

A CONSTRUÇÃO SUBJETIVA DO FUTURO SOCIOAMBIENTAL: APONTAMENTOS PARA UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS PREVISÕES DOS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL NA BAÍA DE GUANABARA

Área temática: Conflitos Socioambientais

Wilson Madeira Filho

Professor Titular da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF)

wilsonmadeirafilho@hotmail.com

Ana Maria Motta Ribeiro

Profa. Adjunta do Departamento de Sociologia e do PPGSD-UFF

anamribeiro@outlook.com

Rogério Geraldo Rocco

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Cândido Mende, doutorando do PPGSD-UFF

rogerio.rocco2009@gmail.com

Resumo: *A Avaliação de Impacto Ambiental – AIA é um instrumento da Política Ambiental que tem como espécie o Estudo de Impacto Ambiental – EIA que, por sua vez, promove a participação da sociedade civil no licenciamento ambiental. Através da avaliação dos impactos previstos com a instalação de um empreendimento ou atividade, possibilita a discussão com a comunidade, em arenas denominadas de audiências públicas, sobre projeções futuras para os territórios impactados. Ou seja, a AIA hipoteticamente atua na construção de cenários futuros quanto ao desenvolvimento econômico e socioambiental, que se materializariam com a execução de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos de um empreendimento. Através da análise dos conflitos existentes na Baía de Guanabara, este estudo se propõe a investigar a efetividade da AIA como instrumento de gestão e de participação social na gestão socioambiental.*

Palavras-chave: *Avaliação de Impacto Ambiental; Baía de Guanabara; Conflitos socioambientais; Petróleo; Estudo de Impacto Ambiental.*

INTRODUÇÃO

A modernidade tem acarretado opções tecnológicas que não necessariamente permeiam uma epistemologia ambiental (MADEIRA FILHO; SIMON: 2016). Todavia, para o escopo de uma burocracia que passa a se estruturar diante de parâmetros racionais, modelos de avaliação e estruturas de relatórios e de estudos e projetos específicos, detalhando sua metodologia analítica e alcance, são fatores interacionais que passam a disputar o terreno do conhecimento e da apropriação sobre os recursos naturais.

As Avaliações de Impacto Ambiental ganharam lastro nesse campo, perfazendo uma família de modelos de análise, de maneira a estruturar decisões administrativas. Contudo, após mais de três décadas de previsão e performance, uma questão de reavaliação crítica se coloca: a projeção de cenários futuros apresentada nesses estudos se correlaciona com o presente? O grau de complexidade, em crescendo, posto ocorrerem projetos sobre projetos, em um campo relacional, tem sido avaliado em camadas justapostas, inferindo análises complexas, ou os dados de campo tem utilizados metodologias parciais que podem redundar em análises hipotéticas diante de “vazios experimentais”?

Do mesmo modo, como se conjuga a noção de tempo, se este é um símbolo social, resultado de longos processos de aprendizagem (Elias, 1998). Como sopesar os últimos 30 anos de avaliações de impacto ambiental, em ambientes de extrema poluição, onde as medidas mitigadoras não se revelam, a princípio, suficientes, nem se conjugam indicadores de risco territorial?

O presente texto pretende enunciar sugestões de análise das avaliações, ou mesmo um modelo de avaliação das avaliações, nesse período de tempo da tradição da modernidade ecológica no Brasil. Nesse sentido, apresentaremos, num primeiro momento, o cotejo das previsões legais, para em seguida propor um conjunto metodológico e, depois, exemplificar a construção de sua aplicação empírica.

1. O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL EM SEU SISTEMA

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos do art. 9º, III, da Lei nº 6.938/81. Ela é dada

como o gênero de uma série de espécies de estudos ambientais (Milaré, 2015), que tem como espécie mais conhecida o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), mas que inclui também o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o Estudo Ambiental Simplificado (EAS), o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), o Relatório Ambiental Preliminar (RAP), dentre outros.

A Avaliação de Impacto Ambiental foi inspirada no direito norte-americano, especificamente no *National Environmental Policy Act* (NEPA), de 1969, que disciplinou instrumento para o controle das atividades com elevados riscos para o meio ambiente. A introdução da avaliação de impacto no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu com a Lei nº 6.803/80 (Milaré, 2015; Fiorillo, 2013; Oliveira, 2005). Ao estabelecer os critérios para a elaboração dos zoneamentos urbanos e industriais, a lei definiu que, além dos estudos normalmente exigíveis, a aprovação das zonas em cada zoneamento deveria ser precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada. Ou seja, não especificou seu formato, mas determinou sua elaboração.

Posteriormente, com a aprovação da Lei nº 6.938/81, criando a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) se tornou um de seus instrumentos, tendo sido regulamentada através do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

A Lei nº 6.938/81 atribuiu ao CONAMA a competência para estabelecer normas e critérios para licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. A Resolução CONAMA nº 01/86 (alterada pelas Resoluções 11/86, 05/87 e 237/97) determina que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) deve contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de sua não execução.

A partir da instituição da AIA como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA estabeleceu a obrigação da elaboração do EIA e o respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) para a obtenção das licenças ambientais de empreendimentos de significativo impacto sobre o meio ambiente. No art. 2º da referida resolução, foram definidas as atividades que obrigatoriamente devem se submeter à elaboração prévia do EIA/RIMA, como pressuposto para a obtenção do

licenciamento ambiental, deixando, porém, em aberto, a possibilidade de sua exigência para outras atividades não relacionadas, a critério do órgão competente.

Toda atividade utilizadora de recursos ambientais, considerada efetiva ou potencialmente poluidora, nos termos da legislação, deve se submeter ao licenciamento ambiental. Porém, as atividades ou empreendimentos considerados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente devem, ainda, adotar procedimentos relacionados à elaboração do EIA/RIMA. Isto é, o licenciamento é procedimento obrigatório para a instalação e funcionamento de qualquer atividade que venha a utilizar recursos ambientais ou que tenha potencial para poluir. E, além disso, para aquelas atividades ou empreendimentos que tenham um potencial elevado de produção de impactos foi estabelecida a obrigação de elaboração e apresentação ao órgão licenciador de EIA, que sempre deverá vir acompanhado de um Relatório de Impacto Ambiental ou Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA). Nesses casos, a licença ambiental somente poderá ser concedida após a execução das etapas que envolvem o procedimento de elaboração e submissão do EIA/RIMA.

A partir de 1988, o Estudo de Impacto Ambiental passa a ser uma imposição constitucional. Ao garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, o texto do art. 225, em seu parágrafo 1º, define incumbências do poder público para a efetividade desse direito:

Art. 225- (...)

§ 1º- Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

(...)

IV- exigir, 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.

A finalidade precípua do EIA é, portanto, prevenir a ocorrência de danos ao ambiente, de modo a evitar que uma atividade de relevante interesse econômico, porém nociva ao meio ambiente, prejudique a qualidade de vida da população.

O EIA é exigido quando é analisado o licenciamento ambiental de uma atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente. O EIA precede a concessão de qualquer licença, mas antecipa

especificamente a análise para a concessão da Licença Prévia (LP). Portanto, ele será exigido pelo órgão ambiental competente pelo licenciamento ambiental, ou seja, pelo IBAMA, pelos órgãos estaduais e, eventualmente, pelos municípios.

A competência para o licenciamento ambiental aparece inicialmente na Resolução CONAMA nº 237/97 e, em sequência, na Lei Complementar nº 140/11 – que regulamenta o art. 23 da Carta Magna que, por sua vez, dispõe sobre as competências comuns dos entes federados. Em geral, a competência do licenciamento ambiental será dos estados, sendo que será do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em situações específicas, como as atividades localizadas em dois ou mais estados, no mar territorial brasileiro etc. Já aos municípios compete o licenciamento de atividades de impacto eminentemente local. Por esse motivo, supõe-se que nessa classificação não serão encontrados empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente. No entanto, a legislação municipal – especialmente a Lei Orgânica e o Plano Diretor –, pode determinar sua elaboração em casos específicos, que sejam de competência do órgão ambiental municipal.

O Estudo de Impacto Ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá a diretrizes gerais, na forma expressa pelo art. 5º, da Res. CONAMA nº 01/86. Ao determinar a execução do EIA, o órgão competente 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.

O EIA se complementa com o RIMA, que deve ser elaborado de forma simples e resumida, eis que sua função é de proporcionar a compreensão sobre os benefícios e prejuízos socioambientais da implantação de determinado empreendimento ou atividade para qualquer um da sociedade. As informações devem ser tratadas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, imagens, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam fazer entender por qualquer pessoa, independentemente de sua formação.

O RIMA deverá ficar disponível para consulta pelo prazo mínimo de 45 dias, contatos a partir da publicidade de sua entrega no órgão ambiental competente pelo licenciamento. Durante esse prazo, o órgão poderá receber sugestões, críticas e demais

manifestações da sociedade. Além disso, nesse prazo poderá ser requerida ao órgão licenciador a realização de audiência pública para exposição e debate sobre os impactos daquele empreendimento ou atividade sob análise.

A audiência pública não é obrigatória em todos os procedimentos submetidos à elaboração do EIA/RIMA. Porém, a partir da sua solicitação por parte legítima, dentro do prazo de consulta ao RIMA, ela se tornará obrigatória. São legitimados para requerer a realização de audiência pública, segundo Res. CONAMA nº 09/87, as organizações civis, o Ministério Público ou cinquenta ou mais cidadãos devidamente qualificados.

Segundo esta Resolução, “a ata da audiência pública e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto”. Isto é, a audiência pública tem por objetivo a exposição do projeto e seus impactos socioambientais, além das propostas de medidas mitigadoras e compensatórias para os impactos negativos, servindo de arena para debates sobre os aspectos gerais do empreendimento com a sociedade.

Porém, a audiência não tem poder de deliberação. A decisão sobre a concessão da licença é da autoridade competente, considerando os elementos existentes no projeto. Entretanto, ao considerar os debates, sugestões e questionamentos registrados na ata da audiência como elemento para sua decisão, temos que esta decisão não terá caráter vinculado, eis que permite à autoridade a consideração de elementos de conveniência e oportunidade, aspectos subjetivos associados à edição de atos discricionários da Administração Pública.

2. RESSALVA METODOLÓGICA

A experiência vivenciada nas análises de processos de licenciamento ambiental, seja pela perspectiva acadêmica, seja pela militância socioambientalista, ou seja, ainda, pela atuação profissional de um dos autores como analista ambiental do ICMBio, sempre deixaram dúvidas quanto aos critérios considerados para a aprovação de empreendimentos que provocam efetivos danos ou, no mínimo, relevantes impactos negativos no meio ambiente. Pela perspectiva dos movimentos ambientalistas, nos quais, por vezes, se procurava interferir na decisão das autoridades competentes, em

geral não tínhamos acesso aos processos decisórios. Quando os empreendimentos tinham que se submeter à exigência de elaboração de estudo de impactos ambientais, a história era outra. Esse procedimento exigia maior publicidade do processo de licenciamento, assim como a realização de audiência pública – através da qual a sociedade civil tem a possibilidade de dialogar com poder público e empreendedor, assim como de solicitar informações e esclarecimentos, fazer sugestões, críticas e denúncias, além de poder pressionar para a inclusão de medidas mitigadoras e compensatórias ou mesmo pela reprovação do empreendimento. Porém, permanecia a dúvida sobre a efetividade dessa participação: se ela seria considerada, se as sugestões aceitas seriam mesmo inseridas no procedimento de licenciamento e, se inseridas, se elas efetivamente seriam cumpridas após a concessão das licenças ambientais.

Havia, entretanto, os casos de estudos que eram elaborados com baixíssima qualidade. Há casos de estudos clonados, isto é, copiados de outros e adaptados sem a efetiva realização de uma avaliação técnica verdadeira; casos de estudos feitos exclusivamente com dados secundários e eventualmente desatualizados – o que não representaria o diagnóstico real da região afetada pelo empreendimento; estudos que desconsideraram aspectos relevantes para um posicionamento sobre a viabilidade ambiental do empreendimento e que, mesmo alertados sobre isso, tiveram suas licenças expedidas com a condição de apresentar as informações posteriormente; dentre outras ocorrências que colocam em dúvida a eficácia deste instrumento de avaliação de impactos ambientais.

E, se há um diagnóstico falho no processo, toda a projeção de impactos será também falha, eis que baseada em um cenário irreal – fugindo ao objetivo central desse instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Da mesma forma, a exigência de medidas mitigadoras e compensatórias num estudo de impacto ambiental que parte duma falsa premissa, também será falho como ação mitigadora e compensatória.

A análise que se pretende dar eficácia das previsões de impacto dos estudos de impacto ambiental, tem como objetivo avaliar os processos envolvidos nesse instrumento a fim de confrontá-los com os resultados apurados no tempo e no espaço, envolvendo os atores relacionados a um conjunto de empreendimentos que se tenham submetido a essa exigência.

Não se pretende aqui demonstrar a questão por meio de um estudo de caso, concentrando as análises sobre um único empreendimento. Mas propor uma análise aberta, considerando uma quantidade relativa de empreendimentos que possa expressar uma tendência. Essa opção metodológica oferece uma maior complexidade em seu objeto, o que traz um conjunto de riscos que devem ser analisados.

O maior risco, a nosso ver, é o de resultar numa avaliação tendenciosa, que parta de um universo de estudos notoriamente problemáticos, que tenham passado por críticas e denúncias variadas. Isto é, escolher intencionalmente os empreendimentos mais complexos, envolvidos em questionamentos por parte da sociedade e/ou do Ministério Público, certamente apontará para prováveis falhas na elaboração dos estudos, o que levaria a conclusões pela ineficácia do instrumento. Por outro lado, escolher processos mais simplificados, que não tenham sido objeto de questionamentos, que tenham tido seus estudos elaborados por equipes altamente qualificadas ou coisas do gênero, também poderiam indicar tendências conclusivas por sua real eficácia. Ou seja, a intenção primordial é a de fazer uma opção de distanciamento quanto aos estudos de impacto ambiental a serem analisados.

Por esse motivo, propomos dois critérios: um territorial e outro tipológico. O territorial resulta em áreas onde ocorram atividades de impacto ambiental recorrentes ou onde um megaempreendimento possa ser analisado através de seu complexo logístico. E o tipológico, na definição das atividades de desenvolvimento, processamento e transporte correlatos.

Como modelo exemplificativo, faremos breve exposição sobre o território Baía de Guanabara e sobre a atividade de extração de petróleo, levando em consideração a diversidade de atividades econômicas existentes na bacia hidrográfica, especificamente as que se enquadraram na obrigação de elaboração de estudos de impacto ambiental.

3. TRISTE BAÍA

A Baía de Guanabara é um ecossistema costeiro formado pela mistura das águas salinas que adentram sua região a partir do Oceano Atlântico e das águas doces oriundas das dezenas de rios que nela deságuam, trazidas de seus nascedouros localizados em

regiões mais altas, como a Serra do Rio de Janeiro. Essa mistura entre o sal e o doce resulta na composição de águas salobras.

As baías são também classificadas como braços de mar, tendo em vista que são parte do corpo marinho, especialmente por funcionarem como base para a formação da sua cadeia alimentar. Em razão dessas peculiaridades ecossistêmicas, as baías abrigam os manguezais – uma formação ecológica que possui alta representatividade para a reprodução de espécies variadas, funcionando como um berçário marinho.

Essa composição ecológica é um atrativo à ocupação humana, tendo em vista que facilita o acesso a uma grande variedade de alimentos de origem marinha, como peixes, crustáceos, moluscos, dentre outros. Além disso, os tipos florestais encontrados nessas regiões também são bastante utilizados no desenvolvimento de atividades humanas, desde a produção de artefatos de caça, a obtenção de material lenhoso e para as artes construtivas. E, enfim, em razão da alta concentração de nutrientes, os solos dessas regiões costumam possuir grande fertilidade – permitindo a produção de alimentos pela agricultura.

Por esse conjunto de motivos, a Baía de Guanabara é uma região que possui uma história de ocupação muito antiga, abrigando civilizações desde tempos bastante remotos, que dali retiravam os insumos necessários à sua sobrevivência.

A chegada dos europeus no início do século XVI trouxe outra dinâmica para a região. Primeiro, a exploração do Pau-brasil com um esforço para a escravização das populações indígenas aliadas, associada ao extermínio imediato dos indígenas que se opunham aos colonizadores. Em paralelo, as guerras entre nações europeias, especialmente entre portugueses e franceses, se reproduziram na região da Guanabara. Na sequência, o plantio da cana de açúcar e do café, a exploração do ouro, o tráfico negreiro e a escravização, seguindo com um processo de eliminação dos ecossistemas naturais para a expansão urbana e econômica. E por fim, a urbanização e a industrialização que deram os primeiros passos para a consolidação do estágio atual da Guanabara. Nas palavras de Amador,

[...] a ocupação histórica da região da Baía de Guanabara, primeiro com a colonização baseada na mão de obra escrava e na rapinagem dos recursos naturais que culminou com o genocídio dos índios, seus primitivos habitantes, e depois com a

subordinação da economia aos interesses do capitalismo internacional, através dos modelos de ‘desenvolvimento’ agrícola-exportador e urbano-industrial, incluindo a versão pós-moderna do capitalismo, o neoliberalismo, numa economia globalizada, foi responsável pelo atual quadro de problemas sociais e ambientais da Baía de Guanabara e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (AMADOR, 2013, p. 35)

Na atualidade, a Baía de Guanabara ainda abriga uma grande legião de pescadores – que sobrevivem da pesca artesanal. Mas essa indústria é cada dia mais limitada pela expansão dos processos de produção e transporte de petróleo e seus derivados, pela ação das indústrias químicas, pelo lançamento do esgoto sem tratamento de uma população estimada em 10 milhões de pessoas – que ainda contribui com a degradação ambiental com seus resíduos sólidos, pelas atividades dos estaleiros, portos e aeroportos, pela expansão urbana, dentre mais algumas atividades que afetam negativamente os seus sistemas ecológicos.

4. A BOCA BANGUELA

O mapeamento dos Estudos de Impacto Ambiental localizados na biblioteca do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) da região hidrográfica da Baía de Guanabara atinge a soma de 124, divididos entre 14 dos 16 municípios que compõem a bacia hidrográfica. É uma quantidade relativamente expressiva, que representa um dos maiores complexos industriais do país.

É importante ressaltar que a bacia hidrográfica é a porção territorial que abastece determinado corpo hídrico. Essa é a unidade territorial de planejamento da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) que obedece à formação natural do território, independentemente das divisões geopolíticas existentes. Portanto, apesar de se compor com o território de 16 municípios, a bacia hidrográfica da Baía de Guanabara não inclui a totalidade de seus territórios, mas apenas aquelas parcelas que vertem para suas águas.

A pesquisa feita nos arquivos da biblioteca do INEA, num primeiro momento, buscou a identificação de todos os empreendimentos que depositaram o EIA para requerimento de licença ambiental, localizados nos municípios da bacia hidrográfica.

Ou seja, da relação dos 124 estudos encontrados, uma parcela relativa não se encontra na bacia hidrográfica da Baía, apesar de estarem localizados em municípios que a compõem. Esse é um aspecto que deve ser considerado, mas que não compromete o objeto de estudo, eis que faz parte de uma região territorial delimitada como objeto.

Esse pequeno hiato entre a formação natural da bacia hidrográfica e a delimitação territorial geopolítica dos municípios que a compõem é uma realidade enfrentada na própria implementação da PNRH, haja vistas que o estabelecimento das bacias hidrográficas formalmente reconhecidas resulta de uma alquimia política que vislumbra reunir os elementos naturais com os elementos políticos dos territórios hidrográficos. No caso da Baía de Guanabara, temos um exemplo no qual a decisão política definiu por reunir ao seu sistema de gestão as regiões da Baixada de Jacarepaguá e da Lagoa Rodrigo de Freitas – no Município do Rio de Janeiro, a região das lagoas de Niterói e, ainda, o Município de Maricá, mesmo essas áreas estando fora de sua bacia de formação.

Nesse sentido, o recorte dos empreendimentos não levará em consideração as especificidades quanto a sua localização formal ou não na bacia contribuinte da Baía de Guanabara, mas no âmbito dos municípios que a compõem.

Separar os empreendimentos por município poderia ser uma estratégia mais adequada, mas perderia a riqueza das diversidades sociais, ambientais e econômicas existentes na Baía de Guanabara.

A opção mais abrangente, a nosso ver, foi, portanto, o recorte por tipologia de empreendimento. Isto é, no universo de 124 grandes empreendimentos e atividades considerados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente na bacia hidrográfica da Baía de Guanabara, faremos uma seleção em razão da natureza da atividade.

Uma primeira opção na divisão das tipologias já está estabelecida na Resolução CONAMA nº 01/86, quando define os empreendimentos que expressamente deverão se submeter à elaboração e análise do EIA como requisito para a obtenção da Licença Prévia – LP.

Em seu art. 2º, a resolução define o seguinte:

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA, em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio 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 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 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 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, 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 10MW;

XII - Complexo e unidades industriais e agroindustriais (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 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

Em posse da relação dos empreendimentos com estudos de impacto ambiental encontrados no INEA, trabalhamos na tentativa de seu enquadramento nas tipologias presentes na Resolução CONAMA. Não foi tarefa simples, tendo em vista que algumas tipologias são abertas – cabendo uma quantidade distinta e diversa de empreendimentos, enquanto outras são fechadas e objetivas. Da mesma forma, há empreendimentos de natureza semelhante que estão dispostos em tipologias distintas, deixando a

classificação aberta na contabilização final. Feitas essas necessárias considerações, temos o seguinte universo na Baía de Guanabara:

- 45 empreendimentos Tipo XV: projetos urbanísticos, acima de 100ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- 14 empreendimentos Tipo X: aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- 12 empreendimentos Tipo I: estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- 11 empreendimentos Tipo V: oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- 11 empreendimentos Tipo XII: complexos e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- 10 empreendimentos Tipo VII: obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, 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;
- 07 empreendimentos Tipo III: portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- 04 empreendimentos Tipo IV: aeroportos;
- 02 empreendimentos Tipo VI: linhas de transmissão de energia elétrica;
- 01 empreendimento Tipo IX: extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; e,
- 07 empreendimentos Tipo Outros, que não foram passíveis de enquadramento nos itens descritos pela norma.

A relação dos empreendimentos por tipologia da Resolução nº 01/86 forma o seguinte gráfico:

Figura 1 - Empreendimentos por tipologia CONAMA

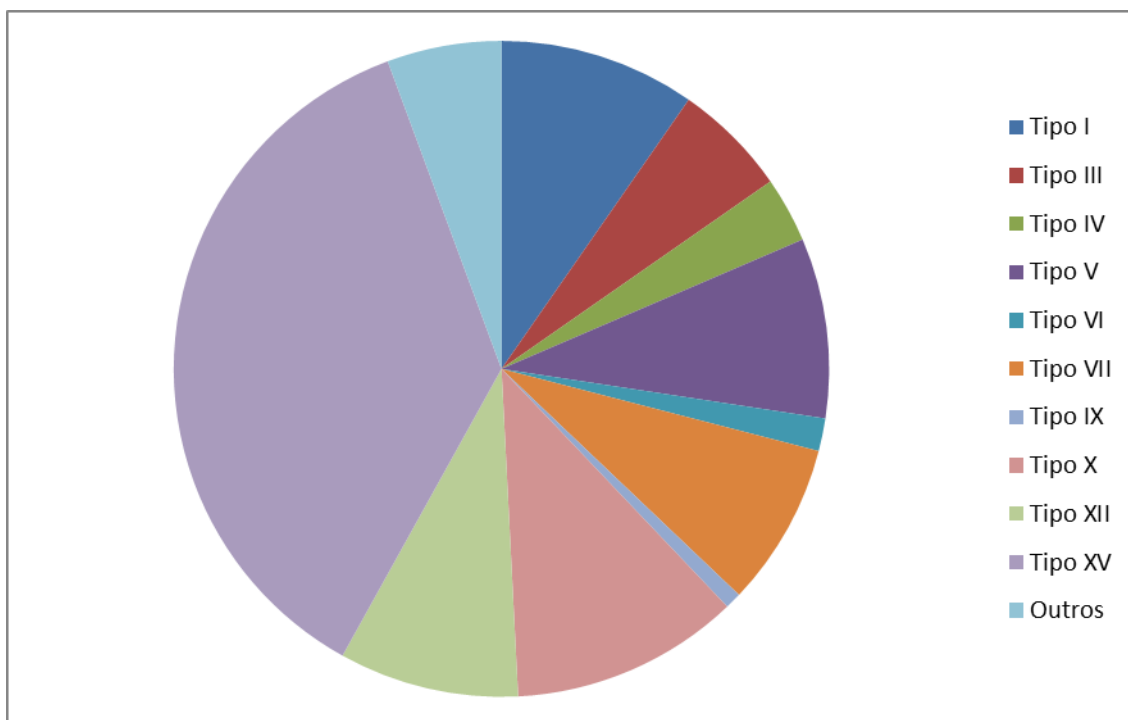


Gráfico produzido pelos autores

A relação presente na resolução não é exaustiva. Isto é, ela relaciona empreendimentos que, na perspectiva do CONAMA, devem obrigatoriamente se submeter à avaliação de impactos ambientais. Mas deixa a critério do órgão licenciador, desde que de forma fundamentada ou em razão de definição de outra norma legal, incluir outras atividades na exigência de elaboração do EIA.

Portanto, dentre os 124 estudos localizados, 07 deles não se enquadravam nas tipologias da resolução e foram classificados como “outros”. Por questões de ordem relativamente subjetiva, muitos empreendimentos foram enquadrados no tipo “projetos urbanísticos acima de 100 hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes”. Dado o fato de estarem em áreas urbanas ou em margens de rios, ou ainda em áreas consideradas de preservação permanente ou similares, agruparam-se em grande número nesta tipologia. Mas possivelmente alguns deles poderiam estar agrupados na classificação de “outros”.

É o caso do projeto Proteção da Murada Sul da Ilha de Villegagnon (1992), onde está localizada a Escola Naval, ao lado do Aeroporto Santos Dumont. Esse não é um

projeto acima de 100 hectares, como estabelece a tipologia do inciso XV, do art. 2º, da Resolução 01/86, mas se localiza numa área considerada de relevante interesse ambiental – que é o espelho d’água da Baía de Guanabara.

Há que se considerar também que determinadas tipologias misturam empreendimentos que possuem similaridades, mas que têm natureza distinta. Referimo-nos ao inciso V – oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários. É notório que o que há de comum aqui é a atividade de transporte de materiais poluentes através de dutos. Mas se limita a materiais poluentes, senão estariam incluídos também os aquedutos – que transportam água. Mas como água não é material poluente, não estão inclusos os aquedutos.

Por essa lógica, é de se concluir que o potencial de impacto identificado não é da instalação e manutenção de dutos, que por si só é um equipamento que produz diversos impactos no solo e nas águas por onde passa, haja vistas que interfere nas relações de uso e ocupação do solo – criando áreas de segurança, assim como também pode criar áreas de exclusão da pesca, quando localizados em águas, por exemplo.

Não sendo o duto o foco da preocupação da resolução, concluímos que é a atividade em si. E isso faz mais sentido, afinal o transporte de óleo, de gás, de minérios e de esgotos traz riscos ao meio ambiente e à saúde humana. Já o transporte de água, não. Mas a extração de petróleo, de gás e de minérios, assim como o processamento do petróleo e de minérios e atividades correlatas encontram abrigo em outros itens do mesmo artigo da resolução, ao contrário do tratamento de esgotos. Isto é, a resolução impõe a necessidade de elaboração de EIA para o transporte de esgotos, mas omite essa mesma obrigação com relação às estações de tratamento – que são também atividades com elevado risco ambiental.

Isso não excluiu efetivamente as estações de tratamento da elaboração de EIA, haja vistas que temos na relação dos estudos encontrados no INEA dois relacionados ao assunto: Aterro Hidráulico de Tratamento de Esgotos Alegria (1993) e Sistema de esgotos sanitários de Paquetá (1994). Essas duas atividades foram reunidas sob a rubrica “outros”, por não constarem formalmente dentre os itens presentes no art. 2º da Resolução nº 01/86. Mas, por um critério de identificação de maior aproximação sobre a natureza da atividade, deveriam estar associadas aos emissários de esgotos – que se encontram reunidos com os dutos de óleo, gás e minérios.

O que percebemos nessas breves considerações, é que a adoção das tipologias existentes na resolução CONAMA pode servir a um objetivo de adoção de critério de seleção das atividades a serem analisadas. Mas não se trata de um critério científico, fundamentado numa lógica ambiental relevante, e sim num relativo casuísmo.

Não parece que seja relevante adotar essas tipologias para assegurar credibilidade às investigações necessárias para a análise do objeto deste estudo.

4.1. Das atividades relacionadas ao processamento de petróleo

Diante dos fundamentos expostos, a opção metodológica para a escolha do conjunto de estudos a serem analisados foi a de selecionar os empreendimentos associados ao transporte, refino e processamento de petróleo e gás. Como visto, as tipologias do CONAMA tratam deste tema em vários de seus grupamentos de atividades, não se adequando à escolha para nossa investigação.

O petróleo e seus derivados são a matriz energética global. Apesar de estarem associados à lógica da insustentabilidade econômica e ambiental, tendo em vista tratar-se de elementos naturais não renováveis, a força motriz da economia global ainda se move pelo vigor do petróleo.

As cidades do Rio de Janeiro e Duque de Caxias, ambas banhadas pelas águas da Baía, já formavam um importante centro industrial do país. Mais recentemente, com o começo da implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), iniciou-se uma expansão industrial e urbana que envolve Itaboraí, Magé, Guapimirim e São Gonçalo, especialmente, e ainda alguns outros municípios de forma residual, como Niterói e Maricá. Portanto, assim como no passado a construção da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC) atuou como motor do desenvolvimento econômico local, na atualidade esse papel é desempenhado pelo COMPERJ, ambos relacionados ao transporte e processamento de petróleo e derivados.

Ressalte-se que os maiores acidentes ambientais e as maiores fontes de poluição industrial estão associados à indústria do petróleo. E, reforçando ainda mais essa reflexão, os maiores conflitos socioambientais com pescadores e outras atividades

econômicas que dependem das águas limpas da Guanabara envolvem geralmente a indústria do petróleo.

Portanto, na Baía de Guanabara, petróleo é sinônimo de prosperidade e esgotamento, de riqueza e de miséria, de ganhos e perdas, de desenvolvimento e degradação, dentre outros olhares dialéticos. Nesse sentido, carrega com maior intensidade o peso dos conflitos socioambientais existentes na região.

Selecionar as atividades de produção de petróleo e derivados para a análise da eficácia das previsões de impacto dos Estudos de Impacto Ambiental é fazer uma escolha que representa a complexidade mais abrangente dentre o cenário da realidade vivida na Guanabara nos últimos trinta anos.

Adotado referido critério, temos como universo de pesquisa uma quantidade de 26 empreendimentos analisados desde 1987, sendo 09 no Município do Rio de Janeiro, 09 em Duque de Caxias, 07 em Itaboraí e 01 em São Gonçalo. Ou seja, apesar de bastante representativas na economia e na utilização dos elementos naturais da Baía, as atividades relacionadas a petróleo e derivados se resumem a quatro municípios, dentre os 16 existentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação das Avaliações de Impacto Ambiental encontra a política ambiental em contexto necessariamente mais crítico, em face da trajetória e do acúmulo das pesquisas empíricas e do escopo interdisciplinar. O apogeu de uma modernidade sem riscos, asséptica e conjugada à ideologia do desenvolvimentismo, derruiu. Os desafios de análise em busca de tecnologias limpas e de sistemas de relativização dos modelos econômicos de alto impacto nos extrativismos dos recursos naturais é pauta política que ganhou contornos mundiais.

Essa constatação ganha contornos mais dramáticos, se ponderarmos que a crise política institucional que o Brasil atravessa teve como estopim justamente a disputa no campo do domínio da exploração petrolífera, eis que denunciada por Edward Snowden, ex-prestador de serviços da National Security Agency, que revelou o controle que a presidência dos Estados Unidos da América tinham inclusive sobre os e-mails da

presidente da República às vésperas do leilão de libras, que promoveria a exploração do pré-sal (GREENWALD, 2014). O boicote que resultou do leilão prenunciou a crise política, veiculando em seguida as denúncias e os documentos sobre a refinaria da Petrobrás em Pasadena, na Califórnia, que, por sua vez, serviu como estopim da Operação Lava-Jato, tendo por consequência o pedido de afastamento da presidente e a aprovação do processo de impeachment.

Não se trata de esboçar uma megateoria da conspiração, mas de constatar um campo gravitacional de disputa que simboliza a ausência de opções reais por modelos ecologicamente sustentáveis que impliquem na alteração das esferas de poder do cenário mundial. Ao tempo que se conjugam tratados internacionais de sustentabilidade e, como consequência, aprovam-se e se testam mecanismos de aferição dos impactos ambientais, aponta-se ainda como modelo de ascensão econômica global a exploração de uma modernidade já obsoleta.

Entender a efetividade dessas avaliações e mesmo seus sofismas pode auxiliar-nos a rever nossos padrões pretensamente civilizatórios.

REFERÊNCIAS

AMADOR, Elmo. **Baía de Guanabara: ocupação histórica e avaliação ambiental.** Rio de Janeiro: Interciência, 2013.

ELIAS, Norbert. **Sobre o tempo.** Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1998.

GREENWALD, Glenn. **Sem lugar para se esconder.** Tradução de Fernanda Abreu. Rio de Janeiro: Sextante, 2014

MADEIRA FIHO, Wilson; SIMON, Alba. Tecnocracia e conflitos socioambientais: o difícil percurso para a consolidação de uma epistemologia ambiental. In: CARLI, Ana Alice De; SANTOS, Fabiane Soares dos; SEIXAS, Marcus Wagner (orgs). **A tecnologia em prol do meio ambiente.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 215-228.

*O pintor Paul Gauguin amou a luz na Baía de Guanabara
O compositor Cole Porter adorou as luzes na noite dela
A Baía de Guanabara
O antropólogo Claude Levy-strauss detestou a Baía de Guanabara:
Pareceu-lhe uma boca banguela.
E eu menos a conhecera mais a amara?
Sou cego de tanto vê-la, te tanto tê-la estrela
O que é uma coisa bela?
(Caetano Veloso, “O estrangeiro”)*