

# ASPECTOS JURÍDICOS E PRÁTICOS DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO SOBRE O MEIO AMBIENTE (EIA / RIMA)

Autora: Rachel Biderman Furriela<sup>1</sup>

## 1. AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

O primeiro marco histórico da história do licenciamento ambiental foi a edição da Política Nacional de Meio Ambiente (conhecida pela sigla NEPA) nos EUA em 1969. Seu surgimento se deve em grande parte à demanda de grupos ambientalistas. Tornou-se um importante instrumento de avaliação de projetos e evoluiu com o tempo. Sua principal característica é permitir a prevenção dos problemas ambientais.

No decorrer da segunda metade do século XX muitos países e organismos internacionais, como bancos multilaterais, adotaram a avaliação de impactos ambientais em seus processos decisórios. O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), parte do grupo Banco Mundial, por exemplo, adotou políticas e normas exigindo a elaboração desses estudos como pré-requisito para a concessão de empréstimos. A exemplo do BIRD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), adotou normas semelhantes, aplicadas como condicionantes de seus empréstimos. Em grande parte essa evolução normativa deve-se à pressão de grupos ambientalistas e de direitos humanos, preocupados com os enormes impactos das grandes obras de infra-estrutura financiadas com empréstimos dos bancos multilaterais sobre as populações e o meio ambiente.

## 2. O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Desde 1980 o Brasil dispõe de legislação exigindo a determinação de estudos de Impacto Ambiental. A Lei No. 6803, de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, determinou a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para a aprovação de zonas de uso estritamente industrial destinadas à localização de pólos petroquímicos, carboquímicos, bem como as instalações nucleares.

Em 1981, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (lei No. 6.938) considerou o Estudo de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da política ambiental do país. E passou a ser exigido de forma mais ampla do que era no contexto da lei No. 6.803/80, tanto nos projetos públicos quanto particulares, industriais ou não industriais, urbanos ou rurais, em áreas críticas ou não. O Decreto federal nº 88351, de 1º de junho de 1983, regulamentou a Lei 6938/81, e vinculou a avaliação de impactos ambientais aos sistemas de licenciamento de empreendimentos.

---

<sup>1</sup> Advogada, consultora, Mestre em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo, Mestre em Direito Internacional, com concentração na área de Direito Internacional do Meio Ambiente pela American University Washington College of Law, Consultora externa do Escritório Santos e Furriela Advogados, contato: [biderman@uol.com.br](mailto:biderman@uol.com.br)

A Constituição Brasileira de 1988 também determinou, em seu capítulo do meio ambiente, artigo 225, a exigência de estudos de impacto ambiental para empreendimentos com significativo impacto sobre o meio ambiente.

No contexto normativo do país, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, teve importante papel, tendo editado diversas resoluções sobre o tema, dentre as quais destacam-se:

- Resolução Conama 001, de 23 de janeiro de 1986, estabeleceu as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação do impacto ambiental.

- Resolução Conama 009, de 3 de dezembro de 1987 disciplinou a participação da sociedade no controle do conteúdo dos estudos de impacto ambiental, através da realização de audiências públicas.

- Resolução Conama 006, de 16 de setembro de 1987 estabeleceu regras especiais para o licenciamento ambiental de obras de grande porte, em particular aquelas relacionadas com a geração de energia elétrica, evidenciando a obrigatoriedade de prévio Estudo de Impacto Ambiental quando da solicitação da Licença Prévia (LP) do empreendimento.

- Resolução CONAMA 237/97, sobre licenciamento ambiental.

### **3. O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

O licenciamento ambiental é um instrumento de gestão ambiental previsto na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e em outras normas federais e estaduais. É um instrumento que visa garantir a proteção do meio ambiente e o controle da poluição. Trata-se de um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. O licenciamento é um instrumento de caráter preventivo, essencial para conciliar a preservação da qualidade ambiental e o desenvolvimento econômico.

Há casos de empreendimentos cujo impacto potencial sobre o meio ambiente justificam a exigência de uma análise mais profunda, que se dá no âmbito do licenciamento ambiental, através dos instrumentos “Relatório Ambiental Preliminar - RAP” (ou RAS - Relatório Ambiental Simplificado) ou do “Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente - EIA/RIMA”.

No Estado de São Paulo a normatização dos procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades sujeitas à elaboração de EIA e RIMA foi estabelecida pela Resolução SMA 42, de 29 de dezembro de 1994, que instituiu dois instrumentos preliminares ao EIA e RIMA: Relatório Ambiental Preliminar - R.A.P. e Termo de Referência - TR. Aplica-se também a Resolução SMA No. 01, de 17 de fevereiro de 1998, sobre a realização de reunião técnica informativa no procedimento de análise do

RAP e a Deliberação CONSEMA No. 50, de 1992, relativa às audiências públicas em matéria ambiental.

#### **4. O SISTEMA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO DA QUALIDADE AMBIENTAL, PROTEÇÃO, CONTROLE E DESENVOLVIMENTO DO MEIO AMBIENTE E USO ADEQUADO DOS RECURSOS NATURAIS DE SÃO PAULO (SEAQUA) E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (No. 6.938) estabeleceu o Sistema Nacional do Meio Ambiente em 1981, composto pelos órgãos de meio ambiente federais, dos Estados e dos Municípios. No intuito de compatibilizar as ações do Estado de São Paulo com o previsto na Lei No. 6.938/81, o governo do Estado criou, em 1983, por decreto (Decreto No. 20.903), o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) junto ao Gabinete do Governador. No entanto, por um certo período, o CONSEMA atuou sem o apoio de um órgão do Poder Executivo, o que dificultava as ações de governo na área ambiental. Para resolver essa situação foi instituído em 1986 o Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA) e foi criada também a Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Em 1989 foi realizada uma reestruturação da área ambiental do governo estadual, através do Decreto No. 30.555, de 3 de outubro de 1989, que integrou numa única estrutura os órgãos de proteção de recursos naturais, anteriormente vinculados à Secretaria de Estado da Agricultura, bem como a CETESB, órgão responsável pelo controle da poluição.

Em 1997 foi aprovada a Lei No. 9.509, que dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins, mecanismos de formulação e aplicação, e estabeleceu o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais (SEAQUA). Como pode-se depreender do parágrafo anterior, os órgãos integrantes do sistema são preexistentes a ele, e a adaptação entre a realidade prática e as normas em vigor está pendente, dada a necessidade de regulamentação da Lei do SEAQUA.

O SEAQUA tem por objetivo organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional instituídas pelo poder público, assegurada a participação da coletividade, para a execução da Política Estadual do Meio Ambiente visando à proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais, nos termos do artigo 193 da Constituição do Estado.

Segundo a Lei do SEAQUA, os órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional do Estado e dos Municípios instituídos pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, administração de recursos naturais, bem como as voltadas para a manutenção e a recuperação da qualidade de vida, deverão constituir o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental - SEAQUA, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

Órgão Central: a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA), com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar, controlar, como órgão estadual, a Política Estadual do Meio Ambiente, bem como as diretrizes governamentais fixadas para a administração da qualidade ambiental;

Órgãos Executores: os instituídos pelo Poder Público Estadual com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão estadual, a política e diretrizes governamentais fixadas para a administração da qualidade ambiental;

Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da administração estadual direta, indireta e fundacional, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental e de vida ou àqueles de disciplinamento de uso dos recursos ambientais e aqueles responsáveis por controlar a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, qualidade de vida e o meio ambiente;

Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental nas suas respectivas áreas de atuação.

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA) é integrada por quatro Coordenadorias: (1) a CPRN – Coordenadoria de Proteção de Recursos Naturais e Licenciamento Ambiental, que realiza o licenciamento ambiental e fiscalização das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente do Estado de São Paulo; (2) a CPLA - Coordenadoria de Planejamento Ambiental, que promove o planejamento ambiental do Estado, desenvolve o macrozoneamento do litoral e do interior, propõe a criação e regulamentação das Áreas de Proteção Ambiental e a recuperação de áreas, e promove ações de proteção e recuperação de bacias hidrográficas; (3) a CEAM - Coordenadoria de Educação Ambiental, responsável por promover a educação ambiental no Estado de São Paulo; (4) a CINP - Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental, responsável pela sistematização de todos os projetos de pesquisa desenvolvidos por seus institutos vinculados - Florestal, Geológico e de Botânica; e (5) Coordenadoria de Comunicação, responsável por promover a comunicação externa e interna deste órgão e estreitar as relações entre a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e a população.

É importante esclarecer que no Estado de São Paulo os órgãos competentes para o licenciamento ambiental são a CETESB e a Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais - CPRN.

## **5. FATORES LIMITANTES NA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E LICENCIAMENTO NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Alguns fatores limitantes tornaram o sistema de licenciamento ambiental lento e pouco eficiente em alguns aspectos. Diferentes atores e usuários do sistema pressionam por mudanças visando a sua reforma. Há severas críticas por parte do setor empresarial e alguns setores do governo que demonstram a necessidade de agilização dos processos de licenciamento ambiental, sob pena de prejudicar o desenvolvimento econômico e social do país. No caso do licenciamento estadual, decorre o risco de alguns estados mais rígidos, ou com processos mais burocráticos e lentos, como é o caso do estado de São Paulo, perderem investimentos para outros estados cujo processo de licenciamento pode ser mais simples e mais eficiente.

## 5.1. Problemas de ordem estrutural e geral

- Hoje há uma pluralidade de órgãos atuando no licenciamento ambiental no estado, com competências diferenciadas, agindo com pouca coordenação entre si e sem organicidade. Isso não é compatível com a necessidade de se estabelecer um planejamento ambiental amplo e integrado para o Estado, dada a pluralidade de órgãos, visões, práticas e procedimentos.
- O licenciamento tem que deixar de ser um procedimento que meramente legitima a instalação de um empreendimento e deve passar a ser tratado como um instrumento de prevenção, inserido num contexto de avaliação da qualidade ambiental. É comum a crítica de que quando os órgãos do sistema atuam na avaliação de impacto ambiental ou no licenciamento, apresenta-se no processo final apenas uma somatória de avaliações, sem avaliação do contexto geral, sem ser apresentada uma análise coordenada e uma visão homogênea que possa subsidiar a tomada de decisão de forma adequada.
- A crônica insuficiência de recursos humanos e capacitação dos quadros do DAIA e outros órgãos de licenciamento ambiental prejudica o andamento dos processos.
- A falta de conhecimento da região de influência pelos órgãos ambientais faz com que não consigam definir os impactos ambientais reais do empreendimento e tenham que confiar muito nas informações passadas pelo empreendedor.
- Existe um alto grau de insegurança nas decisões tomadas pela administração pública ao licenciar obras de interesse da própria administração pública. É o caso que ocorre quando o Estado se auto-licencia, ou seja, quando o empreendedor é o próprio Estado. Pode haver forte pressão por parte de certos órgãos de governo sobre a área ambiental quando obras ou empreendimentos de seu interesse estão sob licenciamento.
- Não existe acompanhamento adequado dos impactos dos empreendimentos após seu licenciamento. Isso se deve à falta de pessoal e também à ausência de procedimentos e rotinas próprios para tanto.
- É problemático o fato de certas informações fornecidas pelo empreendedor não condizerem com a realidade, bem como a omissão de informações que poderiam ser apresentadas logo de início, facilitando o processo como um todo.
- É inadequado no caso em que é necessário o EIA/RIMA, ficar-se numa camisa de força de elaboração obrigatória do RAP (Relatório Ambiental Preliminar), exigido no estado de S. Paulo, anteriormente à definição de necessidade do EIA/RIMA. O RAP é considerado necessário quando há dúvida se há significativo impacto ou não, mas ainda é preciso afinar linhas de corte para facilitar a definição de situações que comportam apenas RAP e aquelas que devem se sujeitar à apreciação do EIA/RIMA.
- O RAP não deve servir para estudar a viabilidade de um projeto, porém às vezes é utilizado para esse fim.

- Entende-se que é preciso melhorar a metodologia de elaboração do EIA, criando-se regras de orientação mais específica para as diferentes fases. O RIMA que é instrumento de informação do público também precisa ter sua estrutura melhor definida, a fim de que o resultado seja a informação adequada da sociedade sobre o empreendimento ou atividade em discussão.
- É comum a crítica de empreendedores de que a SMA demora em apresentar o Termo de Referência para a elaboração do EIA/RIMA. Isso acontece muito no caso de projetos prioritários de governo.
- Criou-se um grande cartório de elaboração e análise do EIA/RIMA, que deixou de ser um instrumento preventivo
- Devido ao fato de não existir um sistema único de licenciamento é difícil distinguir com clareza cada etapa do licenciamento ao se analisar cada um dos processos.
- As prefeituras e órgãos municipais quando instados a se manifestar em processos de licenciamento são tendentes a aprovar a realização dos empreendimentos, dado seu potencial de geração de emprego e renda para o Município. No entanto, muitas vezes deixam de fundamentar suas manifestações, seja por não estarem capacitados para tanto, seja por seu manifesto interesse e clara posição política a favor do empreendimento. A falta de subsídio técnico dessas decisões é patente.

## **5.2. Consulta e Participação Pública**

A consulta à sociedade e sua participação em processos decisórios relativos ao licenciamento ambiental são garantias da legislação brasileira. Tanto a consulta pública, que se dá no âmbito das audiências públicas, sem caráter decisório ou vinculativo, como a participação pública na tomada de decisão, que se dá no âmbito do Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema, apresentam uma série de problemas que afetam o bom desenvolvimento do processo de licenciamento. Alguns desses problemas são indicados, preliminarmente, a seguir.

A audiência pública na gestão ambiental ocorre como uma das fases do licenciamento ambiental, dentro de um processo de análise do Estudo de Impacto Ambiental, ou em momento anterior, quando se procura definir a necessidade do mesmo, nas chamadas reuniões técnicas preliminares. Constitui importante espaço de participação da sociedade civil e elemento de democratização da gestão dos recursos ambientais, adotado em vários países do mundo nos processos de licenciamento ambiental. A experiência acumulada desde a edição da Resolução CONAMA 001/86, demonstra que a audiência pública tem sido pouco explorada na prática de avaliação de impacto ambiental e que não é suficiente para garantir a participação social no processo de tomada de decisão quanto ao licenciamento ambiental de atividades modificadoras do meio ambiente.

A audiência pública apresenta uma série de limitações como instrumento de participação pública. Algumas limitações são descritas a seguir:

- A audiência pública tem sido pouco explorada na prática de avaliação de impacto ambiental e, por si só, não é capaz de efetivar a participação social no processo de tomada de decisão quanto ao licenciamento ambiental de atividades modificadoras do meio ambiente.
- As audiências públicas são marcadas pela polarização das discussões, em que se pode dizer que contrapõem-se partes numa “luta”, que buscam a todo custo “vencer” uma disputa. Isso é bastante negativo, visto que com ânimos acirrados dificilmente se podem empreender discussões objetivas e coletar dados concretos para informar um processo decisório.
- O movimento ambientalista e outros movimentos sociais representados nesses atos públicos em sua maioria desconhecem os instrumentos do RAP e do EIA/RIMA e têm dificuldade em empreender uma análise técnico-científica do mesmo, apresentando, inclusive, dificuldades de ordem financeira para acompanhar referidos processos. Muitas vezes dependem da boa vontade de especialistas, que colaboram na análise técnica dos temas, gratuitamente.
- As comunidades afetadas em geral não diferem dos movimentos sociais organizados, visto que dificilmente se encontram preparadas para avaliar e discutir instrumentos complexos como o EIA/RIMA.
- Verifica-se, em muitos casos, que as comunidades ouvidas utilizam o espaço de uma audiência pública para reivindicar o atendimento de necessidades básicas (ex: posto de saúde, escola, transporte público, luz, água), ao invés de discutir o projeto sob análise.
- O espaço aberto a políticos nas audiências públicas, supostos representantes da sociedade como um todo, muitas vezes é utilizado pelos mesmos para realização de discursos políticos em benefício próprio, em grande parte desconectados do assunto em discussão.
- É comum a realização das audiências após a decisão política acerca do assunto em discussão já ter sido tomada. Acabam sendo realizadas, muitas vezes, para simples cumprimento de uma etapa de um processo burocrático, legitimando decisões prévias.
- Os tomadores de decisão nem sempre estão presentes às audiências públicas, que deveriam servir para seu esclarecimento para uma decisão justa. A mera consulta posterior a atas de transcrição das audiências não é suficiente para formar a opinião do tomador de decisão. É preciso reformar o procedimento das audiências públicas para garantir a presença daqueles que decidem nos casos em questão.
- É bastante freqüente a manipulação política das populações envolvidas por parte dos empresários, políticos e interessados num apoio ao empreendimento ou questão sob discussão. É comum ver-se o afluxo de “populares” a certas audiências, “patrocinado” por interessados que supostamente trocam esse apoio público por favores.
- As normas estaduais sobre audiências públicas burocratizaram o processo de consulta pública, que não é eficaz. Hoje, a questão de disputa sobre o tempo das

intervenções ao longo da audiência pública está roubando espaço da discussão sobre conteúdo das audiências.

- Os funcionários dos diferentes órgãos de governo responsáveis pela elaboração de laudos e pareceres deveriam estar sempre presentes e ser mais ativos no esclarecimento de dúvidas da população nas audiências públicas.

## **6. O CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - CONSEMA**

O processo de licenciamento ambiental do Estado de São Paulo pressupõe, em alguns casos, a oitiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), um órgão colegiado com participação da sociedade civil e do governo, que opina sobre a aprovação ou não de estudos de impacto ambiental e seus relatórios, conforme determina a legislação ambiental em vigor. Curiosamente, os casos de apreciação de estudos de impacto ambiental têm ocupado a maior parte do tempo e das agendas das reuniões do Conselho, o que desvirtuou seus objetivos precípuos de órgão propositivo e analítico de normas e padrões de qualidade do meio ambiente, de diretrizes para a defesa dos recursos e ecossistemas naturais, e, principalmente, de formulador da política do Estado na área do meio ambiente. O CONSEMA virou uma extensão do órgão licenciador do Estado e isso fragiliza a posição do CONSEMA, que ao mesmo tempo tem que normatizar e aplicar a norma.

Podem-se destacar alguns problemas na atuação do CONSEMA, no que diz respeito ao licenciamento ambiental:

- A representação dos órgãos e atores no CONSEMA não é considerada satisfatória por muitos que observam suas práticas. É preciso que se analise e estabeleça regras mais adequadas para a definição dos critérios de escolha dos atores com direito à participação nesse órgão colegiado com atribuições licenciatórias.
- É preciso rever o quadro de atribuições licenciatórias do CONSEMA. Não é adequado que este atue numa ampla gama de processos de licenciamento. Isso toma muito tempo do trabalho do órgão colegiado, que deixa de atuar em outras áreas.
- É preciso criar um mecanismo de apoio técnico-científico aos tomadores de decisão em casos de licenciamento que passam pelo colegiado. Muitos conselheiros desconhecem as questões de mérito sobre as quais decidem.
- É preciso agilizar a passagem de processos de licenciamento pelo CONSEMA. Esse é um dos grandes galgalos do licenciamento, por torná-lo mais lento.

## 7. FONTES DE CONSULTA

1. BRASIL. Leis, etc. (1981). Lei n. 6.938. Determina as diretrizes, o conteúdo geral, os objetivos, os fins, os mecanismos e os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente.
2. FURRIELA, Rachel Biderman, Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente, (2002), Ed. Annablume, FAPESP
3. RODRIGUES, G.A. Da Audiência Pública como instrumento de participação popular no licenciamento ambiental independente de realização de estudo prévio de impacto ambiental. São Paulo, 1998. Anais do seminário "5 Anos após a ECO-92", Congresso Internacional de Direito Ambiental, sob os auspícios do Instituto O direito Por um Planeta Verde.
4. SÃO PAULO (Estado). Leis, etc. (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*, Imprensa Oficial do Estado, São Paulo.
5. SÃO PAULO (Estado). Leis, etc. (1992). Deliberação CONSEMA n. 50. Dispõe sobre audiências públicas.
6. SÃO PAULO (Estado). Leis, etc. (1994). Resolução da Secretaria de Estado do Meio Ambiente n. 42. Dispõe sobre estudo de impacto ambiental.
7. SÃO PAULO (Estado). Leis, etc. (1995). Deliberação CONSEMA n. 05. Regulamenta as atribuições das câmaras técnicas do CONSEMA.
8. SÃO PAULO (Estado). Leis, etc. (1995). Deliberação CONSEMA n.10. Regulamenta as atribuições das comissões especiais do CONSEMA.
9. SÃO PAULO (Estado). Leis, etc. (1997). Lei n. 9.509. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente.
10. SECRETARIA de Estado do Meio Ambiente de São Paulo. Consema: mais cinco anos de atividades, 1993-1997. São Paulo, 1998
11. SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo, Ed. Malheiros, 1994.
12. SVIRSKY, E. & CAPOBIANCO, J.P., org. *Ambientalismo no Brasil: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo, Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo e Instituto Socioambiental, 1997