

A Avaliação Conservadora de Impactos como instrumento seguro e eficiente para o Licenciamento Ambiental

Wilfred Brandt¹

Resumo

Observa-se uma crescente preocupação quanto à efetividade dos processos de licenciamento ambiental, seja nos critérios para a elaboração dos documentos, seja nos mecanismos de reavaliação dos impactos reais ocorridos na implantação e operação do empreendimento.

Em muitas situações são exigidos levantamentos primários de alta profundidade que pouco influenciaria nos resultados da “avaliação dos impactos”, caso esta se realize de forma “conservadora”. Também as “medidas mitigadoras” propostas seriam basicamente as mesmas.

Na inexistência de revisões formais do EIA durante a implantação ou operação do empreendimento, não há confirmação ou mensuração dos “impactos reais”, tão pouco avaliação da eficiência das medidas mitigadoras implantadas.

Neste artigo, discute-se a Avaliação Conservadora de Impactos, como instrumento seguro e eficiente para o Licenciamento Ambiental, bem como as reavaliações de impacto ao longo da implantação, operação e fechamento de empreendimentos.

O objeto central dos EIA/RIMAs não é o diagnóstico mas sim a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA)

Atualmente, vem ocorrendo um descrédito da sociedade para com o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos, centrado principalmente sobre uma pretensa pouca efetividade dos Estudos de Impacto Ambiental (EIAs). ONGs e até mesmo agentes públicos ligados ao licenciamento ambiental vem se manifestando pela necessidade de revisão deste instrumento, e às vezes chegam a propor até a extinção dos EIAs como instrumento de licenciamento (Brandt & Fonseca, 2010 (1)).

Trata-se de uma forma muito simplória de avaliar a questão: se há problemas nos EIAs, então vamos acabar com eles. Ora, por que somente aqui no Brasil eles não funcionariam? Por que nos países mais desenvolvidos este é o principal instrumento de avaliação de viabilidade ambiental de empreendimentos há décadas, e continua sendo assim considerado inclusive pelos organismos financeiros internacionais?

Sendo um instrumento adequado em padrões internacionais, não é possível que também não o seja no Brasil. É preciso, portanto, analisar de forma mais cuidadosa o porquê deste descrédito nacional aos EIAs.

¹ Wilfred Brandt – Eng. Minas com especialização no tema “Planejamento e Recuperação da Paisagem” através do Instituto Federal de Proteção Ambiental da Alemanha. Fundador e Presidente da Fundação Alexander Brandt que atua a 37 anos em projetos de proteção do patrimônio natural e cultural, e da Brandt Meio Ambiente, empresa que atua há 30 anos em Estudos Socioambientais no Brasil e exterior. Foi consultor de Programas das Nações Unidas (PNUD, PNUMA e UNESCO), no Brasil, Alemanha, Uruguai, Equador e Venezuela, sendo responsável, dentre outros, pelo Manual para Licenciamento Ambiental Federal no Brasil. Foi consultor em projetos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial, sendo responsável, dentre outros, pelo Guia Técnico para Atuação do Ministério Público no Licenciamento Ambiental de Atividades de Mineração.

Uma das possibilidades seria a qualidade na qual estes são feitos no Brasil. Aliás, é bastante comum que órgãos ambientais e ONG's reclamem da "qualidade dos EIAs". Mas isso geralmente não se dá em relação à avaliação de impactos (AIA) propriamente dita, mas sim quanto ao diagnóstico ambiental, ou seja, os EIAs "sem qualidade" seriam aqueles que não são baseados em extensos levantamentos primários descritos em milhares de páginas. Assim, esquece-se que o objetivo central do EIA é a AIA (Avaliação de Impactos Ambiental) e não o diagnóstico. Sinal disso é que os Termos de Referência dos órgãos ambientais preocupam-se basicamente em definir uma extensa metodologia para o diagnóstico ambiental, pouco se preocupando com a especificação da metodologia de AIA.

Este problema deve-se, provavelmente, à percepção de que, sem um conhecimento detalhado do meio, os responsáveis pela AIA em geral não se baseiam em princípios conservadores, dando a impressão (muitas vezes não somente a impressão) de que os impactos são "abrandados" durante a avaliação, em favor da viabilidade do empreendimento. Assim, busca-se garantir um diagnóstico profundamente detalhado, na expectativa que tal diagnóstico leve a uma AIA igualmente aprofundada.

Trata-se de um equívoco de entendimento da função do EIA, que não tem de ser focado em um extenso diagnóstico, mas sim em uma AIA consistente. Na maioria dos casos, um levantamento primário pouco influenciaria na avaliação de impactos, desde que esta fosse realizada de forma conservadora. Também as medidas mitigadoras propostas seriam as mesmas, independentemente do diagnóstico, em uma AIA conservadora.

Ou seja, o que realmente caracteriza a "qualidade do EIA" é a AIA, que é o objetivo central do mesmo. Assim, para que se busque efetividade no Licenciamento Ambiental através do EIA, é fundamental focar na forma na qual se realizam as Avaliações de Impacto Ambiental.

A Avaliação Conservadora de Impactos como instrumento seguro e eficiente para o Licenciamento Ambiental

A avaliação conservadora de impactos ambientais foi definida desde a origem dos EIAs, tendo inclusive metodologias próprias conhecidas a décadas como, por exemplo, a avaliação prévia por meio de "opiniões de especialistas". Não se trata de nenhuma "nova metodologia", mas sim na forma na qual deve ser realizada a AIA. Neste sentido, adquire importância a adoção do princípio da precaução, utilizando-se critérios conservadores nas avaliações de impacto.

Ao desenvolver a avaliação de impactos por meio de critérios conservadores, não há que se falar de "qualidade dos EIAs" quanto ao nível de profundidade do diagnóstico. Isso porque as avaliações são baseadas na pior hipótese para cada aspecto ambiental considerado, com base no conhecimento disponível naquele momento sobre a área de estudos.

Uma avaliação conservadora de impactos, com base em dados secundários, resulta na hipótese máxima de impactos do empreendimento. Com base nesta são indicadas medidas mitigadoras igualmente conservadoras. Caso isso implique em impactos a níveis não permissíveis ou não aceitáveis, ou em medidas mitigadoras com custos inviáveis ao empreendedor, proceder-se-á a estudos ou levantamentos detalhados, já focados na resposta a estes aspectos em específico.

Exemplificando: Em uma área a ser afetada por um determinado empreendimento existe um ambiente onde regionalmente ocorre uma espécie rara, endêmica e em extinção. Mesmo que se realize um intenso e extenso levantamento de campo sazonal, não sendo registrada esta espécie na área, não se pode afirmar que a mesma não exista ali, ou que pelo menos possa vir a viver ali. Assim, um levantamento detalhado pouco influenciaria na avaliação de impactos que, sendo feita com critérios conservadores, iria considerar que se trata de impactar um ambiente com potencial para existência desta espécie rara. Ao invés de se investir um enorme esforço nos levantamentos primários, para ao final concluir que “não se pode concluir” que a espécie exista ou não ali, parte-se do pressuposto que, se o ambiente é adequado para a espécie, a avaliação de impactos vai considerar que a espécie existe ou poderá existir ali um dia e que, portanto, será necessário um programa específico para proteção e monitoramento da mesma – programa este que seria proposto de qualquer forma após intensos e extensos estudos primários.

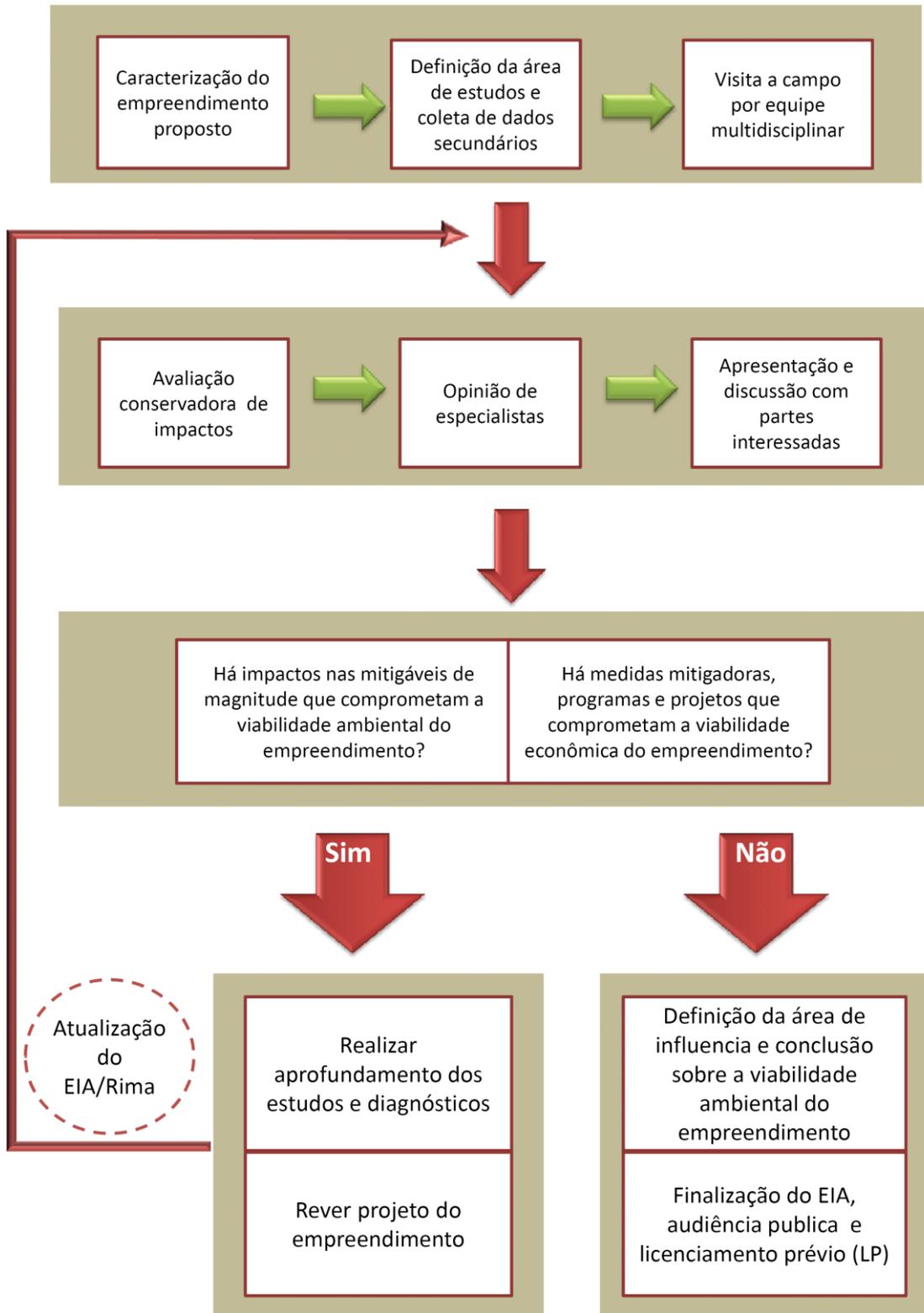
Este aspecto, aliás, é bastante emblemático: na maioria dos casos, com ou sem profundos levantamentos de dados primários, as medidas mitigadoras propostas seriam as mesmas, por exemplo, “programas de salvamento de fauna”, “programas de salvamento arqueológico”, etc.

Dentro deste contexto, os EIAs deveriam ser elaborados inicialmente na forma de uma avaliação conservadora de impactos, com base unicamente em dados secundários e em visitas de curta duração à área de estudos. Esta avaliação, realizada por meio de opinião de especialistas, vai indicar a necessidade ou não de detalhamento de cada item do diagnóstico ambiental, com trabalhos de campo que vão ser realizados para responder a questões claras e específicas. Se estes trabalhos necessitam de ser muito detalhados ou não, se necessitam de monitoramento sazonal ou não, isso será definido em função da questão a ser respondida.

Nesta condição, na verdade um diagnóstico mais detalhado interessa muito mais ao empreendedor do que propriamente dito ao órgão licenciador, já que na falta de resposta a alguma questão, o impacto considerado será a pior hipótese, o que pode levar a inviabilidade ambiental do empreendimento, ou a programas ambientais de custos muito elevados.

O Fluxograma a seguir representa o processo de avaliação conservadora de impactos, com diagnóstico baseado em dados secundários e aprofundamento dos estudos e levantamentos em questões específicas. Este fluxograma foi adaptado a partir de conceitos propostos na publicação intitulada “Good Practice Guidance on Health Impact Assessment” da ICMM(3).

Fluxograma 1:
Avaliação de impactos por hipóteses conservadoras



Conforme pode ser verificado no fluxograma, para que se realize a primeira etapa de avaliação de impactos, buscam-se as informações disponíveis sobre o ambiente a ser afetado pelo empreendimento, e realiza-se uma visita de reconhecimento com a participação de uma equipe multidisciplinar de especialistas.

Para garantir uma avaliação conservadora, é recomendável que se adote o método de opinião de especialistas, envolvendo profissionais de ampla experiência (“notório saber”). Deve-se nesta etapa envolver as partes interessadas, apresentado e discutindo tais avaliações. Partes interessadas incluem os órgãos licenciadores e ainda, representantes da sociedade civil, em especial ONGs envolvidas com questões socioambientais na região objeto do EIA. Assim, tem-se a garantia de que foram realmente consideradas todas as hipóteses possíveis e que o estudo esgotou as possibilidades de impactos que o empreendimento possa vir a causar. Cabe ressaltar que esta consulta a partes interessadas não é realizada em uma audiência pública, mas sim em reuniões de trabalho e objetivas, realizadas com cada uma destas partes.

Somente no caso de serem identificados impactos não mitigáveis de magnitude tal que comprometa a viabilidade do empreendimento, ou ainda, no caso de serem necessários programas considerados economicamente inviáveis ao empreendimento, é que se indica o aprofundamento dos estudos especificamente para que se tenham respostas objetivas a estas questões.

Por outro lado, pode-se também realizar a revisão de conceitos do empreendimento, naqueles aspectos nos quais estejam sendo identificados impactos elevados, de forma a reduzi-los a níveis aceitáveis, mesmo sem a necessidade de estudos mais detalhados do meio.

Após a realização dos estudos e levantamentos adicionais, ou alteração dos conceitos do empreendimento, realiza-se uma segunda etapa de avaliação de impactos e proposição de medidas mitigadoras, já considerando estas informações adicionais. Se perdurarem impactos elevados ou medidas mitigadoras economicamente inviáveis, realiza-se nova etapa de aprofundamento dos estudos ou de revisão do empreendimento proposto, até que se conclua pela viabilidade socioambiental do empreendimento ou, se for o caso, seja encerrada esta série de avaliações com a conclusão de inviabilidade do mesmo.

O diagnóstico ambiental, neste caso, consiste em na compilação dos dados existentes, que foi realizada na primeira etapa de AIA, associada ao eventual detalhamento de itens específicos onde foram realizados estudos e levantamentos de detalhe.

Nesta condição, o EIA não é um produto final, mas sim um processo, que terá continuidade inclusive após o licenciamento do empreendimento, em revisões periódicas.

Infelizmente, estes conceitos não vêm sendo difundidos e aplicados. Na verdade, o que se vê é um aumento constante das exigências estabelecidas nos Termos de Referência dos órgãos de licenciamento para o diagnóstico ambiental a ser feito, antes mesmo de qualquer avaliação, especificando em detalhes as metodologias a serem utilizadas em levantamentos primários, partido assim do pressuposto que o EIA somente poderá ser realizado após um pretense esgotamento de todo o conhecimento sobre a área de estudos, como se de fato isso pudesse ser alcançado, e se isso caracterizasse uma AIA “de qualidade”.

Não é o Diagnóstico, mas sim a AIA que define a Área de Influência de um Empreendimento

A inversão do processo de elaboração do EIA, com definição previa do diagnóstico a ser realizado sem que se saiba, ainda, as demandas reais por informação ou as respostas a serem buscadas nos levantamentos acaba por interferir, inclusive, nas conclusões destes estudos.

Uma consequência comum deste tipo de abordagem é a confusão que se faz entre área de estudos e área de influência do empreendimento. Sanchez, 2008 (2) apresenta de forma bastante detalhada esta questão.

A área de estudos deve ser definida no início da elaboração dos EIAs. Esta área pode sofrer alterações ao longo dos estudos, na medida em que os especialistas envolvidos nos mesmos venham a identificar a necessidade de se estudar uma área maior em função de novas informações surgidas, seja nos levantamentos de dados secundários ou nos levantamentos de campo. Somente ao final dos trabalhos, esta área estará claramente definida e descrita.

Já a área de influência do empreendimento é função direta dos seus impactos e, portanto, somente pode ser definida ao final dos trabalhos, após a realização da AIA. Desta forma, a definição da área de influência é uma conclusão do EIA, devendo assim ser apresentada, ao final do mesmo.

Ainda que esta questão seja óbvia, muitas vezes, os Termos de Referência oficiais dos órgãos de licenciamento exigem a definição da área de influência logo ao início dos EIAs, confundindo-se esta com a definição da área de estudos. Esta condição acaba por gerar discussões intermináveis sobre a influência do empreendimento em locais que, na verdade, deveriam estar incluídos na área de estudos, mas não necessariamente vão figurar na área de influência do mesmo após as avaliações de impacto. É que, na busca por um “diagnóstico de qualidade”, os Termos de Referência são focados em descrever detalhadamente levantamentos de dados primários na “área de influência do empreendimento”, definida antes mesmo da realização da AIA.

O Aprofundamento do Diagnóstico Ambiental é consequência da AIA, devendo ser de interesse do empreendedor e não necessariamente do órgão licenciador

Na medida em que se aplica a avaliação conservadora de impactos ambientais, a falta de informações bem embasadas no diagnóstico ambiental resulta em um conjunto de maior de impactos, ou em impactos com intensidade maior que o realmente deverá ocorrer.

Estes impactos elevados, quando não implicam na inviabilidade ambiental do empreendimento, geralmente implicam em medidas mitigadoras mais complexas e de maior custo que o efetivamente necessário.

Desta forma, o detalhamento do diagnóstico com estudos e levantamentos mais profundos, eventualmente com sazonalidade, são de interesse do empreendedor, e não necessariamente uma exigência dos órgãos licenciadores.

Além disso cabe ressaltar a importância dos diagnósticos detalhados, inclusive com sazonalidade, com a finalidade de geração do “back ground”, mais uma vez de maior interesse do empreendedor, pois representa a segurança do mesmo quanto a alterações existentes ou futuras do meio, não necessariamente relacionadas ao

empreendimento licenciado. Evidentemente, quando se utiliza a Avaliação Conservadora de Impactos, este “back ground” pode ser realizado sem uma vinculação temporal direta com a elaboração do EIA, podendo-se realizar tal detalhamento ao longo do processo de licenciamento, antes da etapa de implantação.

Assim, o EIA em si não demanda aprofundamento do diagnóstico, inclusive sazonalidade, ainda que estes estudos devam ser conduzidos independentemente do EIA e do processo de licenciamento, não por exigência dos órgãos licenciadores, mas para maior segurança do empreendedor, bem como menor investimento em programas ambientais decorrentes da Avaliação Conservadora de Impactos.

Sendo um prognóstico baseado em hipóteses, o processo de AIA demanda revisões ao longo da implantação, operação e desativação dos empreendimentos

Focados muito mais no diagnóstico do que na AIA, os EIAs tornam-se instrumentos burocráticos, verdadeiros compêndios sobre o meio ambiente na área de estudos, mas sem a eficácia desejada na AIA e na proposição de medidas mitigadoras. Finalizado o processo de licenciamento, os EIAs são esquecidos e substituídos pelas condicionantes da Licença Ambiental, as quais passam a ser a única fonte de referência para as garantias de controle ambiental do empreendimento licenciado.

Ocorre que as avaliações de impacto contidas em um EIA são prognósticos baseados em hipóteses. Mesmo quando baseadas em casos similares, é fundamental que estas hipóteses sejam confirmadas ou não. Mais do que isso, é necessário que se tenha conhecimento da real magnitude dos impactos ocorridos, e da eficiência das medidas mitigadoras aplicadas.

Assim, é absolutamente necessário que o EIA seja revisado, ao menos, em dois momentos: o primeiro após a implantação do empreendimento, para avaliar os impactos reais desta implantação e a eficiência das medidas mitigadoras adotadas, e o segundo após o início da operação do empreendimento, com as mesmas finalidades. Na verdade, seriam não menos importantes reavaliações periódicas ao longo da vida útil do empreendimento.

No caso de empreendimentos de mineração, haveria também um terceiro momento de reavaliação, que seria quando do fechamento do empreendimento após a exaustão das reservas minerais.

A melhor oportunidade para revisar os EIAs de forma a aferir a AIA e as medidas mitigadoras seria durante os processos de concessão de Licença de Operação e na revalidação periódica destas licenças. Mas, lamentavelmente, estas renovações não vêm sendo acompanhadas de uma revisão do EIA. Pelo contrário, é comum a utilização de outros instrumentos de renovação de licença ambiental, como por exemplo, os RADAs (Relatórios de Avaliação de Desempenho Ambiental). Estes documentos têm seus méritos como geradores de informações e estatísticas para os órgãos ambientais, mas não dispensam a revisão do EIA, que tem um papel fundamental para a efetividade do processo de avaliação e de mitigação dos impactos ambientais reais do empreendimento.

Novamente, ressalta-se a importância de que o EIA não seja entendido como um produto final a ser arquivado após a concessão da licença ambiental, mas sim um processo que perdura até o fechamento do empreendimento.

Conclusão

É urgente e necessário rediscutir o papel dos EIAs no processo de licenciamento ambiental. Em especial, é preciso considerar o foco e o conteúdo efetivo destes EIAs.

Não serão estudos profundos, que tenham a pretensão de esgotar o conhecimento do ambiente, que vão garantir a segurança necessária à decisão de viabilidade ambiental dos empreendimentos. O foco principal dos EIAs não pode ser o diagnóstico, mas sim a AIA e a proposição de medidas mitigadoras. Se esta avaliação for conduzida de forma conservadora e utilizando-se o princípio da precaução, pouco importa o nível de profundidade do diagnóstico.

Nestas condições, o aprofundamento do diagnóstico é de maior interesse do empreendedor do que do órgão de licenciamento ambiental, e não deveria ser este o foco dos Termos de Referência destes órgãos.

Mais importante que a própria AIA realizada quando do licenciamento inicial do empreendimento, é a revisão periódica do EIA. Somente através desta revisão é possível confirmar a natureza e a magnitude dos impactos reais gerados pelo empreendimento, bem como a eficiência das medidas mitigadoras adotadas. Neste contexto o EIA deve ser assim entendido como um processo e não como um produto final.

Assim, a efetividade dos resultados do licenciamento ambiental está no estabelecimento do foco, que é a AIA e a proposição das medidas mitigadoras, bem como sua reavaliação e acompanhamento periódico, na forma de um processo contínuo de EIA.

Referências Bibliográficas

- 1) BRANDT, WILFRED & FONSECA, SERGIO AVELAR. ***Deficiências nos processos de licenciamento ambiental e conseqüências na efetividade de seus resultados.*** Artigo produzido para a 1ª Conferência da REDE de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos - Lisboa, 2010.
- 2) SANCHEZ, LUIZ HENRIQUE. ***Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos.*** São Paulo, 2008.
- 3) ICMM – International Council on Mining & Metals: ***Good Practice Guidance on Health Impact Assessment – London, 2010.***