

Ética socioambiental no Brasil e no mundo: integrando perspectivas para compreendê-la melhor

Socioenvironmental ethics in Brazil and the World: comprehending it better through integrating perspectives

Jefferson Brito

Natassya Ximenez de Souza Rodrigues¹

Resumo

A relação do homem com o meio ambiente é tema bastante discutido, principalmente nos últimos anos, com a emergente crise ambiental. Este trabalho aborda questões morais, políticas e legislativas desta relação. A crise da moral, movida pelo capitalismo, levou a sistemas administrativos e legislativos ineficientes, principalmente no caso brasileiro, e à ineficiência de seu programa de proteção ao meio ambiente. Estudos com elevados graus de subjetividades são usados para legitimar atividades, resultando em desperdício de recursos, como é o caso das Avaliações de Impactos Ambientais (AIA). Propõe-se impedir o conflito de interesses nas AIA, por meio, de um painel independente composto por representantes da comunidade, garantindo ao menos que a subjetividade dos estudos sejam alinhadas aos afetados pelo empreendimento. Contudo, quaisquer medidas tomadas devem ser acompanhadas de uma mudança no comportamento individual e coletivo, caso contrário persistirá a “tragédia dos comuns”.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; crise ambiental; ética ambiental; política ambiental

Abstract

The relationship between humans and the environment has been widely discussed, specially recently with the emerging of global environmental crisis. This essay discusses the moral, political and legal issues within this relationship. The moral crisis, driven by capitalism economy, lead to legal and administrative inefficiencies especially in the Brazilian case and of ineffectiveness of its environmental protection program. Highly subjective studies legitimize enterprises, resulting in the waste of resources, which is the case of environmental impact assessment (EIA). It is proposed to undermine the conflict of interests' within EIA through the creation of an independent panel composed of local community representatives, assuring at least the subjectivity will favor those affected by the project. However, any measures taken should be accompanied by individual and collective behavior change, otherwise, the “tragedy of the commons” will persist.

¹ <http://lattes.cnpq.br/2058508862195731>

Key words: environmental licensing; environmental crisis; environmental ethics; environmental policy

Introdução

A relação do ser humano com a natureza é um tema constantemente debatido nas esferas sociais, políticas, científicas e religiosas. A não tão recente crise ambiental, fruto dessa relação, que é desequilibrada, expõe a importância na revisão de valores fundamentais para qualidade de vida humana. Esses valores são essenciais para a interação sustentável com a natureza e para o bem-estar social (SIQUEIRA, 2009).

Neste artigo pretende-se fazer um breve apanhado de acontecimentos marcantes na relação do homem com a natureza num contexto global e nacional, discutindo a problemática em sua esfera ética, política e legislativa.

A natureza e a sociedade moderna: Problemas

O grande desenvolvimento das diferentes ciências particulares, durante este século, contribuiu para grandes avanços científicos e tecnológicos, mas também levou a uma extrema especialização do saber, cuja consequência é, o comprometimento do próprio entendimento do mundo. Isto se agrava, devido à influência dos interesses econômicos e políticos sobre o desenvolvimento técnico-científico dos últimos séculos (SANTOS,1995).

Como exemplo disto, estudos de Friedman e colaboradores (2004), conflitos de interesse em até 32,6% das pesquisas médicas publicadas em duas revistas norte-americanas em 2001. Esses conflitos de interesse, foram avaliados pela origem de financiamento, assim como pelas associações pessoais dos autores que poderiam interferir na objetividade da pesquisa (FRIEDMAN *et al.*, 2004).

O crescimento econômico e o desenvolvimento tecnológico observados nas últimas décadas propiciaram uma diversificação das atividades e produtos industriais, como agrotóxicos, derivados do petróleo e transgênicos. Diante disso e da política econômica capitalista mundial, as relações entre as atividades humanas e o meio ambiente mostram-se conflituosas. Por isso, torna-se necessário o controle de atividades potencialmente poluidoras pelo poder público, a fim de garantir o bem-estar coletivo. Ainda assim, os problemas e impactos ambientais decorrentes destas atividades econômicas foram por muito tempo considerados como um “mal necessário”, justificados pelos benefícios proporcionados pelo progresso (MAIMON, 1993).

“A tragédia dos comuns”, descrita por Hardin (1968), ilustra bem o conflito entre o coletivismo público e o individualismo empresarial atual, às custas da salubridade ambiental e bem-estar social. O autor postula, que os benefícios gerados pelos empreendimentos em geral, são de caráter privado, enquanto que os malefícios são coletivizados e distribuídos entre a população, tendo peso quase que irrelevante na balança de custo-benefício dos empreendedores-poluidores.

Outro agravante, moral, relacionado a este conflito, foi denominada de relativismo prático pelo Papa Francisco em sua carta encíclica (2015). Constituindo-se de um conjunto de valores morais e éticos que são lapidáveis de acordo com as circunstâncias (FERREIRA, 1988), associada a uma supervalorização do homem e do individualismo. Quando não há limites fixos pré-estabelecidos para a moralidade, a subjetividade individual prevalece sobre o bem coletivo. O resultado disso é a insalubridade social e ambiental em que temos vivido desde que se possa documentar, agravada atualmente com o uso dos conhecimentos científicos e tecnológicos para fins exclusivamente econômico se políticos (FRANCISCO, 2015).

Esta insalubridade trouxe à tona a necessidade de incorporar a questão ambiental na gestão e funcionamento de empresas e seus empreendimentos. Surgiu com isso, o princípio da precaução e do poluidor-pagador, e então a criação do *National Environmental Policy Act* (NEPA) em 1969, nos Estados Unidos da América, que foi a primeira institucionalização política associada a danos e impactos ambientais, e institucionalizando a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como um instrumento da política ambiental, um ano depois. Esta avaliação era exigida para todos os empreendimentos com potencial impactante, sendo mais tarde adotada pela França, Canadá, Holanda e Alemanha (MMA, 2009).

A Conferência de Estocolmo em 1972, representou um marco que mudou a preocupação com as questões ambientais, que passaram a fazer parte das políticas de desenvolvimento adotadas nos países em desenvolvimento assim como os mais avançados. Dentre os diversos métodos de avaliação ali apresentados, a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) tem sido o mais discutido (MMA, 2009, COSTA *et al.*, 2012).

Devido a pressões internacionais, o Brasil sancionou, em 1981, a Lei nº 6.938 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), contemplando fundamentos para a proteção ambiental no país, os quais vêm sendo regulamentados por meio de decretos, resoluções dos Conselhos Municipais, Estaduais, e Nacional normas e portarias. Sendo então instituído, dentre outros instrumentos, o “Licenciamento Ambiental”.

Em diversos países, o licenciamento ambiental atua como uma ferramenta do poder público para o controle ambiental. O licenciamento é uma exigência legal no Brasil, desde 1981, e é regulado pela Lei Federal 6.938/81. É obrigatório em todo o território nacional e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras não podem ser realizadas sem o devido licenciamento. Empresas que funcionam sem a Licença Ambiental estão sujeitas às sanções previstas em lei, incluindo as punições (advertências, multas, embargos, paralisação temporária ou definitiva das atividades) relacionadas na Lei de Crimes Ambientais, instituída em 1998 (FIRJAN, 2004).

No ano de 1992, o Rio de Janeiro sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que possuía como objetivo debater as questões ambientais no mundo. Com resultado da Conferência, estabeleceu-se uma meta para redução das emissões tóxicas pelos países integrantes, sendo, portanto, a precursora do protocolo de Kyoto, que define os percentuais de redução de emissão para países desenvolvidos e em desenvolvimento, participantes (COSTA *et al.*, 2012).

Problemas com o licenciamento ambiental no Brasil

O processo de licenciamento ambiental no Brasil, por muitas vezes carece de objetividade e eficiência no exercício da proteção ambiental, devido ao seu fluxo de informações entre atores. Como exemplo, o fluxo licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro é mostrado na Figura 1.

Importante destacar, que os documentos produzidos durante os estudos de impacto ambiental, repletos de informações técnicas de consultores especialistas, não são encaminhados diretamente aos órgãos ambientais, e por isso são sujeitos a revisões do empreendedor. Estas revisões têm caráter único de beneficiar o deferimento final da licença e, portanto, subjetivam interpretações através de omissões e (ou) alterações que levam a interpretações equivocadas por leigos, inclusive de profissionais não familiarizados da área (BEDER, 1993).

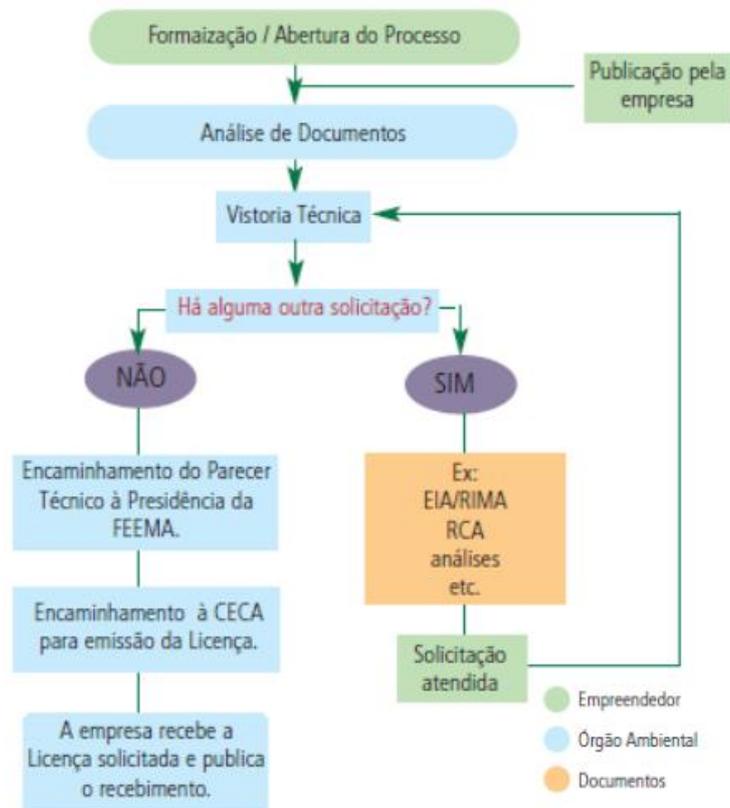


Figura 1 – Fluxograma do licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), 2004

Além disso, o mercado cada vez mais, exige empresas licenciadas e que cumpram a legislação ambiental. As condições de aprovação de financiamento por órgãos governamentais e internacionais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), incluem apresentação da Licença Ambiental. Os estudos ambientais são elaborados pelo empreendedor, representados com a cor verde, e entregues para análise e deferimento, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), representado pela cor azul no fluxograma da Figura 1. Cada etapa do licenciamento exige estudos específicos, pois correspondem a diferentes etapas do empreendimento (FIRJAN, 2004; MMA, 2009).

Na prática, os Estudos de Impacto Ambiental e os Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) são realizados em estágios relativamente avançados do processo de planejamento, tornando-se mais um obstáculo burocrático para o cumprimento do projeto. Estudos de AIA, podem ser executados pelo próprio proponente (empresa privada ou órgão público), por equipe técnica independente (p.ex. empresas de consultoria), ou por um grupo de trabalho formado por representantes das autoridades licenciadoras e do proponente, somados

a cientistas ambientais consultores, e em alguns casos, por representantes credenciados da comunidade. De um modo geral, arcar com os custos é responsabilidade do proponente. Sendo por isso, necessário considerar a disponibilidade de recursos financeiros, para definir as exigências de conteúdo e detalhamento dos estudos. No entanto, mesmo em estudos mais complexos, esses valores não ultrapassam 10% do custo do projeto. Naturalmente, este documento realçará as vantagens do projeto para a comunidade e minorará as desvantagens, apontando-os como efeitos pormenorizados do desenvolvimento. (MOREIRA, 1985; BEDER, 1993).

Ocasionalmente, ocorrem abusos grosseiros do sistema de AIA, onde informações cruciais são omitidas ou falsificadas. No entanto, é comumente argumentado que o processo de avaliação de impacto ambiental se resguarda de vieses e distorções, pois está sujeito a avaliação pública por meio de audiências públicas de divulgação e avaliadas pelas autoridades governamentais. Tem se argumentado, entretanto, que os vieses nas AIAs não são passíveis de serem apontados como incorretos, mentiras ou omissões. Geralmente, os consultores apenas fizeram suas escolhas e julgamentos de modo mais favorável e ao mesmo tempo cientificamente credível (BEDER, 1993; GLASSON & SALVADOR, 2000).

O consultor pode negar-se a assinar o documento final ou até mesmo negar a prestação de um serviço sabendo que o empreendimento em si, vai contra a salubridade ambiental. O que pode comprometer sua reputação no mercado de trabalho. Ainda assim, o contratante pode sempre buscar outro consultor que favoreça a execução do empreendimento. O consultor, geralmente, não escolhe os trabalhos e sim os consegue. Tendo ele muito mais em jogo, que o empreendedor. O arranjo de remuneração claramente expõe profissionais sérios com compromisso de defender os interesses do meio ambiente, a julgamento de seu trabalho por terceiros tecnicamente desqualificados e desinteressados nas questões ambientais (BEDER, 1993; GLASSON & SALVADOR, 2000; FEARNSIDE, 2013).

Essa dinâmica está relacionada também com o porte das empresas envolvidas. Em geral, empresas com atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras são de grande porte e politicamente influentes, em razão da própria natureza da sua atividade (p.ex.: mineradoras), enquanto que empresas e entidades (p.ex. laboratórios e grupos de pesquisa) de consultoria ambiental, são geralmente pequenas e com pouca influência política, formadas por doutores especializados. Essa disparidade interfere também, na relação entre esses dois atores,

favorecendo a empresa maior e mais influente em relação à menor menos influente (BEDER, 1993; GLASSON & SALVADOR, 2000; FEARNSSIDE, 2013).

Considerar objetivo um documento como o EIA é ilusório, uma vez que a própria ciência é socialmente construída, e influenciada econômica e politicamente. Portanto, as circunstâncias envolvendo o preparo de EIAs, em que, grandes investimentos, carreiras e a viabilidade de negócios estão em jogo, exacerbam o caráter subjetivo desse documento final, fruto do EIA (BEDER, 1993; FEARNSSIDE, 2013).

Influência do cenário político do país na eficiência de sua política ambiental

A estrutura do licenciamento ambiental brasileiro, não é eficaz, assim como as ações do poder público (GLASSON & SALVADOR, 2000). Atualmente, nota-se desarmonia entre as ações do poder público, e os princípios constitucionais. A sociedade internacional, cria pressão sobre os governos que acabam incorporando as leis em suas constituições. Mesmo assim, essas leis vão contra os interesses privados que financiam os governos e, portanto, a manutenção de sistemas de controle ambiental falhos é ideal, pois permite legitimar empreendimentos poluidores perante a sociedade e o poder judiciário. A cronologia de eventos concernindo a proteção ambiental no Brasil, mostra esta afirmativa (GLASSON & SALVADOR, 2000; ALONSO & COSTA, 2002; FEARNSSIDE, 2013).

Essa postura do governo para com o meio ambiente, é demonstrada num relatório do Ministério do Meio Ambiente de 2009, que declara o real objetivo do licenciamento ambiental: “procura-se deixar de dizer apenas o “não pode”, e mostrar a forma correta de “como fazer” (MMA,2009, p.9)”. Esta seção do relatório evidencia a política desenvolvimentista, incapaz de perceber que certas restrições ambientais não podem ser contornadas. A afirmação também vai contra os princípios do direito ambiental brasileiro que institui o licenciamento como uma ferramenta de controle ambiental. O objetivo do licenciamento não é dar legalidade às atividades poluidoras e sim controlar essas atividades para que degradações ambientais não ocorram. Um controle efetivo da atividade poderia garantir a legalidade da mesma, ou seja, garantir a legalidade dos empreendimentos pode ser uma consequência do controle efetivo das atividades.

Além disso, existem duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC), a PEC 215/2000 e PEC 65/2012, que também comprometem a proteção ambiental brasileira. A PEC 215 ameaça os direitos das sociedades indígenas, propondo que a demarcação de terras indígenas deixe de ser realizada pelo poder executivo passando a ser função do poder legislativo, onde reside a

maior parte dos representantes da bancada ruralista, que convenientemente possuem relações com o agronegócio e outros conglomerados empresariais associados com a política desenvolvimentista do país (FEARNSIDE, 2013).

Já a PEC 65 agride mais abertamente os princípios das leis ambientais do país, pois propõe que a simples execução de estudo de impacto ambiental garanta autorização e legalidade para as obras realizadas pelo governo. Esta proposta deixa subentendida a falta de importância do conteúdo dos relatórios e estudos realizados e que apenas a execução de um estudo (independentemente de sua qualidade) é suficiente para a proteção ambiental. Ilustrando claramente a problemática aqui discutida, bem como a falta de respaldo político e credibilidade às entidades especialistas de consultoria ambiental. Certamente inviabilizando a execução de estudos sérios e concisos, dos impactos ambientais oriundos das obras de desenvolvimento do governo (FEARNSIDE, 2013).

A criação do novo Código Florestal em 2012, no governo de Lula, foi um marco deste processo. O Código possibilitou a concessão de anistia a todos proprietários rurais, que até o ano de 2008 exerciam suas atividades em áreas determinadas como Preservação Permanente. Além disso, foram reduzidas as áreas de preservação no país no que diz respeito as matas ciliares. O novo Código considera como Áreas de Preservação Permanente (APP) apenas as nascentes e rios perenes. Expondo assim, nascentes e rios intermitentes à degradação, contribuindo para o empobrecimento dos recursos hídricos e de outros serviços providos por ecossistemas nativos. Outras alterações desta natureza possibilitam a ampliação da prática do agronegócio, independente das condições naturais. O novo Código foi extensamente criticado por ambientalistas, conservacionistas e profissionais ligados ao meio ambiente, levando ao surgimento de publicações científicas que condenavam abertamente, as mudanças previstas no código de 2012 (e.g. Freitas *et al.*, 2010; Galleti *et al.*, 2010; Toledo *et al.*, 2010).

Alternativas ao modelo vigente

O licenciamento ambiental brasileiro poderia ser mais eficaz, no entanto, carece de uma atmosfera condutiva para livre discussão dos impactos prováveis, devido a forma em que o próprio processo de Avaliação de Impacto Ambiental é estruturado. Aqueles que preparam o EIA, ou contratam consultores para tal, geralmente tem muito em jogo, financeiramente ou politicamente. Os próprios consultores também podem ter muito a perder. Consultores dependem do julgamento de clientes e este julgamento é enviesado pela percepção de sua capacidade em atender a demanda do mesmo. Segundo Beder (1993), consultores com

consciência super desenvolvida, que não colocam as prioridades dos clientes em primeiro lugar, são menos passíveis de serem chamados para trabalhos futuros. A integridade profissional e os códigos de ética, nem sempre resistem a tais pressões.

Consultores poderiam ser mais independentes caso não fossem contratados diretamente pelos proponentes do projeto, que ainda pagam por tudo, mas por um painel independente, com representação da comunidade para escolher os consultores a partir de suas propostas. Desta forma, uma empresa que realizasse um EIA que levasse ao abandono do projeto não seria penalizada por isso ao ser negado trabalhos de consultoria no futuro. Obviamente, tal painel deveria também ser independente do governo devido à grande prevalência de projetos do governo que devem ser avaliados (BEDER, 2003).

Vieses continuariam a ocorrer, pois julgamentos fazem parte do EIA, mas assim haveria maior chance de que esses vieses fossem alinhados com os interesses da comunidade ao invés dos interesses dos proponentes do projeto. Também é mais provável que consultores sob tal sistema estariam mais dispostos a fazer o EIA mais transparente ao público e discutir as incertezas. A autora relata que tanto os desenvolvedores de projeto quanto os consultores dos EIAs são contrários a tal esquema pois esse permite uma relação estreita e estável entre ambos (BEDER, 2003).

Outra medida que tem sido sugerida, diante das falhas nas ferramentas de controle ambiental do poder público, é a de integrar às Avaliações de Impacto Ambiental, feitas por meio de Estudos de Impactos Ambientais (EIA/RIMA), as avaliações de equidades ambientais (AEA). Estas seriam realizadas complementarmente ao EIA, desenvolvendo relatórios que fornecessem melhor respaldo aos grupos sociais atingidos diretamente ou potencialmente, incluindo efeitos sociais, culturais, econômicos e institucionais dos projetos de desenvolvimento alvos de licenciamento ambiental. A AEA busca uma alternativa ao AIA tradicional, fazendo valer a perspectiva diferenciada dos grupos sociais atingidos, frequentemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória (LEROY & ACSELRAD, 2011).

A estrutura proposta para contratação de consultoria para a realização dos EIA, aliada à execução de Avaliações de Equidade Ambiental, pode fornecer um mecanismo de controle ambiental mais rigoroso e justo, tornando o licenciamento ambiental um instrumento democrático e justo, ao contrário de como vem sendo empregado. O conhecimento científico é capaz de nos fornecer soluções limpas que tragam o desenvolvimento às áreas

negligenciadas, bem como também há traços éticos e morais passíveis de serem incorporados, que certamente promoverão um bem-estar social mais igualitário.

Referências Bibliográficas

- ALONSO, A., & COSTA, V. (2002). Para uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In Alimonda, H. (ed) a Autor(es) *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO.
- BEDER, Sharon. 1993. “Bias and Credibility in Environmental Impact Assessment”, *Chain Reaction*, No. 68, February 1993, pp28-30.
- COSTA, L. G., DAMASCENO, M. V. N., & DE SOUZA SANTOS, R. A. 2012. Conferência de Estocolmo e o pensamento ambientalista: como tudo começou. In: **Âmbito Jurídico**, nml,.l, XV, n. 105
- FEARNSIDE, P. (2013). Decision-making on Amazon dams: Politics trumps uncertainty in the Madeira River sediments controversy. *Water Alternatives*, 6(2), 313.
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *Manual de licenciamento ambiental: guia de procedimento passo a passo*. Rio de Janeiro: GMA; 2004p. 23.
- FRANCISCO I. Carta encíclica – *Laudato Si’: sobre o cuidado da casa comum*. Ed. Paulinas: São Paulo, 2015, p.97.
- FREITAS, A. V. L. Impactos potenciais das mudanças propostas no Código Florestal Brasileiro sobre as borboletas. *Biota Neotropica*. 2010, vol. V., no.4., p.53-58.
- GALETTI, M., PARDINI, R., Duarte, J. M. B., DA SILVA, V. M. F., ROSSI, A., & PERES, C. A. Mudanças no Código Florestal e seu impacto na ecologia e diversidade dos mamíferos no Brasil. *Biota Neotropica*, 2010., vol. V., no.4., p.47-52.
- GLASSON, J., & SALVADOR, N. N. B. (2000). EIA in Brazil: a procedures–practice gap. A comparative study with reference to the European Union, and especially the UK. *Environmental Impact Assessment Review*, 20(2), 191-225.
- LEROY & ACSELRAD In: FASE & ETTERN – IPPUR/UFRJ. Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Relatório Síntese, 2011. Rio de Janeiro. p.13-17.,176 p.
- MMA. 2009. Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental. Brasília, 90 pp.

- MAIMON, D. *As ciências sociais e a questão ambiental: rumo à interdisciplinaridade*. Belém: Universidade Federal do Pará (UFPA), Associação Portuguesa para estudo da Dor (APED); 1993.
- MOREIRA, I. V. D. Avaliação de impacto ambiental–AIA. FEEMA. Rio de Janeiro, Abril 1985.
- SANTOS, M. A. 1995. “A questão do meioambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar.” *In* Anales de geografía de La Universidad Complutense. Marie-Hélène Tiercelin dos Santos & Flávia Grimm. Madri, 1995, no.15, pp. 696-706. Servicio de Publicaciones..
- SIQUEIRA, Josafá Carlos de. *Ética socioambiental- PUC-Rio*, Rio de Janeiro 2009. ©Pe. Josafá Carlos de Siqueira SJ.
- TOLEDO, L. F., de Carvalho, S. P., Sánchez, C., de Almeida, M. A., & Haddad, C. F. B. (2010). A revisão do Código Florestal Brasileiro: impactos negativos para a conservação dos anfíbios, 2010. *Biota Neotropica.*, vol. V, no.4.