



Desqualificação, ocultação e reconhecimento: as estratégias dos denunciados nos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro

Iara Ferraz*

Resumo – Com base nas informações contidas no Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro – uma amostra de 482 casos dos registros da Feema e do Ministério Público (estadual e federal) relativos ao período 1995-2005 –, procurou-se identificar características dos conjuntos de estratégias empreendidas pelos denunciados, do ponto de vista da lógica que as preside. Ao lado da freqüente tergiversação para adiar procedimentos jurídico-administrativos, a desqualificação dos denunciantes, a ocultação ou negação de informações e o relativo reconhecimento do dano compõem esses conjuntos. Diante do arco de abrangência e diversificação das categorias em que os casos da amostra de conflitos ambientais foram agrupados – atividades industriais, ausência de saneamento e sua combinação –, este exercício está voltado sobretudo para as atividades industriais.

Palavras-chave: conflitos ambientais; estratégias de denúncias; desqualificação de denunciantes; ocultação de informações; reconhecimento público; Rio de Janeiro.

A partir das informações contidas no Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro – uma amostra de 480 casos referentes ao período 1992-2005 obtida nos registros da Feema (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente), órgão da administração estadual e do Ministério Público (estadual e federal) –, o presente trabalho consistiu em procurar identificar características dos conjuntos de

estratégias empreendidas pelos denunciados, do ponto de vista da lógica que as preside. Ao se observar um grande arco de abrangência e diversificação nas categorias em que estes casos de conflitos ambientais foram agrupados – atividades industriais, ausência de saneamento e sua combinação – concentramos este exercício sobretudo na primeira: atividades industriais.

* Antropóloga, Doutora pelo PPGAS/Museu Nacional/UFRJ. E-mail: ferraz.iara@ibest.com.br



O fato de estas atividades industriais estarem mais voltadas para o setor privado, incluindo empreendimentos diferenciados quanto ao ramo de atividades e de portes distintos (desde pequenas empresas até transnacionais), não exclui um número expressivo de casos envolvendo empresas mistas, como a Petrobras e a Companhia Siderúrgica Nacional. Já entre os casos de conflitos decorrentes de ausência de saneamento, o denunciado é o próprio Estado (através de autarquias ou das administrações estaduais e municipais), e a sua combinação, ou seja, conflitos ambientais decorrentes de atividades industriais aliadas à ausência de saneamento – também resulta numa aliança de estratégias entre denunciados do setor privado e instituições estatais (temas tratados em outro artigo neste volume).

Há um número expressivo de casos em que a identificação do responsável pelo dano ambiental percorre um caminho difuso, marcado pela clandestinidade – para evitar flagrantes, ocorrem os descartes ou em períodos noturnos ou durante a cheia dos rios, buscando uma “invisibilidade” das ações ilegais em terrenos baldios, ou, ainda, em vazadouros clandestinos de lixo. São casos em que os responsáveis permanecem anônimos e incólumes, embora talvez não sejam desconhecidos; este é um conjunto de estratégias bastante peculiar, uma vez que os danos acabam sendo identificados apenas *parcialmente* e, em geral, têm por consequência acentuada degradação ambiental e/ou exposição, por parte da população de baixa renda,

a resíduos contaminantes, com conseqüências muitas vezes letais.

Neste levantamento realizado no Estado do Rio de Janeiro foi possível observar que, a partir da notificação do dano, um desdobramento muito comum nas estratégias dos denunciados consiste em *não responder* ou em *postergar* ao máximo o prazo das respostas às várias etapas dos procedimentos administrativos.

O primeiro conjunto de estratégias identificadas envolve a *desqualificação dos denunciadores* – sejam eles moradores locais, jornalistas, integrantes de organizações não-governamentais ou mesmo técnicos de órgãos ambientais – e remetem à desqualificação das *motivações das denúncias*. Chamam a atenção, por sua vez, pela postura *reativa* adotada. O ato de desqualificar também os *técnicos*, sobretudo de órgãos públicos – que realizam vistorias, inspeções, monitoramentos, elaboram pareceres etc. –, acompanha uma estratégia que aposta na morosidade das ações do Estado e na possibilidade de burlar a legislação ambiental.

O segundo amplo conjunto de estratégias dos denunciados consiste em *ocultar ou negar informações*, bem como em empregar mecanismos para *procurar ludibriar o poder público*, estratégias que se traduzem em toda sorte de práticas de ilegalidades e irregularidades. Nos casos ligados a atividades industriais, a clandestinidade é um extremo deste eixo, passando pela ausência de licenciamento ambiental (em três etapas, requerida para todas as atividades), de análise preliminar de risco, de



licença para transporte/estoque de produtos perigosos, ausência ou insuficiência de estudos de impacto ambiental, ausência de alvará de localização e não cumprimento de leis de zoneamento (atividade industrial em zona residencial). A alegação de *falta de informação* quanto à necessidade de licenciamento ambiental surge como uma outra modalidade de estratégia tergiversadora.

Um terceiro conjunto de estratégias dos denunciados, distinto dos anteriores, abrange os casos em que houve um relativo *reconhecimento do dano*, nos quais se desenvolve um processo de negociações mais detalhado. Os denunciados comprometem-se a *remediar* o dano ocorrido, providenciando medidas propostas e formalizadas nos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), instrumentos elaborados com intermediação do Ministério Público para evitar o ajuizamento das ações. Estes acordos através dos TAC tratam, em geral, da recuperação socioambiental do dano; conforme prazos estabelecidos, devem ser feitos investimentos em adequação tecnológica, visando ao cumprimento da legislação ambiental, onde são requeridos a mitigação de danos ou o monitoramento de soluções técnicas. No entanto, muitos desses TACs são apenas parcialmente observados ou até mesmo não cumpridos, o que é mais freqüente, levando à reincidência do dano (o Ministério Público pode ajuizar uma Ação de Execução para exigir o cumprimento de um TAC).

A opção pela resolução extra-judicial do conflito é justificada pelas partes envolvidas em

termos da abreviação do tempo necessário (se comparado à via judicial). Através de pedidos de liminares diante de mandatos de segurança ou agravos de instrumento, os denunciados utilizam-se pouco da via judicial para cancelar processos, suspender termos de interdição ou embargo de atividades.

1. Desqualificação dos denunciantes

O primeiro bloco de estratégias dos denunciados caracteriza-se pela *desqualificação dos denunciantes* – aponta para uma postura reativa assim como para a existência de uma rede de relações sociais marcadas por conflitos velados ou explícitos, em maiores ou menores proporções. A discriminação dos moradores (“mal alimentados”), a intimidação, as ameaças, até mesmo com utilização de força física (presença de agentes de segurança) ou uso de armas de fogo e até a ocorrência de homicídios são meios empregados pelos denunciados nesse conjunto de estratégias. O seu corolário consiste em adoção de posturas evasivas (empendedor nega envolvimento, peremptoriamente, ou diz que “vai entrar em contato com a Feema”, por exemplo, e não o faz), de apelos à autoridade e ao tráfico de influência – apontando para a impunidade.

Questionar o laudo técnico de inspeção ou vistoria, acusar o técnico de “não dispor de qualificação para tratar do caso” (o que leva, não raras vezes, à contratação de empresa



privada para elaboração de *laudo alternativo*, em geral, amenizado), assim como contestar a veracidade de informações contidas em avaliações independentes (por vezes de natureza acadêmica) passaram a fazer parte das estratégias para desqualificar a denúncia.

A obstrução programada do trabalho dos técnicos para vistoria, dos pareceristas do Ministério Público Estadual (ou de órgãos da administração pública) ou o atraso máximo na liberação da inspeção, em data marcada pela empresa (denunciada), assim como a alegação de que o “problema é crônico e insolúvel” (decorrente do tipo de produto manipulado) também fazem parte deste conjunto de estratégias. Por vezes, alegar a ocorrência de falha humana ou de falhas operacionais ou ainda afirmar que a “situação está sob controle”, tornando “injustificada” a presença de técnicos do órgão ambiental são utilizadas como estratégias para desqualificar os denunciantes.

Este elenco de estratégias busca minimizar ou neutralizar a responsabilidade do denunciado em relação ao dano. Há ainda os argumentos – não raras vezes solicitando o arquivamento de processo – que evocam a “importância do empreendimento para a economia local e para o progresso”, a sua contribuição para a arrecadação de impostos, geração de empregos e de benfeitorias, tentando *compensar* ou minimizar a sua responsabilidade por danos ambientais. A exploração em área contígua à área supostamente licenciada, a alegação de “ilegalidade da denúncia” face à alteração de leis de

zoneamento (argumentos baseados na “antigüidade” de instalação do empreendimento, quando “nada havia no entorno”), ou da “ilegalidade do adensamento populacional” acabam por inverter e desqualificar o teor da denúncia (“carece de fundamento”). Enquanto o *site* do empreendimento informa que possui Plano de Controle Ambiental, Estações de Tratamento de Efluentes (sólidos, líquidos e atmosféricos), a população do entorno contesta a existência desses mecanismos.

2. Ocultação de informações

Independentemente do porte da empresa, não há distinção quanto à estratégia de postergar respostas ou simplesmente ignorar as solicitações, fornecer informações insuficientes ou não cumprir prazos estabelecidos em procedimentos/processos nos órgãos envolvidos. Estas surgem como estratégias cuja intencionalidade está voltada para a *ocultação de informações*.

É expressivo o número de casos em que a estratégia principal dos denunciados consiste em tentativas de ludibriar o poder público, que apresentam suas várias faces; é notório, por exemplo, o elenco de empreendimentos que opera no Estado do Rio de Janeiro *sem licenciamento ambiental* (Licenças Prévia, de Instalação e de Operação), cujo processo é gerenciado pela agência estadual (Feema). Licença de Operação cancelada ou vencida é uma categoria em que o número de ocorrências é



muito significativo, ao lado do descumprimento de *restrições* previstas no próprio licenciamento.

A supressão de etapas do processo de licenciamento, a contratação (pelos próprios empreendedores) de consultorias para a elaboração dos estudos de viabilidade e de impacto ou o fornecimento de informações insuficientes sobre os impactos do empreendimento (EIA-Rima) formam um outro conjunto de estratégias caracterizadas pela deliberada ocultação de informações. Afirmar a não necessidade de realização de EIA-Rima (justificando o projeto como “extensão” de empreendimento pré-existente e não como implantação de uma nova intervenção sobre o território, como no caso dos dutos da Petrobras), proteger-se sob a legislação estadual e a falta de audiência pública para apresentação do EIA-Rima traduzem interesses dos empreendedores denunciados.

O não-cumprimento de intimações, de autos de infração, de constatação ou termos de interdição ou embargo (apresentados pela Feema), a inobservância de detalhes técnicos constantes, muitas vezes, em projetos aprovados por órgãos oficiais (Ibama, Feema etc.) compõem estas estratégias. O uso de subterfúgios e artifícios para mascarar processos de fiscalização (como por exemplo, coletar amostras de água para inspeção sistemática em local distinto daquele que está sendo monitorado) ou a realização de análises parciais do dano ou sem isenção, em laboratório próprio ou terceirizado, são aspectos que compõem estratégias

para tentar ludibriar o poder público e burlar a legislação (Acselrad, 2006).

A instalação de empreendimento industrial (ou imobiliário) em Área de Proteção Permanente (APP), em Área de Interesse Ecológico ou em Parque Estadual (ou em seu entorno) são outras estratégias levadas a efeito por pequenas, médias e grandes empresas, que procuram burlar a legislação específica. Há inúmeros casos de empresas tecnologicamente obsoletas que resistem em se adaptar à legislação vigente, não realizando qualquer investimento voltado para o controle ambiental. Há também a alegação de que equipamentos causariam poluição “somente em casos excepcionais de acidente” ou “mau-funcionamento”.

A transferência da responsabilidade para uma outra empresa, o *não-cumprimento* de programas específicos de controle ambiental da agência fiscalizadora (como o Procon-Ar e Procon-Água, Pró-Lixo, Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras), a solicitação de anulação de autos de infração, o não-cumprimento de intimações (a empresa continua operando fora dos padrões requeridos) têm como consequência a expedição de multas e de um *auto de constatação*. Um expressivo conjunto de estratégias dos denunciados engloba a insistência em realizar obras sem licenciamento, a impugnação de pagamento de multas ou a sua negociação para não-pagamento (muitas vezes, as sanções pecuniárias tornam-se inócuas, tantas foram as multas aplicadas). Os casos de persistência do dano ou



recusa de pagamento de multa levarão à expedição do *termo de interdição* ou de embargo do empreendimento.

Pedidos de deslacre (equipamentos) ou a simples violação do lacre de interdição são estratégias que surgem ao lado da freqüente alegação de “indisponibilidade financeira” para proceder às medidas adequadas, o que leva ao descumprimento dos prazos de implantação visando a melhoria do controle da poluição. Mudança da razão social e transferência do empreendimento para outro local surgem como justificativas para a ausência de investimentos maiores em adequação tecnológica ou o simples desca-so e abandono do passivo ambiental (como no caso da Ingá Mercantil, em Itaguá).

Uma estratégia utilizada com freqüência é a permanência, no local, somente dos empregados – e não dos responsáveis pelo empreendimento –, ficando prejudicada a emissão de intimações e de notificações para cumprimento da legislação ambiental. Manter o ambiente interno da empresa impróprio para os trabalhadores (temperaturas elevadas, exposição a resíduos, estoque de resíduos tóxicos etc.), ao lado da ausência ou precariedade das condições de segurança ou ainda a terceirização de serviços (para remoção de resíduos, por exemplo) para alegar, posteriormente, “desconhecimento” em relação à disposição em local *não autorizado* – são componentes das estratégias dos denunciados para ludibriar o poder público na sua função de regulador e fiscalizador da atividade.

Há casos em que a estratégia do denunciado consiste em fornecer informações falsas ao Ministério Público, ou ainda, remediar o dano apenas parcialmente, assim como adotar um gerenciamento ambiental reativo, com ações paliativas ou mascarando os problemas ambientais gerados pela atividade industrial, como a utilização, por exemplo, de técnicas distintas de controle ambiental daquelas indicadas pela agência licenciadora estadual.

Algumas informações truncadas ou procedimentos indevidos acabam por ampliar a extensão da contaminação, tais como informar que os “produtos estavam acondicionados corretamente, conforme a legislação ambiental”, ou que “não havia qualquer risco para a população” (sem que o empreendimento possuísse autorização para armazenar os produtos químicos), do mesmo modo como manter estoques, ainda que temporariamente, de resíduos industriais (às vezes de maneira inadequada, até a sua incineração ou incorporação nas cimenteiras), ou utilizar técnicas pouco criteriosas na remoção dos resíduos. Não adotar qualquer providência nem cumprir compromissos assumidos com a vizinhança – que perde assim a credibilidade nas eventuais relações de diálogo com a empresa – costumam ser as principais estratégias dos denunciados.

3. “Reconhecimento” do dano

Apresentar paliativos, corrigir parcialmente (em termos de adaptação tecnológica, por exemplo, alegando dificuldades financeiras),



fornecer informações insuficientes ou “maquiadas” nas vistorias são ações que compõem um conjunto que começa a se voltar para o eixo do *reconhecimento do dano*. Os acordos, as resoluções extra-judiciais propostas através da mediação do Ministério Público – Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) – tratam de remediações de impactos, mitigações ou medidas compensatórias oriundas de processos indenizatórios. No limite estaria a instauração de ações civis públicas e o seu ajuizamento; no entanto, os mecanismos de *negociação* parecem prevalecer em relação à via judicial – a menos utilizada como estratégia pelos denunciados. Os recursos legais são, inevitavelmente, voltados para o pedido de anulação da ação, cancelamento de autos de infração, multas, termo de interdição ou embargo.

Muitas vezes, no entanto, verifica-se a ausência dos representantes dos empreendedores às reuniões com o Ministério Público, promotor ou comunidade, na ocasião em que seria assinado o TACs proposto. Os Termos de Ajuste de Conduta tratam das providências para remediação do dano havido (recuperação), evitando desta maneira o ajuizamento de ações. Isto não significa que os TAC sejam integralmente observados; não raras vezes é mencionada a “não-conformidade” das ações com o que foi estabelecido. Entre os elementos que compõem com frequência estes acordos negociados – em geral, contendo um elenco de *restrições* a serem observadas – estão a adequação de tecnologias e substituição de equipamentos

obsoletos, atentando para as exigências da legislação ambiental (a sua não implementação têm como justificativa recorrente o custo elevado), transferência do empreendimento para local adequado e monitoramento do entorno.

O estabelecimento de *prazos* para a execução das medidas preconizadas é um componente do TAC ao qual os denunciados costumam reagir: defendem a sua extensão, em geral, para protelar investimentos. As escolhas técnicas para disposição de resíduos industriais não são condicionadas por uma lógica de segurança ambiental, mas de cálculo econômico. Pouparam-se as populações dos impactos ambientais somente quando é possível transformar o resíduo em insumo. De um modo geral, os denunciados apostam na incapacidade de mobilização das populações atingidas, na fragilidade e na morosidade dos órgãos públicos.

No pagamento de indenizações por danos causados, uma das estratégias dos denunciados estaria embutida na pouca clareza dos *critérios* para definição dos diferentes tipos de “impacto” sofridos pela população, assim como nos critérios de confirmação de informações para o cadastramento dos “atingidos”, procedimento que se verifica em obras públicas, como as barragens, gasodutos, oleodutos etc..

Entre as grandes empresas, algumas incorporaram o discurso ‘ambientalista’ em sintonia com o discurso do ‘desenvolvimento com sustentabilidade’, embora sejam responsáveis por desastres ambientais de grandes proporções.



Enquanto algumas grandes empresas denunciadas adotaram definitivamente esta *estratégia tergiversadora*, em geral os conflitos expressos ou latentes entre pequenas e médias empresas com os moradores vizinhos não apresentam essa “maquiagem”. Ainda em relação à grande empresa, figuram estratégias de aquisição de imóveis no entorno do empreendimento, o anúncio de ações visando à mitigação dos impactos ambientais de suas atividades e a promoção de “benefícios sociais”, utilizados como moeda de cooptação contra novas denúncias. Ilustra estes casos o de uma empresa que retirou a iluminação pública que havia instalado no bairro, como parte de acordo feito com a associação de moradores, assim que estes encaminharam nova denúncia ao MPF. Ou ainda empresas que adquiriram imóveis no entorno do empreendimento a preços irrisórios.

Manipular a morosidade dos órgãos oficiais envolvidos, co-responsabilizá-los por danos ocorridos e buscar cumplicidade (com órgãos ambientais) para o adiamento das “soluções” incluem-se neste elenco de estratégias. As pressões para que haja um “jogo de empurra” em termos das responsabilidades devidas, por exemplo, de fiscalização, num movimento pendular entre instâncias do governo estadual – são componentes que, por sua vez, não inibem negociações das empresas com governos municipais e estaduais para viabilizar a expansão dos empreendimentos. As alianças dos empreendedores com representantes do poder legislativo ou executivo visam, não raras vezes,

minimizar o impacto ambiental da atividade ou mediar os conflitos com os órgãos ambientais ou com o Ministério Público.

Há ainda um mecanismo posto em prática pelos denunciados que consiste em fazer com que projetos de lei para regulamentar o controle e a fiscalização sobre atividades potencialmente poluidoras sejam analisados e emendados por um grande número de Câmaras Técnicas, com o objetivo de atrasar e rebaixar o nível de exigências incluídas na lei (como por exemplo participação da sociedade civil na realização do zoneamento ambiental, ou necessidade de EIA). Nesta linha das pressões políticas, tramita uma consulta ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) acerca da possibilidade da mineração ser incluída entre as atividades caracterizadas como de “utilidade pública” para fins de *supressão de vegetação em Área de Proteção Permanente*: esta estratégia aponta para expectativas de mudanças na legislação ambiental a nível nacional que venham a beneficiar exatamente atividades econômicas consideradas ambientalmente predadoras.

Há casos de alegada desativação/falência do empreendimento com permanência do passivo ambiental significativo; nos processos que levaram à concordata e à falência, a massa falida não pode ser incriminada judicialmente, a menos que se comprove caráter fraudulento em algum momento do processo.

Muitas das intervenções judiciais acabam tendo os proprietários/empreendedores como réus em inquéritos criminais.



Há, por fim, casos em que grandes empresas utilizam-se de artifícios jurídicos para proteger a tomada de medidas eficazes de contenção de poluição, como por exemplo, a ob-

tenção de liminar (diante de mandato de segurança) em Agravo de Instrumento para suspensão de interdição/embargo do empreendimento.

Referências Bibliográficas

- ACSELRAD, H. Tecnologias sociais e sistemas locais de poluição. In: *Horizontes Antropológicos*, n. 25. Porto Alegre, jan.-jun. 2006, v. 12, p.117-138.
- UFRJ/IPPUR/FASE. Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006 [cd-rom].

Abstract – *On the basis of the information provided by the Map of Environmental Conflicts in the State of Rio de Janeiro (Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro) – a sample of 482 cases registered with Feema and with the Public Attorney Office (state and federal) between 1995-2005 –, we have tried to identify the logic at work in the whole set of strategies used by the accused. In addition to frequent moves to delay legal-administrative procedures, disqualification of the authors, omission or subtraction of information, and relative acknowledgement of the damage comprise the whole set of strategies observed. Because of the wide spectrum of categories the sample cases have been arranged under – industrial activities, lack of sanitation and combinations –, our exercise sets forth to address primarily industrial activities.*

Keywords: *environmental conflicts; complaint-filing strategies; authors' disqualification; information subtraction; public acknowledgement; environment; Rio de Janeiro.*

Resumen – *Con base en las encuestas del Mapa de los Conflictos Ambientales en el Provincia de Río de Janeiro – una muestra de 482 casos anotados por Feema (Fundación Estadual de Ingeniería y Medio Ambiente) y Fiscalía Pública (estadual y federal) referentes al período 1995-2005 – se buscó identificar características de los conjuntos de estrategias emprendidos por los denunciados, según la lógica que los gobierna. Al lado de los frecuentes dilaciones de procedimientos jurídicos y administrativos, la desautorización de los acusadores, el disimulo o negación de datos y el reconocimiento condicionado del daño forman esos conjuntos. Frente al ancho abanico y multiplicidad de las categorías en que se agrupan las muestras de conflictos ambientales – actividades industriales, falta de saneamiento y su combinación –, este ejercicio apunta, sobre todo, a las actividades industriales.*

Palabras-clave: *conflictos ambientales; estrategias; desautorización; ocultación; reconocimiento público; Río de Janeiro.*



