

Por avaliações sócio-ambientais rigorosas e responsáveis dos empreendimentos que impactam o território e as populações

Coordenação do Projeto: Jean-Pierre Leroy (FASE) e Henri Acselrad (IPPUR/UFRJ)

Pesquisadores:

Ana Paula Santos Souza (FVPP)

Cecília Campello do A. Mello (UFRJ)

Julianna Malerba (FASE)

Klemens Laschefski (UFV e GESTA-UFMG)

Luis Fernando Novoa Garzon (UFRO)

Faz dois anos que assistimos a uma ofensiva permanente de setores do governo federal e de um fortíssimo lobby de empreiteiras e demais empresas interessadas em favor da flexibilização das normas de licenciamento ambiental.

Esta campanha soma-se aos esforços de desconstrução da legislação ambiental empreendidos por uma articulação de forças situadas dentro e fora de nossos corpos legislativos. Sem entrar no mérito da necessária melhoria no aparelhamento do IBAMA para dar conta das suas missões, estimamos que sofreremos não de um excesso de avaliações, mas de um déficit de avaliações sócio-ambientais dos empreendimentos públicos e privados em curso no país. Denunciamos em particular o pouco caso feito das populações atingidas e advogamos que seja criado um instrumento de avaliação complementar ao EIA/Rima, que chamamos de Avaliação de Equidade Ambiental – AEA.

Em diferentes ocasiões, setores do governo federal expressaram o entendimento da legislação ambiental como um “entrave para o desenvolvimento”. Incumbidos pelo presidente Lula da rápida implementação do PAC, os ministros de Minas e Energia Edison Lobão e da Casa Civil, Dilma Rousseff, unem esforços para questionar particularmente a atuação do setor de licenciamento do IBAMA, órgão responsável pela análise dos estudos de impacto ambiental requisitados no caso de empreendimentos de grande porte e grande impacto ambiental potencial.

De fato, o número recorde de licenças ambientais expedidas em 2008 (467 licenças, cem a mais que em 2007), 70% das quais expedidas após a entrada de Carlos Minc no MMA, revela que o atual governo tem buscado uma aceleração da liberação de licenças das obras do PAC a qualquer custo. Embora o presidente do IBAMA afirme que o aumento do número de licenças não representa maior permissividade do governo com relação às exigências ambientais, empreendimentos polêmicos e altamente impactantes, cujos estudos vêm sendo questionados pela justiça, receberam licenças do órgão, como as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau no rio Madeira (RO) e a Usina Nuclear de Angra 3.

Em maio de 2007, o presidente Lula afirmava: "Ou fazemos as hidrelétricas que temos que fazer, ou nós vamos entrar na era da energia nuclear". Seguindo a lógica das “alternativas infernais” - aquelas que supõem necessariamente a escolha entre duas soluções ruins - que tem caracterizado a política ambiental no governo Lula, o Ministro das Minas e Energia Edison Lobão, afirmou, em relação à batalha jurídica em torno do rio Madeira: “Os ecologistas podiam dar uma trégua ao governo e ao País no que se refere às hidrelétricas, senão teremos de recorrer às térmicas, essas sim poluidoras” (Leonardo Goy, Estadão online, 5/12/08).

Essas ameaças trazem em seu bojo a marca da impossibilidade, da não-negociação, do constrangimento inexorável. É a sentença de morte da política. Junto com a morte da política, declara-se a sentença de morte social de centenas de milhares de pessoas atingidas por obras no país. O diretor de Engenharia da Eletrobrás, Valter Cardeal, na audiência que representantes da área atingida pelo projeto de hidrelétrica de Belo Monte tiveram com o Presidente Lula dia 22 de julho de 2009, expressou bem a atitude que em geral caracteriza a posição dos responsáveis pelos grandes projetos frente às populações atingidas: “Quinze ou vinte mil pessoas não podem impedir o progresso de 185 milhões de brasileiros”.

É recorrente nos meios empresariais e em certos setores governamentais a idéia que o licenciamento ambiental prejudica o desenvolvimento. Esta afirmação repete, sob outra forma, a velha retórica segundo a qual os cuidados para com o meio ambiente impediriam o crescimento e a geração de empregos. A incorporação apropriada de uma dimensão sócio-ambiental às avaliações de impacto ambiental dos empreendimentos mostraria que está em jogo nos empreendimentos não somente a preservação do meio ambiente, mas a manutenção de certo número de grupos sociais no seu quadro de vida, trabalho e reprodução sócio-cultural. Portanto, estão em jogo trabalho, emprego e atividades econômicas que, apesar de não serem freqüentemente consideradas, têm grande importância para muitos grupos sociais cuja destituição das bases de subsistência os lançará na pobreza e no rol das populações a serem atendidas por programas assistenciais.

Esses grupos sociais estão sendo vítimas, em nome do progresso, de uma grave injustiça ambiental. Considera-se que não é justo que os altos lucros das grandes empresas se façam às custas da miséria da maioria, pois o desenvolvimento com justiça ambiental requer uma combinação de atividades no espaço de modo a que a prosperidade de uns não provenha da expropriação dos demais. Mais do que isto, os propósitos da justiça ambiental não podem admitir que a prosperidade dos ricos se dê através da expropriação dos que já são pobres. Pois este tem sido o mecanismo pelo qual o Brasil tem ganho os recordes em desigualdade social no mundo: concentra-se a renda e concentram-se também os espaços e recursos ambientais nas mãos dos poderosos.

Os métodos convencionais de avaliação de impacto das atividades produtivas e projetos de desenvolvimento têm sido fortemente criticados por separarem o meio ambiente de suas dimensões sóciopolíticas e culturais. Produzem com freqüência uma separação indevida entre os processos biofísicos e a diversidade de implicações que os mesmos têm quando referenciados aos modos de uso e significação próprios aos distintos grupos sociais que compartilham o território. Os diversos elementos do meio, vistos normalmente como bióticos ou abióticos, lânticos ou pedológicos etc. não são, via de regra, associados à diversidade sociocultural dos que dele dependem, seja em termos de renda, gênero ou etnia.

Nesta medida, os métodos convencionais de avaliação de impacto adotados correntemente nos EIA/RIMAs têm sido incapazes de retratar a injustiça ambiental contida em determinados projetos, servindo, implicitamente, à legitimação de ações e impactos inaceitáveis se consideradas apropriadamente as dimensões socioculturais. Com mais razão ainda não permitem uma avaliação que possa levar, eventualmente, à suspensão de determinados empreendimentos, por redundar, caso fossem executados, em custos incalculáveis para o meio ambiente e para a população ou a ações compensatórias e mitigadoras devidamente discutidas e negociadas. Aqueles métodos têm sido, em consequência, mais facilmente apropriados pelos interesses econômicos envolvidos no projeto e na própria elaboração repetida de estudos de impacto formalmente padronizados e socialmente vazios.

Diante desse quadro, propomos um novo instrumento de avaliação, complementar aos EIA/RIMA, que chamamos de “Avaliação de Equidade Ambiental”, como instrumento de modernização e democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Urge, pois, desenvolver propostas de tomada de decisão democráticas e elementos de metodologia que contribuam para alterar a correlação de forças no debate sobre o impacto dos projetos de desenvolvimento, fazendo valer a perspectiva diferenciada dos grupos sociais “atingidos” e/ou correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória.

A proposta de AEA ainda está em construção. Numa primeira etapa de trabalho, foram produzidos relatórios de pesquisa em que se analisou detalhadamente e com foco em casos exemplares, o processo que visava ou visa ao licenciamento e/ou execução de quatro projetos de grande impacto social e ambiental. São eles: (i) O licenciamento da carcinicultura no extremo sul da Bahia, em comparação com empreendimentos do estado do Ceará; (ii) o licenciamento da barragem hidroelétrica de Irapé em comparação com a barragem de Murta, no Vale do Jequitinhonha (MG), este último empreendimento não implementado; (iii) o licenciamento da monocultura do eucalipto no norte do Espírito Santo e sul da Bahia e (iv) a barragem hidroelétrica de Belo Monte (PA), empreendimento projetado. A esses estudos de casos, somou-se posteriormente um estudo sobre as barragens de Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira (RO e AM).

Esses relatórios confirmam o que já está sendo denunciado em permanência por atingidos e organizações envolvidas¹. Eles nos permitem afirmar que a função dos EIA/RIMA tem sido meramente burocrática e figurativa, incapaz de deter qualquer empreendimento impactante dos pontos de vista ambiental e social. Funcionam muito mais para angariar legitimidade social e política do que como instrumentos sérios de avaliação ambiental dos impactos.

Nessa lógica, se ainda consegue-se salvar tesouros arqueológicos e algo da biodiversidade vegetal e animal ameaçados de desaparecimento pelos empreendimentos, procura-se via de regra manter a população local afastada do processo. Se ela luta por ser reconhecida, lhe é reservado um tratamento digno daquele que os senhores de escravos ou os coronéis do sertão dispensavam aos seus súditos. Tal como definido pelos setores dominantes política e economicamente, os direitos humanos reconhecidos pela Constituição e pela adesão do país às Convenções Internacionais são submetidos e subordinados ao ideário do desenvolvimento.

Sem esperar que tenhamos uma proposta acabada, impõe-se neste momento juntar a nossa voz aos numerosos e fortes, apesar de ignorados, questionamentos ao caminho de desenvolvimento até aqui trilhado. Nenhum “desenvolvimento” pode se construir ao custo do sacrifício de grupos sociais, sempre apresentados como minorias, sob pretexto de satisfazer as necessidades do progresso.

Quais são os problemas centrais do atual modelo de licenciamento?

A definição de “atingido”

A definição de atingidos adotada correntemente pelos empreendedores não é coerente com a realidade empírica observada. Ela nasce, antes, de um cálculo do custo-benefício da obra, em que os custos com compensações não devem ultrapassar os ganhos econômicos gerados com a implementação do projeto. Como em última análise os EIA-RIMA

¹ Em particular o MAB, a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, o Fórum Carajás, o Projeto Relatores em Direitos Humanos Sociais, Econômicos, Culturais e Ambientais – DhESCA e a CPT.

funcionam como documentos do empreendedor no sentido de referendar legalmente a realização da obra, os atingidos são definidos em função do menor custo possível. Segundo este cálculo econômico – que deveria ser feito após extensiva investigação sobre quem são os atingidos do ponto de vista dos próprios sujeitos afetados – os atingidos são definidos como uma variável-custo definida *a priori*. Em todos os casos analisados, o empreendedor buscou minimizar em termos quantitativos o contingente atingido e, ao mesmo tempo, maximizar a estimativa numérica dos grupos supostamente beneficiados.

A abordagem empregada pelos elaboradores do EIA se concentra em computar as famílias nucleares e remetê-las ao princípio da propriedade privada, sem considerar os grupos sociais mais amplos e as suas condições de reprodução. Assim, por exemplo, no caso dos reassentamentos compulsórios, troca-se supostamente “terra por terra”. Desconsidera-se toda a história da relação daqueles grupos com o território, seus aspectos simbólicos, morais e afetivos. Dimensões incomensuráveis da existência são reduzidas a um valor numérico que contabiliza apenas o tamanho da terra, omitindo-se quanto à responsabilidade pela total desestruturação dos modos de viver e produzir a ser desencadeada pelos projetos.

Outro aspecto negligenciado na definição de “grupos atingidos” são as populações urbanas vizinhas do empreendimento, que recebem os impactos do êxodo dos grupos sociais rurais que perdem sua fonte de recursos com a instalação do projeto, além da população flutuante que se concentra em torno do empreendimento quando do período de obras e aí permanece posteriormente sem ser absorvida.

A redução dos grupos sociais atingidos a custos financeiros de uma obra é o que funda a difusão da idéia – por parte dos empreendedores e governos que financiam as obras - de que os grupos sociais atingidos seriam “entraves” ou “gargalos” ao desenvolvimento. Este cálculo nunca internaliza de fato os custos sociais reais das obras, que são sistematicamente negligenciados pelas empresas. Ademais, com freqüência os empreendedores recusam-se a assumir os custos sociais por considerar que estes resultam de problemas anteriores às obras.

A desconsideração da incerteza, assim como da incompletude dos dados e da imprevisibilidade dos impactos em cadeia

Não há impacto que seja um efeito isolado ou estático em apenas um determinado e restrito espaço; por exemplo, num trecho de bacia; não há impacto pontual que não se estenda, direta ou cumulativamente, ao conjunto da bacia. Muitas vezes observamos uma estratégia de fracionamento da obra (ou do plantio, no caso das monoculturas, por parte do empreendedor, visando a obtenção de licenças simplificadas, que não requerem estudos de impacto. No caso das plantações de eucalipto no Espírito Santo e Bahia, o chamado fomento florestal é uma estratégia das empresas para enquadrarem seus plantios em licenciamentos simplificados e assim escaparem à necessidade de apresentar um EIA ao órgão ambiental.

Os alertas dos pareceristas independentes e de setores mais autônomos e responsáveis dos órgãos ambientais sobre os riscos previsíveis dos projetos estudados – que já são graves na maior parte dos casos – vêm sendo sistematicamente ignorados pelos tomadores de decisão. Por outro lado, a dimensão de imprevisibilidade e incerteza dos impactos em cadeia não está sendo levada suficientemente a sério pelas autoridades no licenciamento. Em muitos casos, a ausência de conhecimento relevante acumulado sobre a dinâmica do ecossistema potencialmente impactado não é entendida como um obstáculo para a liberação das licenças. Pelo contrário, segundo a perspectiva dos governos e empreendedores, um cenário de incerteza não deveria inviabilizar o cronograma dos

investidores privados. Temos, assim, o princípio da precaução aplicado ao contrário: o futuro que se busca zelar não é o das populações que vivem direta ou indiretamente dos recursos, mas o futuro do retorno financeiro dos investidores.

O acesso obstruído à informação

Os casos estudados demonstram que, muitas vezes, a existência de um projeto em licenciamento na burocracia do estado é desconhecida dos moradores da localidade onde se prevê sua instalação até o momento da audiência pública. Em outras palavras, um intervalo de tempo considerável transcorre entre o início da “vida pública” do projeto na esfera estatal e seu aparecimento público no local a ser implementado. O modo como a informação é veiculada é muitas vezes enviesado, sob a forma seja de compêndios escritos em linguagem incompatível com a dos grupos locais, seja de chamadas publicitárias nas rádios e demais meios de comunicação, que apresentam o empreendimento como necessariamente benéfico para os grupos locais, obscurecendo seus aspectos negativos. Moradores e lideranças locais muitas vezes são contratados pelas empresas não para informar sobre impactos, riscos e danos previstos, mas para divulgar promessas de benefícios e emprego relacionadas ao empreendimento. Boatos e rumores funcionam como modos poderosos de disseminação de desinformação e, ao surgirem de modo intermitente, produzem uma situação de incerteza e angústia para os moradores.

Nos casos estudados, a compreensão sobre o empreendimento é construída a partir das informações disponibilizadas tardiamente pelo empreendedor. Observa-se em geral todo um cuidado das empresas e consórcios em não divulgar sua existência até o momento em que é obrigado a vir a público para a realização da audiência pública. Esta estratégia produz uma espécie de “desconhecimento ativo” nos grupos atingidos em relação aos impactos dos projetos em licenciamento.

Para os grupos locais potencialmente mais atingidos, os empreendimentos tendem a aparecer de forma repentina, normalmente quando o relatório de impacto ambiental já está pronto e o pedido de licenciamento está tramitando silenciosamente nos órgãos da burocracia estatal. Em outras palavras, para os sujeitos envolvidos é negado o acesso às informações. O empreendimento nasce inevitável, surge de um dia para o outro no horizonte dos grupos sociais locais, terrivelmente presente e influente. Muito da força política do empreendimento provém justamente daí, do fato dele omitir sua origem, isto é, colocar-se fora da História, projetando-se como um fato, um dado, um estado de coisas inelutável, quase natural ou até mesmo sobrenatural, na medida em que o empreendimento não precisa existir para produzir efeitos sociais concretos e, para os mais desprotegidos, indesejáveis e incontrolados.

As Audiências Públicas como publicidade para empreendimentos

As Audiências Públicas representam o único momento de escrutínio social previsto em lei de projetos de construção com grande impacto socioambiental. Seriam, portanto, instâncias políticas estratégicas para a participação da população local, para a obtenção de informações e a formulação de questionamentos sobre o projeto, os quais subsidiariam sua aprovação ou recusa. Esta escuta sobre as questões locais a serem enfrentadas pelos grupos potencialmente atingidos deveriam, por sua vez, supostamente informar o processo de tomada de decisão por parte do órgão ambiental e/ou seu conselho. Nos casos estudados, porém, as audiências públicas foram usadas pelos empreendedores e órgãos estaduais como instâncias formais de transmissão de informações sobre os benefícios econômicos dos empreendimentos, em detrimento do debate amplo e transparente sobre seus impactos sócio-ambientais, para um público que é tido como mero receptor da mensagem, atitude

que impõe limites claros ao seu papel efetivamente democratizante. Não raras vezes, exercem-se constrangimentos morais sobre os interessados, presentes ou não nas audiências, para que estes silenciem.

Observe-se ainda que, entre o momento do acesso a informações sobre o empreendimento e o entendimento dos moradores sobre seus impactos e a organização de questionamentos, há um tempo necessário que não é respeitado pelas agências ambientais responsáveis pela condução do licenciamento. Muitas vezes, assim que o RIMA é disponibilizado, marca-se a audiência pública, de modo que os grupos potencialmente atingidos não têm tempo suficiente para realizarem uma leitura aprofundada do documento e formularem os questionamentos pertinentes.

A impossibilidade de barganha e negociação

Em nenhum caso analisado houve incorporação, na avaliação ambiental, do ponto de vista dos grupos potencialmente atingidos. Em todos os casos observa-se a predominância de um discurso em que as formas de apropriação dos recursos naturais a partir de uma lógica mercantil são consideradas mais legítimas que outros diversos usos dados ao meio ambiente pelas populações que dele dependem para sua reprodução material e simbólica. Suas visões de mundo, as formas como significam e utilizam os recursos são desconsideradas, alijando-os das decisões sobre o uso de seu próprio território.

A concepção de que o processo de licenciamento de um projeto nada mais é do que uma etapa burocrática que garante a obtenção das licenças previstas em lei reduz o espectro de ação dos grupos potencialmente atingidos à mera negociação e barganha sobre um projeto entendido como dado e necessário. Os casos analisados demonstram que as instâncias normalmente abertas para a negociação não compreendem a possibilidade da não implantação do projeto. Embora se apresente como uma dinâmica própria da disputa democrática, a negociação com o empreendedor se revela como um momento particularmente arriscado para os grupos sociais locais. Estes muitas vezes se vêem participando de um jogo cujas regras já estão previamente definidas em função das relações de poder assimétricas que demarcam as posições destes dois sujeitos. A negociação não garante, pois, que as reivindicações dos atingidos serão aceitas.

A flexibilização da normativa ambiental

Uma estratégia do empreendedor observada em todos os estudos de caso foi a postergação de decisões cruciais sobre a obra para fases posteriores à obtenção das licenças, através dos chamados “estudos complementares”. Por intermédio deste dispositivo, o empreendedor apenas garante a manutenção do diálogo para a etapa subsequente do empreendimento e, deste modo, garante as licenças necessárias. Este procedimento tornou-se quase uma regra durante todo o licenciamento ambiental.

As únicas instituições que podem, por lei, intervir no processo de licenciamento são os órgãos ambientais: o IBAMA, no caso de empreendimentos cujo aprovação depende da União e/ou o órgão ambiental do Estado onde se pretende implantar o projeto. No melhor dos casos, sua intervenção levará a exigir condicionantes que serão ou não incorporadas ao projeto conforme o poder das pressões exercidas em favor ou contra o empreendimento por parte da sociedade civil. Só excepcionalmente, o IBAMA recomenda a não realização do empreendimento. Em todos os casos aqui analisados, o processo de licenciamento ambiental funciona como uma linha de produção da aceitação pública dos empreendimentos. As críticas levantadas sobre a viabilidade do projeto e seus impactos são

respondidas sob a forma de condicionantes, que supõe-se passíveis de compensar o dano causado.

Um exemplo disso são os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) mecanismo extrajudicial que busca adaptar a conduta dos interessados às exigências legais. Em geral, é aplicado visando a recuperação de um meio ambiente degradado, por meio de obrigações a serem cumpridas por quem se encontra em desconformidade com a legislação ambiental.

Os TACs, porém, muitas vezes permitem que um empreendimento continue causando danos ambientais sem que os responsáveis sejam submetidos às punições previstas em lei, uma vez que permite ao empreendedor infrator adequar-se à normativa ambiental através de condicionantes e compensações. Assim, abre-se um espaço de negociação em que é possível estabelecer acordos para a mitigação dos danos de um empreendimento. Porém, novas formas “participativas” como esta e outras centradas nas idéias de acordo, negociação e consenso, têm como efeito a retirada da possibilidade efetiva de participação dos atingidos nos processos de tomada de decisão. Há casos em que o TAC é considerado muito bom, mas não é devidamente executado, tornando-se um mecanismo de flexibilização da normativa legal e levando os empreendedores a escapar das penalidades previstas em lei.

A aceleração da liberação de licenças e “queima” de etapas

Em todos os casos estudados os órgãos ambientais tenderam a considerar o licenciamento como uma formalidade necessária para a aprovação do projeto e a participação pública foi por isso limitada ao mínimo obrigatório por lei (basicamente as Audiências Públicas de caráter meramente consultivo). Etapas preliminares – porém fundamentais - do processo de licenciamento foram desconsideradas. A Licença Prévia, por exemplo, autoriza a localização e também a concepção e o formato das obras, ou seja, a viabilidade da implantação do empreendimento naquele local. O processo de licenciamento ambiental prévio serve para que se identifiquem os riscos capazes de interferir no meio ambiente e na vida das populações do entorno e demonstrar cientificamente e tecnicamente que os eventuais benefícios das obras superam suas seqüelas sociais e ambientais. Trata-se, portanto, de uma etapa crucial do licenciamento, uma vez que representa um atestado de viabilidade da obra. Nesta etapa seria fundamental a garantia de uma participação pública ativa e propositiva, com a realização de audiência já nesse momento. Porém, não é isso que se observou nos estudos de caso, em que invariavelmente esta etapa estratégica foi esvaziada.

As tensões entre órgãos públicos e grupos potencialmente atingidos

Dos estudos de caso podemos concluir que as relações entre os órgãos públicos e os grupos atingidos são a todo tempo tensionadas pela proeminência dada *a priori* ao interesse do empreendedor. No caso dos empreendimentos sob a responsabilidade estadual, onde a relação de proximidade é maior, verificamos que a relação oscila entre a promiscuidade com o empreendedor e a tentativa – ainda que sob pressão - de respeito à legislação. Já nos empreendimentos submetidos à legislação federal, talvez pelo fato de ser maior a autonomia dos órgãos ambientais em relação aos interesses econômicos, verifica-se, por parte do IBAMA, uma atuação mais cuidadosa e consistente no que se refere ao respeito à legislação, aos direitos dos grupos potencialmente atingidos e ao princípio da precaução. No entanto, como atesta o exemplo do rio Madeira, a atuação deste órgão vem sendo “atropelada” por decisões do governo federal que “passam por cima” dos laudos técnicos independentes elaborados pelo IBAMA ou a pedido deste, buscando desqualificá-los e/ou

apressá-los, em flagrante desrespeito não só à normativa ambiental e ao zelo técnico, mas também aos diversos modos de vida ameaçados por este projeto.

O esvaziamento do papel dos Conselhos de Meio Ambiente

Os casos estudados revelam que os conselhos – embora importantes instâncias de participação e exercício do controle social – estão muitas vezes sujeitos a mudanças arbitrárias nas suas regras de composição e funcionamento e à exclusão e/ou cooptação de seus membros. Por outro lado, observa-se uma grande distância e desconhecimento dos conselheiros em relação aos problemas concretos sobre os quais devem deliberar, assim como sua onipresente subordinação à lógica do crescimento econômico a qualquer custo. O EIA-RIMA não é o documento que os conselheiros do Conselho Estadual de Meio Ambiente tomam como base para o processo de tomada de decisão sobre as licenças. O documento no qual os conselheiros fundamentam sua decisão é um parecer sobre o EIA elaborado pelo órgão ambiental estadual. Assim, mesmo que o EIA reflita de forma mais consistente as condições ambientais e sociais de uma determinada região, há um filtro colocado pela agência ambiental, que seleciona as informações que serão disponibilizadas para os conselheiros, omitindo muitas vezes aspectos fundamentais. Por esses motivos, os conselhos - importante conquista da sociedade civil a partir da Constituição de 1988 – vêm sendo esvaziados em seu papel de promotores de uma maior democratização das decisões políticas.

A ausência de monitoramento do processo de avaliação ambiental

Em nenhum dos casos estudados houve monitoramento ou auditorias independentes acompanhando os processos de avaliação ambiental. As tentativas ensejadas pelas agências ambientais no sentido de elaborar pareceres independentes sobre os licenciamentos foram anuladas por intervenções do governo. As organizações locais, alguns setores das universidades públicas e o Ministério Público são as instâncias que, em todos os casos, se revelaram sempre atentas e realizaram monitoramentos independentes dos processos de licenciamento e avaliação ambiental.

Sem prejuízo da apresentação de uma proposta mais detalhada de método de Avaliação de Equidade Ambiental, concluímos e recomendamos:

1. A participação da sociedade civil deve começar na concepção do planejamento. Programas nacionais e estaduais definem o papel estratégico dos projetos em relação às linhas gerais de planejamento. Recomendamos que a participação da população deverá ser prevista na fase da *concepção do projeto*. Propõe-se o desenvolvimento de metodologias de planejamento regional que garantam que possíveis definições sobre o plano de desenvolvimento da região nasçam de um debate amplo sobre os projetos, respeitando as realidades socioculturais locais;
2. Deve haver obrigatoriedade na realização de uma AUDIÊNCIA PRÉVIA *antes* da realização do EIA-RIMA. A Audiência Prévia deverá ocorrer assim que o órgão ambiental iniciar os primeiros trâmites burocráticos do processo de licenciamento. Nela, o projeto deverá ser publicamente apresentado e deverão ser colhidos dos grupos potencialmente atingidos os critérios/tópicos que irão compor os Termos de Referência do EIA-RIMA. A realização obrigatória da Audiência Prévia permitiria o acesso aos projetos logo no início do licenciamento e permitiria a formulação de critérios de equidade para o EIA-RIMA em conjunto com os grupos potencialmente atingidos. As Audiências Públicas devem

inaugurar o processo de licenciamento com uma audiência prévia, de forma a tornar o processo de licenciamento um instrumento forte de planejamento participativo. A população potencialmente atingida deve participar da elaboração dos Termos de Referência dos EIA/RIMAs, para garantir que um plano de trabalho detalhado incorpore as demandas dessas comunidades de forma participativa e transparente. Quaisquer alterações no projeto, assim como a formulação de condicionantes e medidas compensatórias, devem ser submetidas ao escrutínio público. Deve ser possível o constante monitoramento e auditoria dos relatórios em função do surgimento de novas questões não previstas engendradas pelo projeto. O Ministério Público deverá participar da organização e realização das Audiências Públicas de modo a garantir o direito de participação e expressão aos atingidos e entidades de apoio.

3. A elaboração dos estudos ambientais deverá considerar racionalidades distintas. O desafio maior da avaliação da equidade ambiental no âmbito do EIA/RIMA é a consideração dos distintos modos de vida e lógicas sócio-culturais dos diversos segmentos sociais envolvidos no processo de licenciamento. Para tanto, deve ser realizado um levantamento participativo das realidades culturais, sociais, políticas e econômicas de todos os grupos presentes no território. Isto demanda, além do trabalho interdisciplinar, o treinamento de habilidades específicas das equipes de elaboração de EIA/RIMAs para perceber, entender e interpretar tais racionalidades na elaboração da base de discussão sobre uma variedade de propostas em relação à implementação de um empreendimento e suas alternativas, inclusive a opção da sua não-realização. Para garantir a Equidade Ambiental deverão ser estabelecidos cronogramas para a discussão de resultados preliminares durante as pesquisas, conjuntamente com os segmentos sociais mais afetados pelo empreendimento.
4. Rompimento da dependência econômica dos consultores em relação aos empreendedores. O EIA/RIMA tornou-se uma mercadoria adquirida pelo empreendedor, com o objetivo de ter seu projeto aprovado pelos órgãos licenciadores. É fundamental que seja de fato observado o artigo 7 da resolução 001 de 1986 do Conselho do Meio Ambiente que exige independência dos estudos em relação à empresa contratante. Nesse sentido, o empreendedor deverá disponibilizar os recursos necessários para a realização dos Estudos e Relatórios previstos em lei e as empresas responsáveis pela elaboração de estudos deverão ser diretamente contratadas pelo Estado, em processo de seleção pública, e manter-se absolutamente independentes do empreendedor. O processo de realização dos Estudos deve ser supervisionado pelo Ministério Público e, quando envolver técnicos, pesquisadores e professores de universidades públicas, deve ser necessariamente mediado e endossado pelas instituições de origem. Estudos técnicos independentes que apresentem conclusões diferentes daquelas apresentadas pelo EIA/RIMA devem ser formalmente incorporados ao processo de licenciamento.
5. A participação não poderá implicar necessariamente a *negociação* -entendida como processo de barganha - entre os diversos interesses e propostas em disputa. O objetivo da participação deve ser o envolvimento dos atingidos nos processos decisórios para garantir, conforme Artigo 5 da Constituição brasileira de 1988, a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à liberdade, à propriedade e o direito a justa e prévia indenização, no caso da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social. Uma *negociação* sobre aspectos que prejudicam os atingidos em relação ao seu modo de vida ou colocam mesmo em risco a sua continuação, é inconstitucional e

uma violação às convenções e tratados internacionais sobre os direitos humanos, que fazem parte da Constituição desde 2004.

6. A participação deverá se referir a todas as etapas do planejamento e não será permitida a negociação efetuada diretamente com o empreendedor, sem a mediação do órgão ambiental e do Ministério Público. O empreendedor não deverá estar presente em reuniões com os atingidos para discutir questões de indenização ou de reassentamento, papel que deverá ser assumido pelo órgão público ambiental. Isto é recomendado por razões de proteção da privacidade dos indivíduos e para evitar a intimidação dos moradores pelo empreendedor ou pelo poder local, particularmente em casos onde não há uma forte representação dos atingidos na forma de uma Comissão ou entidade de apoio. No caso de participação de técnicos, pesquisadores ou professores de universidades ou institutos de pesquisa públicos, também é necessária representação institucional do órgão ou unidade envolvido no EIA.
7. O acesso e a apresentação das informações deverão ser realizados numa forma adequada para os atingidos. Na atualidade, a utilização da linguagem técnica por parte dos empreendedores impõe às comunidades atingidas um modelo exógeno de comunicação cujos significados não são captados facilmente. É recomendável, para a produção e divulgação da informação, a utilização de outros modos de comunicação que não a escrita, sobretudo, as técnicas audiovisuais. Deve-se também levar em conta que a população local tem certas restrições em acessar as informações devido à localidade da exposição e o formato da apresentação. Os documentos dos processos devem ser disponibilizados de forma desburocratizada e gratuita, garantindo a publicização e o acesso às informações.
8. Reativação dos conselhos de meio ambiente como instâncias de controle social. Os conselhos, fóruns que contam com a participação direta da sociedade civil são, em tese, mecanismos democratizantes, já que são as instâncias responsáveis por proteger os cidadãos das conseqüências de decisões tomadas na esfera política, muitas vezes caracterizadas pelo imediatismo e a influência de determinados interesses parcelares. Nos últimos anos, porém, a atuação dos conselhos tem representado uma inversão dessa lógica: são muitas vezes fatores flexibilizantes da normativa ambiental. Assim, deverão ser criados mecanismos que garantam a paridade e a independência dos conselhos para que eles voltem a funcionar como instâncias de controle social.
9. Focar a discussão no produto e não na obra. O atual processo de licenciamento está centrado na *obra* (por exemplo, a hidrelétrica), e não no *produto* (no caso, a energia elétrica). Deve-se abrir o debate público sobre quais setores são responsáveis pelo aumento da demanda por energia, se esta demanda é legítima e justifica os impactos sociais e ambientais, qual tipo de energia é o mais adequado para cada região e quais as formas social e ambientalmente seguras de obtê-la. Um dos primeiros assuntos a ser tratado nos estudos ambientais é a apresentação da finalidade do empreendimento e deve ser comprovada a necessidade essencial da obra e identificado na perspectiva de quem ela é tida por essencial. Todas as alternativas técnicas devem ser explicitadas. Recomenda-se, já antes da iniciação dos trabalhos no âmbito dos estudos ambientais, uma ampla consulta à população em geral e aos grupos potencialmente atingidos em particular, que deverão ter participação garantida na definição da necessidade de um certo empreendimento e na formulação das alternativas técnicas.