento para o Estado.

A inexpressividade da ação de planejamento da Seplan, à qual se vincula o Instituto do Meio Ambiente, é um reflexo do descaso do poder público com a definição de estratégias de desenvolvimento sócio-econômico ambientalmente sustentado. Além disso, a centralização do poder na esfera do governo federal nas duas últimas décadas, destinou papéis secundários à Seplan, que passou a mera repassadora de recursos. Até a definição de programas orçamentários para a ação do governo estadual foi esvaziada (Seplan/Fiplan; 1987).

Outro obstáculo à implementação de EIA em Alagoas é quanto à inexistência de indicadores e parâmetros de degradação que permitam uma avaliação das atividades e ações antrópicas, quanto aos efeitos que poderão causar. Em Alagoas, como reflexo da desestruturação anteriormente mencionada, inexistente indicador de qualidade ambiental para inúmeros recursos ambientais e ecossistemas naturais.

Apesar do grande avanço das tecnologias de controle da poluição e das técnicas de recuperação de áreas degradadas, a monitorização das medidas mitigadoras para os impactos previstos nos EIA nem sempre é possível ocorrer. O IMA ainda não está devidamente estruturado devido à insuficiência de técnicos capacitados para tal ação, como também pela inexistência de infra-estrutura labora-

torial e de equipamentos para o cumprimento destas atividades. Passa-se, então, a depender quase que exclusivamente do processo de auto-monitoramento e controle exercido pelos empreendedores.

Um pressuposto fundamental para a implementação de EIA é a existência de uma equipe multidisciplinar para sua execução e análise. Quanto às firmas consultoras que atuam nesta área, na sua grande maioria conta com equipe composta de técnicos de diferentes profissões ou dispõe de recursos para a contratação de consultores devidamente treinados, muitos dos quais oriundos dos órgãos de meio ambiente. Quanto ao IMA, este ainda não dispõe de equipe adequada à realização de processos de análise de EIA, além da insuficiência crônica de recursos financeiros e de apoio político para desenvolver tais ações. Aliados a isso, a inexpressiva remuneração de seus técnicos tem contribuído para a não formação de uma equipe à altura dos compromissos legais assumidos.

Conforme já estabelecido, a implementação de EIA pressupõe o envolvimento e a participação popular no processo de decisão. Surge aí mais uma dificuldade, uma vez que a participação popular no Estado de Alagoas, a nível de decisões políticas é praticamente nula. São poucos os canais de participação, entretanto, no tocante às decisões ligadas às questões ambientais à existência do Conselho Estadual de Proteção Ambiental-Cepam, abre espaços para sua viabilização. Apesar de ser constituído, majoritariamente, por membros representantes de órgãos públicos, alguns de seus membros são representantes da sociedade civil por intermédio de suas entidades. O Cepam é o órgão máximo da política ambiental do Estado e tem posição decisiva sobre as questões de meio ambiente.

Outro mecanismo que possibilita a participação popular no processo de decisão é a audiência pública prevista na Resolução nº 001/86 do Conama. O desconhecimento desses mecanismos de participação, aliado à desarticulação política e organizativa da sociedade alagoana tem sido fatores preponderantes na reduzida participação no processo de planejamento. Mesmo durante a fase em que o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) permanece à disposição do público para consulta durante a fase de análise do EIA pelo IMA, tem sido insignificante a contribuição popular.

Outra dificuldade na implementação de EIA em Alagoas é a qualidade dos estudos realizados. Ainda que contem com recursos financeiros suficientes para o desenvolvimento dos estudos e a contratação de consultores, as firmas que elaboram EIA/RIMA têm se utilizado de dados secundários nos seus estudos. Isso, quando constatada a inexistência de diagnóstico ambiental para a área, assim como inventário de recursos naturais e zoneamento ambiental, não contribui para o conhecimento da realidade estudada, conforme já discutido.

A nível metodológico ainda são encontradas inúmeras dificuldades na quantificação dos impactos e na definição de suas magnitudes e hierarquização. Todo o conjunto de métodos até então utilizados são reproduções de modelos de outros países. Todavia, ainda não foram definidos nem experimentados métodos e procedimentos analíticos respaldados no exercício de avaliação de EIA/RIMA no Brasil, de forma a permitir o surgimento de uma matriz metodológica "tupiniquim".

Conforme discutiu Goode e Johnstone (1988) assim como os projetos de larga escala causam impactos significativos no meio ambiente, projetos de menor escala ou que usam as chamadas tecnologias apropriadas, também podem causar impactos significativos. Caberia, portanto, não apenas a revisão da listagem de atividades para as quais se exige EIA, conforme Resolução nº 001/86 do Conama, como também, a melhor sistematização de todo o processo de planejamento de forma a permitir a ampliação do uso de EIA como instrumento de planejamento.

Conclusão

Não existem dúvidas de que a institucionalização de EIA no Brasil tem contribuído significativamente para o aprimoramento da atividade de planejamento e controle ambiental exercida pelos órgãos ambientais.

A inexistência de outros instrumentos ratifica ainda mais essa importância uma vez que o EIA permite a avaliação sistemática dos impactos de determinadas ações, inclusive sobre o meio sócio-econômico.

É indiscutível que não apenas em Alagoas, mas também em todo o País, a atividade de planejamento do desenvolvimento tem sido relegada a planos secundários como reflexo do processo de centralização de poderes do regime vivido nas duas últimas décadas.

Retomar o controle do desenvolvimento a nível estadual, concomitantemente com o processo de redemocratização que vivemos, passa a ser uma exigência imperiosa. O EIA, como instrumento de planejamento, passa a ter um papel preponderante dentro desse processo. Apesar dos obstáculos, a implementação de EIA tem contribuído positivamente para a ampliação do conhecimento das realidades estudadas.

Ainda que a ação governamental a nível estadual esteja desarticulada e fragmentada, a implementação de EIA pode contribuir para a definição de estratégias de desenvolvimento e para a racionalização do uso dos recursos naturais em Alagoas conforme discutido. Os diagnósticos ambientais incluídos nos EIA realizados até então, têm servido para que o Instituto do Meio Ambiente acumule informações sobre distintas regiões do Estado.

Uma vez removidos os obstáculos aqui discutidos, a implementação de EIA pode constituir-se em um instrumento de planejamento de grandes potencialidades, podendo, inclusive, contribuir para a definição de estratégias de uma política de desenvolvimento para o Estado de Alagoas. Principalmente, pode servir como um instrumento didático de ampliação da consciência popular para as questões de meio ambiente, o que certamente se traduzirá na demanda por uma melhor qualidade de vida para todos.

Referências Bibliográficas

- AHMAD, Yusuf J. e SAMMY, George K.; Guidelines to Environmental Impact Assessment in Developing Countries; Hodder and Stoughton; London UK; 1985.
- ARAÚJO, Aloízio Barboza de; O Meio Ambiente no Brasil — aspectos econômicos, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 44, Rio de Janeiro, 1979.

- BRAUN, Ricardo; EIA in Developing Countries; CEMP — Center for Environmental Management and Planning; Escócia, UK, 1988.
- BISWAS, Asit K. e GEPING, Qu (editores); Environmental Impact Assessment for developing countries; ISEM; UK, 1987.
- CONAMA; Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, Brasília, 1986.
- Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- DECRETO nº 88351/83 Brasília-DF
- ENVIRONMENTAL RESOURCES LIMITED; Environmental Health Impact Assessment of Irrigated Agricultural Development projects — Guidelines and recommendations; Final Report; WHO; London; UK 1983.
- GOODE, Pamela M. e JOHNSTONE, Alastir J.; EIA — Its potential application to appropriate technology in Developing Countries; The Environmentalist, Vol. 8; nº 1; 5S-66 UK, 1988.
- LONDOÑO, J. Alberto Uribe; Evaluación del impacto ambiental de proyectos energéticos; In Contaminación Ambiental, revista de la Universidad Política Boliviana, 9 (16); Colômbia; 1986.
- LEE, N. e WOOD, C.; Methods of Environmental Impact Assessment for use in project appraisal and physical planning; Occasional paper nº 7; Department of Town and Country Planning; University of Manchester, UK; 1980.
- MOREIRA, Iara Verocai Dias; Avaliação de Impacto Ambiental — AIA; Seminário Técnico de Avaliação de Impacto Ambiental; Órgãos Governamentais; Rio de Janeiro; 1986.
- OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis; O licenciamento ambiental; Seminário Técnico de Avaliação de Impacto Ambiental; Órgãos Governamentais; Rio de Janeiro; 1986.
- OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis et alii; Manual de Procedimentos de Avaliação de Impacto Ambiental; SEMA; Brasília; 1987.
- SEDUE, Manual de Procedimentos de Impacto Ambiental, Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología; Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental; México; 1986.
- SILVEIRA, Ricardo; Avaliação de Impacto Ambiental; conceituação e método; II Curso de Planejamento e Administração de Recursos Ambientais para a América Latina e Caribe; Salvador; 1986.
- SEPLAN/FIPLAN; Subsídios para a dinamização da atividade de planejamento no Estado de Alagoas; Maceió; 1987.

