

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

**COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE
SANEAMENTO AMBIENTAL**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM
GESTÃO AMBIENTAL**

TRABALHO DE MONOGRAFIA

Audiência Pública no Contexto da Avaliação de Impacto Ambiental no E.S.P.

Autor: **Josilene Ticianelli Vannuzini Ferrer**

Orientador: **Eduardo Trani**

Curso: **Gestão Ambiental**

Unidade: **Faculdade de Engenharia Mecânica**

Área de Concentração: **Controle e Gestão
Ambiental**

**Trabalho apresentado como requisito para a
obtenção do título de Especialista em Gestão
Ambiental**

São Paulo, 15 de dezembro de 1996

S.P. - Brasil

[OBS: este trabalho foi desenvolvido em dissertação de mestrado, defendida no PROCAM 2002 pela autora "Política e gestão ambiental: a audiência pública, uma nova fronteira do espaço cidadão, período de 1996 a 2001" à disposição nas bibliotecas do PROCAM e CETESB para consulta]

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

**COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE
SANEAMENTO AMBIENTAL**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM
GESTÃO AMBIENTAL**

TRABALHO DE MONOFRAFIA

**Audiência Pública no Contexto da
Avaliação de Impacto Ambiental no E.S.P.**

Autor: **Josilene Ticianelli Vannuzini Ferrer**

Orientador: **Eduardo Trani**

Prof.

Prof.

Prof.

São Paulo, 16 de dezembro de 1996

Agradecimentos

Este trabalho não poderia ter sido realizado sem o auxílio de algumas pessoas, as quais manifesto meu agradecimento:

- ... ao Marco Aurélio, João e Jade Ferrer, que me permitiram estudar,
- ... aos amigos do Consema pelo apoio, informações e paciência,
- ... aos amigos do DAIA pelas informações e atenção,
- ... aos amigos do curso de especialização com que compartilhei um ano importante da minha vida,
- ... aos Professores Fernando Rei e ao Arnaldo Walter, pela presença e apoio.

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Importância da avaliação de Impacto Ambiental no contexto da Gestão Ambiental
 - 2.1. Desenvolvimento e Meio Ambiente
 - 2.2. Origens de AIA
 - 2.3. Um marco no Processo AIA - Resolução Conama 001/86
 - 2.4. Referências à AIA na Constituição Federal e nas Estaduais
 - 2.5. Resoluções e Decretos posteriores às Constituições
 - 2.6. Síntese de alguns aspectos jurídicos sobre o EIA/RIMA
 - 2.7. Síntese de alguns aspectos jurídicos das audiências
3. O Conselho do Meio Ambiente - Consema
 - 3.1. Comentário sobre o contexto de sua criação
 - 3.2. Atribuições e composição, um breve histórico
 - 3.3. O Consema, EIAs/RIMAs e as Audiências Públicas
 - 3.4. As primeiras audiências que o Consema realizou
 - 3.5. A Forma Atual de Organização das Audiências Públicas na sua
 - 3.6. As audiências realizadas pelo Consema e Comentários
 - 3.6.1. Algumas Experiências de Audiências com Forte Polêmica em Torno da Instalação de Empreendimentos
 - 3.6.2. Um Exemplo Recente: Audiência Pública em Aguai
 - 3.6.3. Comentários
4. Audiência Pública de São Caetano do Sul: EIA/RIMA da Usina para Beneficiamento de Resíduos Sólidos - Processo Termosseletivo
 - 4.1. Critérios de Escolha deste Caso para Estudo
 - 4.3. A Audiência
 - 4.4. O Período que Antecedeu a Audiência e Repercussões
 - 4.5. Algumas Considerações

Referências Bibliográficas

Figuras Referenciais

- 1 Constituições Estaduais - EIA/RIMA, Audiências, Conselhos
- 2 Audiências Públicas realizadas de 1988 à 1996
- 3 Identificação do público presente - Audiência em Aguai/1996
- 4 Identificação do público presente - Audiência

Capítulo 1

Introdução

Objetiva-se com esta monografia exercitar uma reflexão crítica a respeito das audiências públicas realizadas pelo Consema no Estado de São Paulo. Investigar as suas origens, a organização atual, as potencialidades deste instrumento e as possibilidades de aperfeiçoamento.

A fim de alcançar os objetivos propostos, foi feito um levantamento cuidadoso e exaustivo, afim de localizar registros das audiências que o Consema já realizou, uma vez que essas informações não estavam sistematizadas e o incêndio ocorrido na Secretaria do Meio Ambiente em dezembro de 1995, destruiu grande parte dos documentos. Foram realizadas várias entrevistas, consultas a profissionais da Secretaria do Meio Ambiente e Representantes de Entidades do Consema, indicadas ao longo do trabalho, e levantamento bibliográfico.

A principal hipótese deste trabalho é o grande potencial desse instrumento, ainda pouco explorado, para dar suporte às decisões do poder público, para que a variável ambiental seja devidamente incorporada nas suas decisões. As audiências são consideradas parte essencial do processo da Avaliação de Impacto Ambiental e do licenciamento, na medida em que podem ampliar a percepção do órgão ambiental sobre os impactos, e os incômodos que podem ser causados à população, por projetos passíveis de implantação. Contribuem para identificar conflitos locais e grupos ou indivíduos que possam estar interessados ou ser afetados por um projeto.

Um aspecto decisivo para a escolha deste tema é a sua relevância para a sociedade civil. A audiência é um dos poucos recursos de que a sociedade dispõe, para obter informações sobre grandes intervenções no meio ambiente e provocar um debate público sobre as mesmas. É um mecanismo de consulta e participação pública, que precisa ser aperfeiçoado, pois da forma como está concebido e organizado atende formalmente a legislação vigente, mas é pouco eficaz, na medida em

que não possibilita um maior envolvimento da comunidade e participação nas decisões a serem tomadas, e não garante que as informações e as questões apresentadas na audiências sejam devidamente consideradas na conclusão do licenciamento.

Experiências bem sucedidas em outros países, que já se utilizam de diversos instrumentos de participação e consulta pública (como os Estados Unidos, Canadá, Comunidade Econômica Européia), demonstram que sua realização não se reduz a uma ou duas reuniões para apresentar rapidamente um projeto e colher críticas ou sugestões, mas pressupõem um processo prévio de preparação, disseminação de informações e descentralização da tomada de decisão. Os procedimentos das audiências devem ser aperfeiçoados gradualmente, para adequar este instrumento à necessidade crescente de se intervir no meio ambiente, considerando a realidade local e a demanda crescente da população por melhor qualidade de vida.

O trabalho está dividido em quatro partes. No Capítulo 2, faz-se um breve histórico da origem da AIA como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Destaca-se também as principais leis, decretos e normas de referência deste processo que delimitam os objetivos básicos para a avaliação da implantação de um determinado projeto ou programa de desenvolvimento.

No Capítulo 3, sobre as audiências públicas realizadas no Estado de São Paulo, contextualiza-se num primeiro momento o Consema, que é o órgão que as organiza. Num segundo momento, descrevem-se as normas federais e estaduais que a definem, e finalmente, relata-se as primeiras experiências que deram origem ao seu formato atual e algumas das principais reuniões, visando-se ampliar e sistematizar o conhecimento existente sobre o período que compreende os anos de 1988 a 1996.

No Capítulo 4, expõe-se um Estudo de Caso, que é dos mais recentes, com farto material disponível. Através desse exemplo, procura-se com maior profundidade salientar diversos aspectos: sua solicitação, organização, realização, participação das ONGs, contribuição para o processo de licenciamento do empreendimento em pauta, e uma reflexão sobre seus limites e possibilidades.

No Capítulo 5, a conclusão, enfatiza - se as principais questões levantadas pelas experiências estudadas, relativas principalmente a participação das ONGs, a ação do poder público, a relação do empreendedor com a população local, entre outros; e propõe-se possibilidades de seu desenvolvimento, pois a AIA é um instrumento que está sendo aperfeiçoado e a participação pública

efetiva nesse processo pode torná-lo mais abrangente, possibilitando: obter um conhecimento mais amplo dos problemas locais, ser uma salvaguarda contra decisões arbitrárias, explicitar os conflitos existentes entre as várias partes envolvidas, aumentar a confiança no processo de decisão, se for bem conduzido, e fundamentar a decisão do órgão ambiental.

A principal contribuição a que esse trabalho se propõe é colaborar com uma reflexão sobre a possibilidade de intervenção e participação social na tomada de decisões referentes a Avaliação de Impacto Ambiental e ao licenciamento de grandes projetos ou empreendimentos.

Capítulo 2

Avaliação de Impacto - Instrumento de Gestão Ambiental

2.1. Prevenção dos Impactos Ambientais

O crescimento econômico é uma variável central dos projetos de desenvolvimento, seja na escala local, estadual ou nacional, com inúmeras possibilidades de interferências no meio ambiente. Como compatibilizar “*desenvolvimento econômico e qualidade ambiental*”, minimizando ao máximo os impactos ecológicos negativos e, conseqüentemente, os seus custos econômicos e sociais ? Essa é uma importante questão que se coloca para nossas agências governamentais de gestão do meio ambiente.

Um dos instrumentos da política de meio ambiente, para buscar essa compatibilização, é a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, que se constitui em um processo de avaliação dos efeitos advindos da implantação de atividades antrópicas, a partir de um diagnóstico da área de intervenção e da proposição de medidas mitigadoras e programas de monitoramento e controle desses efeitos (entendidos amplamente) pelos órgãos técnicos do poder público e pela sociedade¹. Representa um dos instrumentos de maior alcance e importância, quando se trata de empreendimentos, obras ou projetos de médio e grande porte.

O **EIA** (Estudo de Impacto Ambiental) e o **RIMA** (Relatório de Impacto Ambiental) são os documentos que consubstanciam o processo de AIA e são também instrumentos de planejamento e controle ambiental. Foram implantados pelo poder público a partir da percepção de que o meio ambiente deve ser considerado, quando se permite ou realiza grandes empreendimentos e, principalmente, para empreendimentos públicos. Sua obrigatoriedade objetiva contemplar o “interesse público” ao planejar e executar (ou não) médios ou grandes empreendimentos, e prevenir

¹ Ministério do Meio Ambiente. Avaliação... ob. cit., p 21

(essa é uma palavra chave para compreender-se o nascimento desse instrumento) possíveis efeitos negativos sobre o ambiente.

A possibilidade de prever impactos de obras, empreendimentos, planos ou projetos, é uma interação de grande significância, necessariamente multidisciplinar, para conseguir-se avaliar inúmeros níveis de consequência que se originam em cada empreendimento e antecipar impactos no espaço e ao longo do tempo.

A avaliação de impacto não se esgota no exercício da antecipação; é necessário avaliar a viabilidade econômica e técnica do empreendimento em conjunto com a ambiental. Para tanto, faz - se necessário aprofundar o conhecimento do projeto, o espaço da região a ser alterada, conhecer os fluxos da natureza, a história de ocupação social da região e as relações do presente. É uma operação importante para países do terceiro mundo², pois explicita o nível de “*esclarecimento*” atingido pela sociedade, com vistas às projeções do futuro da organização do espaço territorial; é um referencial da força dos setores sociais mais informados com relação aos “*instrumentos legais*” existentes, que objetivam garantir “*qualidade ambiental e ordenamento territorial,*” além de ser uma forma prática de avaliação e aplicabilidade destes instrumentos.

2.2. Origens da AIA

A institucionalização da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, em muitos países, dentre os quais o Brasil, espelhou-se no exemplo dos Estados Unidos da América, pois foi ali onde rapidamente se institucionalizou de forma consistente. Foi aprovado em 1969 o “*National Environmental Policy Act - NEPA*”, que, no Brasil, se refletiu anos depois na **Lei 6938 de 1981** sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. O NEPA conceituou a avaliação de impacto ambiental como instrumento interdisciplinar e instituiu sua execução para projetos, planos ou programas de intervenção no ambiente. Um relatório denominado Declaração de Impacto Ambiental apresentou resultados dos estudos produzidos e serviu como uma referência à participação da sociedade civil nas definições governamentais, através de audiências públicas³.

² AB'SABER. Bases conceptuais... ob. cit., p 27

³ Ministério do Meio Ambiente. Avaliação...ob. cit., p 23/24

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo no ano de 1972, também é uma referência importante para o processo de institucionalização da AIA como um dos instrumentos de gestão ambiental, pois recomendou a inserção da avaliação de impacto ambiental no planejamento de planos ou projetos de desenvolvimento, criando um clima propício ao seu desenvolvimento posterior em centros de pesquisa e universidades dos países do chamado “*primeiro mundo*”, com grande documentação especializada, que balizou a definição de conceitos e objetivos, planejamento e organização dos órgãos gestores do processo, influenciando as políticas de desenvolvimento, anteriormente restritas a análises exclusivamente econômicas⁴.

Esse processo de construção conceitual e legal do campo de aplicações da AIA repercutiu na década de 80 a nível institucional no país, gerando uma ampla discussão, que ainda hoje ecoa, acerca de suas formas de execução e instrumentos, segmentos sociais implicados no processo, amplitude das possibilidades de participação nas instâncias decisórias, entre outras questões.

A AIA não teria sido provavelmente implantada no Brasil em resposta às pressões sociais locais. Tiveram um peso muito significativo para a sua introdução no país, as exigências de organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial - BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, em ressonância à repercussão internacional dos grandes projetos de desenvolvimento com grande impacto ambiental da década de 70 e meados da década de 80⁴. Muitos exemplos são encontrados na literatura consultada, em especial lembramos a Hidrelétrica de Balbina, no Amazonas, que formou um reservatório de 1580 km², 15^o maior lago artificial do mundo, formado em 1987, para gerar apenas 225 Megawatts (que cobrem somente parte da necessidade de Manaus); um outro exemplo: Tucuruí que inundou 2000 km² de florestas, para produzir energia elétrica a preço subsidiado para empresas de alumínio, entre outros⁵.

Foram realizadas experiências de AIA, no Brasil, seguindo-se normas de agências de outros países, antes de dispormos de regulamentação ambiental própria, em meados da década de 80. Empreendimentos financiados pelo BIRD e BID, como por exemplo, as usinas hidrelétricas de Sobradinho (Bahia), o porto de exportação de minério da Cia Vale do Rio Doce, na Serra dos Carajás, são exemplos deste início dos estudos ambientais, que se basearam em normas e referências

⁴ Ministério do Meio Ambiente. Avaliação... ob. cit., p 24

⁵ MILARÉ. Estudo... ob. cit., p 12

estrangeiras. Experiências diversas de estudos ambientais e na legislação do país foram se acumulando, até chegarmos à Resolução Conama 001/86.

A **Lei Federal 6.803 de 1980** trouxe a primeira menção à avaliação de impacto ambiental, introduzindo este instrumental no universo legal brasileiro; dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial, para a implantação de pólos petroquímicos, carboquímicos, instalações nucleares, entre outros tipos de indústrias e define “*que além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação (...) de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada*”(art. 10 ,§ 3º).

Essa lei, fruto dos governos militares e da pressão de organismos de financiamento, foi inspirada no direito americano. Não previu, obviamente, qualquer possibilidade de participação da população nas diversas fases da elaboração dos estudos especiais de impacto e nas decisões dos órgãos públicos sobre os grandes empreendimentos, objeto dos estudos, registrou, porém, uma das primeiras indicações da necessidade de que o estudo apresentasse alternativas de localização⁶.

Um aperfeiçoamento posterior na legislação teria ocorrido com a **Lei Federal 6938/81**, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, onde o estudo de impacto ambiental é tratado como um instrumento desta política, passível de ser exigido em empreendimentos particulares e públicos e também para casos de empreendimentos não industriais, rurais e urbanos, entre outras possibilidades. Não são mencionadas as possibilidades de participação social no processo de autorização dos licenciamentos.

2.3. A Resolução Conama 001/86 - Um Marco no Processo de AIA

Em 1983 foi estabelecida uma vinculação entre a AIA, os sistemas de licenciamento e o Conama. Este Conselho, criado pela **Lei 6938 de 1981**, como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (art. 6º, II), tem por finalidade “*assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos*

⁶ MILARÉ. Estudo... ob. cit., p 18

naturais”. Sua instalação data de 5 de junho de 1984, já com a competência para fixar as normas e critérios para exigir-se o EIA com a finalidade de licenciamento⁷.

Em 1986 o Conama, através da promulgação da Resolução 001/86, cria a definição básica para as práticas institucionais de proteção do meio ambiente.

O Decreto **88.351 de 1983** confere ao Conama competência legal para “*fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento*”⁸. Fundamenta a formulação das resoluções que estabeleceriam “*as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais*” para uso e implementação da avaliação de impacto ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e define-se que o EIA será submetido à aprovação pelo órgão competente.

A obrigatoriedade do EIA e do RIMA foi prevista no seu “*nascimento*”, com vários mecanismos de visibilidade de seus procedimentos à sociedade e foi um grande avanço para a proteção do meio ambiente e para o aprimoramento dos mecanismos de planejamento e controle.

Essa obrigatoriedade, em alguns casos, é um poderoso “*instrumento de tutela ambiental*”⁹, preventivo, para que não se repitam os inúmeros exemplos de mega-projetos, públicos e privados, que somente priorizaram componentes econômicos e aspectos técnicos, desconsiderando o meio ambiente em contraste ostensivo com o interesse público, como no caso da Usina Hidrelétrica de Porto Primavera, onde importantes ecossistemas foram extingüidos e áreas imensas devastadas. Em meados da década de 80, entretanto, obras desse porte não podem ser iniciadas sem uma avaliação de impacto ambiental.

A possibilidade de realização dos procedimentos prévios de avaliação ambiental em empreendimentos complexos possibilita, dentre outras medidas, um debate público mais amplo para a implantação de projetos que interferem e que podem degradar recursos naturais preciosos e de interesse coletivo. Um dos pressupostos de sua eficácia é a possibilidade de eliminar ou minimizar os custos sociais de controle e intervenção em situações ambientalmente complexas, evitando grandes investimentos para recuperação (quando possível) dos danos causados.

⁷ Competência atribuída pelo Decreto Federal 88.351/1983, art. 18

⁸ Decreto Federal 88.351/1983, artigo 18, § 1º.

⁹ MILARÉ. Estudo... ob. cit., p 12

A **Resolução Conama 001/86** é um marco fundamental, pois define amplamente a noção de impacto ambiental, servindo de referência para as legislações federais e estaduais posteriores. Na sequência, em 1988, a Constituição Federal reforça a necessidade de AIA e a exigência do EIA/RIMA; considera impacto ambiental “*qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:*

- I - a saúde, a segurança e o bem estar da população;*
- II - as atividades sociais ou econômicas;*
- III - a biota;*
- IV - as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;*
- V - a qualidade dos recursos naturais” (art. 1º).*

A lista exemplificada das atividades a serem licenciadas ainda é referência básica para a atuação dos órgãos estaduais por ocasião do “*licenciamento de atividades modificadoras do ambiente , tais como:*

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;*
- II - Ferrovias;*
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;*
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do decreto-lei n. 32 de 18/11/66;*
- V - Oleodutos, gasodutos minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;*
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 KV;*
- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d’água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;*
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);*
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;*
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;*
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;*

XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha., ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério de SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivadas ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.

XVIII - Nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional”(art. 2º)

.O EIA deve também atender à legislação e contemplar os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecendo às seguintes diretrizes gerais:

“I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto confrontando-as com a hipótese de não execução de projeto;

II - identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

*Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou a SEMA ou, quando couber, o **Município**, **fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos”** (art. 5º) (grifo nosso).*

O artigo 9º define o conteúdo mínimo do RIMA e estipula o conteúdo das conclusões do estudo ambiental:

“I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação, a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambientais da área de influência do projeto;

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação.”

O EIA e respectivo RIMA devem ser realizados por uma equipe multidisciplinar, independente do proponente do projeto, responsável tecnicamente pelos resultados e custos referentes à sua realização, “tais como: coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de

campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA, e fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias¹⁰”(art. 8º).

A preocupação expressa na legislação, com a acessibilidade às informações na definição do RIMA é patente, pois define que *“respeitado o sigilo industrial (...) o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica”* (art.11). Os órgãos públicos que demonstrarem interesse ou tiverem relação com o projeto poderão receber cópias do RIMA para conhecimento e manifestação, garantindo assim, uma possibilidade, ainda que tímida, de que órgãos públicos, universidades, institutos de pesquisa, manifestem-se ou sejam porta-vozes de opiniões de setores sociais organizados ou não, que, eventualmente, acompanhem o processo. O RIMA é o principal documento da AIA, olhando-se do ponto de vista da possibilidade da participação pública e da divulgação do empreendimento para a sociedade.

Após a elaboração do EIA e do RIMA, o órgão competente definirá o prazo para o recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e *“sempre que julgar necessário promoverá a realização das audiências públicas para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA”* (art. 11 § 2º).

Posterior à aprovação da Resolução 001/86, houve um período de intenso intercâmbio técnico, para que fosse possível sua inserção nos órgãos de meio ambiente existentes naquele momento e, também, para a definição de suas normas de funcionamento, processo que ainda está em curso em todo o país¹¹.

Com a obrigatoriedade dos estudos ambientais, para o licenciamento de determinadas atividades ou obras impactantes para o meio ambiente, foi necessário que cada Estado definisse procedimentos próprios para licenciamento, treinasse equipes de análise dos EIAs, além de outros esforços, para que a variável *“meio ambiente”*, efetivamente, fosse incorporada na fase de concepção dos projetos com potencial degradador e órgãos técnicos fossem criados para a análise dos EIAs¹².

¹⁰ O custo das audiências também deverá correr por conta do(s) empreendedor(es).

¹¹ Ministério do Meio Ambiente . Avaliação... ob. cit., p 24/25

¹² Ministério do Meio Ambiente. Avaliação...ob. cit., p 24/25

Passaram-se dez anos de experiência institucional da análise dos EIAs no país. Sua aplicação como instrumento de gestão depende, entre outros fatores, da capacitação das agências ambientais e da forma como se estruturam.

A avaliação deste instrumental, e de sua contribuição para a tomada de decisões enquanto veículo de negociação entre os agentes envolvidos no processo, é um esforço muito maior que a proposta deste trabalho, mas podemos constatar que os órgãos gestores deste processo encontram-se em desenvolvimento, e podem gerar estruturas mais descentralizadas, que possibilitem uma gestão do ambiente mais “*participativa.*”

2.4. Referências à AIA nas Constituições Federal e Estaduais

Com a **Constituição Federal de 1988**, “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, e preservar a fauna e a flora*” (artigo 22, VI,VII) são consideradas competências comuns da União, Estados e Municípios. E reconhece-se a necessidade da qualidade de vida, pois “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo (...) impondo-se ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*” (art. 225).

O princípio de “*desenvolvimento sustentado*” está inscrito na nossa Carta, determinando ao “*Poder Público*” e à “*coletividade*” a preservação do meio ambiente para as futuras gerações e incorporando uma orientação ética também implícita ao processo de avaliação de impacto ambiental.

Consolida-se a necessidade da avaliação de impacto ambiental para todos os Estados exigindo, “*na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade*” (art. 225).

Alguns aspectos sobressaem deste artigo da Constituição¹³. O EIA é prévio e serve de subsídio à tomada de decisões pelo órgão competente; o Poder Público deve exigí-lo, conforme as normas estaduais ou municipais, pois a Constituição indica a exigência, mas não define como, e em que casos será feita. A Resolução Conama 001/86 é exemplificativa deste aspecto, e não define objetivamente os empreendimentos sujeitos ao EIA e respectivo RIMA. MACHADO (1995), um dos autores da Resolução Conama 01/86, defende a posição de que esta Resolução, ao apontar atividades, torna necessário o EIA para o licenciamento das mesmas, não permitindo à administração transigir ao fornecer a licença sem o EIA.

O texto constitucional estabelece uma diferença entre instalação e funcionamento da obra e/ou atividade, exigindo para ambos o EIA. No que se refere à necessidade de publicidade, MACHADO (1995) afirma que se cumpre o preceito constitucional, publicando o EIA em órgão de comunicação adequado, “*ainda que em resumo*”; deixar o estudo à disposição, somente para consulta, não resgata o sentido deste preceito. As informações do EIA devem ser repassadas ao público. Este fato deve ser muito mais abrangente que simplesmente expor o documento em uma biblioteca, por exemplo, mas fica resguardada a possibilidade de manter-se o segredo industrial.

É dever do Poder Público e também dos empreendedores levar o teor do EIA e o respectivo RIMA ao conhecimento público, dar publicidade às informações, além de torná-los acessíveis¹⁴.

A nossa Carta Magna apresenta inúmeros avanços, contém a noção de desenvolvimento sustentável, que é parte do processo internacional de reflexão em inúmeras Conferências Mundiais (Estocolmo, Tbilissi, entre outras), e determina ao poder público e à coletividade a preservação do meio ambiente para as futuras gerações, incorporando uma orientação ética, que é implícita ao processo de AIA. É a primeira a registrar a obrigatoriedade do EIA e, certamente, assimilou frutos da intensa reflexão do movimento ambientalista na década de 80, através da atuação dos parlamentares ligados ao meio ambiente, como o Deputado Federal Fábio Feldmann.

Na **figura 1**¹⁵ anexa, podemos observar um instantâneo das referências à AIA nas Constituições Estaduais, que apresentam pistas de seu desenvolvimento no conjunto do país. Para a construção do

¹³ MACHADO. Direito... ob. cit., p 135

¹⁴ MACHADO. Direito... ob. cit., p 136

¹⁵ A figura foi montada com a consulta ao autor MILARÉ (1991) que reproduziu os capítulos de meio ambiente das Cartas Constitucionais dos Estados, com exceção das Constituições do Amapá e Roraima, que não conseguimos localizar

quadro, foram destacados os aspectos presentes nas cartas mais relevantes para este trabalho, sendo estes: a explicitação da exigência de EIA e de RIMA e sua publicidade, vinculação do EIA ao licenciamento e acesso a incentivos, isenções fiscais (desde que se cumpra a legislação ambiental ou licenciamento), obrigatoriedade de audiência.

A grande maioria dos Estados, com exceção do Acre e Tocantins, fez constar de suas Cartas atuais artigos específicos, em muitos casos bem restritivos, sobre a necessidade da avaliação de impacto ambiental, dando maior consistência à aplicação da Resolução Conama 001/86 valendo-se da “*competência concorrente*”, estabelecida pela Constituição Federal (art. 24), prerrogativa constitucional que possibilita aos Estados e/ou municípios adequarem as leis e normas federais à realidade ambiental e institucional de cada região; nestes Estados a constituição determina a necessidade de realização do Estudo de Impacto Ambiental. Exceto Acre, Alagoas, Ceará, Pará, Paraíba, Rondônia e Tocantins, nos demais Estados pede-se a publicidade no seu processo de avaliação. Várias Constituições são mais completas, pois vinculam objetivamente à análise do EIA e RIMA ao licenciamento posterior do empreendimento, inclusive, chegando-se a impedir o acesso às isenções, incentivos fiscais a empreendimentos desconformes com o licenciamento ambiental (ou legislação ambiental), como por exemplo, no Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso e Paraíba.

A Constituição do Estado do Espírito Santo, apesar de não explicitar a obrigatoriedade das audiências, assegura a participação da sociedade civil na decisão e implantação da política ambiental e no processo de aprovação dos RIMAs, e menciona a possibilidade de “*referendo popular*”.

A Constituição do Estado de Mato Grosso, no seu capítulo III sobre Recursos Naturais, permite a realização de audiências em todas as fases do processo de licenciamento ambiental; é a Carta mais abrangente nesse aspecto.

Na **Constituição de São Paulo**, no seu capítulo IV sobre Meio Ambiente, Recursos Naturais e Saneamento, foi resguardada a necessidade de estudos ambientais e sua obrigatoriedade em casos específicos. A Constituição consolida a admissão da execução de obras, atividades, processos produtivos, empreendimentos e exploração de recursos naturais, desde que resguardado o “*meio ambiente ecologicamente equilibrado*” (art. 192). Vários aspectos guardam similaridade com as Cartas de outros Estados, a exemplo da determinação de que a concessão de licença ambiental, por entidade governamental, deve ser precedida da aprovação do EIA em casos de atividades degradadoras.

Em São Paulo, a concessão da licença ambiental deve observar os critérios gerais já fixados em lei, e também as normas e padrões estabelecidas pelo poder público, ou seja, “*a licença ambiental, renovável (...) para a execução e a exploração (...), quando potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e do respectivo relatório a que se dará publicidade, garantida a realização de audiências públicas*” (art. 192, § 2º).

2.5. Outros Referências Legais à AIA

A inserção da AIA na fase de planejamento das atividades, planos e políticas públicas de processos de desenvolvimento regional, como instrumento de gestão ambiental, é crescente, e essa importância reflete-se na legislação buscando regulamentar este processo. Podemos citar vários exemplos significativos na legislação para o entendimento dos atuais procedimentos de AIA¹⁷.

Em referência ao campo de abrangência do EIA e do RIMA, como instrumentos de planejamento ambiental, não podemos deixar de citar o **Decreto 95.733 de 1988** (anterior à Constituição Federal), que insere um aspecto que ampliou a Resolução Conama 001/86, designando que, havendo “*recurso federal*” em obras ou empreendimentos de médio ou grande porte, o aspecto ambiental deva ser considerado. Esse decreto também insere a prevenção do dano ambiental como rotina do poder público e confere essa obrigação também para os Estados e Municípios que recebem verbas federais.

Outro exemplo posterior à Constituição Federal é o **Decreto 99.274 de 1990**, (art. 23), que vincula a concessão de financiamentos, por parte de órgãos do Governo, à comprovação de licenciamento ambiental, onde seja constatada a necessidade do EIA. Deve haver uma verificação da realização do EIA para que o financiamento seja concedido, inclusive tornando ilegal a concessão de financiamentos sem a licença ambiental devida.

O Decreto Federal 99.274/90 revogou expressamente o Decreto 88.351 de 1983 e regulamentou a Lei 6938/81 sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, procurando assimilar os novos componentes do processo legislativo, trazidos pelas Constituições Federais e Estaduais. Redefiniu, entre outros aspectos, as competências do Conama, no tocante à vigência das normas e critérios de licenciamento de “*atividades efetivas ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e pelo Distrito Federal*” e determina a possibilidade de realização de estudos sobre alternativas e consequências ambientais de projetos públicos e privados, ampliando a possibilidade da avaliação de impacto ambiental destinar-se não só a integrar processos de licenciamento, mas também, participar do gerenciamento de planos, programas ou projetos públicos ou privados. A competência do Conama, para definição das normas e para estabelecer critérios que orientem a avaliação dos

¹⁷ Indicações da legislação citada e de alguns aspectos a serem ressaltados, foram extraídos dos autores MILARÉ (1993) e MACHADO (1995), ob. (s). cit. (s).

impactos ambientais, é reforçada e as suas resoluções anteriores, referentes ao assunto, são consideradas válidas, ampliando-se o corpo da legislação sobre o assunto.

Em consonância com este conjunto de leis indicadas anteriormente, que salientam a necessidade de prevenção da degradação ambiental como um comportamento de rotina para a máquina administrativa do Estado, principalmente a Lei 6938/81, um instrumento importante está instituído pelo Governo Federal, o **Protocolo Verde**. É resultado do esforço conjunto de um grupo de trabalho¹⁸, criado em 29 de maio de 1995, objetivando uma proposta de diretrizes, estratégias e mecanismos operacionais para a incorporação da variável ambiental na concessão de crédito oficial e benefícios fiscais para as atividades produtivas.

As instituições financeiras oficiais desempenham um papel importante no cumprimento da política ambiental e a existência do Protocolo Verde reforça a necessidade da destinação dos recursos financeiros do governo para projetos que acarretam menores danos ao meio ambiente. As instituições, *“representadas no Grupo, já exigem o cumprimento do licenciamento ambiental para a concessão de créditos com recursos oficiais. Entretanto, o grau de participação no acompanhamento e nas recomendações decorrentes dos estudos de impacto ambiental é diferenciado (...); a observância da legislação ambiental é mais efetiva quando se trata de empreendimentos industriais, especialmente aqueles localizados em áreas urbanas ou que requeiram maior aporte de capital ”*¹⁹

2.6. Aspectos Jurídicos e Técnicos sobre o EIA e o RIMA

Um estudo de impacto ambiental deve conter uma avaliação ampla do projeto, fornecendo às administrações públicas uma base confiável de informações, que subsidiem a tomada de decisão, considerando de forma abrangente os vários interesses envolvidos na decisão de realizar (ou não) uma obra geradora de impactos negativos no ambiente. Deve, por conseguinte, conter em seu

¹⁸ Compõem o grupo representantes do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, do Ministério do Planejamento e Orçamento, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais de Desenvolvimento Econômico e Social, do Banco Central do Brasil, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia

¹⁹ Presidência da República. Protocolo ...ob. cit., p 3

processo, mecanismos que permitam o acesso, por parte da população localizada em torno do empreendimento (compreendido amplamente) às informações e a participação, e, até mesmo, a interferência no processo de tomada de decisões.

Estes mecanismos fazem-se necessários, na medida em que os demais “atores” deste processo, a administração pública e o empreendedor, têm domínio relativo e absoluto, respectivamente, das informações e decisões envolvidas na aprovação da obra, empreendimentos ou projeto em questão.

O Estudo de Impacto Ambiental, foi definido na sua natureza jurídica como um documento necessariamente público²⁰, mesmo sendo elaborado por entidades ou empresas particulares. A União definiu os procedimentos fundamentais a serem observados pelos órgãos Estaduais e Municipais, deixando em aberto a possibilidade de que os mesmos adaptassem o corpo básico das normas federais às especificidades dos Estados ou Municípios.

O EIA e o RIMA têm diferenças específicas, importantes para a sua compreensão. O EIA é um documento técnico abrangente; inclui o levantamento do conhecimento científico e legal sobre o assunto, trabalhos de campo, análises e a redação do relatório, precedendo o RIMA. O RIMA, por sua vez, deve sintetizar os principais aspectos do EIA, em linguagem acessível ao público. Isto não está ocorrendo. A maioria dos RIMAs entregues à SMA geralmente são somente um resumo do EIA, muito sucintos, para serem utilizados como documentos de referência para a análise, e com linguagem técnica inacessível ao cidadão comum.

A Resolução 001/86 define a concepção da equipe multidisciplinar, que elabora o EIA e RIMA. Esta definição situou o país num contexto diverso das experiências americanas e européias, pois no sistema americano, o estudo ambiental é executado pela administração pública e, no sistema europeu, o responsável pelo projeto é o executor do estudo.

O EIA e o RIMA no Brasil mantêm um vínculo no processo de sua análise entre o órgão governamental, a equipe multidisciplinar que o gerou e o empreendedor, seu proponente. Deve conter informações sobre os limites de área geográfica a ser afetada, direta ou indiretamente, pelos impactos causados pelo empreendimento. A resolução que o definiu apontou, como referência geográfica, a(s) bacia(s) hidrográfica(s) onde o projeto se localizará e/ou terá impactos. Deverá

²⁰ MACHADO. Direito... ob. cit., p 139

também contemplar as alternativas em termos de tecnologia e localização do projeto, que deverão constar do RIMA essas alternativas.

Essa exigência de “*alternativas*” aparece em legislações de muitos países, além do Brasil, como os EUA, Noruega, Grécia, Comunidade Econômica Européia, entre outros²¹.

A área, alvo do empreendimento, deve ser também estudada antes do projeto de implantação, analisando-se o meio físico, biológico, sócio econômico. Esta exigência do conteúdo do EIA e do RIMA permite uma visão mais abrangente para se autorizar ou não um empreendimento. Encontramos referências na legislação de muitos países desse procedimento, por exemplo, nos Estados Unidos, França, Suíça, Argélia, Portugal, entre outros²⁰. Esta descrição e análise são valiosas para a avaliação das conclusões do Estudo.

O EIA deve identificar e avaliar os impactos no ambiente e propor as medidas de mitigação destes impactos, analisando, inclusive, a eficácia de cada uma das medidas, visando à recuperação do meio. Agrega também o estudo de análises de risco (se houver) e deve indicar formas de compensação do dano ambiental. Devem igualmente ser identificados os interesses envolvidos e os prejuízos para os diversos segmentos sociais.

O proponente de um empreendimento só pode apresentar o EIA e respectivo RIMA ao órgão competente, se o mesmo tiver conhecimento oficial de sua elaboração. Atualmente, no Estado de São Paulo, o órgão ambiental deve emitir um Termo de Referência para sua realização, após analisar um plano de trabalho prévio do empreendimento.

O público poderá tomar contato com o empreendimento, de acordo com a legislação, primeiramente antes do pronunciamento oficial do órgão ambiental, mas também na audiência pública (quando realizada). Ambas as fases devem ter seu período de vigência e realização divulgadas na imprensa. Em São Paulo, desde 1995, a população também pode tomar contato com o EIA e o RIMA nas várias etapas de sua discussão no Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema.

²¹ MACHADO. Direito...ob. cit., p 144

A possibilidade de a população conhecer os documentos e manifestar-se durante este processo é um dos seus mais importantes aspectos, pois ela pode contribuir para o cumprimento de sua missão que é a de prevenir ataques ao meio ambiente.

Considerando os diversos aspectos levantados ao longo deste trabalho, desde o histórico da formação de seus pressupostos legais até as leis mais recentes, pode-se afirmar que o processo de avaliação de impacto ambiental não é completo, se prescindir da possibilidade dos segmentos sociais envolvidos emitirem considerações acerca do empreendimento proposto pelo EIA e pelo RIMA, pois *“embora os peritos possam ajudar a iluminar as informações tecno-científicas, não estão bem mais equipados do que o público para avaliar os valores inerentes às escolhas na política pública”*. Exemplos desse enfoque também se encontram nas legislações de muitos países, como os Estados Unidos, França, Quebec - Canadá, Noruega, Suécia, Comunidade Econômica Européia, Argélia, Itália, Países Baixos, México, entre outros²².

A população tem assegurado, portanto, na legislação, o direito constitucional de conhecer quais são as atividades potencialmente degradadoras, pretendidas para a sua região de moradia.

Capítulo 3

Audiências Públicas no Estado de São Paulo

3.1. Audiências Públicas e o Consema

As audiências públicas são organizadas, em São Paulo, pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente - Consema e foram implantadas como decorrência da legislação referente à avaliação de impacto ambiental, principalmente a Resolução Conama 001/86. Suas normas básicas serão tratadas a seguir.

²² MACHADO. Direito...ob. cit., p 161/162

Definem sua forma de organização atual a Resolução Conama 09/87 e a Deliberação Consema 50/92.

Na década passada, período de redemocratização do país, o Consema foi criado pelo Decreto Estadual 20.903, de 1983, como um foro democrático de discussões, acerca de questões ambientais relevantes para o Estado. Foi o berço do Sistema Estadual de Meio Ambiente e o embrião do seu órgão gestor, a Secretaria do Meio Ambiente- SMA, criada em 1986.

Inúmeros órgãos já existentes, cuja ação se relacionava com o meio ambiente, foram articulados na nova Secretaria Extraordinária, compondo o Sistema, formado pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB, o Instituto Florestal, a Coordenadoria de Proteção dos Recursos Naturais - CPRN e o Departamento de Proteção dos Recursos Naturais DEPRN, os Instituto Geológico e de Botânica, a Fundação Florestal (criada pelo Decreto 25.952/1986) e também as Coordenadorias de Educação Ambiental, de Pesquisa e de Planejamento Ambiental (criadas pelo Decreto 30.555/1989).

O Consema foi criado, essencialmente, com as atribuições de acompanhamento das Políticas de Meio Ambiente e estabelecimento das diretrizes para a defesa dos recursos e ecossistemas naturais do Estado e de apreciação dos EIAs e respectivos RIMAs, dentre muitas funções.

Desde sua criação foi integrado por representantes de entidades da sociedade civil. Inicialmente foi composto por dezesseis conselheiros, sendo cinco de entidades da sociedade civil, dentre os quais a SBPC e representantes de entidades ambientalistas como a APEDEMA e o Movimento de Defesa da Represa Bilings, que vêm atuando no Consema desde aquela época. Sua primeira deliberação aprovou a criação de quatro Áreas de Proteção Ambiental no Estado: Silveiras, Campos do Jordão, Tietê, Corumbataí e Botucatu-Tejupá.

O Conselho também tem participado do debate de questões significativas para o Estado, como a criação da APA da Serra do Mar, em 1984, origem do tombamento posterior pelo Condephaat, que seria acompanhado de medidas correlatas em outros Estados e da definição da Reserva da Biosfera pelo UNESCO; também o decreto de criação da Estação Ecológica Juréia Itatins atendeu a uma moção do Consema²³.

²³ Secretaria do Meio Ambiente, Consema...ob. cit., p 21

O primeiro EIA e RIMA exigido para análise pelo Consema foi em abril de 1986, colocando em prática a Res. 001/86 (Projeto da PMSP - trens elevados entre os bairros de Pinheiros e Vila Mariana).

Em 1987 foi constituída uma comissão do Conselho para propor os critérios de seleção dos EIAs que deveriam ser submetidos ao órgão, consolidando no Estado os objetivos preconizados pela Resolução Conama 001/86. Iniciou-se no Consema a definição dos procedimentos para análises de distritos industriais, atividades minerárias e sistemas de tratamento e disposição de resíduos sólidos, que serviram como referência para normas equivalentes em outros Estados, segundo o ex Secretário Executivo Ivan Maglio²⁴.

Somente em 1988 o Consema receberia a competência legal para apreciar os Estudos de Impacto Ambiental (Decreto 28.623/1988), mas já havia incorporado essa atribuição desde 1986, consagrando-se como órgão essencial no processo de licenciamento dos empreendimentos sujeitos a EIA e RIMA. Atualmente o Conselho se pronuncia em várias fases do processo de licenciamento dos empreendimentos emitindo relatórios, pareceres, e deliberações sobre os mesmos.

Sua composição atual é um conjunto de trinta e seis órgãos, sendo que dezoito são representantes de Secretarias de Estado, incluindo quatro da SMA; doze representantes de entidades da Sociedade Civil, a SBPC, IAB, CREA, FIESP, OAB, UNESP, UNICAMP, USP, Assoc. Paulista de Municípios, Sindicato de Trabalhadores Urbanos, ABES, Ministério Público; e seis representações de Entidades Ambientistas eleitas pelo Fórum das entidades cadastradas no Consema.

Recentemente, foi aprovado pela Assembléia Estadual o substitutivo nº 1, do Projeto de Lei 53/93 sobre a Política Estadual do Meio Ambiente que altera não só as atribuições, mas a composição do Conselho, atendendo ao artigo 193 da Constituição Estadual.

3.2.Legislação e Normas Complementares

3.2.1.Resolução Conama 09/87

²⁴ Secretaria do Meio Ambiente, Consema ...,ob.cit.,p31

Essa Resolução disciplinou a realização das audiências previstas na Resolução Conama 001/86, foi referendada pelo Presidente do Conama em 28 de junho de 1990 e publicada no Diário Oficial da União em 5 de julho de 1990. A finalidade das audiências públicas é “*expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e as sugestões a respeito*” (art. 1º). Esta Resolução define que:

“Art. 2º-*Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.*

§1- *O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data de recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.*

§2- *No caso de solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.*

§3- *Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão Licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.*

§4- *A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.*

§5- *Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo (...)RIMA”.*

Esta Resolução define, portanto, a publicação de um edital para anunciar na imprensa o local e prazo para a solicitação da audiência e vincula a validade da licença ambiental à sua realização, desde que solicitada. O local de realização da audiência deverá ser acessível ao público e será possível sua realização em mais cidades. Deve-se lavrar uma ata sucinta, que deverá conter os documentos anexos, que servem como base para a análise do empreendimento e para o parecer final do órgão licenciador.

Determina também que o(s) solicitante(s) da audiência devam ser avisados da mesma, através de correspondência registrada, além de sua divulgação nos órgãos de imprensa local.

O EIA e o Rima são os objetos da audiência, cujo conteúdo deve ser apresentado aos participantes. O local de exposição dos documentos deve ser divulgado na imprensa local.

A audiência, também é base para a análise e “*parecer final*” do órgão licenciador e não poderá ser deixada de lado pelo órgão licenciador, que deve avaliar os argumentos nela expostos e documentação entregue. Poderá ser novamente realizada, se for constatado vício nos procedimentos formais da análise do EIA. É pré-requisito para obtenção do licenciamento ambiental, desde que formalmente solicitada; e obrigatória²⁵, nos estados “*cujas legislações assim o previram*”²⁶.

Em outros Estados, além de São Paulo, sua definição também preserva seu caráter técnico, como no caso do Rio de Janeiro, através da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, em que a audiência “*tem por objetivo divulgar informações, recolher as opiniões, críticas e sugestões de segmentos da população interessada na implantação de determinados empreendimentos utilizadores de recursos ambientais (...) de molde a subsidiar a decisão quanto ao seu licenciamento ambiental*” (Deliberação CECA nº 1344 art. 1º); no Mato Grosso destina-se “*a possibilitar o debate sobre os projetos causadores de significativo impacto ambiental (...)*” (Resolução Consema nº 11/96, art. 1º), entre outros exemplos.

Através dos processos de licenciamento de empreendimentos comuns entre estados, existem registros da realização de Audiências Públicas em Santa Catarina e no Paraná, mas não conseguimos obter maiores informações sobre as experiências existentes no restante do país. Vários países também implantaram este recurso²⁷: os Estados Unidos, em 1981, determinaram inclusive que os documentos do processo estejam à disposição do público quinze dias antes da audiência; o Canadá, em 1979, previu exame público para os projetos com potencial degradador, que será realizado quando for solicitado, através de um amplo processo, envolvendo divulgação de informação e debate, entre outros exemplos.

3.2.2. Deliberações Consema 15/90 e 50/92

²⁵ Conforme informações da figura 1, são os Estados de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco e São Paulo.

²⁶ MACHADO. Direito...ob. cit., p 168

²⁷ MACHADO. Direito... ob. cit., p 172

As audiências no Estado de São Paulo foram definidas pela Deliberação Consema 15/90 que aprovou suas normas de convocação e condução em 21 de Junho de 1990, publicadas no Diário Oficial em 11 de julho de 1990. Posteriormente foi revista pelo Consema, para ser compatibilizada com a Resolução Conama 09/87, resultando na Deliberação Consema 50/92, ainda em vigência.

A Deliberação 50/92 define as audiências como “ *reuniões com o objetivo de debater, conhecer e informar a opinião pública sobre a implantação de determinada obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental*” (art. 1º), na qual se destaca seu caráter técnico, sem ignorar seu conteúdo político, objetivando orientar a análise do EIA e RIMA e também o posicionamento do Conselho.

Também é outorgada ao Consema, a competência de deliberar a realização de audiências para análise de “*planos, programas ou empreendimentos que prescindam de EIA/RIMA e que possam estar causando ou vir a causar significativa degradação ambiental, independentemente do processo de licenciamento ambiental*” (Del. 50/92 art. 1º, § 3º). A audiência é um evento público e será promovida pela SMA, quando julgar necessário ou quando solicitada:

- a) pelo Poder Público Estadual ou Municipal do Estado de São Paulo;*
 - b) pelo Consema - Conselho Estadual do Meio Ambiente;*
 - c) pelo Ministério Público Federal ou do Estado de São Paulo;*
 - d) por entidade civil sem fins lucrativos, constituída há mais de um ano e que tenha por finalidade social a defesa de interesse econômico, social, cultural ou ambiental, que possa ser afetado pela obra ou atividade objeto do respectivo EIA/RIMA;*
- por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos que tenham legítimo interesse que possa ser afetado pela obra ou atividade (art. 3º).”*

Sua forma de organização foi estipulada, permitindo momentos adequados à manifestação dos participantes, de opiniões, críticas e sugestões sobre empreendimentos em análise.

A SMA, quando recebe o EIA e RIMA, deve publicar um edital anunciando na imprensa a abertura do prazo mínimo de 45 dias para a solicitação da audiência. Se solicitada, a sua convocação deverá ser publicada em jornal de grande circulação e Diário Oficial, com antecedência mínima de vinte dias úteis.

Serão realizadas no município ou área de influência “em que a obra, atividade, plano ou programa já estiver implantado ou em fase de implantação ou previsto para ser implantada (...)” (art.3º). Pode ser escolhido mais de um município e também a capital do Estado. O local deve ter condições adequadas de infra-estrutura e acesso público, que resguardem a independência da reunião. As audiências são realizadas a qualquer momento do processo de análise do EIA, sempre anteriormente à apresentação do parecer técnico do DAIA ao Consema.

A Secretaria Executiva do Consema adicionou uma prática complementar a essa Deliberação, que é a de fazer publicar (pelo empreendedor) o edital e matérias informativas e, em alguns casos, informes nas rádios locais, para divulgar a audiência, também no(s) município(s) onde será realizada, procurando-se ampliar sua publicidade. Observe-se que esse aspecto é requerido pelo Res. Conama 09/87 (art. 2º § 2º).

São convidados, entre outros, para participar dos trabalhos:

- “a) O Governador do Estado de São Paulo;*
- b) Senadores, Deputados Federais e Estaduais pelo Estado de São Paulo;*
- c) Prefeitos e Câmaras de Vereadores dos municípios da área de influência do empreendimento ou assunto em exame;*
- d) Secretários de Estado;*
- e) Membros titulares e suplentes do Conselho do Meio Ambiente - Consema;*
- f) Entidades ambientalistas cadastradas no Consema;*
- g) Outras entidades com sede nos municípios da área de influência do empreendimento ou assunto em exame;*
- h) Promotores de Justiça das Comarcas na área de influência do empreendimento ou assunto em exame;*
- i) Outros órgãos do Poder Público que estejam participando do processo de análise do EIA/RIMA ou assunto em exame;*
- j) Imprensa estadual, regional e local” (art. 6º).*

Convocam-se o empreendedor e o coordenador da equipe multidisciplinar que elaboram o EIA e o RIMA para prestar esclarecimentos. A Resolução Conama 09/87²⁸, não prevê essa manifestação da equipe multidisciplinar e/ou do empreendedor, mas não impede que seja feito. A Deliberação do

²⁸ MACHADO. Direito... ob. cit., p 168

Consema institui esse aspecto no “*ritual*” da audiência em São Paulo. Possibilita ainda a apresentação de documentos que são anexados, para exame, ao processo técnico administrativo de licenciamento, e estipula cinco dias de prazo, para que documentos referentes ao assunto possam ser incorporados à documentação existente.

As audiências devem ter uma organização que pressupõe:

“1ª. Parte - abertura, realizada pelo Secretário do Meio Ambiente ou seu representante;

2ª. Parte - exposição:

I - empreendedor (15 minutos);

II - equipe responsável pela elaboração do EIA/RIMA (30 minutos);

III - representantes das entidades ambientalistas cadastradas no Consema (30 minutos);

3ª Parte - manifestação das entidades da sociedade civil (5 minutos para cada exposição);

4ª Parte - manifestação dos presentes (2 minutos para cada exposição);

5ª Parte - manifestação dos membros do Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema (5 minutos para cada exposição);

6ª Parte - manifestação dos Parlamentares (5 minutos para cada exposição);

7ª Parte - manifestação dos Prefeitos e dos Secretários de Estado (5 minutos para cada exposição);

8ª Parte - réplicas (10 minutos para cada exposição):

I - empreendedor;

II - equipe responsável pela elaboração do EIA/RIMA;

III - representantes das entidades ambientalistas cadastradas no Consema;

9ª Parte - encerramento, realizado pelo Secretário do Meio Ambiente, ou seu representante” (art. 10).

Somente uma manifestação é possível a cada um dos inscritos. Representantes de órgãos públicos podem ser convidados a prestar esclarecimentos técnicos e as entidades ambientalistas cadastradas no Consema devem reunir-se e indicar um representante para compor a mesa e participar da audiência, com direito a trinta minutos de exposição inicial e réplica de dez minutos.

O EIA e o RIMA ficam expostos durante quinze dias no mínimo, antes da audiência, em local de acesso público, “*devendo ser dada ampla publicidade a respeito do fato (...)*” (art. 11). Durante a

audiência, esses documentos devem ser mantidos no recinto. As audiências também terão registro de som e serão fotografadas.

Note-se que, desde que solicitada, a audiência torna-se um requisito fundamental para a obtenção da licença ambiental, pois como define a Constituição Paulista: “*a licença ambiental, renovável na forma da lei (...), será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiência pública*” (art. 192, § 2º), e estão especificados na legislação, em especial na Resolução Conama 09/87, que, “*no caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade*” (art. 2º).

Um aspecto ressaltado²⁹ a ser lembrado é que a audiência tem uma “*dupla caminhada*”. O órgão público informa à população sobre o empreendimento, e a população passa informações ao órgão licenciador, pois as decisões governamentais devem também contemplar o interesse público, não bastando haver transparência no processo³⁰.

O **interesse público** é um conceito (ou um fato), em muitos casos de difícil definição ou detecção, pelo qual se podem considerar questões, como o interesse de alguns setores sociais, ou ainda, qual a consideração que será feita quando se trata de minorias atingidas em detrimento de uma maioria beneficiada, entre outras questões relevantes.

Quando um edital é publicado, notificando a exigência de um EIA ou com a informação sobre sua fase de exposição pública, ou, ainda, com a convocação de uma audiência, estamos efetivamente garantindo a publicidade requerida nos vários textos legais? Formalmente, a resposta é afirmativa. Na prática, entretanto, uma pesquisa rápida talvez verifique que editais são pouco lidos pelo cidadão comum, e formas mais eficazes de comunicação podem ser estudadas e implementadas em complemento à exigência formal já existente, pois “*ninguém poderia comentar o que ignora estar pronto para ser comentado*”³¹.

²⁹ MACHADO. Direito... ob. cit., p 168

³⁰ MILARÉ. Estudo... ob. cit., p 14

³¹ MACHADO. Direito... ob. cit., p 166

3.2.3.Resolução SMA 42 /1994 - O Licenciamento Ambiental e as Audiências

O procedimento atual de licenciamento dos EIAs na SMA está em vigor há quase dois anos, desde a implementação da Resolução SMA 42, de 29 de dezembro de 1994. Esta importante Resolução é resultado do processo de revisão dos procedimentos anteriores, realizado por uma Comissão Especial do Consema, que definiu novas possibilidades de participação pública no processo de AIA, com a participação ativa dos representantes das entidades ambientalistas que compõem o Conselho.

Nas situações previstas na Resolução Conama 01/86, artigo 2º, que exemplifica as atividades a serem licenciadas, a Resolução SMA 42/94 define que “*o interessado requererá a licença ambiental, instruído com o Relatório Ambiental Preliminar -RAP, conforme roteiro de orientação estabelecido pela SMA*”(art.3º,I,1), e, “*publicado o pedido de licença, qualquer interessado poderá manifestar-se, por escrito ,através de petição dirigida à SMA , no prazo de 30 dias contados da data da publicação*”(art.3º ,I ,2). A SMA deve analisar o RAP e as manifestações escritas que receber e pode indeferir o pedido de licença, por motivos técnicos e exigir o EIA ou o dispensar.

Nos casos em que o EIA for exigido, antes de sua elaboração, portanto, poderá ser solicitada a realização de audiência pública, no prazo de 45 dias. O empreendedor deverá apresentar um plano de trabalho para a elaboração do EIA que “*deverá explicitar a metodologia e o conteúdo dos estudos necessários à avaliação de todos os impactos ambientais relevantes no Projeto, considerando também, as manifestações escritas (...), bem como as que forem feitas na audiência pública, se realizada*” (Parte I ,4).”*Com base no plano de trabalho, do RAP e de outras informações constantes no processo, o DAIA definirá o Termo de Referência(TR), fixando o prazo para a elaboração do EIA e RIMA, publicando sua decisão*”(art. 3º, I ,5).

Está mantida a eventualidade de realização de audiência pública após a elaboração do EIA e antes da consolidação do Parecer Técnico do Departamento de Avaliação Ambiental - DAIA. Mas abriu-se a possibilidade de outra audiência, prévia à elaboração do EIA, portanto, na qual a população

pode intervir e participar na definição do Termo de Referência para a sua elaboração. A primeira experiência com essa nova e oportuna possibilidade acontecerá com a realização da audiência relativa ao Relatório Ambiental Preliminar - RAP do Empreendimento Hídrico de Santa Maria da Serra, sob a responsabilidade da CESP, um trecho da Hidrovia Tietê-Paraná, entre Barra Bonita e Artêmis, distrito de Piracicaba³². Esta audiência foi solicitada pelo Conselho Coordenador das Entidades Cíveis de Piracicaba, entidade que congrega 55 ONGs locais e deve ocorrer em 26 de março de 1997. Poder-se-á verificar posteriormente qual a contribuição efetiva desta ampliação de debate público.

Hoje também é facultado aos conselheiros intervir na análise do plano de trabalho, antes da definição do Termo de Referência, para orientar o detalhamento de aspectos ou questões ambientais relevantes no futuro EIA. Cabe ressaltar que “o DAIA ouvirá o Consema, antes de definir o TR, sempre que este avocar a análise desse Termo em razão da magnitude e complexidade dos impactos ambientais do empreendimentos” (art.3º, I ,5.1). Já foram realizadas quatro experiências de análise dos seguintes Planos de Trabalho: Usina Termoelétrica Cubatão Power, Sistema Produtor Alto Tietê, Aprofundamento da Calha do Rio Tietê e um Complexo Mineiro-Industrial no Vale do Ribeira.

A Resolução 42/94 na sua Parte II, sobre a revisão do EIA e RIMA, prevê que:

“6. O interessado apresentará o EIA e RIMA à SMA, no prazo estabelecido (...).

6.1.O DAIA, recebidos o EIA e RIMA, anunciará pela imprensa local a abertura do prazo de 45 dias para solicitação de audiência pública, nos termos do disposto na Resolução n.º 09/87, do Conama, e na Deliberação nº 50/92, do Consema

6.2. A audiência pública poderá realizar-se, também , na Capital do Estado, caso os impactos atinjam dois ou mais Municípios e for solicitada nos termos da Resolução nº09/87, Conama.

7. A revisão do EIA e RIMA considerará as contribuições escritas dos interessados, encaminhadas nos termos do item 2 desta Resolução ou apresentadas na audiência pública, bem como as complementações que forem exigidas.

Concluída a revisão, o DAIA emitirá relatório sobre a qualidade técnica do EIA e RIMA, informando se demonstram a viabilidade ambiental do empreendimento e sugerindo condições para as diferentes etapas do licenciamento”(art. 3º, II)

³² Segundo depoimento do ex- Secretário Executivo do Consema, Antônio Augusto da Costa Faria, que exerceu o cargo nos anos de 1988 a 1991, em janeiro de 1991, foi realizada uma audiência, prévia à elaboração do EIA, por ocasião da ampliação e operação do Aeroporto Internacional de Guarulhos

A Resolução 42/94 estipula para a análise do empreendimento que:

“9. Publicada a súmula do relatório do DAIA, a Secretaria Executiva do Consema encaminhará o RIMA e o relatório do DAIA a uma das câmaras técnicas do CONSEMA que analisará o empreendimento, ouvindo o interessado, técnico da SMA envolvido com a questão e demais segmentos sociais interessados.

Finda a análise, a câmara técnica emitirá seu parecer, propondo a aprovação ou reprovação do empreendimento, encaminhando-o ao plenário do CONSEMA, através de sua Secretaria Executiva. O CONSEMA em sua composição plena, examinará o parecer da câmara técnica, aprovando-o ,nos termos em que foi apresentado ou modificando-o, podendo também recusá-lo, reservando para si a deliberação final.”(art.3º,III)

Somente após o pronunciamento do Consema, a Secretária de Meio Ambiente emitirá a licença prévia e demais autorizações necessárias à implantação do projeto, pois *“aprovado o empreendimento pelo Consema, a SMA emitirá a Licença Prévia (LP), fixando seu prazo de validade”(art.3º, IV ,12).*

A atual organização do Consema, com relação à análise dos EIA(s) e respectivos RIMA(s), tornou possível, portanto, desde que solicitado³³, a realização de reuniões das Câmaras Técnicas e Audiências Públicas em dois momentos do mesmo processo de análise. Para a efetivação destes mecanismos de participação pública faz-se necessário o acesso à informação acerca destas possibilidades e sobre os prazos regulamentares para sua solicitação. Cabe ressaltar que os trinta e seis órgãos e entidades não governamentais que compõem o Conselho têm pleno acesso às informações necessárias para a plena utilização destes instrumentos de ampliação do debate público e, a possibilidade de aperfeiçoá-los.

As Câmaras Técnicas³⁴ já existentes foram ampliadas e regulamentadas pela Deliberação Consema 05/1995, que define sua composição, atribuições e regimento interno, conforme foi disposto na Resolução 42/94, e têm por atribuição *“apreciar empreendimentos, projetos ,atividades submetidas à avaliação de impacto ambiental”(art.1º).* Após a conclusão da análise, seu parecer será submetido ao Conselho, *“propondo a aprovação ou reprovação do empreendimento”(art.11).*

³³ A realização de uma Câmara Técnica é procedimento automático após a definição do parecer técnico do DAIA, conforme a resolução 42/94

Após a Resolução SMA 42/94, o Consema regulamentou suas exigências de publicação das várias fases do processo de licenciamento no Estado de São Paulo, conforme exigência da Deliberação Consema 06/1995. Devem ser publicados notas e editais em jornais de grande circulação, anunciando a solicitação à SMA de Licença Prévia, mediante a apresentação do Relatório Ambiental Preliminar -RAP, e abre-se prazo de trinta dias para manifestações; a SMA publica o deferimento ou indeferimento do RAP e exigência (se houver) do EIA e respectivo RIMA; o empreendedor deve publicar e divulgar também por radiodifusão o prazo de solicitação de audiência pública. São igualmente publicadas no Diário Oficial, pela Secretaria Executiva do Consema, a súmula do relatório elaborado pelo DAIA e as Deliberações tomadas pelo Plenário do Conselho. Essas medidas foram definidas visando a possibilitar mecanismos de informação que facilitem a participação pública no processo de licenciamento ambiental.

A Resolução 42/94 ampliou as possibilidades de debate público no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos sujeitos ao EIA. Isto ocorre em várias fases da análise de cada projeto. O processo de licenciamento pode tornar-se mais longo, olhando-se a questão do ponto de vista do empreendedor, mas a ampliação da participação pública em suas etapas de análise, certamente, pode contribuir para aperfeiçoar os pontos frágeis do EIA, fundamentar as decisões acerca do licenciamento de empreendimentos e garantir que a população do entorno seja respeitada.

3.3. As Primeiras Audiências Públicas no E.S.P.

Várias audiências ocorreram em São Paulo, entre os anos de 1988 e 1990, antes da definição da Deliberação Consema 15/90 e da publicação da Resolução Conama 09/87, em 28 de junho de 1990. Foram muito significativas, pois reuniram a experiência necessária à regulamentação deste instrumento no Estado, com o debate público de inúmeros empreendimentos (que serão tratados a seguir), e respaldaram, portanto, a Deliberação Consema 50/92, ainda em vigor.

Em 1988, foram realizadas as três primeiras audiências de que se tem registro, sobre os seguintes empreendimentos: Túnel sob o Parque do Ibirapuera, em São Paulo (19/01/1988), Gasoduto e Oleoduto da Petrobrás (28/04/88) e o Aterro de Resíduos Industrial de Água Santa, em Piracicaba (16/09/1988)³⁵.

A Assembléia Legislativa abrigou a primeira audiência no E.S.P., em 1988, quando foi discutido o **Projeto Para a Construção do Túnel sob o Ibirapuera**. Foi promovida em conjunto com as Comissões de Meio Ambiente da Assembléia e da Câmara Municipal e estiveram presentes o Deputado Federal Fábio Feldmann, atual Secretário de Meio Ambiente e Presidente do Consema, a Dep. Estadual Luiza Erundina e alguns vereadores, dentre os quais, Ricardo Trípoli, Walter Feldmann e Arnaldo Madeira. Foi presidida pelo então Secretário de Meio Ambiente, Jorge Wilhelm, que fez o histórico dos procedimentos adotados pela SMA, desde a solicitação do EIA à Prefeitura, em 1987, até sua discussão pelo Consema³⁶. Registrou-se um número expressivo de conselheiros (doze), representantes de ONGs e parlamentares, mas não ficou registro documental do público presente.

A audiência sobre a **Instalação de Aterro de Resíduos Industriais** em Piracicaba, em 1988, foi um caso interessante, em termos de contribuição técnica à avaliação do estudo ambiental, pois “*a pressão dos moradores de Água Santa e ambientalistas contra o empreendimento foi respaldada em parecer técnico elaborado pela equipe do Prof. Cottas (UNESP) o qual, anexado ao processo (de licenciamento do empreendimento) que transitava na SMA, ajudou a definir o parecer técnico (do DAIA) que pediu ao Consema a reprovação do EIA/RIMA*”, conforme relato do ex-Secretário Executivo do Consema, Antônio Augusto Faria (1995).

Não foram localizadas cópias das atas³⁷ das reuniões sobre o Gasoduto, ocorrida em São Paulo, e sobre o aterro de Piracicaba.

Naquele momento, setores organizados da comunidade, receosos quanto à instalação do empreendimento, devido à possibilidade de contaminação do lençol de água subterrânea, cercaram-

³⁵ FARIA. Audiências... ob. cit., p 1

³⁶ Informação colhida na ata da audiência, assinada pelo então Secretário Executivo Antônio Augusto Faria

³⁷ Muitas atas e documentos das primeiras audiências que o Consema promoveu perderam-se no incêndio que a SMA sofreu em dezembro de 1995. Para conseguirmos reconstruir essa história e levantar os dados para esta monografia, contamos com a memória de ex-Secretários Executivos, depoimentos, textos inéditos, demais documentos que conseguimos obter em outras áreas da SMA ou com particulares.

se de sólida argumentação técnica e pressão política eficaz. Contando com o posicionamento do professor Cottas, conseguiram subsidiar e interferir na decisão do órgão licenciador, que reprovou o EIA. Posteriormente outro EIA foi apresentado à SMA para análise, propondo uma Central de Tratamento de Resíduos Industriais, de responsabilidade da Brunelli S/A Agricultura, no mesmo município, em outro local, aprovado pelo Consema em 1996.

Em 1989 ocorreram audiências importantes, uma delas em São Sebastião, sobre o **Emissário Submarino de Esgotos**, de responsabilidade da SABESP, realizada em 13 de janeiro de 1989, a pedido da Associação Ecológica Museu Caiçara de Ilha Bela (e várias outras entidades), que ainda tem representação no Conselho. O evento mobilizou a população local e os Prefeitos de Ubatuba e São Sebastião.

Outro empreendimento, que despertou grande interesse, foi a **Rodovia do Sol**, de responsabilidade da DERSA. Três audiências aconteceram sobre o projeto de implantação e mais de duas mil pessoas participaram do processo (em 12/04/1989, em São Sebastião, em 14/04/1989, em Jacareí, e em 20/04/1989, em São Paulo). Cerca de mil pessoas lotaram o anfiteatro da USP, num debate de mais de cinco horas; foi uma das grandes polêmicas ambientais da década passada³⁵.

Este projeto rodoviário para ligar o Vale do Paraíba ao Litoral Norte, de Jacareí a São Sebastião, tinha o apoio dos prefeitos do litoral norte que desejavam um acesso mais eficaz ao Porto de São Sebastião, para escoamento da produção do Vale do Paraíba e Campinas, principalmente. *“O governo, através da Secretaria dos Transportes, prometia construir mirantes, para promover a fiscalização da região, e túneis, para permitir a passagem de animais (...) . O RIMA, elaborado pelo Themag Engenharia Ltda., indicava que cento e seis das espécies vegetais encontradas naquela porção de Mata Atlântica, eram raras. Além do risco que a rodovia representava para a mata, ela poderia degradar uma área de mananciais estratégicos para o abastecimento de São Paulo. A SMA concluiu e divulgou um amplo parecer sobre o RIMA da obra. Nele ficou definido que a melhor opção para a implantação de um novo acesso ao litoral norte seria a duplicação da Rodovia dos Tamoios, entre São José dos Campos e Caraguatatuba. O parecer apontava tal saída como menos devastadora. A alternativa preferida pela Dersa era a estrada do Sol³⁸”*.

³⁸ Secretaria do Meio Ambiente. Consema... ob. cit., p 32

O Conselho, em maio de 1989, rejeitou o EIA da Estrada do Sol e propôs um novo estudo para a duplicação da Rodovia dos Tamoios e outras alternativas. “*Não se poderia seccionar a Serra do Mar, que abriga um ecossistema importantíssimo, em mais um pedaço. A Rodovia do Sol foi a maior vitória ambientalista dos últimos tempos, afirmava Marco Antônio Mroz, conselheiro representante de entidade ambientalista* ³⁹”.

As audiências sobre a Rodovia do Sol foram um dos episódios de avaliação de EIA mais controversos, segundo o Conselheiro representante das entidades ambientalistas do Consema, Ricardo Ferraz. Nas três audiências, foram levantadas as suas questões ambientais centrais, a divisão do Parque da Serra do Mar, o comprometimento dos mananciais do Sistema Alto Tietê, além da oportunidade de tornar visível os posicionamentos dos setores organizados da população e das entidades ambientalistas preocupadas com o episódio.

Essas reuniões, pelo seu impacto, demonstraram uma nova dimensão desse instrumento e indicaram também sua importância política no processo de licenciamento ambiental. O Consema preocupou-se em adotar uma organização única nos três eventos para permitir as manifestações dos presentes, embrião do procedimento atual.

A avaliação do EIA e o RIMA da **Segunda Pista da Rodovia dos Imigrantes**, em setembro de 1990, foi um outro exemplo de polêmica em torno de um grande projeto viário para a região da Mata Atlântica, cuja audiência também expressou um forte repúdio à obra, assumindo um caráter de “*ato público*”. Este EIA foi aprovado na época e sua obra ainda está sendo anunciada pelo governo do Estado.

3.4. As Audiências Realizadas

A **figura 2**, anexa, registra a sistematização das informações disponíveis, sobre as quarenta audiências que o Consema já realizou, acerca de trinta e um empreendimentos, dos quais trinta, foram alvo do processo de licenciamento⁴⁰, no período de 1988 a 1996. Cinco EIAs motivaram a

³⁹ Secretaria do Meio Ambiente. Consema...ob. cit., p 33

⁴⁰ A Audiência sobre o Lixão da Rhodia debateu a contaminação química existente da área

realização de mais de uma audiência. Foram eles: Rodovia do Sol (três), Rodovia Carvalho Pinto (duas), Canoas I e II (duas), Gasoduto Brasil - Bolívia (duas) e o Prolongamento da Rodovia dos Bandeirantes (duas). O empreendedor desses EIAs é o poder público.

Foram realizadas, sobre obras viárias e transportes, treze reuniões; sobre tratamento, disposição final de resíduos ou incineradores, seis reuniões; sobre oleodutos ou obras de armazenamento afins, cinco reuniões; sobre hidrelétricas, cinco reuniões; sobre obras referentes ao saneamento, quatro reuniões; sobre empreendimentos minerários, três reuniões; sobre preservação da mata atlântica, duas reuniões; mais as audiências para a regulamentação para a Apa do Carmo e o Aeroporto de Cumbica .

A SMA já recebeu, desde a instauração do instrumento, 469 EIAs,. Foram aprovados 184 até dezembro de 1996⁴¹. Deste total, setenta e quatro são referentes a minerações; trinta e dois são referentes a tratamento e destinação final de resíduos; vinte e três são diferentes a sistemas de transportes; dezenove são referentes a desenvolvimento urbano, treze são referentes estabelecimentos comerciais, onze são referentes à energia, dez são referentes a obras hidrelétricas e dois são referentes a atividades especiais.

Aproximadamente 12% dos EIAs aprovados pela SMA foram objeto de audiência pública, vinte e dois. Outros três encontram-se em licenciamento, são eles: os EIAs sobre o Trem Metropolitano, sobre os Empreendimentos Minerários do Rio Jaguari Mirim e sobre a Usina Termosseletiva de São Caetano. Esses dados demonstram que este instrumento ainda é pouco utilizado. Constata-se que a maioria dos projetos, que foram objeto de EIA, apresenta dimensão vultosa, alto custo, complexidade de execução e grande potencial impactante, a exemplo dos empreendimentos referentes às obras viárias e sistemas de destinação de resíduos sólidos e a grande maioria, aproximadamente 80%, são de responsabilidade do poder público, seja federal, estadual, ou municipal.

Na figura 2, em anexos, apresentamos algumas audiências e a conclusão dos respectivos processos de licenciamento que trazem diferentes experiências. Foram selecionados exemplos relativamente recentes, casos de empreendimentos com dimensão significativa com ampla repercussão na

⁴¹ Informações extraídas de Dissertação de Mestrado. Salgado, Francisco...Estudo de Impacto...,ob.cit.

99 EIAs foram aprovados, 66 estão em análise e 120 foram retirados pelos empreendedores

comunidade.

3.4.1. Audiência Pública-Canalização do Rio Cabuçu, Realizada em São Paulo

A solicitação de uma audiência geralmente pressupõe a existência de segmentos sociais receosos ou antagônicos ao empreendimento. Essa hipótese tem exceções, como as audiências públicas sobre os EIAs que tratam da Canalização do Rio Cabuçu, em Guarulhos, e a Duplicação da BR116, trecho da Serra do Cafezal (ver item 3.4.4.).

A audiência pública sobre a Canalização do Rio Cabuçu foi promovida em São Paulo em 28 de março de 1994. Solicitada por entidades ambientalistas, configurou-se como um mecanismo de pressão para a rápida aprovação do EIA e do RIMA e efetivação da obra que abrangerá uma região densamente ocupada, sujeita a enchentes freqüentes. Contou com a presença de várias associações de moradores que estão há muitos anos mobilizados contra as enchentes na região, arregimentou cerca de 450 pessoas, que compareceram para reivindicar o rápido desfecho do licenciamento e a realização da obra.

As Associações de Moradores das áreas de enchentes em Guarulhos organizaram uma comitiva de ônibus e discutiram na região a importância da participação na audiência⁴² realizada sobre o EIA da obra. Quando o empreendimento foi aprovado pelo Conselho, em 31 de maio de 1996, foi registrada a presença expressiva de sessenta e quatro moradores, membros das entidades, para acompanhar a votação, dentre as quais S.O.S. Edu Chaves, S.O.S. Vila Galvão, S.O.S. Vila Queiroz, Comunidade Santo Antônio, além de moradores da região. Esta obra ainda não foi iniciada.

3.4.2. Audiência Pública-UHE Tijuco Alto, Realizada em Ribeira.

⁴² Informações colhidas com o ambientalista Mário Mantovani do S.O.S. Mata Atlântica, que solicitou a audiência ao Consema

Uma das grandes audiências do “*passado*” foi referente à instalação do empreendimento **Usina Hidrelétrica Tijuco Alto**, no Vale do Ribeira, de propriedade da Companhia Brasileira de Alumínio. Esta audiência ocorreu em 20 de maio de 1993, na cidade de Ribeira. O projeto transitou durante cinco anos no SMA, desde 1989, devido às contestações de que foi alvo, advindas principalmente do movimento ambientalista, e devido aos pedidos de complementações técnicas solicitadas pelo DAIA.

Esta audiência foi solicitada pela própria SMA, apesar de vários conselheiros ambientalistas terem também solicitado e apresenta um forte contraste, pois ao mesmo tempo que o empreendimento foi recebido no município como uma possibilidade de “*redenção*” econômica, na sua área de abrangência, foi recebido com grande rejeição pelo movimento ambientalista, alegando a destruição do patrimônio ecológico e espeleológico da região.

Durante a audiência, vinte e seis pessoas se manifestaram, representando partidos políticos, federações e sindicatos dos trabalhadores, entidades, associações de moradores, associações comerciais, ex-prefeitos, vereadores e prefeitos da região. Segundo a ata da reunião, a maioria expressiva dos inscritos pela mesa para fazer uso da palavra manifestaram-se favoráveis à realização da audiência, apoiando o empreendedor que estaria investindo no desenvolvimento da região e colaborando com a solução das cheias, com o aumento de empregos e melhoria de qualidade de vida, problema sério da região.

Muitas denúncias foram feitas sobre o descaso do Poder Público no atendimento às reivindicações da comunidade, especialmente a solução das enchentes. O Delegado de Polícia local manifestou preocupação com relação ao aumento de população com a implantação do empreendimento e o representante do Movimento dos Atingidos por Barragens manifestou-se contra o empreendimento.

Através do relato do atual Secretário Executivo do Consema, Germano Seara Filho, colhemos a informação de que o recinto onde ela se realizou, o salão paroquial da cidade, estava lotado com aproximadamente 300 pessoas, e a frente do local, também estava repleto, com aproximadamente 250 a 300 pessoas, que acompanhavam a audiência por telão e sistema de som; a audiência também foi transmitida ao vivo pela repetidora de TV local.

Quando este empreendimento entrou em pauta no Conselho, em 1994, a reunião foi muito longa e concorrida, com a presença de muitos convidados, necessitando-se inclusive de esquema de segurança, tal o fluxo de pessoas presentes: moradores locais e representantes de ONGs. O empreendimento foi finalmente aprovado pelo Conselho. Mas não foi implantado ainda, pois ocorre uma contenda judicial.

3.4.3. Audiência Pública-Armazenamento de GLP, Realizada em São Sebastião

A audiência sobre o EIA/RIMA do empreendimento **Sistema de Armazenamento de GLP**, em cavernas subterrâneas, ocorrida em 21 de outubro de 1993, em São Sebastião, foi bastante significativa quanto à representatividade, seja na quantidade, com 450 pessoas presentes, seja pelas entidades que se mobilizaram em torno deste empreendimento e que também acompanharam seu processo de licenciamento no final de 1996. Divulgaram e participaram da audiência na região várias entidades, entre as quais, o MOPRESS, que mantém representação no Consema.

Contribuíram para esta audiência e manifestaram-se profissionais de universidades, como a UNICAMP, contestando as informações no EIA feito pela Petrobrás, membros da imprensa, representantes do Sindicato dos Petroleiros de São Sebastião, Cubatão e Mauá, que denunciaram os erros de gerenciamento na unidade instalada em São Sebastião, Sindipetro, representantes do MOPRESS e do Museu do Caiçara de Ilha Bela, que se pronunciou declarando que esse projeto afeta a Ilha Bela, e que seria *”necessário fazer uma retrospectiva da administração do Tebar nos últimos cinco anos, a qual ocasionou centenas de acidentes que causaram grande impacto ao meio ambiente e prejudicaram, em decorrência, o turismo⁴³”*.

Vários conselheiros do Consema representantes de entidades ambientalistas estiveram presentes na audiência, manifestando posições contrárias ao empreendimento, como Marco Antônio Mroz, que afirmou ser *“a escolha da alternativa locacional (do empreendimento) e tecnológica de competência exclusiva da comunidade”*.

⁴³ Depoimento colhido na Ata da Audiência

Esse empreendimento já obteve a licença prévia concedida pela SMA, após ouvir o Consema. Uma das reuniões do Conselho, onde a questão foi tratada, a 114ª reunião ordinária, em 12 de novembro de 1996, arregimentou muitas pessoas da região, informadas pelos conselheiros ambientalistas da reunião e sua possível temática; aproximadamente quarenta e nove pessoas, representantes de diversas ONGs como o Movimento de Voto Consciente e Reage São Paulo, Sindicato dos Estivadores, Frente Plena, FEA- Pró Costa Atlântica, Partido Verde, Associação de Defesa Civil de São Sebastião, Fundamar, MOPRESS, Frente Alerta São Sebastião , acompanharam os trabalhos.

Na reunião subsequente, em dezembro, quarenta e oito pessoas entre moradores e representantes de oito entidades estiveram presentes, pois havia a possibilidade de o assunto ser tratado. Houve uma intensa articulação entre os representantes das entidades ambientalistas do Consema, no sentido de impedir que o assunto fosse discutido nessa reunião e obtiveram êxito. A reunião não ocorreu devido à ausência de quorum.

Em 23 de dezembro de 1996, com a presença de trinta e cinco representantes da comunidade, o empreendimento foi aprovado, apesar dos protestos contrários das ONGs de São Sebastião.

3.4.4. Audiência Pública-Central de Resíduos Industriais, Realizada em Piracicaba

A audiência que ocorreu em Piracicaba, em 10 de maio de 1994, sobre o EIA e respectivo RIMA do Empreendimento **Central de Tratamento de Resíduos Sólidos Industriais**, é um outro exemplo importante por motivos opostos aos exemplos anteriores.

Este EIA faz parte de um processo que ocorre na região desde 1988, quando foi reprovado uma proposta similar, próxima ao Bairro da Água Fria. Houve uma audiência em 1988, que apresentou informações técnicas consistentes e colaborou para a reprovação do EIA, episódio que comentou - se no item 3.3.. O Consórcio de Municípios da região motivou, após a reprovação do empreendimento em Água Fria, uma série de reuniões com profissionais do lugar, para escolha

locacional da nova proposta que foi formulada posteriormente e culminou no EIA em questão, que deu entrada no SMA em 1992.

O atual projeto é de aterro industrial para resíduos considerados perigosos, classificados como I e II (segundo a norma 10.004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas), gerados por processos industriais. Os maiores geradores de resíduos localizam-se nos municípios de Piracicaba, Limeira, Americana, Rio Claro e Santa Bárbara.

A audiência foi solicitada por ONGs e realizada no município de Piracicaba, mas não motivou interesse na cidade. Ocorreu sem presença significativa de entidades e público, contando com cerca de 60 pessoas, e foi uma das reuniões menos expressivas em número de participantes. A audiência - momento apropriado para apresentação dos dados técnicos, manifestações e opiniões que pudessem levar a uma possível revisão do EIA e do RIMA - não foi aproveitada como tal, e, somente quando o empreendimento chegou ao plenário do Conselho para aprovação final, as entidades da região se mobilizaram para tentar barrá-lo.

A 39ª Reunião Extraordinária do plenário, na qual o empreendimento foi analisado, contou com a presença de um grande número de pessoas, com faixas, cartazes e motivou manifestações de protesto, durante a reunião⁴⁴. Estiveram presentes e se manifestaram representando a região a SODEMAP, uma das principais ONGs locais, moradores, representante da Prefeitura local, dentre outros.

Este caso, quando considerado até a fase de licenciamento, nos traz alguns questionamentos e hipóteses. Talvez a divulgação da audiência não tenha atingido seu objetivo. É uma primeira hipótese, pouco provável, pois as principais entidades da região foram contatadas, além da imprensa, políticos, entre outros, no mesmo processo de organização dos demais audiências. Outra hipótese, mais provável, é o fato de a audiência não ser deliberativa e não ter despertado credibilidade nas ONGs locais, que não a perceberam como instrumento adequado para tentar barrar o empreendimento

Segundo informações obtidas no DAIA, em alguns casos, e esse é um deles, obtêm-se mais questionamentos técnicos sobre o empreendimento na fase de manifestações públicas do EIA e

⁴⁴ O único registro existente deste processo no Consema são as atas das reuniões e da audiência, não existe mais a lista de presença da reunião. Essas informações são da minha memória da reunião e referências ao fato na Ata da 39ª RE.

respectivo RIMA do que durante a audiência pública. Muitas entidades e profissionais manifestaram-se por escrito à SMA, posicionando-se, acrescentando informações ao processo, mas não elegeram a audiência como canal de expressão. Tentaram bloquear o licenciamento, quando o parecer do DAIA já estava consolidado, na fase última do processo na SMA. Outra hipótese a considerar diz respeito ao fato de ter havido pouca informação pública sobre os objetivos da audiência e possibilidades de desdobramentos no processo de licenciamento.

Este empreendimento obteve o licenciamento prévio na SMA em 1995, mas, devido a contestações judiciais movidas por entidades na região, ainda não foi implantado.

3.4.5. Audiência Pública-Duplicação de Trecho da BR 116, Realizada em São Paulo

Várias audiências envolveram o debate acerca de ameaças a importantes ecossistemas, como a Mata Atlântica. As audiências, sobre a Rodovia do Sol, a Discussão de Regulamentação para a Mata Atlântica e a **Duplicação de Trecho da Rodovia da Régis Bittencourt (BR116)**, trataram dessa questão. Em especial, a reunião sobre a duplicação do trecho da BR116⁴⁵, ocorrida em 1º de dezembro de 1995, tem aspectos a serem comentados, pois é um outro exemplo de um empreendimento que é objetivo de consenso, sobre o qual só houve polêmica em torno da alternativa de traçado daquele trecho da estrada. Foi o próprio Consema que definiu sua realização, através da Deliberação 14/91⁴⁶. Essa reunião tratou de um tema traumático para a população da região, que é cortada pelo BR116, devido ao enorme número de acidentes com vítimas que lá ocorrem.

Para as Prefeituras dos municípios cortados pela BR116, a situação atual gera uma sobrecarga nos sistemas de saúde para suprir atendimentos de urgência; os municípios têm dificuldades de escoamento da produção e suprimento; detecta-se um aumento da pressão de tráfego devido ao Mercosul, pois é o único acesso rodoviário do Brasil com o cone Sul. Enfim, uma série de complicações advém da situação atual da BR116.

⁴⁵ Trecho de Transposição da Serra do Cafezal

⁴⁶ As Deliberações Consema até 1992 estão na publicação da Secretaria do Meio Ambiente, Consema,... ob. cit...

Foi uma audiência sem polêmicas significativas, havendo questionamentos quanto ao traçado indicado pelo EIA, dentre as seis alternativas estudadas e também quanto às estatísticas de projeção de acidentes para cada uma delas. Foi praticamente consenso, entre os participantes, cerca de oitenta pessoas, a necessidade de aprovação do trecho; o EIA, como um todo, já estava aprovado desde 1991⁴⁷.

3.4.6. Audiência Pública - Um Exemplo Recente: Empreendimentos Minerários do Rio Jaguari Mirim, Realizada em Aguai

A audiência foi realizada em Aguai em 28 de agosto de 1996 e solicitada pela SMA; debateu o EIA e seu respectivo RIMA. Trata-se do EIA sobre o impacto de **45 Empreendimentos Minerários do Rio Jaguari Mirim**, que operam naquela Bacia e que buscam legalizar sua ação e comprometer-se com o reflorestamento das margens dos rios nas áreas mineradas⁴⁸. Ainda restam mais de uma centena de empreendimentos que continuarão clandestinos na região.

O estudo ambiental foi feito para o conjunto dos empreendimentos por orientação da SMA, por tratar-se de impactos na mesma bacia. Na audiência, não se registrou um movimento ou manifestação de oposição ao EIA ou ao licenciamento futuro dos empreendimentos. Observou-se um grande percentual de pessoas relacionadas à atividade minerária, mas com baixo comparecimento de público, apesar de ter sido uma das mais expressivas em termos de levantamento e convite formal para as entidades não governamentais da região da bacia.

Na **figura 3**, a seguir, estão organizados os dados das listas de presença da audiência de Aguai, e pode-se ter uma radiografia parcial do seu público. Esses dados são limitados, pois ainda não foi feita nenhuma pesquisa mais aprofundada com a aplicação de questionários ou formulários com os participantes para detectar, por exemplo, a motivação para o comparecimento, expectativas e informações prévias sobre o evento, credibilidade, fonte de informação sobre a realização da audiência, vinculação com as ONGs, entre outros.

Essa audiência motivou o aprofundamento dos estudos de um dos aspectos desse EIA para a definição do parecer técnico por parte do órgão ambiental, pois uma das ONGs, presentes à audiência, levantou dúvidas sobre os impactos na fauna aquática, que foram citados no estudo, mas

⁴⁷ Informações extraídas da Ata da Audiência

⁴⁸ Informações extraídas da exposição do empreendedor registrada na ata da audiência

não estavam caracterizados, assim como os impactos no rio Mogi Guaçu, em decorrência das alterações provocadas pelas minerações localizadas no rio Jaguari Mirim.

O Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental - DAIA contratou um consultor para um estudo mais aprofundado da piracema, como desdobramento da audiência, segundo informações de uma das diretoras da área, Neide Araújo. O estudo constatou que os locais de reprodução dos peixes, no rio Jaguari Mirim, coincidem com as covas de mineração nos braços antigos do rio. Essas informações possibilitaram a proposição de medidas mitigadoras que restringiram as atividades de mineração da bacia e talvez venham permitir a continuidade dos ciclos vitais da fauna aquática.

Figura 3		
Identificação do Público Presente		28/08/96
Audiência Pública em Aguai		
Empreendimento Extração Mineral		
Forma de identif. no livro de presença da audiência	Nº de Presentes	Porcentagem
Mineradores da região	47	37,60
Profissionais da SMA e Secretária Ex.do Consema	17	13,60
Identificou-se somente com o nome	14	11,20
Representantes de ONGs	10	8,00
Moradores	7	5,60
Indicou somente a profissão	5	4,00
Representantes de órgãos estaduais da região	5	4,00
Sindicatos	3	2,40
Consultores	3	2,40
Representantes da Associação responsável pelo EIA/RIMA	3	2,40
Entidades de Classe (OAB)	2	1,60
Estudantes	2	1,60
Representantes de órgãos municipais da região	2	1,60
Representantes outras Secretarias do Estado	2	1,60
Conselho - Consema	1	0,80
Representante da Universidade	1	0,80
Outros	1	0,80
Total	125	100,00

Esta audiência foi uma das poucas referentes a empreendimentos minerários ocorridos desde a Resolução Conama 001/86, no Estado. Foram realizadas, até hoje, somente três para este tipo de empreendimento, e o DAIA tem pouca experiência acumulada em utilizar as audiências como um instrumento adicional para a definição do seu parecer técnico.

O EIA dos empreendimentos minerários do rio Jaguari Mirim será objeto de discussão no Consema, em breve, pois o órgão ambiental concluiu seu parecer técnico em fevereiro de 1997, o qual ainda

será debatido na Câmara Técnica de Mineração do Consema, dia 12 de março, antes de ser submetido ao seu plenário.

Um contraponto a esse caso, é um outro EIA muito complexo, sobre os Empreendimentos Minerários de Araçariguama, que não foi objeto de audiência pública, e tramitou na SMA entre 1994 e 1995. Esse EIA também versa sobre vários empreendimentos em funcionamento, que buscam adequação às regras ambientais. No período adequado para a solicitação da audiência, não houve pedido formal externo e tampouco a SMA teve tal iniciativa, pois era uma outra gestão do governo estadual, com uma concepção diferente de relacionamento com a comunidade.

Quando o licenciamento do EIA referente aos empreendimentos minerários de Araçariguama, chegou próximo à fase final, já nas Câmaras Técnicas, foi alvo de duas reuniões. Havia um conflito de interesse local, entre os empreendimentos minerários e um loteamento vizinho, cujos moradores acompanharam as reuniões e apresentaram reivindicações. Essa situação era praticamente desconhecida pela SMA. Foi um caso de difícil equacionamento e demonstrou que teria sido fundamental uma etapa intermediária, como a audiência pública, que possibilitasse a explicitação dos conflitos na região e criasse algum campo de negociação, antes da definição do Parecer Técnico da SMA. Finalmente, o empreendimento foi aprovado pelo Conselho, mas as reivindicações dos moradores não foram atendidas.

3.6. Audiências Públicas - A Participação das ONGs

Pela presença de público estimado nas audiências, a partir de dados coletados no Consema, podem-se fazer algumas observações. Certos casos, destacam-se pela afluência de grande público, como as audiências realizadas na época do debate sobre as estradas na década de 80, como por exemplo, a Estrada do Sol. Houve, em paralelo a cada uma delas, um trabalho de organização por parte de entidades e segmentos sociais relacionados diretamente com a obra:

- As entidades ambientalistas, principalmente as que atuam preocupadas com a Mata Atlântica e profissionais de imprensa vinculados às causas do meio ambiente, foram atores importantes para a rica experiência das reuniões da década passada, como o Tijuco Alto e Terminal Marítimo da Petrobrás.

- As associações de moradores, nas áreas de enchentes em Guarulhos, organizam-se, solicitam a audiência e acompanham o processo de licenciamento, para reivindicar seu rápido desfecho.
- A audiência para a aprovação do EIA referente ao trecho da BR116, expressou somente o consenso da região para a realização da obra.
- Na audiência sobre o EIA da Usina Termosseletiva de São Caetano, uma das mais recentes e sobre a qual temos uma documentação mais completa (trataremos a seguir, ver capítulo 4), verificou-se um movimento bem organizado e preparado para se manifestar, que realizou inclusive panfletagem de divulgação da audiência para duas mil pessoas.

Um estudo mais detalhado desses eventos seria possível com a análise dos seus registros de presença (nomes, telefones, identificação da entidade ou órgão, profissão), mas esses registros básicos foram destruídos e só existem os das duas audiências realizadas em 1996, em Aguai, sobre o Jaguari Mirim e em São Caetano, sobre a Usina Termosseletiva.

Observa-se um esforço institucional, para que a divulgação formal exigida na organização das audiências seja cumprida e outras entidades profissionais e órgãos locais sejam informados. Tem sido solicitado aos empreendedores, pela Secretaria Executiva do Conselho, que a divulguem amplamente nos meios de comunicação local, além da publicação dos editais, em jornal de grande circulação no Estado e na imprensa local. Essa solicitação vem sendo cumprida, pois a efetividade da audiência interessa ao empreendedor, uma vez que após solicitada, torna-se pré-requisito para o licenciamento.

A questão da efetividade dos procedimentos para organização das audiências retorna, quando se observa os exemplos mais expressivos em termos de público e conteúdo técnico. Em geral, quando as ONGs se incumbem de multiplicar as informações sobre sua realização, potencializa-se sua eficácia de informação e participação.

Quando as ONGs não participam efetivamente da sua divulgação e realização, como no exemplo em Piracicaba, sobre o EIA do Aterro de Resíduos Industriais Brunelli S&A, todo o esforço institucional de divulgação é praticamente inexpressivo.

O envolvimento de segmentos da população com um processo dessa natureza não ocorre somente em uma reunião, como na audiência. Pressupõe um trabalho prévio de debate, motivação,

informação, para estabelecer as relações que possam haver entre o projeto ou empreendimento em análise com o cotidiano, e esse trabalho preliminar, em muitos casos, é realizado pelas ONGs. A vitalidade das audiências, portanto, pode ser reforçada pelas ONGs, seu fio condutor, quando conseguem desenvolver um “*diálogo mais articulado*” com a população da região envolvida.

Na maioria dos exemplos anteriormente citados, as ONGs viabilizam a participação da população no evento, pois multiplicam as informações sobre sua realização, atraem especialistas para prestar esclarecimentos sobre o empreendimento, realizam reuniões prévias, entre outras ações afins. Enfim, a audiência ganha expressividade em termos de manifestação da opinião da população local, quando as ONGs se fazem presentes.

As audiências públicas, apesar de não serem deliberativas, provocam, na maioria dos casos, a explicitação dos conflitos locais de interesses. Podem reforçar ou induzir a solicitação de complementação para o EIA, influir na elaboração dos pareceres técnicos do órgão licenciador, nas decisões tomadas dentro do órgão ambiental e subsidiar as deliberações do Consema.

Capítulo 4

Estudo de Caso : Audiência Pública de São Caetano do Sul sobre o EIA e o RIMA da Usina para Beneficiamento de Resíduos Sólidos - Processo Termosseletivo

4.1. Critérios de Escolha

Essa audiência reúne uma série de aspectos que justificam sua escolha. Foi realizada recentemente, em 1996, em São Caetano do Sul. O material disponível para consulta é relativamente farto; a ata é bem detalhada, contendo um bom registro das manifestações. A imprensa local deu ampla cobertura ao processo de debates que aconteceu no município antes de sua realização, registrando as ações preparatórias para o evento das ONGs do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (formado por sete prefeituras da região do ABC) e do Fórum da Cidadania que reúne quarenta e seis entidades.

Devido à cobertura da imprensa, dispõe-se, portanto, de uma rica fonte de informações sobre sua realização e também de sua repercussão. A utilização da tecnologia de termosseletividade, questão que envolveu a audiência, despertou um debate na imprensa sobre o empreendimento e seu risco à saúde humana, contribuindo para a dimensão que a audiência teve no município e para expressão de opiniões contrárias e questionamentos à tecnologia do projeto escolhida.

A presença de uma ONG como o Movimento Contra a Instalação de Incineradores no E.S.P. também conferiu uma especificidade ao evento, pois esta ONG, conjuntamente com outras entidades (Movimento Boitató de São Mateus, Movimento da Zona Sul Contra o Incinerador e Perus Unido-Movimento das Comunidades) conseguiram participar do evento com vigor, nos moldes das grandes audiências do final da década de 80 e início de 90, para discussão pública de grandes obras rodoviárias.

Nessa audiência, as denúncias feitas pelas ONGs foram muito embasadas, professores universitários e profissionais habilitados foram convidados e compareceram para prestar esclarecimentos sobre o empreendimento. Enfim, o embate público de diversas ONGs contra a termosseletividade deu mostras de que pode tornar-se um processo social e político de mais fôlego.

4.2. Algumas Informações sobre o Empreendimento⁴⁹

A Usina de Beneficiamento de Resíduos Sólidos com Processo Termosseletivo, que a Prefeitura de São Caetano do Sul planeja implantar, funcionará em regime de concessão. Será localizada em um terreno de 14.000 m² de sua propriedade, e a Prefeitura responsabilizar-se-á pela instalação. O terreno está próximo à várzea do Córrego dos Meninos em uma área que, ao longo dos anos, recebeu camadas de aterros. Situa-se junto à antiga Indústria Matarazzo e próximo a uma área intensamente povoada. O edifício industrial terá cerca de 2.500 m² de área construída e o investimento previsto será de US\$ 20 milhões .

A opção por este processo de industrialização de resíduos, com tecnologia de origem alemã, decorreu, conforme informações do RIMA, principalmente devido à escassez de terrenos para implantar soluções mais convencionais, como um aterro sanitário ou uma usina de compostagem, São Caetano é o menor município do Estado, em área disponível.

A fornecedora do “know-how ” é a Thermoselect, de Verbania, do Norte da Itália. O recurso de industrialização do lixo urbano busca minimizar a utilização de aterros sanitários e tem sido adotado em função da “ *exigüidade e do custo das grandes áreas para novos aterros junto às cidades e por pressões da comunidade que vem pleiteando medidas cada vez mais restritivas para instalação e operação destes depósitos. A lenta biodegradação do lixo depositado em aterros faz com que até mesmo aterros se tornem impróprios para uso por prazo superior a 20 anos* ”⁵⁰.

⁴⁹ Informações extraídas de Parecer Técnico da Cetesb e do RIMA.

⁵⁰ Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, Relatório... ob. cit., p 14

A termosseletividade é uma alternativa tecnológica não convencional. Não gera subprodutos que necessitem ser dispostos em aterros sanitários e permite que a usina receba todos os tipos de resíduos urbanos. O processo de incineração convencional, como comparação, provoca uma redução de até 80% no volume inicial de resíduos e os 20% restantes, cinzas e escória, devem ser dispostos em aterro sanitário.

As altas temperaturas do processo termosseletivo eliminam completamente os resíduos sólidos e os subprodutos do processo - sólidos e gasosos - têm reaproveitamento e valor comercial substancial. O RIMA menciona o baixo potencial de impacto ambiental do processo. Nas medições realizadas na usina similar em Verbania, têm-se verificado emissões gasosas que atendem os padrões internacionais mais rigorosos do ar.

A usina gera sua própria energia elétrica e, portanto, seu suprimento de energia torna-a independente. Só está prevista a contratação de fornecimento de energia da concessionária local na fase inicial e nos períodos de manutenção. O excedente de energia gerado deve ser vendido.

A água a ser utilizada é fornecida pelo Serviço de Água e Esgotos do município. Praticamente todo o consumo industrial da água é feito nas torres de resfriamento.

Diversas operações fazem parte deste processo; destacam-se entre elas: a prensagem do lixo; secagem e carbonização; fusão e gaseificação; sinterização. A incineração deve ser feita por vários equipamentos, dentre eles um forno horizontal fixo, reator térmico vertical de alta temperatura e um reator horizontal; o gás gerado no processo pode ser reaproveitado em quase todas as fases do processo. Além da possibilidade de venda da energia elétrica excedente gerada no processo, está previsto o reaproveitamento de outros materiais excedentes, a exemplo, dos resíduos granulados, que têm valor comercial para fabricação de pisos de alta resistência.

A capacidade de incineração é de 250 toneladas/dia de resíduos sólidos domiciliares, e a geração contínua durante todo o ano, ininterruptamente. As manutenções rotineiras estão previstas para serem feitas semestralmente. Alguns produtos são armazenados no terreno da usina como os resíduos sólidos, oxigênio (para alimentação do reator) e gás combustível. A solicitação de licenciamento não prevê a possibilidade de incineração de resíduos industriais.

Nas imediações do empreendimento, num raio de 500 metros aproximadamente, localizam-se as seguintes atividades: subestação de energia elétrica; oleoduto; escola pública; linhas de transição; indústrias; área prevista para o Projeto Cingapura; área de lazer; linha férrea, entre outros. Foram registradas no RIMA informações com relação às operações de risco do futuro empreendimento no transporte e armazenamento de gás e sua utilização no processo.

O município de São Caetano encontra-se num impasse com relação à disposição de resíduos sólidos, pois não dispõe de área própria para implantar um aterro sanitário e envia seus resíduos aos municípios de São Bernardo do Campo, Santo André e, especialmente, para Mauá, há mais de duas décadas. Essa situação não pode perdurar, posto que existem entraves legais recentes nessas cidades que dificultam a permanência desta situação.

- **O Período que Antecedeu à Audiência e sua Realização**

Quando foi solicitada esta audiência, a Secretaria Executiva do Consema notou uma movimentação atípica. Algumas pessoas fizeram contato para obter informações sobre o evento; uma empresa de consultoria do ramo tentou, sem êxito, conseguir os endereços dos conselheiros para envio de material informativo sobre a Termosseletividade, entre outras ocorrências.

A divulgação institucional além de cumprir os regulamentos da Deliberação Consema 50/92, foi bem ampla; abrangeu todas as ONGs com cadastros e referências no Sistema de Meio Ambiente, e tanto a Prefeitura (o empreendedor) quanto os solicitantes (vereadores do PT) se empenharam em fornecer listas de endereços de autoridades da região, escolas, entidades, parlamentares. Toda imprensa do Grande ABC foi convidada e o volume de correspondência expedida foi significativa, pois esta fase da sua organização está sendo aperfeiçoada⁵¹.

A solicitação desta audiência provavelmente não é um fato isolado. Seu “*solicitante*” é um vereador do PT, membro do Movimento Contra a Instalação de Incineradores. Muitas entidades se organizaram e a manifestação ocorrida na audiência foi efetivamente articulada, com comparecimento expressivo de público, profissionais gabaritados a prestarem esclarecimentos

⁵¹ Informações obtidas nos arquivos da Secretaria Executiva do Consema

técnicos e informações consistentes sobre ocorrências e processos judiciais da usina em Verbania na Itália.

O Movimento Contra os Incineradores demonstra organização⁵² e dispõe de uma publicação sobre o tema, que foi feita em conjunto com outras ONGs: Movimento BOITATÁ (São Mateus), Movimento da Zona Sul Contra o Incinerador e Perus Unido - Movimento contra o Incinerador. Essa ONG também promove reuniões semanais divulgadas pelo vereador Hamilton Lacerda de São Caetano do Sul.

Antes da audiência foi feita uma panfletagem (sendo inclusive noticiada na imprensa local) em ato público que reuniu 200 pessoas na comemoração do Dia Internacional do Meio Ambiente, convidando a população para a audiência pública que seria realizada em breve.

A audiência realizou-se, em 12 de junho de 1996, após cumprir os prazos legais de divulgação e exposição do EIA e do RIMA. Objetivou debater o projeto de equacionamento da disposição dos resíduos sólidos do município, que atualmente são direcionados para Santo André, Mauá e São Bernardo, em virtude da ausência de áreas para implantação de um aterro sanitário.

Essa tecnologia foi apresentada pelo Vice Prefeito, representante do empreendedor e pelos consultores, como capaz de sanar o grave problema sanitário e sócio-econômico da comunidade, a disposição de resíduos sólidos urbanos, e resolvê-lo de forma independente dos demais municípios da região. Os expositores afirmaram na audiência que as formas de tratamento convencionais seriam inadequadas devido às suas características regionais, pois o município é totalmente urbanizado, com área “ *que perfaz exatamente 1500 quarteirões, o que inviabiliza totalmente a implantação de aterro sanitário*”⁵³, pois não existe área rural em São Caetano do Sul.

Como representantes ambientalistas do Consema falaram três pessoas (Marijane Lisboa, do Greenpeace; Carlos Bocuhy, conselheiro ambientalista da entidade Serviço Aéreo e Terrestre de Salvamento-SATS, do Consema; Walter Bizzo, da Unicamp.

⁵² A pesquisa realizada sobre essa ONG não foi exaustiva, trabalhou-se com informações, materiais e notícias de jornal reunidas durante a audiência e encaminhadas pela própria ONG

⁵³ Informação registrada na ata da audiência

A representante do Greenpeace questionou várias das informações contidas no EIA e no RIMA, como, por exemplo, o uso de bibliografia de referência muito antiga, e que ignorava a questão da emissão das dioxinas e furanos (principalmente a sua toxicidade e ação no organismo humano); alertou para o fato de a população dos países que utilizam esta tecnologia estar contaminada e apresentou uma denúncia da ocorrência de diversas explosões, na usina italiana, e de um processo judicial que a empresa sofre por este motivo naquele país.

O representante ambientalista do Consema teceu considerações sobre a importância da manifestação que estava acontecendo no momento. Afirmou que os problemas da disposição do lixo na região metropolitana deveriam ser resolvidos de forma integrada e alegou ser inconstitucional o empreendimento. Com a sua adoção, São Caetano continuará a exportar poluição. Questionou a alegação da situação ser emergencial, pois há mais de 30 anos o problema era objeto de descaso dos poderes públicos. A instalação de um empreendimento dessa natureza se daria sem uma agência que efetivamente exercesse o controle ambiental, pois a Cetesb não teria mais condições de cumprir seu papel, devido à redução de seu corpo técnico. A sociedade não teria, na ótica do conselheiro, nenhuma garantia de que a Usina funcionasse adequadamente e, sem essa garantia, seria melhor não implantá-la. Alertou também para a desatualização do EIA e o descumprimento da legislação específica para a área metropolitana.

O professor Waldir Bizzo, da Unicamp, só chegou ao final da audiência e fez diversas ponderações, de ordem técnica, com referência ao padrão tecnológico adotado por esse tipo de empreendimento, que ainda não seria devidamente conhecido e experimentado.

A audiência contou com um grande afluxo de público, para eventos dessa natureza; 690 pessoas registraram-se no livro de presença e é possível que aproximadamente mais de 800 pessoas tenham comparecido, pois foi significativo o número de pessoas que não assinaram o livro de registros.

A presença de estudantes e professores foi muito expressiva, uma das maiores parcelas do público presente. Muitos moradores da cidade⁵⁴ acompanharam a reunião, pois a divulgação da imprensa foi grande e ONGs contrárias ao incinerador incumbiram-se de multiplicar informação juntamente com a imprensa.

⁵⁴ Aproximadamente 310 pessoas identificaram-se no livro somente com o nome e documento, sem referenciar alguma entidade.

Podemos verificar na **figura 4**, a seguir, a heterogeneidade do público presente à ocasião, apesar dos dados disponíveis serem superficiais⁵⁵, pois temos somente o registro no livro de presença. Os registros de presença refletem a multiplicidade de profissionais, sindicatos, ONGs, representantes de órgãos municipais e estaduais, estudantes, moradores, entre outros, e comprovam o trabalho prévio da divulgação realizada pela Secretaria Executiva do Consema e da organização das ONGs da região.

Muitas ONGs compareceram e se manifestaram; Amigos da Cantareira, Fundação S.O.S. Mata Atlântica; Billings Viva - Que te Quero Viva; Movimento de Defesa da Vida; AME - Associação Mundial de Ecologia do ABC; Sindicatos dos Trabalhadores com Minérios e Derivados de Petróleo, Metalúrgica do ABC, Químicos; Associação Comercial e Industrial de Diadema; Fórum da Cidadania do Grande ABC; Instituto dos Arquitetos do Brasil; Movimento Estadual Contra Instalação de Incineradores; Sociedades Amigos da Fundação; Círculo Operário de São Caetano do Sul; Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Campinas; Conselho de Segurança Municipal, entre outras. Somente três entidades se mostraram favoráveis ao incinerador: a Associação Comercial de Diadema, a Sociedade Amigos da Fundação e a Ecosesto.

⁵⁵ Levantamento e organização dos registros do livro de presença do Consema

Figura 4		
<u>Identificação do Público Presente</u>		
<u>Audiência Pública em São Caetano do Sul</u>		
Empreendimento: Usina Termosseletiva de Resíduos		
Forma de identif. no livro de presença da audiência	Nº de Presentes	Porcentagem
Identificou-se somente com o nome	310	44,93
Identificou o nome da escola ou como estudante	259	37,54
identificou nome da escola ou como estudante	25	3,62
Não identificado vinculação	16	2,32
SMA (órgãos e Consema)	11	1,59
Partidos Políticos (PT e PV)	8	1,16
Vereadores/Câmara	7	1,01
Prefeitura Local	5	0,72
Profissionais de Empresas da região	5	0,72
Identificou-se pela profissão	4	0,58
Consórcio Prefeituras do Grande ABC	4	0,58
Conselheiros do Consema	4	0,58
Representantes de órgãos da Prefeitura local	4	0,58
Representantes de órgãos Estaduais	4	0,58
Outros	6	0,87
OAB e Assoc.Profissional	3	0,43
Consultor do EIA/RIMA	3	0,43
Representantes de Sindicato	3	0,43
Acessoria de deputado	2	0,29
Imprensa	2	0,29
Universidade	2	0,29
Representante de órgão de Prefeitura vizinha	1	0,14
Promotor	1	0,14
Metalúrgico	1	0,14
Total	690	100,00

Foram feitos diversos questionamentos, dos quais destacamos alguns exemplos para ilustrar o nível das colocações e dar um panorama geral dos acontecimentos:

- O local escolhido já apresentava comprometimento anterior, pois antigamente funcionava no local uma indústria do grupo Matarazzo;
- Esta usina não seria a única saída adequada para a disposição do lixo, no município; poderia haver iniciativas regionais conjuntas para a questão;

- O Consema deveria realizar Audiência Pública sobre este EIA e respectivo RIMA também no bairro do Ipiranga, pois sua população também será afetada se o empreendimento for instalado;
- Uma ONG italiana está processando a empresa responsável por esse tipo de Usina e teria ocorrido uma condenação na Corte de Turim;
- Foram relatados os problemas causados por um incinerador na Baixada Santista, que estaria contaminando seu entorno com organoclorados;
- No passado, a população do município tinha se mobilizado contra um aterro e a atual administração do município adotava a mesma postura condenada do passado, ao não querer ouvir a população;
- Fez-se menção a um seminário promovido pelo Fórum de Cidadania do Grande ABC, onde os empreendedores haviam, “*tentando convencer o inconvenível*” com relação à tecnologia em questão, afirmado que a tecnologia produziria dioxinas e furanos (substâncias com alta toxicidade); e no início da audiência afirmaram o contrário;
- A proposta de solução combinada para a região pelo Consórcio do Grande ABC deveria ser mantida;
- Houve questionamentos sobre a veracidade das informações apresentados pelos defensores e oponentes do empreendimento;
- Foi citado o acidente ambiental ocorrido em Seveso, na Itália e seu alto custo para população do lugar;
- Se os órgãos de controle não penalizam os incineradores que funcionam sem filtro em São Paulo, como poderão tomar alguma medida contra os malefícios que o projeto poderá provocar? Multas podem ser pagas para que a usina continue funcionando.

Aproximadamente vinte pessoas solicitaram a palavra para falar em nome próprio; duas delas fizeram defesa do empreendimento e foram vaiadas; as demais reforçaram as “*falas*” anteriores e acrescentaram mais questões e informações. Até o momento não teria sido feita nenhuma pesquisa para detectar as eventuais contaminações de organoclorados pela antiga Indústria Matarazzo; as informações não estavam sendo devidamente divulgadas; muitas pessoas alertaram para o risco das dioxinas, entre outras questões.

Um dos conselheiros do Consema presentes, o representante da OAB, Dr. Horácio Peralta, afirmou ser necessário um estudo sobre os impactos que o empreendimento poderá causar no

bairro do Ipiranga e que esse processo de licenciamento não tem legitimidade sem o referido estudo, pois aquela população também será atingida; não considerou consistente, a alegação feita pelos expositores, da não realização de estudo de alternativa locacional, devido à inexistência de outras áreas no município.

O conselheiro ambientalista, Ricardo Ferraz, lembrou que São José dos Campos passou por uma situação semelhante, quando a empresa REK tentou instalar um incinerador e a movimentação da população conseguiu barrar a iniciativa.

O conselheiro Marco Antônio Mroz salientou que a discussão que estava ocorrendo, do ponto de vista técnico, era de extrema importância e devia ser estimulada para que esse instrumento, *a audiência pública*, fosse cada vez mais aprimorado.

Vários vereadores do município se manifestaram: três do PT e um do PPB. Informaram aos presentes o esforço que estava sendo conduzido na cidade para equacionamento da questão dos resíduos; alertaram para a inconsistência do EIA; afirmaram que a localização do empreendimento é desconforme com o zoneamento municipal; e que a Câmara teria aderido a uma proposta de solução regional, o Plano do Consórcio dos sete municípios do Grande ABC, e a mesma Prefeitura não poderia ter duas soluções para o mesmo problema; questionaram um outro aspecto do EIA, sobre o uso da água, que será maior que o indicado e gerará um grande volume de efluentes líquidos; relataram que a segunda maior empresa seguradora da Europa teria se recusado a fazer o seguro da sede da empresa na Itália. Foi relatado que o problema tornou-se mais grave, pois os vereadores de Mauá proibiram a jogada do lixo em seu município.

Após todas essas manifestações, já tarde da noite, os consultores tiveram sua oportunidade de réplica e procuraram esclarecer que o EIA e respectivo RIMA foram baseados nas informações do fabricante dos equipamentos, que eram melhores tecnicamente que usinas convencionais entre outras informações.

Foi entregue, na audiência, uma grande quantidade de documentos, vinte e oito relatórios, folhetos, manifestos, matérias de jornal, relatórios de autoridades italianas, sentenças judiciais da Itália sobre os incineradores lá instalados, entre outros, que foram anexados à ata, em cumprimento ao artigo 4º, da Resolução Conama 09/87 e enviados ao órgão licenciador para fazer parte do processo de licenciamento do empreendimento.

Durante a audiência, as ONGs montaram no saguão, na entrada, uma recepção à parte, e distribuíram alguns folhetos e adubo para jardim feito de compostagem. Algumas pessoas estavam caracterizadas como “*a morte*”, “*o apicultor*”, “*o fazendeiro*”.

4.4. Repercussões da Audiência

Uma análise mais aprofundada de diversos exemplos de audiência fica um pouco prejudicada pelos dados de que se dispõe, fato já relatado anteriormente. Em especial, referem-se às informações sobre a motivação do público presente à audiência, o acesso às informações efetivas adquiridas na situação e os dados que contribuiriam para embasar melhor a reflexão sobre sua organização atual. Entretanto, a contemporaneidade desse exemplo facilita o seu estudo e os trabalhos de divulgação e registros estão mais desenvolvidos. A ata da audiência tem um valor histórico importante, pois espelha, com precisão, os vários posicionamentos em contraste com os registros exíguos de atas do passado⁵⁶.

A repercussão do evento na imprensa foi intensa. Os principais jornais da região noticiaram sua preparação e as implicações da possível instalação da usina para o município e região.

Após sua realização, o interesse da imprensa pelo assunto não se esvaeceu, noticiando-se as principais questões debatidas e as entidades presentes. Registrou-se que sete periódicos da região divulgaram o evento, foram eles: Diário do Grande ABC, Diário Estadual, Jornal da Região, A Voz do ABC, Correio do ABC, Gazeta do ABC, Folha de São Caetano. É consenso nas matérias a rejeição ao empreendimento na audiência; várias notícias divulgam as posições dos parlamentares, ambientalistas, conselheiros do Consema e do Presidente do Consórcio do Grande ABC.

Ainda não foi feito um levantamento sistematizado sobre os *impactos técnicos* que as audiências, eventualmente, venham a provocar na avaliação da viabilidade ambiental de um empreendimento, objeto de EIA. Não foi aferido, portanto, a validade e contribuição técnica efetiva na avaliação do estudo de impacto ambiental, da manifestação da população atingida pelo

⁵⁶ A exigência de um relato mais completo da audiência é recente

empreendimento em questão. Nesse caso, contudo podem-se fazer considerações. A avaliação do EIA ainda não foi concluída dentro do processo de licenciamento na SMA e a audiência ocorreu muito recentemente. Entretanto, algumas repercussões já foram verificadas.

Essa audiência em especial teve uma repercussão efetiva em termos da tramitação para licenciar este empreendimento na SMA. As dúvidas do órgão licenciador foram reforçadas pela audiência; o “impacto” da reunião provavelmente facilitará o fornecimento de informações e complementações por parte dos empreendedores e consultores ao órgão licenciador.

A expressividade em termos de público, conforme podemos verificar pela **figura 4**, e a consistência técnica das questões levantadas possivelmente colocarão a relação do órgão licenciador com os empreendedores e consultores em outro patamar, pois ficou bem demonstrado que esse empreendimento terá “alguma” dificuldade para se instalar no município e necessitará se adequar às exigências e solicitações do órgão de meio ambiente e demonstrar sua viabilidade ambiental, para conseguir a licença.

A tecnologia a ser utilizada terá que ser explicitada e, principalmente, as respostas a muitas questões terão de ser melhor fundamentadas, como por exemplo, fatores de risco e emissão de poluentes na atmosfera (tipo e quantidade).

A audiência, provavelmente, alterará a relação entre os empreendedores e a comunidade local.

Observando-se a ata da audiência, podemos constatar que na exposição inicial, os empreendedores e a empresa responsável pelo EIA minimizaram a importância da emissão de poluentes, principalmente as dioxinas e furanos, que não foram sequer citados na exposição inicial, e teceram “*grosso modo as seguintes considerações : que esse empreendimento, por um lado, não gerará lucro, por ser sua natureza social e sanitário o seu objetivo, e que, por outro, ele resolverá um problema crônico para o Município; que, com essa perspectiva, convidava todos a olharem este equipamento ambientalmente sustentável e confiável, o qual estava sendo proposto para ser um problema sanitário e sócio econômico da comunidade; que São Caetano do Sul era um município eminentemente urbano e que essa tecnologia, além de evitar que ele continuasse exportando os seus resíduos, possuía uma performance ambiental tal que podia ser viabilizada no meio urbano*”;(...); “*que o empreendimento não adotava a técnica da incineração, mas sim a termosseletividade;*”(…); “*que o processo era extremamente*

equilibrado, pois não possuía descargas de resíduos líquidos ou sólido e gerava um produto comercial granulado;”(…);“ *que o processo termosseletivo permitia manusear qualquer tipo de resíduo - hospitalar, domésticos e, até, industriais;*” entre outras questões.

Após o transcorrer dos questionamentos e posicionamentos contrários, ao final, já admitiam a agressividade e potencial tóxico das substâncias emitidas.

Os representantes da empresa responsável pelo EIA afirmaram ao final que a “*Usina Termosseletiva era uma tecnologia nova, e que, quanto mais severos os padrões ambientais, mais severas se tornavam as tecnologias (...) que o automóvel e toda atividade industrial, poluíam; (...) **que existiam setenta tipos de dioxinas (...); que o EIA fazia uma análise a partir das especificações do fabricante que eram normalmente melhores do que aquelas das usinas convencionais; que essa usina não era muito diferente de um incinerador (grifo nosso); que as medidas mitigadoras propostas só poderiam ser adotadas depois que a usina fosse implantada, sem se questionar o índice de emissão; que todo o Primeiro Mundo estava contaminado por dioxinas e furanos e no Brasil(não houve contaminação);(...)que essas substâncias eram muito mais tóxicas e prejudiciais à saúde humana do que antigamente se acreditava; que a análise do gás levava a crer ser ele realmente explosivo; que o relatório não avaliava o risco, dado a complexidade do processo; que um erro de operação oferecerá risco à comunidade num raio maior do que a área de influência que o EIA admitia; que havia trinta e oito usinas com tecnologia semelhante a essa e que ela poderia ser instalada e não funcionar na perspectiva anunciada (...)**”⁵⁷(grifo nosso).*

O nível das argumentações da audiência e a hostilidade dos pronunciamentos contrários ao empreendimento talvez tenham impactado os empreendedores e consultores, que, pela desarticulação da exposição inicial, demonstraram não estarem preparados adequadamente para os acontecimentos; o representante do empreendedor, o ex-vice-prefeito, ao final não quis se pronunciar, tal a dimensão das críticas e contestações ao empreendimento durante o transcorrer da reunião.

A audiência, provavelmente, provocará outra postura dos empreendedores com o processo de licenciamento e com a população local.

⁵⁷ Informações obtidas na ata da audiência

Seja lá qual for o posicionamento técnico que o órgão ambiental venha a ter, com relação à definição técnica de viabilidade ambiental deste empreendimento, essa audiência tem um peso significativo, pois reforçou a necessidade de maior fundamentação e esclarecimentos para o posicionamento técnico que venha a ser tomado.

Um campo favorável à negociação foi aberto na sua **fase correta** (segundo entrevista com um dos diretores do DAIA, Pedro Steck, que contribuiu fundamentalmente para a análise das implicações desta audiência), no período da audiência pública, portanto antes de definido o parecer do órgão ambiental. As entidades e representantes da comunidade que se manifestaram tiveram a oportunidade de levantar questões que muitas vezes passam despercebidas pela análise técnica, que poderia ocorrer distanciada do contexto local e do dia a dia da população que, efetivamente, conviverá com o empreendimento; possibilitaram detectar aspectos do EIA que deverão ser complementados, acrescentar a exigência de medidas mitigadoras, ou ainda, respaldar a reprovação do empreendimento, pois nessa fase do licenciamento, isso ainda é possível.

A análise de um empreendimento, após uma audiência, é muito mais fácil para o órgão ambiental; as questões locais são mais facilmente captadas nesta ocasião, pois algumas vezes são irrelevantes do ponto de vista estritamente técnico, mas com impacto significativo para a população do entorno e devem ser consideradas pelo órgão licenciador. A audiência mapeia essas questões e torna possível ao órgão ambiental captar o posicionamento da comunidade local e a viabilidade da sua convivência com o empreendimento e a sua aceitação.

Foi contratado um consultor especialista em combustão e processos térmicos, renomado internacionalmente; necessidade reforçada pela audiência, para contribuir com a análise de questões técnicas específicas e para orientar o órgão ambiental na solicitação das complementações necessárias para compreender a complexidade desse empreendimento, em termos tecnológicos do processo termosseletivo, na geração de efluentes e subprodutos do processo, que é novo no Brasil.

Segundo Pedro Steck, as várias questões, que deveriam ter sido aprofundadas pelo EIA para se avaliar sua viabilidade ambiental (e econômica), aparecem durante a audiência (como, por exemplo, o poder calorífico do lixo, e o estudo que o EIA apresenta) e precisam ser mais

detalhadas: o volume e reaproveitamento dos gases no processo; o balanço térmico e de materiais que terá que ser feito; os fatores de risco, entre outros itens.

Foi elaborado pelo DAIA o Parecer Técnico n.º 243/96, que requer complementação das informações do EIA e respectivo RIMA, para ser dada continuidade ao processo de análise e verificação da viabilidade ambiental do empreendimento, embasado pela análise do EIA e do RIMA, pela audiência pública e vistoria da SMA ao local do empreendimento. As informações levantadas na audiência, que também embasaram esse parecer, são as seguintes: “os conselheiros do Consema, representantes de entidades ambientalista e de associações civis presentes, elencaram as seguintes questões sobre o empreendimento em tela:

- *Não foi devidamente tratada a questão do grau de toxicidade dos gases a serem eliminados para a atmosfera, assim como seus efeitos sobre a saúde pública;*
- *A área escolhida para implantação do empreendimento foi justificada como sendo a única alternativa, porém esta área apresenta uma urbanização muito significativa, sendo inclusive divisa com o município de São Paulo, que receberá igualmente os efeitos negativos do empreendimento e que não foram tratados no EIA/RIMA;*
- *O município de São Caetano do Sul faz parte do Consórcio do Grande ABC, entidade que busca solucionar os problemas afetos à região procurando sempre a solução regional, e o projeto proposto refere-se a uma solução individual para o tratamento do lixo;*
- *Foram levantadas dúvidas sobre a eficiência e confiabilidade operacional do sistema proposto;*
- *Foram questionados os padrões de concentração de dioxinas e furanos utilizados no EIA/RIMA, com argumentos de que os mesmos são considerado obsoletos pela Agência Ambiental Americana (EPA) e outros organismos de controle ambiental;*
- *Foram levantadas dúvidas sobre a semelhança da usina termosselativa com os incineradores convencionais, e a relação de emissões de poluentes entre ambos;*
- *Foram feitas várias denúncias graves sobre a eficiência do equipamento semelhante ao que se pretende implantar, que se encontra instalado na Itália, principalmente nos aspectos relacionados a explosões e liberação de gases tóxicos acima dos valores estabelecidos pela legislação. Ainda houve denúncias que o equipamento instalado na Itália não consegue manter um ritmo operacional adequado;*

- *A justiça italiana condenou os dirigentes da empresa Thermoselect, detentora da tecnologia que se pretende instalar em São Caetano do Sul, por terem sido cometidos crimes ambientais na unidade de tratamento de lixo instalada naquele país;*
- *A área escolhida para o empreendimento já se encontra contaminada, devido às atividades desenvolvidas pela empresa Matarazzo no passado, quando era fabricado BHC.”*
- *(Item 3, Audiência Pública, p 6-7)*

Os aspectos a serem complementados no EIA, segundo o parecer mencionado anteriormente, “*são referentes ao funcionamento do equipamento, com as diversas formas de resíduos originados na sua operação, e intervenção na qualidade do meio físico*”, ou seja, sobre o poder calorífico do lixo gerado na região, que não foi apresentado de forma coerente no EIA; a combustão do gás de síntese, pois sua composição e processo de formação não foram apresentados; balanços materiais e térmicos, porque os dados apresentados pelo empreendedor são incoerentes em várias das unidades do processo; emissões de efluentes, pois os dados apresentados são muito imprecisos; caracterização do resíduo, porque não é clara a sua composição; e inúmeros aspectos gerais, como alternativas de disposição em situações emergenciais, estudos recentes sobre dioxinas - furanos e seus efeitos na saúde, programa de realocação da população de entorno, entre outros .

A análise desta audiência e observações feitas pelo engenheiro do DAIA, Pedro Steck, em entrevista, contribuíram para uma reflexão acerca dos seus procedimentos. Seu formato seria inadequado, pois impede esclarecimentos efetivos após os questionamentos e explicitações de dúvidas; o tempo de réplica é pequeno, ocorrendo somente ao seu final, e quando elas se estendem no horário (a audiência em questão terminou quase duas horas da manhã), menos pessoas estão no recinto para ouvir o esclarecimento; as pessoas deveriam ser responsabilizadas pelos posicionamentos e “*informações enganosas*”; o contexto não propicia informações isentas; sua duração, muitas vezes, se estende além do limite de assimilação das pessoas, e poderia ser distribuída por mais de um dia, quando necessário.

Os questionamentos ou apresentação de dados feitos em público deveriam ser apresentados por escrito, para facilitar sua compreensão e ser mais bem expressos durante a reunião e detalhados na ata.

A sua organização deve ser revista, para facilitar a explicitação das questões relevantes, tendo em vista não somente sua possibilidade de manifestação, mas o tratamento subsequente das

informações pelo órgão ambiental. As informações sobre o empreendimento precisavam ser transmitidas na audiência de forma mais isenta e mais completa, pois o conteúdo essencial do EIA e do RIMA deve ser apresentado e debatido na ocasião.

Projetos de disposição de resíduos, quando próximos de (ou em) área urbana geralmente geram grande rejeição por parte da população. Alguns empreendimentos seriam até passíveis de licenciamento, pois conseguem cumprir as regras legais, mas encontram enormes dificuldades de implantação, devido à resistência da população. Existem exemplos, como um aterro da Zona Sul da Prefeitura de São Paulo, onde a população local impediu sua instalação, na década passada; ou o projeto de aterro, em São Bernardo do Campo, cuja análise do RAP já o indicava como inviável ambientalmente, e chegou seguido de um abaixo assinado (com 7000 assinaturas), contestando a escolha locacional. O posicionamento técnico de reprovação do empreendimento por parte do órgão ambiental foi reforçado pela comunidade local, que manifestou uma rejeição por vezes difícil de captar-se com uma análise meramente técnica.

O desfecho do licenciamento da Usina, em São Caetano do Sul, não é facilmente previsível; talvez a revisão do EIA demonstrem-no viável ambientalmente. A mobilização das ONGs contrárias ao empreendimento talvez consiga inviabilizá-lo. Seja qual for seu resultado, a população local arcará com suas conseqüências e custos, econômicos, sociais, ou em termos de degradação da qualidade de vida.

Essa audiência e sua repercussão nos meio de comunicação da região também contribuíram para que o debate dessas questões se explicitasse, e geraram uma questão a ser equacionada pelo órgão ambiental, pois trata-se também de um empreendimento que pode até conseguir provar, tecnicamente, sua viabilidade ambiental e ter retaguarda legal para seu licenciamento, mas desperta profunda rejeição e insegurança em parcela significativa da população local.

Para o órgão ambiental, se se admitir que os posicionamentos expressos na audiência são representativos de uma parcela significativa dos segmentos sociais que lá residem, qual o peso efetivo que dará a estas manifestações, no encaminhamento do processo de licenciamento? Essa questão está presente na análise da maioria dos EIAs referentes a obras consideradas polêmicas.

A audiência não é deliberativa, tem um caráter informativo, de consulta e coleta de subsídios, sem vinculação com o desfecho do processo de licenciamento. É um fórum de explicitação de conflitos,

talvez um instrumento de controle social e explicitação de tensões, mas um também é um poderoso mecanismo de legitimação para as decisões do órgão ambiental, quando as posições dos segmentos envolvidos e do poder público são coincidentes.

Esse estudo de caso, em especial, é um exemplo bem oportuno, da influência no processo de licenciamento, quando existem alguns pontos de vista técnicos convergentes, entre questionamentos técnicos expressos da audiência e a posição do órgão ambiental sobre o EIA, como se pode verificar no Parecer Técnico n 243/96, ver item 4.4.

O aprimoramento desse instrumento ou de outros mecanismos que possam ser mais eficientes amplia as possibilidades de participação pública e pode contribuir para o processo de licenciamento ambiental, um instrumento preventivo importante da gestão ambiental .

Capítulo 5

Conclusões e Recomendações

5.1. Características Principais das Audiências

As audiências realizadas no Estado de São Paulo pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente orientam-se pelos preceitos legais expressos nas Constituições Estadual e Federal e no conjunto de leis e normas específicas, para a sua organização e realização, inclusive as definidas pelo próprio Conselho. As audiências são entendidas, no sistema ambiental brasileiro, como reuniões abertas realizadas com a população da área de influência do empreendimento, que tem por objetivo “*informar sobre o projeto e seus impactos e recolher subsídios para a ação administrativa do licenciamento*”⁵⁸ (grifo nosso).

As experiências das audiências públicas no Estado, realizadas, entre 1988 e 1996, resultam de um processo mais amplo, ocorrido em todo o país.

Num primeiro momento, o EIA é utilizado como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, com ênfase nos aspectos preventivos, e a audiência pública é definida como o instrumento formal de participação pública no processo de Avaliação de Impacto Ambiental, implantados à partir das Resoluções Conama 001/86 e 09/87. A legislação federal não prevê a possibilidade de audiência para outras fases do processo de licenciamento e sua realização foi definida para ocorrer após a execução do EIA e do RIMA.

Em um segundo momento, no início dos anos 90, verifica-se uma tendência no país “*de se criarem outros momentos de participação pública no processo de AIA, principalmente através de Audiências Públicas Intermediárias, ou seja, antes da conclusão dos Estudos de Impacto Ambiental e da elaboração do respectivo RIMA*”⁵⁹.

⁵⁸ SALGADO. Estudo...ob. cit., p 176

⁵⁹ Ministério do Meio Ambiente. Avaliação... ob. cit., p 101

No Estado de São Paulo a possibilidade de audiências intermediárias já existe, desde a Deliberação Consema 15/1990⁶⁰, inclusive para empreendimentos “*que prescindam de EIA/RIMA*”(art.1º,3), mediante a deliberação do Consema. Desde a publicação da importante Resolução SMA 42/1994, essa possibilidade foi estendida, e essas audiências intermediárias podem ser solicitadas por inúmeras entidades⁶¹; sendo essa uma tendência também em outros países, pois “*esta intensificação no uso do instrumento tem por objetivo permitir revisões, alterações e complementações no projeto original durante o processo de elaboração do Estudo Ambiental, tornando-o muito mais efetivo*”⁶².

A SMA já aprovou, até 1996, cento e oitenta e quatro EIAs e aproximadamente 12% deste total, ou seja vinte e dois empreendimentos, foram objeto de audiência. Outros dois empreendimentos estão na fase final de licenciamento⁶³ e o EIA sobre a Usina Termosseletiva de São Caetano ainda não teve seu parecer técnico concluído.

O percentual dos empreendimentos que foram objeto de audiência ainda é baixo comparado com o conjunto dos EIAs aprovados pela SMA, mas as audiências já realizadas tratam de grandes empreendimentos ou projetos relevantes em termos de impacto ambiental que, em geral, despertam muita polêmica.

Diversos aspectos se destacam do conjunto das experiências mencionadas e contribuem para que as audiências públicas, sua importância e potencial, sejam compreendidas com maior amplitude e aperfeiçoadas.

A análise dos exemplos citados nesta monografia revela diversos casos a influência direta e indireta das audiências na conclusão do processo de licenciamento. Este aspecto ressalta a importância e o **potencial** desse instrumento. Observando-se a **figura 2**, constata-se - através dos poucos EIAs reprovados - que a influência direta das audiências, na conclusão dos processos de licenciamento, ainda é pequena, citamos, em especial, a Rodovia do Sol, cujo EIA foi reprovado. A sua influência indireta, ou seja, na solicitação de estudos complementares ou na inclusão de recomendações e exigências do DAIA ainda é pouco conhecida, mas se verifica em exemplos citados nesse trabalho: nas audiências sobre os empreendimentos minerários do Rio Jaguari Mirim, que forneceu subsídios

⁶⁰ Este aspecto também é salientado por SALGADO (1997)

⁶¹ Ver item 3.2.2, citação da Deliberação Consema 50/92, artigo 3º

⁶² Ministério do Meio Ambiente. Avaliação... ob. cit., p 106

⁶³ São os EIAs sobre o Trem Metropolitano e sobre os Empreendimentos Minerários do Rio Jaguari Mirim

para a definição de medidas mitigadoras e sobre o EIA e RIMA da Usina Termosseletiva de São Caetano do Sul, que garantiu a exigência de complementação do EIA.

Participação das ONGs

As reuniões realizadas são expressivas em termos de conteúdo, público presente e qualidade do debate, quando as ONGs locais participam efetivamente da sua organização e realização. Nos exemplos destacados neste trabalho, observa-se que esse **envolvimento** não se dá por indução do poder público, mas pelo interesse em acompanhar e participar do processo de licenciamento ambiental. Aproximadamente 70% dos pedidos de audiências, em que é conhecido o solicitante, foram requeridas por ONGs (ver **figura 2**)

A sua solicitação é feita pelas ONGs com objetivos diferentes. Destacam-se entre eles: obter esclarecimentos sobre o EIA; postergar o processo de licenciamento e como estratégia para atingir a reprovação do projeto; demonstrar as fragilidades do EIA e das medidas mitigadoras propostas; questionar a viabilidade ambiental do empreendimento; e fazer pressão para o rápido desfecho do licenciamento.

A nossa opinião é que sua realização efetivamente contribui para o aprimoramento do EIA, quando aponta as suas fragilidades e deficiências, pois as ONGs, a população e os especialistas presentes colaboram para a revisão das medidas mitigadoras propostas e o órgão ambiental municia-se de informações mais abrangentes sobre o real impacto que o empreendimento causará nas populações vizinhas ao empreendimento, desde que tenha interesse em fazê-lo; e esse é um dos seus aspectos menos conhecidos e estudados.

Os avanços significativos obtidos com a Resolução SMA 42/1994 e suas normas complementares ampliaram os mecanismos existentes de participação pública. A atual gestão de governo encampou esta Resolução proposta na gestão anterior, e no momento não existe nenhuma solicitação de avaliação desta experiência, por parte das ONGs que integram o Conselho.

A Ação do Poder Público

As audiências e as demais etapas do processo de licenciamento que permitem manifestações e debates públicos são instrumentos que devem ser acatados e cumpridos devidamente pelo poder

público, pois se constituem em uma das garantias da qualidade e abrangência das decisões técnicas, além de resguardar o processo de licenciamento de futuros questionamentos judiciais.

Os reflexos das audiências para o poder público são de várias ordens. Além de trazerem subsídios para a análise dos EIAs e cumprir as regras existentes na legislação, constituem-se em fóruns de explicitação de conflitos e, desse modo, talvez atuem como mecanismo prévio para dissipar tensões. Interesses divergentes se explicitam, pois a audiência é um canal institucional de manifestação e a sua utilização, como um mecanismo de controle social, também é uma faceta pouco conhecida. Uma das estratégias para esgotar as forças do oponente pode ser a de permitir que se expresse, se mostre, e revele as defesas de que dispõe.

A ampliação dos mecanismos de participação pública eventualmente insere questões externas ao projeto que pode atrasar sua aprovação, com conseqüente elevação de seus custos para o empreendedor e para o órgão ambiental.⁶⁴ Ao órgão ambiental, quando desconhece fragilidades nos argumentos técnicos arrolados no EIA, a audiência deve servir de alerta ao fato e permitir um maior conhecimento dos impactos efetivos antes de recomendar sua aprovação ou reprovação.

O processo participativo amplia a confiança da população nas decisões a serem tomadas, principalmente ao considerarem as questões apresentadas, referentes aos interesses de proteção dos recursos naturais e ao desenvolvimento da região. A participação pública é uma salvaguarda contra eventuais manipulações e aumenta a confiabilidade no processo,⁶⁵ quando bem conduzido.

A realização de audiências intermediárias contribui para legitimar as decisões do órgão ambiental, quando este detecta a não viabilidade do projeto. A decisão de reprovar o EIA ou exigir complementações são exclusivas da SMA, na fase de análise, pois os EIAs previamente reprovados não vão para o Consema e as complementações são solicitadas antes da consolidação do parecer técnico e posterior análise pelo Consema.

Participação dos Meios de Comunicação

A repercussão na mídia geralmente é ampla, principalmente quando ocorre no interior do Estado. Como são registrados esses acontecimentos e qual a percepção da opinião pública e das ONGs

⁶⁴ MOREIRA. Visão do Órgão... ob. cit., p 10

⁶⁵ OLIVEIRA. Procedimentos... ob. cit., p 15

envolvidas são também temas sobre os quais não há estudos ou bibliografia disponível. A divulgação ampla nos meios de comunicação é outro fator fundamental para sua eficácia, mas a forma de comunicação oficial, através de editais e convocatórias, é muito limitada.

A Relação do Empreendedor com a População Local

As audiências muito polêmicas em geral, podem expressar a falta de comunicação adequada dos empreendedores com a população localizada na área de influência do empreendimento, a ausência de informações prévias ou corretas, a inexistência de contrapartidas para que a população possa conviver com o empreendimento, entre outras possibilidades. Quando na audiência se detectam esses problemas, torna-se possível uma interação posterior, tendo em vista que os interlocutores são claramente identificados.

A audiência é o momento de todo o processo de licenciamento em que o empreendedor pode comprometer-se perante a sociedade, com a execução das ações estabelecidas nos programas apresentados nos estudos ambientais.

Ministério Público

Podem ocorrer situações em que a população e as ONGs, diretamente interessadas em obter informações sobre o EIA e respectivo RIMA, não se satisfaçam com a realização da audiência por não verem respondidos os questionamentos lá expressos. Nesses casos é possível a promoção de inquérito civil e de ação civil pública para proteção do meio ambiente, propostas pelo Ministério Público da União e dos Estados e terceiros, de acordo com as disposições estabelecidas no § 1º, inciso III, do artigo 129 da Constituição Federal.⁶⁶ Observe-se que o Ministério Público pode solicitar a realização de audiências públicas.

5.2.Propostas e Recomendações

O cumprimento estrito de todas as etapas do licenciamento de um empreendimento, mesmo quando atendidas integralmente, não representa uma garantia de participação pública nas decisões a serem

⁶⁶ Ministério do Meio Ambiente. Avaliação ... ob. cit., p 101

tomadas. Esta questão - que a monografia não esgota - é o ponto de partida para tornar as audiências um recurso mais completo.

Apesar de sua realização ser obrigatória, em caso de solicitação, e de a licença ser vinculada ao seu cumprimento, nenhuma das normas e leis existentes a reconhece como possibilidade de interferência direta ou veto ao projeto⁶⁷.

Com base nas experiências relatadas, em entrevistas com profissionais da SMA e levantamento bibliográfico disponível, são feitas a seguir, algumas recomendações e propostas para posterior análise pelo Consema, pois entende-se que a forma como as audiências se estruturam deve ser aperfeiçoada, para atender e ampliar seus objetivos de “ *debater, conhecer e informar a opinião pública sobre a implantação de determinada obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental,*” onde “*serão manifestadas as opiniões, críticas e as sugestões sobre o empreendimento e seu (...) EIA, pelos participantes(...)*”.(Deliberação Consema 50/1992,art.1^a, 1).

Propostas Para sua Organização e Divulgação: Mudança de Concepção

O rito atual de organização das audiências não contempla a obrigatoriedade de contatos formais e reuniões com as principais ONGs e autoridades locais para explicitação dos objetivos e importância das audiências para o processo de licenciamento e sua forma de organização. Procedimentos para a participação do público na fase que antecede a audiências, devem ser implantados, para que o público presente à audiência possa ter algumas informações sobre o projeto e suas conseqüências.

Quando as repercussões do projeto ou as dimensões da obra requererem, devem ser realizadas reuniões formais com lideranças e as Ongs locais, previamente identificadas, para apresentação das informações e documentação existente sobre o projeto e para possíveis incorporações das questões levantadas. Este cuidado possibilitará que a audiência não deixe dúvidas quanto ao projeto.

Várias técnicas podem ser utilizadas pela população envolvida em conjunto com o órgão ambiental, para ampliar o processo existente de participação pública, sem confiná-lo a somente uma ou duas reuniões : “ *aplicar questionários, junto aos moradores das vizinhanças da áreas de implantação do projeto; realizar pesquisas de opinião; formar comissões com representantes dos grupos sociais para acompanhamento do processo ou do estudo de impacto ambiental; promover reuniões*

⁶⁷ SALGADO. Estudo... ob. cit., p 178

com os vários segmentos sociais para esclarecimentos sobre questões ou ponto de seu interesse específico; realizar seminários técnicos para discussão de temas relevantes tratados no estudo de impacto ambiental; realizar audiências públicas;”⁶⁸ entre outras possibilidades.

Outra proposta que deve ser considerada, é que o órgão ambiental ou o próprio empreendedor envie, quando necessário, cópias do termo de referência para conhecimento prévio dos grupos e lideranças, após serem identificados os prazos de apresentação do EIA.

A divulgação oficial atual é falha e deve ser revista, cabendo novas atribuições aos empreendedores para ampliar a forma de divulgação existente. Editais e publicações equivalentes dão cumprimento às normas legais, mas são pouco consultadas pelo cidadão comum.

Reformulação da Forma de Exposição do Projeto ao Público

A exposição sobre o empreendimento deve ser objetiva. A palavra objetivo,⁶⁹ significa no Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa “*que expõe as coisas sem procurar relacioná-las com os seus sentimentos pessoais*”, portanto, a exposição não deve tomar nenhum partido do projeto, devendo ser a mais imparcial possível.

O empreendedor deve, ao expor o projeto, destacar a sua concepção básica, os seus benefícios sociais e explicitar como a dimensão ambiental é tratada no projeto. As propostas técnicas para prevenir, controlar e mitigar os efeitos ambientais esperados, devem ser expostas de maneira clara e com linguagem simples, e isso nem sempre ocorre, como podemos constatar na reprodução de trechos da exposição dos empreendedores e consultores, no capítulo sobre o Estudo de Caso.

A Resolução Conama 09/87 não especifica quem deve fazer a exposição do empreendimento, mas a Deliberação Consema 50/92 define quinze minutos para o empreendedor e trinta minutos para a equipe responsável pela elaboração do EIA e do RIMA. Após as exposições dos empreendedores e do consultor, a norma atual destina trinta minutos ao representante das entidades ambientalistas do Consema, que expressa, na grande maioria dos casos, as questões dos opositores ao empreendimento. A objetividade do conjunto dos três expositores é um pouco arranhada, pois é feita pelas partes diretamente interessadas para a aprovação ou reprovação do estudo. Esse aspecto

⁶⁸ MOREIRA. Visão...ob. cit. , p 10

⁶⁹ MACHADO. Fundamentação... ob. cit., p 8

pode ser minimizado com a destinação de algum tempo para o órgão ambiental apresentar informações.

O período de apresentação do EIA deve ser dividido em dois ou mais dias. No primeiro período, de três a quatro horas, dar-se-ia a exposição dos empreendedores e consultores dos aspectos técnicos envolvidos sendo apresentadas as dúvidas e questionamentos, de ordem técnica, dos solicitantes da audiência, e demais interessados.

A fase dos debates deve ocorrer em dia subsequente, devidamente divulgado pela imprensa, com tempo para perguntas e explanação definido para cada parte envolvida.

Outro aspecto a se reconsiderar é que o tempo de réplica atual é muito pequeno, com apenas vinte minutos para o empreendedor e o consultor e dez minutos para o representante das entidades ambientalistas. Acresce se a isto o fato, da réplica ocorrer após todas as manifestações dos presentes, ficando as questões formuladas durante o transcorrer da audiência muitas vezes sem resposta, além de ocorrer em horário muito avançado, quando o público já se tornou escasso.

Proposta de Definição de Critérios Para a Realização das Audiências

Existem propostas de revisão da Resolução Conama 001/86, para tornar obrigatória a audiência e ampliar seus objetivos, definindo-a como um momento de estabelecimento de compromissos entre o empreendedor e os segmentos sociais interessados, e motivando ações de monitoramento futuros.⁷⁰

Essa proposta para ser implantada a nível estadual, depende da estrutura existente no órgão ambiental para ser efetivada. O Consema, tem autonomia para regulamentar as audiências no Estado de São Paulo, e pode definir **critérios** para a sua obrigatoriedade em contextos bem específicos, independente de solicitações externa.

Outras Propostas e Recomendações

Inexistem mecanismos de acompanhamento, por parte da população, das etapas de construção e operação dos empreendimentos após serem licenciados, para verificar se está ocorrendo o

⁷⁰ Ministério do Meio Ambiente...Avaliação..., ob. cit., p 107

cumprimento das medidas de proteção ambiental que condicionaram obtenção da licença ambiental⁷¹, esses mecanismos devem ser estudados.

Outras propostas referentes à realização das audiências merecem aprofundamento: direito à pergunta e a réplica a todos os presentes na audiência; as perguntas ou as manifestações devem ser apresentadas durante a audiência, sempre que possível por escrito, pois isso facilita seu registro em ata; caso a questão apresentada não seja completamente esclarecida, seu autor deve ter o direito a nova pergunta; perguntas mal formuladas durante a audiência devem ser canceladas pela mesa, que também deve solicitar melhores explicações para respostas confusas; a audiência deve ser filmada, e o filme deixado à disposição do público, além de ser material para esclarecer dúvidas ou responder questões; destinar um tempo para às ONGs que solicitaram a audiência formular seus questionamentos e criar as figuras do mediador da audiência e relator, a exemplo da experiência do Estado do Paraná.

Finalmente, a proposta de trabalho desta monografia consistiu em sistematizar as principais informações existentes sobre as audiências públicas que o Consema realizou, colaborando para o seu resgate. O aperfeiçoamento desse instrumento de prevenção e gestão ambiental, é fundamental, pois a democratização do processo de decisão de quais atividades econômicas e impactos ambientais serão permitidos, quando incorpora desde o início, os interesses da população que ali reside, contribui para que as decisões sejam mais legítimas e socialmente aceitáveis.

⁷¹ MOREIRA. Visão... ob. cit., p 11

Referências Bibliográficas

- 1-AB' SABER, Aziz Nacib. Bases conceituais e papel do conhecimento na previsão de impacto. In: AB' SABER, Aziz Nacib; MULLER-PLANTENBER, Clarita (org). *Previsão de impacto*. São Paulo : Edusp, 1994. Cap 1, p 24-49.
- 2-BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Legislação básica - CONAMA*. Brasília : SEMA, 1988. 45 p.
- 3-BRASIL Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Avaliação de impactos ambiental : agentes sociais, procedimentos e ferramentas*. Brasília: IBAMA/MMA, 1995. 132 p.
- 4-BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília DF. 1988.p .
- 5-BRASIL. Presidência da República. *Protocolo verde*. Brasília, 1995. 16 p.
- 6-BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão ambiental : instrumentos e práticas*. Brasília : IBAMA/MMA, 1994. 175 p.
- 7-CLARK, Brian. O processo de AIA: conceitos básicos. In : *avaliação do impacte ambiental*. Portugal: CEPESA, 1994. Cap 1, p3-24.
- 8-CLAUDIO, Celina Bragança; KONO, Elizabeth; CHAVES, Maria Lúcia. A prática de AIA e sua aplicação no Estado de São Paulo. *Saneamento Ambiental*, v. 6, n 41. p 40-43, set./out. 1996.
- 9-FARIA, Antônio Augusto da Costa. *Audiências públicas*. São Paulo, 1989. 4 p (texto inédito).
- 10-FARIA, Antônio Augusto da Costa. *Estudos ambientais e democracia*. São Paulo, 1989. 7 p. (texto inédito).
- 11-FARIA, Antônio Augusto da Costa. *Consema-1987/1991*. São Paulo, 1991. 5 p .(texto inédito).

12-FARIA, Antônio Augusto da Costa. *Resolução Conama 001/86 e suas Conseqüências*. São Paulo, 1989. 4 p. (texto inédito).

13-MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 5 ed. São Paulo : Malheiros, 1995. Cap. IV, p 135-178.

14-MACHADO, Paulo Affonso Leme. Fundamentação Jurídica. In: PARANÁ. Secretaria Especial do Meio Ambiente do Paraná. *MAIA : Manual de avaliação de impactos ambientais*. Curitiba : Secretaria do Meio Ambiente do Paraná, 1992. Cap.2. p 2-19.

15-MATO GROSSO (Estado). Conselho Estadual de Meio Ambiente. Resolução Consema 11. *Diário Oficial do Estado*, Mato Grosso, 11 junho 1996.

16-MILARÉ, Edis. *Legislação ambiental do Brasil*. São Paulo: APMP, 1991. 640 p .

17-MILARÉ, Edis; BENJAMIN, Antônio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental - teoria prática e legislação*. São Paulo: Revista dos Tribunais,1993. Cap 1. p 11 a 56.

18-MOREIRA, Iara Verocai. Visão do órgão ambiental na Participação Pública. In: PARANÁ. Secretaria do Meio Ambiente. *MAIA : Manual de avaliação de impactos ambientais*. Curitiba: Secretaria do Meio Ambiente do Paraná, 1992. Cap.3. p 9-14.

19-NOGUEIRA, Tereza Fidélis; PINHO, Paulo. Modelos alternativos de consulta pública e institucional na AIA. In : *avaliação de impacte ambiental*. Portugal: CEPESA, 1994. Cap. 16, p 192-205.

20-OLIVEIRA, Noeme M. de Procedimentos em Audiências Públicas. In: PARANÁ. *Secretaria do meio ambiente*. *MAIA : Manual de avaliação de impactos ambientais*. Curitiba: Secretaria do Meio Ambiente do Paraná, 1992. Cap. 4, p 14-19.

21-PINHO, Paulo. A participação do público na AIA. In: *avaliação do impacte ambiental*. Portugal: CEPGA, 1994. Cap. 13, p 173-178.

22-RIO DE JANEIRO (ESTADO). Comissão Estadual de Controle Ambiental. Deliberação 1.344 de 22 de Agosto de 1988. *Diário Oficial do Estado*, Rio de Janeiro, 25 de agosto 1988.

23-SALGADO, Francisco Guilherme Almeida. *Estudo de impacto ambiental - uma avaliação crítica*. São Paulo, 1997. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) Universidade de São Paulo (no prelo). 280 p.

24-SÃO CAETANO DO SUL .Prefeitura Municipal. *Relatório de impacto ambiental; usina para beneficiamento de resíduos sólidos*. São Caetano do Sul: Prefeitura Municipal, 1995. 122 p.

25-SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. *A efetividade da avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo*. São Paulo : SMA, 1995 . 84 p.

26-SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Conselho Estadual do Meio Ambiente. *Atas das audiências públicas realizadas pelo Consema no período de 1988 a 1996*. São Paulo: SMA/ Consema, 1988 a 96. (documentos não publicados).

27-SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Conselho Estadual do Meio Ambiente. *Atas das reuniões do plenário do Conselho, 1994 a 1996*. São Paulo: SMA/Consema, 1994 a 96. (documentos não publicados).

28-SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. *Conselho Estadual do Meio Ambiente: dez anos de atividades*. São Paulo: IMESP, 1993. 339 p.

29-SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. *Serra do mar: uma viagem à mata atlântica*. São Paulo: SMA, 1992. 96 p.

30-SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Licenciamento e Proteção de Recursos Naturais. *Usina termosselativa de lixo, São Caetano do Sul: Parecer Técnico CPRN/DAIA n.º 243/96*. São Paulo : SMA / CPRN / DAIA, 1996. 11 p.

31-SOBRAL, Maria; CHARLES, Peter H. Relatório de impacto ambiental - procedimentos e processo de decisão. In: AB' SABER, Aziz Nacib; MULLER-PLANTEBER, Clarita (org). *Previsão de Impacto*. São Paulo: Edusp, 1994. Cap 3, p 85-101.