

O estudo prévio de impacto ambiental no estado de São Paulo*

José Carlos Barbieri**

Sumário: 1. Introdução; 2. Estudo de Impacto Ambiental; 3. O EIA na legislação brasileira; 4. EIA/Rima na legislação paulista; 5. Considerações finais.

Palavras-chave: meio ambiente; política ambiental; legislação ambiental; licenciamento ambiental; avaliação de projetos; avaliação de impacto ambiental; relatório de impacto ambiental.

Apresentação dos principais aspectos da legislação do estado de São Paulo referentes ao estudo prévio de impacto ambiental e de seu respectivo relatório (EIA/Rima). Recentes mudanças que representam um avanço considerável no sentido de flexibilizar a utilização desse importante instrumento de política ambiental.

Environmental impact assessment in the state of São Paulo

The purpose of this paper is to present the main aspects of the state of São Paulo legislation concerning environmental impact assessment and the respective report and to call attention to some new alterations that mean considerable progress in order to make flexible the utilization of this important instrument of environmental policy. These changes permit to simplify the procedure for evaluating environmental impact for small and medium projects and simultaneously avoid making it banal. Furthermore, these changes reaffirm the importance of the involvement of community groups and non-governmental organizations in this procedure. Finally, this article brings a brief guide to help elaborate the preliminary environmental report, the first step in the new procedure, according to the state of São Paulo legislation.

1. Introdução

A preocupação com os problemas ambientais deu-se lentamente e de modo muito diferenciado entre os diversos agentes, indivíduos, governos, organizações internacionais, entidades da sociedade civil etc. Pode-se pensar numa evolução que seguiu as seguintes etapas. A primeira etapa baseia-se na percepção de problemas ambientais localizados e atribuídos a ignorância, negligência, dolo ou indiferença das pessoas e dos agentes produtores e consumidores de bens e serviços. As ações governamentais para coibir essas práticas são de natureza reativa, corretiva e repressiva, tais como proibições, multas e atividade típicas de controle da poluição. Do ponto de vista tecnológico, a solução é o controle da poluição

* Artigo recebido em jan. e aceito em mar. 1996.

** Professor do Departamento de Administração da Produção, Logística e Operações Industriais da EAESP/FGV (POI); coordenador do Centro de Estudos de Gestão Empresarial e Meio Ambiente da EAESP/FGV (Ceama).

após a sua geração, combatendo seus efeitos no final do processo produtivo (*end-of-pipe pollution control*), também de acordo com uma abordagem corretiva. Numa segunda etapa, a degradação ambiental é percebida de modo mais amplo. A gestão inadequada dos recursos, além das causas já citadas, é tida como a causa básica dos problemas percebidos. Às práticas corretivas e repressivas se acrescentam novos instrumentos de intervenção governamental voltados para a prevenção da poluição e a melhoria dos sistemas produtivos, como são, por exemplo, o estímulo à substituição de processos produtivos poluidores ou consumidores de insumos escassos por outros mais eficientes e limpos (*clean production*), o zoneamento industrial e o estudo prévio de impacto ambiental.

Considera-se a *National Environmental Policy Act* (Nepa), uma lei norte-americana de 1968, como a primeira do mundo a estabelecer a obrigatoriedade de um estudo prévio sobre o impacto associado à implementação de projetos, programas e atividades do governo federal dos EUA capazes de gerar efeitos nocivos sobre o meio ambiente. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) desempenhou um papel importante na disseminação dessa prática, principalmente entre os países não-desenvolvidos. A importância desse instrumento de política ambiental foi reconhecida na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente, ou Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992. De acordo com o Princípio nº 17 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades propostas que tenham probabilidade de causar impacto adverso significativo no ambiente.

2. Estudo de Impacto Ambiental

Stanley e Corselle (1989:225), referindo-se à legislação da Comunidade Européia, mostram que os procedimentos para estudar previamente os impactos ambientais de projetos objetivam identificar, descrever e avaliar seus efeitos diretos e indiretos sobre: a) o ser humano, a flora e a fauna; b) o solo, o ar, a água, o clima e a paisagem; c) os ativos materiais e as heranças culturais; e d) a interação desses fatores. De acordo com o Pnuma (1991), o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um processo formal de estudos utilizados para prever as conseqüências produzidas no ambiente por um projeto de desenvolvimento. Para isso, o EIA deve verificar problemas, conflitos e agressões aos recursos naturais que afetem a viabilidade do projeto e também verificar como o projeto poderá causar danos à população, ao meio físico e aos empreendimentos circunvizinhos. Ainda conforme esse documento do Pnuma, o objetivo do EIA é garantir que problemas potenciais sejam previstos e tratados num estágio preliminar do planejamento do projeto. Assim, os resultados obtidos nesses estudos devem ser comunicados aos diferentes grupos com interesses no projeto.

Para fins do EIA, entende-se por impacto ambiental qualquer mudança líquida, positiva ou negativa no ambiente natural e social decorrente de uma atividade ou de um empreendimento proposto. A identificação e a avaliação de impactos exigem estudos profundos do ecossistema que deverá abrigar o empreendimento proposto, bem como da sua população e de suas práticas e costumes. Daí a necessidade de conduzir o EIA de modo metódico, através de um projeto específico que leve em conta as características do empreendimento e do meio físico, biológico e antrópico a fim de: a) identificar o mais completamente possível os impactos do empreendimento sobre o meio ambiente, os quais podem ser positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e mediatos, permanentes e temporários, reversíveis e irreversíveis; b) propor medidas corretivas e mitigadoras; c) esclarecer os diferentes públicos interessados; e d) permitir o controle posterior, caso o empreendimento seja aprovado. Assim, o EIA deve ser um processo formal, tanto para o empreendedor que o executa, quanto para o poder público, que o exige e toma decisões baseadas em seus resultados. Na maioria dos países que utilizam esse instrumento de política ambiental, a aprovação do EIA por parte do órgão governamental competente é condição necessária para a continuidade do processo de licenciamento do empreendimento proposto. Esse é o caso do Brasil, como se verá a seguir.

O estudo prévio de impacto ambiental é importante não só para o país, a região e o município, mas também para o próprio proponente, que pode ser inclusive uma entidade do poder público. Seu objetivo é tomar ciência antecipadamente das agressões ao meio ambiente físico, biológico e humano decorrentes de certos tipos de obras e atividades. Para o órgão ambiental, esse estudo orienta suas decisões quanto à aprovação ou não do projeto em questão; para o proponente, permite que o projeto seja aperfeiçoado, o que aumenta a sua segurança e permite a elaboração de medidas de mitigação e de programas de monitoramento dos impactos negativos identificados nos estudos de avaliação. Dessa forma, esse estudo deve ser entendido como uma etapa integrante do próprio projeto de obra ou de atividade potencialmente causadora de degradações significativas no meio ambiente físico, biológico e humano.

3. O EIA na legislação brasileira

A primeira experiência de EIA no Brasil se deu antes de haver uma legislação que o tornasse obrigatório e definisse critérios e procedimentos básicos para a sua realização. Em 1972, no projeto da hidrelétrica de Sobradinho, o Banco Mundial exigiu a realização de um EIA como condição para seu financiamento. A partir das reuniões diplomáticas e técnicas promovidas pela ONU no final da década de 60, que serviram para preparar a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, de 1972, em Estocolmo, as principais agências de fomento e desenvolvimento internacionais, como BID, Bird, Onudi, Pnud etc., começaram a exigir o EIA como condição para aprovar empréstimos e outras for-

mas de auxílio para projetos de grande porte. Esses EIAs pouco fizeram para impedir a degradação ambiental dos respectivos projetos, quer pela falta de uma legislação específica, quer pela falta de liberdade de expressão que permitisse a opinião pública se manifestar.

Com a Lei nº 6.803/80, que dispõe sobre o zoneamento industrial, o EIA aparece pela primeira vez no âmbito da legislação federal, porém sem definições e critérios (art. 10º, § 3º). A Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), relaciona o EIA como um dos instrumentos da PNMA (art. 9º, III). A Constituição Federal de 1988 estabelece que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações* (art. 225, caput). Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público, entre outras providências, exigir, na forma de lei, para a 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, IV).

Com o Decreto nº 88.351/83, que regulamentava a Lei nº 6.938/81 até junho de 1990, o EIA tornou-se parte integrante do processo de licenciamento de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores ou causadores de degradação ambiental (art.18). A nova regulamentação estabelecida pelo Decreto nº 99.274/90 manteve essa exigência, determinando que, para a finalidade de licenciamento, o EIA deverá conter, entre outros, os seguintes itens: a) diagnóstico ambiental da área; b) descrição da ação proposta e suas alternativas; c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos (art. 17, § 1º). Conforme esse decreto, o poder público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: a) licença prévia, para a fase preliminar de planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais e federais de uso do solo; b) licença de instalação, autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do projeto executivo aprovado; e c) licença de operação, autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle da poluição, de acordo com o previsto nas licenças prévia e de instalação (art. 19).

A Constituição Federal de 1988 estabelece a competência concorrente entre a União e os estados para legislar em matéria ambiental (art. 24; VI, VII e VIII). No âmbito da legislação ambiental concorrente, as normas federais devem limitar-se aos preceitos de ordem geral (art. 24, § 1º). As normas gerais para a realização do EIA e do seu respectivo Rima estão dispostas em diversos atos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Os estados e o Distrito Federal podem acrescentar outras normas específicas, segundo suas conveniências, para atender a suas peculiaridades, desde que não colidam com as normas gerais

federais. Os municípios não possuem competência para legislar sobre EIA, nem para apreciar estudos dessa natureza, mas podem, por exemplo, exigir dos estados a realização de EIAs com respeito às obras geradoras de impactos ambientais significativos em seus territórios, bem como estabelecer exigências adicionais que atendam às especificidades locais. Vale lembrar que compete aos municípios elaborar normas específicas que atendam o interesse local e suplementem a legislação federal e estadual no que couber, conforme estabelece a Constituição Federal (art. 30, I e II).

A Resolução nº 1 de 1986 do Conama estabeleceu os critérios básicos e as diretrizes para uso e implementação de EIA, como instrumento do PNMA, de acordo com a Lei nº 6.938/81. Conforme essa resolução, considera-se 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: a) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) as atividades sociais e econômicas; c) a biota; d) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e) a qualidade dos recursos ambientais (art. 1º).

De acordo com o art. 2º da Resolução nº 1/86 do Conama, 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, art. 48, do Decreto-Lei nº 32/66;
- V — oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI — linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230kW;
- VII — obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como barragens para quaisquer fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos de água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias e diques;
- VIII — extração de combustível fóssil (petróleo, xisto e carvão);

IX — extração de minério, inclusive os da classe II, definidos 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 — complexos e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hidróbios);

XIII — distritos industriais e zonas estritamente industriais (ZEI);

XIV — exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100ha ou menores, quando atingir áreas significativas em termos de percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV — projeto urbanístico, 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, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a 10t por dia;

XVII — projetos agropecuários que completem áreas acima de 1.000ha ou menores, neste caso quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental;¹

XVIII — nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.²

Além das atividades aí relacionadas, depende de EIA a serem submetidos ao Ibama o licenciamento de atividades que por lei sejam de competência privativa da União (art. 3º). O EIA também é necessário para o licenciamento do parcelamento e remembramento do solo, bem como da construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades que alteram as características naturais das zonas costeiras, de acordo com a Lei nº 7.661 de 1988 (art. 6º). A Resolução nº 5/88

¹ Acrescentado pela Resolução nº 11/86 do Conama.

² Acrescentado pela Resolução nº 5/87 do Conama.

do Conama determinou que ficam sujeitas a licenciamento as obras de saneamento para as quais seja possível identificar modificações ambientais significativas. Como já mostrado, a Resolução nº 1/86 do Conama usa a exemplificação (*tais como*) para indicar os tipos de atividades ou empreendimentos modificadores do ambiente que dependem da aprovação de EIA e de seu respectivo Rima por órgão estadual competente, ou federal em caráter supletivo (art. 2º). Sendo de caráter exemplificativo, os órgãos governamentais ambientais podem exigir a realização de EIA para outros tipos de empreendimentos não explicitamente citados neste artigo. E não poderia ser de outro modo, pois a Constituição Federal refere-se a qualquer *instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente* (art. 225, IV).

O art. 2º da Resolução nº 1/86 do Conama tem sido objeto de inúmeras críticas, pois permite aos órgãos governamentais exigir a realização de EIA para qualquer empreendimento. Se tal vier a ocorrer, esse importante instrumento de política ambiental corre o risco de ser banalizado. O EIA deve ser utilizado apenas para os projetos que, pelo seu vulto e pela incerteza quanto aos seus possíveis impactos, exigem um estudo especial mais detalhado e, conseqüentemente, mais demorado. Para os empreendimentos menores, ou cujos principais impactos, dada a sua repetitividade, já são conhecidos, ele pode ser substituído por medidas de prevenção e controle dos danos ambientais. A Resolução nº 10/90 do Conama vem de encontro a esse argumento, pois estabeleceu a possibilidade de dispensa do EIA e respectivo Rima, a critério do órgão ambiental competente, para os empreendimentos voltados para a extração de minerais de emprego imediato na construção civil (mineral da classe II, conforme o Decreto-Lei nº 227/67), em função de sua natureza, porte, localização e demais peculiaridades. Na hipótese de dispensa do EIA/Rima, o empreendedor deverá apresentar um Relatório de Controle Ambiental (RCA), elaborado de acordo com diretrizes estabelecidas pelo órgão ambiental competente.

A rigor, o EIA/Rima deveria ser exigido apenas para os projetos de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental e não para os que já existem. No entanto, tem sido comum exigir a realização desse tipo de estudo para empreendimentos em operação, principalmente os de grande vulto, tais como refinarias de petróleo, terminais portuários, mineradoras etc., muitos deles instalados antes da vigência da atual legislação sobre EIA/Rima. Nesse caso, o estudo prévio de impacto só se justificaria nos casos previstos de expansão dos empreendimentos existentes ou mudanças significativas em seus regimes de operação. Além dessas hipóteses, o estudo dos impactos referentes a obras e atividades em funcionamento se justificam para a elaboração de planos de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais.

Relatório de Impacto Ambiental

A Resolução nº 1/86 do Conama diferencia o EIA do Rima, conforme tradição já consagrada no mundo todo. O EIA é o estudo mais amplo, envolvendo identificação e classificação de impactos, predição de efeitos, pesquisas de campo, análises laboratoriais, valoração monetária dos recursos ambientais etc. O Rima deve expressar todos esses trabalhos de modo conclusivo, trazendo uma avaliação valorativa que identifique se o projeto é ou não nocivo ao meio ambiente e em que medida. Deve incluir também medidas mitigadoras dos impactos negativos, programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos e recomendações quanto às alternativas mais favoráveis. O art. 9º da citada resolução apresenta uma lista de tópicos que o Rima deverá conter, sem o qual não será aceito pelo órgão competente.

O EIA e seu respectivo Rima devem ser elaborados por uma equipe multidisciplinar habilitada e não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto (art. 7º). A legislação quer com isso resguardar o interesse público desse instrumento de política ambiental, retirando-o da esfera das equipes internas, subordinadas ao proponente do projeto em análise. Dito de outro modo, o EIA deve resultar de uma equipe independente para assegurar a isenção e o seu caráter público. Todos os dispêndios referentes à realização do EIA e do respectivo Rima devem correr por conta exclusiva do proponente do projeto (art. 8º). A Resolução nº 1/86 do Conama estabelece que o órgão governamental competente, estadual, federal ou, quando couber, o município, terá um prazo para se manifestar de modo conclusivo sobre o Rima apresentado (art. 10º).

Uma característica fundamental do EIA e do Rima é a sua publicidade, conforme estabelece a atual Constituição Federal no art. 225, IV, já comentado. O princípio da publicidade plena admite restrição para os casos que contenham sigilo industrial, cabendo ao proponente do projeto ou empreendedor demonstrar a necessidade de resguardar tal sigilo. Trata-se de providência necessária para impedir que o proponente sonegue informações importantes para o EIA/Rima sob a alegação de sigilo industrial. A possibilidade de restringir o acesso público aos segredos industriais também é uma tradição na legislação mundial. Para assegurar a publicidade não basta apenas tornar acessível a documentação resultante dos estudos realizados. Assim, agiu corretamente o Conama ao determinar que o Rima deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustrada por mapas, quadros, cartas, 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 (Resolução nº 1/86 do Conama, art. 9º, parágrafo único).

A Resolução nº 9/87 disciplina as audiências públicas previstas na Resolução nº 1/86. Seu objetivo é expor aos interessados o conteúdo do EIA e do Rima correspondente, para dirimir dúvidas e colher críticas e sugestões, ressalvado o

sigilo industrial, quando houver. Nos estados onde a legislação não estabelece a obrigatoriedade de audiência pública para todos os casos em que o EIA se aplica, a audiência poderá ser requerida, para cada caso específico, por entidade civil, pelo Ministério Público ou por um mínimo de 50 cidadãos. Havendo esse requerimento, a audiência torna-se obrigatória e qualquer licença concedida antes de sua realização não terá validade (Resolução nº 9/87 do Conama, art. 2º). Poderá haver mais de uma audiência pública, caso se constate a existência de vícios no Rima ou nos procedimentos para torná-lo público, por exemplo defeitos no edital de convocação. As atas das audiências, seus anexos e o próprio Rima servem de base para a análise e o parecer final do órgão licenciador quanto à aprovação ou não do projeto (Resolução nº 9/87 do Conama, art. 5º).

Os procedimentos para tornar público o EIA e seu Rima envolvem: a) acesso às cópias do Rima em centros de documentação; b) divulgação da existência desse material; c) uma fase de comentários a serem feitos por órgãos públicos e demais interessados; e d) realização de audiências públicas para discussão do Rima. Os comentários podem ser feitos por qualquer pessoa física ou jurídica interessada, tais como órgãos de classe, sindicatos, instituições de ensino e pesquisa, órgãos governamentais, indivíduos, grupos e empresas. O próprio proponente pode comentar o Rima concernente ao seu projeto, pois o estudo dos impactos e o Rima resultante devem ser elaborados por equipes independentes do proponente do projeto, conforme já mostrado. Os comentários devem ser feitos sempre por escrito e, dessa forma, anexados ao processo. A abertura da fase de comentários deve ser precedida de comunicação em veículo de publicação oficial, como o *Diário Oficial* da União ou do estado, bem como em periódicos de grande circulação.

Concluindo, para realizar o EIA e seu respectivo Rima, a equipe responsável deve: a) definir o escopo dos estudos para que nenhum aspecto importante deixe de ser considerado; b) definir a metodologia a ser adotada; c) coletar informações técnicas, científicas, econômicas e sociais, bem como explicitar os conflitos de interesses entre os diversos agentes envolvidos; d) tratar essas informações no sentido de responder questões como aquelas exemplificadas no início desse trabalho; e e) consubstanciar esses estudos num relatório (Rima). A publicação do Rima e de outras informações obtidas durante o processo de estudos e a participação do público, quer diretamente, quer através de representantes ou de órgãos públicos, complementam os estudos da equipe responsável pelo EIA. Esses estudos são em geral bastante dispendiosos, pois demandam equipes multidisciplinares especializadas, levantamento de informações detalhadas e análises complexas sobre os múltiplos aspectos do meio ambiente e do empreendimento. Tommasi (1994:33), com base em estudos internacionais, mostra que o custo desses estudos varia de 0,5 a 2% do valor do projeto e que, segundo a Comissão Econômica da Europa (Unece), eles necessitam de 12 a 18 meses para a sua realização.

4. EIA/Rima na legislação paulista

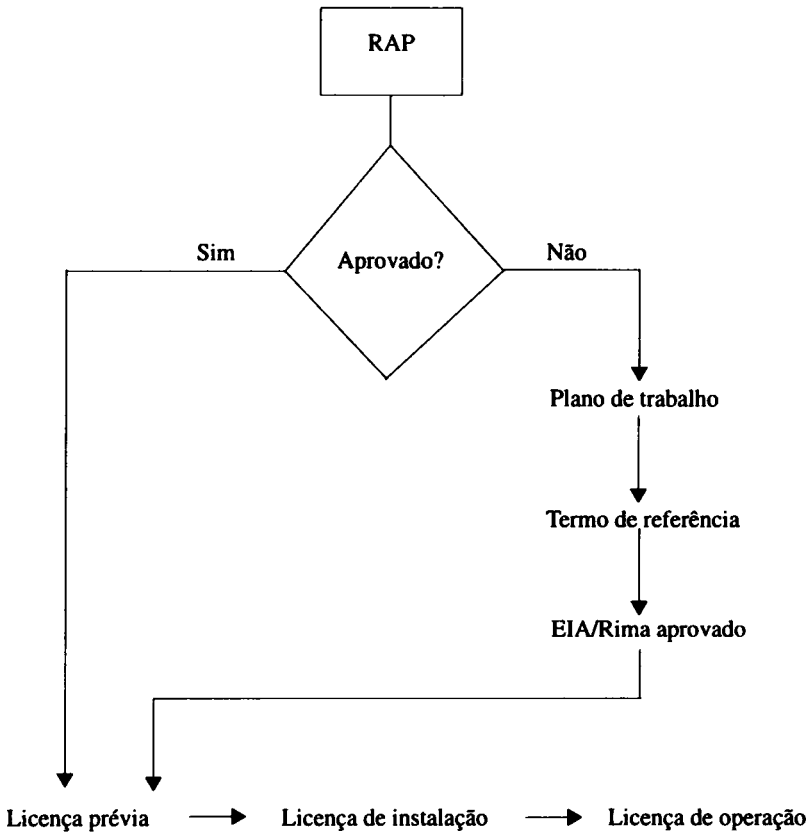
O estado de São Paulo tem adotado um entendimento mais flexível em relação aos empreendimentos que necessitam de EIA/Rima, o que, como foi visto, é uma providência desejável. Por exemplo, os projetos de ampliação e duplicação de empreendimentos ficam sujeitos à exigência de EIA/Rima apenas nos casos em que se situem em áreas de interesse ambiental, tais como áreas tombadas, áreas cobertas pela Mata Atlântica e áreas de montante de captação de água para fins de abastecimento público. O licenciamento ambiental de empreendimentos minerários, conforme estabelece a Resolução nº 26/93 da Secretaria do Meio Ambiente (SMA), deverá ser instruído com o Relatório de Controle Ambiental (RCA), que poderá ser simplificado para os pequenos empreendimentos; além disso, o EIA/Rima poderá ser dispensado, desde que apresentado e aprovado o Plano de Controle Ambiental (PCA). A idéia presente nessa resolução é não exigir EIA/Rima para qualquer empreendimento ou atividade geradora de impactos, desde que estes sejam previamente conhecidos e possam ser controlados segundo as normas e padrões vigentes.

A Resolução nº 42/94 da SMA, que estabelece os procedimentos para a elaboração de EIA/Rima no estado de São Paulo, também estabeleceu que o licenciamento ambiental se dará através de licença prévia, licença de instalação e licença de operação ou de funcionamento. Com isso o estado se adaptou ao esquema de licença tríplice, conforme havia sido estabelecido na legislação federal através da regulamentação da Lei nº 6.938/81. Essa resolução criou três instrumentos que devem anteceder a elaboração de EIA/Rima, nos casos em que se aplicam, a saber: o Relatório Ambiental Preliminar (RAP), o Plano de Trabalho e o Termo de Referência. A figura da página seguinte ilustra o processo para a obtenção desse licenciamento no estado de São Paulo.

O proponente de empreendimento previsto no art. 2º da Resolução nº 1/86 do Conama deverá requerer licença ambiental instruído com um RAP, conforme roteiro de orientação estabelecido pela SMA. Para os empreendimentos sujeitos à licença da Cetesb, por serem fontes de poluição, conforme estabelece o regulamento da Lei nº 997/76 instituído pelo Decreto nº 8.468/76, o requerimento deverá ser dirigido inicialmente àquele órgão, que o encaminhará à SMA com as considerações preliminares que julgar pertinente. Exemplos de empreendimentos considerados fontes de poluição de acordo com esse regulamento: loteamentos e desmembramentos, construção, reconstrução ou reforma de prédio destinado à instalação de uma fonte de poluição, instalação de uma fonte de poluição em prédio já concluído, instalação, ampliação ou alteração de uma fonte de poluição. Depósitos comerciais atacadas de produtos químicos e inflamáveis, hospitais, sanatórios, maternidades, hotéis e motéis que queimem combustíveis sólidos e líquidos, usinas de concreto e de concreto asfáltico são outros exemplos de atividades que dependeram de licença segundo o regulamento citado. O mesmo vale para as

atividades industriais de um modo geral, excetuando algumas poucas, tais como confecção de roupas, padarias etc.

Figura
O RAP e o EIA/Rima na legislação paulista



Fonte: Adaptado de CPLA/SMA, s.d., p. 3.

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. O Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais da Secretaria do Meio Ambiente (Daia/SMA) analisará o RAP e as manifestações escritas, podendo: indeferir o pedido de licença em razão de impedimentos legais ou técnicos; exigir a apresentação de EIA/Rima; ou dispensá-lo. Caso a SMA decida dispensar o EIA/Rima, o empreendimento receberá uma licença prévia.

Se a decisão da SMA for pela exigência de EIA/Rima, o interessado deverá submeter à SMA um Plano de Trabalho para a sua elaboração, explicitando a metodologia e o conteúdo dos estudos, levando em consideração as manifestações escritas durante a apreciação do RAP e as que forem feitas durante a audiência pública, se houve alguma. Esse Plano de Trabalho deverá ser apresentado no prazo de 180 dias, contados da data de publicação da decisão exigindo a realização do EIA/Rima. Ultrapassado esse prazo, o proponente deverá atualizar as informações contidas no RAP ou demonstrar a sua atualidade. Com base nesse Plano de Trabalho, no RAP, nas manifestações escritas e em outras informações, o Daia/SMA definirá o Termo de Referência, que é um roteiro ou conjunto mínimo de quesitos que deverá ser considerado na elaboração do EIA/ Rima, e fixará o prazo para a sua realização.

O Daia/SMA, ao receber o Rima de um projeto ou empreendimento, deverá anunciar pela imprensa local o início do prazo de 45 dias para solicitação de audiência pública e proceder a uma análise completa e detalhada do mesmo no prazo máximo de três meses. Durante a análise, esse órgão poderá solicitar ao empreendedor informações complementares sobre o EIA/Rima. Sempre que isso ocorrer, o prazo de análise será interrompido e reiniciado quando da entrega formal das complementações exigidas. Terminada a análise, o Daia/SMA deverá emitir relatório sobre a qualidade do EIA/Rima, informando se o mesmo demonstra a viabilidade ambiental do empreendimento e sugerindo recomendações para as diferentes etapas do licenciamento. O relatório do Daia/SMA deverá considerar as manifestações escritas encaminhadas ao longo do processo e as realizadas durante a audiência pública. Publicada a súmula desse relatório, a Secretaria Executiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) encaminhará o mesmo e o Rima a uma das câmaras técnicas do Consema, que deverá analisar o empreendimento ouvindo o proponente, técnicos da SMA e outros segmentos sociais interessados. Após essa análise, a câmara técnica responsável emitirá um parecer recomendando a aprovação ou não do empreendimento e o qual será encaminhado ao plenário do Consema, que é o órgão competente para aprovar ou não o empreendimento objeto do EIA/Rima.

Por decisão própria, o Consema somente aprecia os EIA/Rima que forem indicados por quaisquer de seus membros; os demais serão apreciados pela SMA através do seu secretário. Essa é uma boa medida, pois o Consema, como órgão central do Sistema Estadual do Meio Ambiente, deve atuar fundamentalmente na formulação da política ambiental, delegando as decisões referentes a empreendimentos menores ou de impactos conhecidos aos órgãos executivos e avocando para si apenas aqueles casos de maior vulto e complexidade. O estado de São Paulo apresenta números significativos de estudos de impacto ambiental. De janeiro de 1987 até 9-11-1995 foram submetidos 336 processos ao Daia/SMA, sendo 170 aprovados e 92 reprovados, e estando 74 em diferentes estágios de tramitação, isto é, em análise pelo Daia/SMA, aguardando informações complementares por parte do proponente ou manifestação do Consema. Dos aprovados, 66

referiam-se à extração mineral, tratando-se, na sua maioria, de pequenos empreendimentos de extração de areia; dos reprovados, a maioria referia-se a essa área.

Após o recebimento do Rima, o Daia/SMA anunciará pela imprensa local o início do prazo de 45 dias para solicitação de audiência pública. A audiência pública é obrigatória no estado de São Paulo, conforme dispõe a Constituição estadual de 1989, no art. 192, § 2º. A Deliberação nº 15/90 do Consema entende por audiências públicas as reuniões com 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). Essas audiências são eventos públicos, permitindo a presença de qualquer pessoa ou entidade interessada no objeto de discussão (art. 2º). Elas serão convocadas pela Secretaria do Meio Ambiente (SMA) ou por deliberação do Consema, através do *Diário Oficial* e de periódicos de grande circulação, e deverão ser realizadas sempre no município onde será implantada a obra ou o empreendimento em questão. As audiências públicas também poderão ser realizadas na capital do estado, caso os impactos atinjam mais de um município.

Relatório Ambiental Preliminar

Como foi visto, o RAP é o primeiro documento para a obtenção do licenciamento ambiental no estado de São Paulo. De acordo com um roteiro elaborado pela Coordenadoria de Planejamento Ambiental da SMA (CPLA/SMA), o RAP deverá apresentar os seguintes elementos:

— *Objeto do licenciamento*, indicando a natureza e o porte do empreendimento, projeto ou atividade objeto do licenciamento.

— *Justificativa do empreendimento*, projeto ou atividade em função da demanda a ser atendida, demonstrando, quando for o caso, a inserção do mesmo no planejamento regional ou setorial. Neste item deve-se também apresentar as alternativas tecnológicas e de localização estudadas e justificar a alternativa adotada.

— *Caracterização do empreendimento* através de informações sobre: a localização do empreendimento proposto, considerando o(s) município(s) atingido(s) e as bacias hidrográficas e enquadrando os corpos de água nas suas respectivas classes de uso e coordenadas geográficas, informações que deverão constar em carta topográfica oficial com escala mínima de 1:50.000; as características técnicas do empreendimento, apresentadas em planta planialtimétrica em escala compatível; as obras e as ações necessárias à sua implementação, apresentando o cronograma de implantação e estimando a mão-de-obra necessária nessa fase e o custo total.

— *Diagnóstico ambiental preliminar* da área de influência do empreendimento através de informações que reflitam as condições atuais do meio físico, biológico

e sócio-econômico. Para isso são necessárias informações sobre a delimitação dessa área; sobre a compatibilidade do empreendimento com a legislação federal, estadual e municipal envolvida, dando especial atenção às áreas de interesse ambiental, mapeando as restrições à ocupação; sobre as áreas de vegetação nativa ou de interesse para a fauna; sobre o uso e a ocupação atuais do solo; sobre a infra-estrutura existente e as atividades sócio-econômicas. São exemplos de áreas de interesse ambiental citadas no roteiro elaborado pela CPLA/SMA: unidades de conservação, como parques, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental (APA); áreas incluídas no Código Florestal como sendo de Preservação Permanente; áreas de ocorrência de Mata Atlântica; áreas tombadas pelo Condephaat da Secretaria da Cultura; áreas a montante de captações e de proteção de mananciais; áreas de interesse científico e histórico e de manifestações culturais ou etnológicas da comunidade; sítios e monumentos geológicos e arqueológicos etc. Na fase de diagnóstico, deve-se ainda caracterizar a área quanto a sua susceptibilidade a ocorrências de processos de dinâmica superficial, com base em dados geológicos e geotécnicos.

— *Identificação dos principais impactos ambientais* que poderão ocorrer em função das ações previstas para a implantação do empreendimento e sua operação, tais como conflito no uso do solo e da água, intensificação do tráfego na área, valorização ou desvalorização imobiliária, impacto sobre a infra-estrutura existente, desapropriações, realocação de populações, remoção da cobertura vegetal, alteração do regime hídrico, erosão, assoreamento etc.

— *Medidas mitigadoras*, compensatórias ou de controle ambiental que levem em conta os impactos identificados conforme foi mostrado, indicando os responsáveis pela sua implementação e o respectivo cronograma de execução.

Além desses itens que irão formar o núcleo do RAP, este também deverá incluir os seguintes documentos: relação da equipe técnica que elaborou o RAP; laudo de vistoria ou protocolo do Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais (DEPRN) e certidão de conformidade de uso do solo da prefeitura municipal. A equipe técnica responsável pela elaboração do RAP não necessita ser independente do empreendedor, como é exigido para o EIA/Rima. Como percebe pelo roteiro elaborado pela CPLA/SMA, o RAP pode exigir um esforço menor do que seria necessário para elaborar um EIA/Rima, mas está longe de ser algo simples e superficial. O RAP certamente é um instrumento mais adequado para os empreendimentos de menor dimensão ou que possuam áreas de influência reduzidas, ou ainda que envolvam tecnologia madura ou conhecida, e poderá representar para as empresas, principalmente as de pequeno e médio portes, um alívio em termos de custo e de tempo.

5. Considerações finais

A criação de instrumentos de natureza preventiva, como os estudos prévios de impacto ambiental, representou um avanço considerável na ação governamental sobre o meio ambiente. Seu objetivo básico é agir na fase de planejamento do projeto de um empreendimento para evitar danos ao ambiente físico, biológico e social, criando assim oportunidades para aperfeiçoar o projeto, quer do ponto de vista do poder público responsável por autorizações e licenciamentos, quer para o empreendedor, que pode melhorar o projeto, evitando futuros problemas e a acumulação de passivos ambientais que venham a inviabilizar o seu empreendimento. A experiência mostra que as modificações durante essa fase são mais fáceis de serem realizadas e custam menos do que as mudanças efetuadas após a implantação.

Esse instrumento não deve ser utilizado para qualquer tipo de empreendimento, mesmo os que possam causar danos ambientais, desde que estes sejam conhecidos antecipadamente e para os quais já existam soluções conhecidas. O EIA, como está regulado hoje, é um instrumento para grandes empreendimentos, e seria conveniente criar procedimentos específicos para os de pequeno e médio portes. Dada a complexidade de todo o processo, do qual as audiências públicas constituem fases importantes, esse instrumento deveria ficar reservado apenas para os grandes empreendimentos, públicos ou privados, bem como para os que envolvem tecnologias pioneiras. Os demais, principalmente os de pequeno e médio portes podem ser aprovados com base em relatório ambiental preliminar e nas providências incluídas no projeto que incorporem as melhores soluções existentes. Nesse aspecto a legislação paulista já apresenta avanços, mas outros ainda serão necessários para que esse instrumento realmente contribua de modo efetivo para a política ambiental do estado, evitando-se a sua banalização por ser frequentemente exigido onde outros instrumentos seriam mais adequados.

Referências bibliográficas

Coordenadoria de Planejamento Ambiental/Secretaria do Meio Ambiente (CPLA/SMA). *RAP Geral*. São Paulo, CPLA/SMA, s.d. mimeog.

Stanley, Johnson & Corselle, Guy. *The environmental policy of the European communities*. London, Graham & Trotman, 1989.

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma). *Levantamento de impacto ambiental*. Bangkok, Tailândia, Pnuma, Escritório Regional Ásia e Pacífico, s.d. Tradução publicada pela *Revista SOS: Saúde Ocupacional e Segurança*, 26, jan./dez. 1991.

Tommasi, Luiz Roberto. *Estudo de impacto ambiental*. São Paulo, Cetesb, 1994.