XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO

LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO

NORMA SUELI PADILHA

CARLOS FREDERICO MARÉS FILHO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito ambiental e socioambientalismo [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Carlos Frederico Marés Filho, Livia Gaigher Bosio Campello, Norma Sueli Padilha – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-034-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO

Apresentação

A obra que ora apresentamos reflete o desenvolvimento da produção científica e acadêmica do Direito Ambiental, no âmbito do grupo de trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo, que aconteceu no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal do Sergipe UFS, no mês de junho/2015, na cidade de Aracajú.

Trata-se de uma coletânea permeada por profundas ponderações, análises e rediscussões, não apenas adstritas à retórica do positivismo jurídico, mas sobretudo pautada por uma unidade ética e filosófica que converge para transformar a cultura social, econômica e política de práticas não sustentáveis, de agressão e degradação ao meio ambiente.

A proteção do meio ambiente, em toda sua abrangência e complexidade, demanda dos pesquisadores, não apenas da área jurídica, extrema dedicação e aprofundamento dos estudos. Nesse contexto, a presente coletânea expõe artigos científicos inéditos, os quais, dada a qualidade de seus autores e da pesquisa empreendida por cada qual, transformam a obra em uma contribuição inestimável para aqueles que desejam se aprofundar na compreensão da proteção jurídica do meio ambiente em seus mais diversos e densos aspectos.

Com efeito, para se ter uma ideia das sensíveis temáticas aqui desvendadas, cumpre-nos ainda que brevemente mencioná-las: (i) Aspectos axiológicos da responsabilidade civil ambiental decorrente de sentença penal condenatória por crime contra o meio ambiente: uma in(feliz) realidade brasileira a ser pensada, intensa reflexão apresentada por Elcio Nacur Rezende e Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro. (ii) Uma análise da Política de Sustentabilidade pratica pelas empresas: Avon Mundial e Natura S.A., do ponto de vista da ética animal, preocupação explicitada por Roberta Maria Costa Santos. (iii) O socioambientalismo como marco determinante para o desenvolvimento territorial do estado do Amapá, compreensão adotada por Maria Emília Oliveira Chaves. (iv) O papel do Ministério Público eleitoral no crime de poluição em campanhas políticas, análise desenvolvida por Eriton Geraldo Vieira. (v) O exercício da competência municipal legislativa concorrente em matéria ambiental no Município de Pelotas, examinado por Carlos André Hüning Birnfeld e Rodrigo Gomes Flores. (iv) Liquidação e efetividade da tutela coletiva ambiental, estudada por Juliana Rose Ishikawa da Silva Campos e Marcelo Antonio Theodoro. (vii) Plano Nacional de Saneamento Básico: instrumento fundamental para a reconquista da capacidade diretiva do Estado na condução das políticas públicas que envolvem o setor de saneamento, demonstrado

por Adriana Freitas Antunes Camatta e Beatriz Souza Costa. (viii) O valor cultural do Encontro das Águas entre os Rios Negro e Solimões como fundamento para o seu tombamento, defendido com entusiasmo por Tatiana Dominiak Soares e Thirso Del Corso Neto. (ix) A avaliação de impacto ambiental como instrumento de concretização do princípio da precaução, explicitada por Natalia de Andrade Magalhaes e Marilia Martins Soares De Andrade. (x) A tributação em prol do meio ambiente do trabalho: uma análise da contribuição para o seguro de acidentes de trabalho, brilhantemente destacada por Valmir Cesar Pozzetti e Marcelo Pires Soares. (xi) Meio ambiente e fundamentos ético-morais e filosóficos: o despertar da conscientização ecológica, anunciada com propriedade por Kiwonghi Bizawu e Marcelo Antonio Rocha. (xii) Um retrato histórico das audiências públicas de licenciamento ambiental do estado do Amapá, demonstrado didaticamente por Linara Oeiras Assunção. (xiii) Análise da degradação ambiental na Lagoa da Bastiana (Município de Iguatu/Ce), desenvolvida pormenorizadamente por Francisco Roberto Dias de Freitas e Vladimir Passos de Freitas. (xiv) Educação ambiental e desenvolvimento socioambiental da região amazônica, estudada por Fernando Rocha Palácios. (xv) Avaliação de impactos ambientais transfronteiriços: uma abordagem crítica, examinada por Denise S. S. Garcia e Heloise Siqueira Garcia. (xvi) A extrafiscalidade como mecanismo de conformação entre a ordem econômica e o desenvolvimento sustentável: a tributação verde, analisada por Wellington Boigues Corbalan Tebar e Wilton Boigues Corbalan Tebar. (xvii) A competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011, demonstrada com clareza por Sidney Cesar Silva Guerra e Patricia da Silva Melo. (xviii) O controle social como um dos fundamentos do direito da regulação face aos riscos ambientais das novas tecnologias, apresentado por Marcelo Markus Teixeira e Reginaldo Pereira. (xix) Licenciamento ambiental para obtenção de dados sísmicos de prospecção na exploração offshore: avanço ou retrocesso?, indagado por Alexandre Ricardo Machado. (xx) Imposto predial e territorial urbano (IPTU): a extrafiscalidade como mecanismo de desenvolvimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado na cidade de Manaus, apresentado por André Lima de Lima. (xxi) Doenças ocupacionais do profissional da área de educação e responsabilidade pelos danos infligidos ao meio ambiente do trabalho, pesquisado por Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho e Sienne Cunha De Oliveira. (xxii) Efetivação das dimensões da sustentabilidade na construção do meio ambiente e da moradia adequados, defendida por Amanda Cristina Carvalho Canezin e Miguel Etinger de Araujo Junior. (xxii) Desenvolvimento sustentável e a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio: por uma ordem econômica ambiental, demonstrado por Romana Missiane Diógenes Lima e Marianna de Queiroz Gomes. (xxiii) A lei 9.605/98 e as sanções penais derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, explicitada por Wallace Ferreira Carvalhosa. (xxiv) A análise do imposto territorial rural à luz da função socioambiental, elaborada por Juliana de Carvalho Fontes e Rodrigo Machado Cabral Da Costa. (xxv) Direitos humanos e

transnacionalidade: o meio ambiente sustentável no contexto da cidadania global, explicitada por Maria Lenir Rodrigues Pinheiro e Maria Rosineide da Silva Costa. (xxvi) O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado frente às diversidades natural e cultural: o vínculo sociojurídico oriundo da sociobiodiversidade, defendido por Larissa Nunes Cavalheiro e Luiz Ernani Bonesso de Araujo. (xxvii) O princípio da precaução e a dis ISO 9001:2015 revisão da norma ISO: estabelecendo conexões entre as nanotecnologias e o direito ambiental, analisado por Patricia Santos Martins e Wilson Engelmann. (xxviii) Que estado socioambiental é esse?, perscrutado por Franclim Jorge Sobral de Brito e Luiz Gustavo Levate. (xxix) Liberdade, tolerância e meio ambiente: o diálogo possível, refletida por José Fernando Vidal de Souza e Yuri Nathan da Costa Lannes. (xxx) Tributo extrafiscal como instrumento de proteção ambiental, apresentado por Ana Paula Basso e Letícia de Oliveira Delfino. (xxxi) Movimentos sociais: a luz no fim do túnel para a relação homem/natureza, explicado por Emmanuelle de Araujo Malgarim. (xxxiii) A (in)efetividade da proteção jurídica dos pescadores artesanais marítimos alagoanos, investigada por Mario Jorge Tenorio Fortes Junior e Gustavo De Macedo Veras. (xxxiv) Dever fundamental de proteção do meio ambiente: a função socioambiental da propriedade e a vinculação dos particulares, pesquisado por Daniele Galvão de Sousa Santos. (xxxiv) A aplicação de conhecimento complexo nos casos envolvendo povos tradicionais através da pesquisa jurídica em seu âmbito transdisciplinar, averiguada por Carla Vladiane Alves Leite e José Querino Tavares Neto.

São dignos dos recebidos aplausos, os trabalhos que neste momento compõem tão grandiosa obra coletiva, os quais tivemos a honra de moderar suas comunicações orais, na qualidade de coordenadores do GT, no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI-UFS. Nesse sentido, é preciso salientar que esta coletânea, ora apresentada à comunidade acadêmica, denota verdadeira e inquestionável disposição intelectual de seus autores para enfrentar temas bastante delicados e disseminar legítimos interesses na defesa do meio ambiente.

Enfim, consignamos nossos mais sinceros agradecimentos aos autores e desejamos a todos uma excelente leitura!

Curitiba/ Campo Grande/São Paulo, inverno de 2015.

Carlos Frederico Marés Filho

Professor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná PUC-PR

Lívia Gaigher Bósio Campello

Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul UFMS

Norma Sueli Padilha

Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul UFMS e Unisantos

AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS TRANSFRONTEIRIÇOS: UMA ABORDAGEM CRÍTICA

EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES TRANSFRONTEIRIZOS: UNA ABORDAGE CRÍTICA

Heloise Siqueira Garcia
Denise S. S. Garcia

Resumo

Ante a latente preocupação com o meio ambiente e os impactos nele causados, cada vez mais se mostra necessária a discussão acerca do Direito Ambiental e dos meios e instrumentos capazes de garantir a preservação ambiental. Nesse sentido, para a efetivação concreta da proteção ambiental, existe a necessidade de instrumentos regulamentados a serem seguidos para instalação de atividades que possam ser degradantes do meio ambiente. Na medida em que evoluíram os conceitos que resultaram na formulação desse novo ramo do direito, o conhecimento e a avaliação dos impactos deram origem a um instrumento fundamental, com vistas a prevenir danos futuros e, ainda, na incerteza científica de que os danos não serão irreversíveis, não autorizar a atividade com base no princípio da precaução. Deste modo, apresenta-se o presente trabalho científico, que tem como objetivo geral analisar as características específicas da avaliação de impacto ambiental transfronteiriço. E objetivos específicos elencar as características principais da Avaliação de Impacto ambiental transfronteiriço, bem como onde há sua previsão legal; realizar uma análise crítica à Avaliação de Impacto Ambiental Tranfronteiriço a partir do estabelecimento de suas limitações e suas vantagens; e apresentar algumas sugestões às limitações da mesma. Na metodologia foi utilizado o método indutivo na fase de investigação; na fase de tratamento de dados o método cartesiano e no relatório da pesquisa foi empregada a base indutiva. Foram também acionadas as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

Palavras-chave: Avaliação de impacto ambiental; avaliação de impacto ambiental transfronteiriço; convenção espoo.

Abstract/Resumen/Résumé

Considerando la preocupación con el medio ambiente y los impactos causados, cada vez más se hace necesaria la discusión acerca del Derecho Ambiental y de los medios e instrumentos capaces de garantir la preservación ambiental. Así, para la realización concreta de la protección ambiental existe la necesidad de instrumentos reglamentados a ser seguidos para instalación de actividades que posan ser degradantes. En el paso que evolucionaran los conceptos que resultaran en la formulación de ese nuevo ramo del derecho, el conocimiento y la evaluación de impactos dieron origen a un instrumento fundamental para la prevención de

daños futuros y, en la incerteza científica de que los daños son irreversibles, no autorizar la actividad con base en el principio de la precaución. Se presenta este trabajo científico que tiene como objetivo general analizar las características específicas de la evaluación de impacto ambiental transfronterizo. Y objetivos específicos listar las características principales de la Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo, así como donde hay su previsión legal; realizar un análisis critica a la Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo a partir del establecimiento de sus limitaciones y sus ventajas; y presentar algunas sugestiones a las limitaciones de la misma. En la metodología fue utilizado el método inductivo en la fase de investigación; en la fase de tratamiento de datos el método cartesiano y en el informe de la pesquisa fue empleada la base inductiva. Fueran también accionadas las técnicas del referente, de la categoría, de los conceptos operacionales, de la pesquisa bibliográfica y del fichamento.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Evaluación de impacto ambiental; evaluación de impacto ambiental transfronterizo; convención espoo.

INTRODUÇÃO

O artigo tem como tema principal a análise da Avaliação de Impactos Ambientais transfronteiriços a partir de uma abordagem crítica que busca estabelecer a importância e as limitações da mesma.

A escolha do tema se deu a partir das discussões fomentadas na Escola de Altos Estudos CAPES intitulada "Princípio da proibição do retrocesso em matéria socioambiental e proteção de processos ecológicos essenciais e tutelas de grupos sociais vulneráveis", através de projeto aprovado pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Jurídicas – PPCJ da UNIVALI para a realização de estudos aprofundados sobre a temática juntamente com o Professor Michel Prieur, da Universidade de Limonges, na França. As aulas ocorreram no próprio programa nos meses de outubro e novembro de 2014, tendo sido apresentadas em cinco módulos de temáticas diferenciadas: Princípio da não regressão; Avaliação Ambiental e Avaliação Transfronteiriça; Catástrofes, Direitos Humanos e Deslocados; Acidentes nucleares e Direitos Humanos e Governança Ambiental.

O desenvolvimento do artigo se dará primordialmente no âmbito do Direito Ambiental, onde se buscará analisar legislações ambientais específicas com a temática e doutrinas ambientais nacionais e internacionais relacionadas à avaliação de impacto ambiental transfronteiriço.

Por tudo isto, este artigo terá como objetivo geral analisar as características específicas da avaliação de impacto ambiental transfronteiriço. E objetivos específicos elencar as características principais da Avaliação de Impacto ambiental transfronteiriço, bem como onde há sua previsão legal; realizar uma análise crítica à Avaliação de Impacto Ambiental Tranfronteiriço a partir do estabelecimento de suas limitações e suas vantagens; e apresentar algumas sugestões às limitações da mesma.

Portanto como problemas centrais serão enfocados os seguintes questionamentos: O que é Avaliação de Impacto ambiental transfronteiriço? Quais suas características, seu fundamento legal e seu procedimento? Quais as vantagens apresentadas por ela? Quais suas limitações?

Para tanto o artigo foi dividido em duas partes: “Compreendendo a Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço: Convenção de Espoo de 1991” e “Limitações e Vantagens: visão crítica da Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço”.

Na metodologia foi utilizado o método indutivo na fase de investigação; na fase de tratamento de dados o método cartesiano e no relatório da pesquisa foi empregada a base

indutiva. Foram também acionadas as técnicas do referente[1], da categoria[2], dos conceitos operacionais[3], da pesquisa bibliográfica[4] e do fichamento[5].

1. COMPREENDENDO A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL TRANSFRONTEIRIÇO: CONVENÇÃO DE ESPOO DE 1991[6]

Ante a latente preocupação com o meio ambiente e os impactos nele causados, cada vez mais se mostra necessária a discussão acerca do Direito Ambiental e dos meios e instrumentos capazes garantir a preservação ambiental. Nesse sentido, para a efetivação concreta da proteção ambiental, existe a necessidade de instrumentos regulamentados a serem seguidos para instalação de atividades que possam ser degradantes do meio ambiente.

Na medida em que evoluíram os conceitos que resultaram na formulação desse novo ramo do direito, o conhecimento e a avaliação dos impactos deram origem a um instrumento fundamental, com vistas a prevenir danos futuros e, ainda, na incerteza científica de que os danos não serão irreversíveis, não autorizar a atividade com base no princípio da precaução. (GRANZIERA, 2009, p. 279)

Considerando o contexto brasileiro atual quanto aos instrumentos minimizadores de impactos ambientais, a primeira consideração a ser feita diz respeito à Avaliação de Impacto Ambiental, doravante chamada de AIA, sendo este um instrumento abrangente, inserido pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei 6.938/81 (BRASIL, 1981), estando previsto no artigo 9º, inciso III[7]; aprovado pela Resolução nº. 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); e também tratado na Declaração do Rio de 1992, estabelecido como um de seus princípios, tratada em específico no princípio 17.[8]

---

[1] "explicitação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitado o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa". (PASOLD, 2007, p. 241).
[2] "palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou expressão de uma idéia". (PASOLD, 2007, p. 229).
[3] "definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias expostas". (PASOLD, 2007, p. 229).
[4] "Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais". (PASOLD, 2007, p. 240).
[5] "Técnica que tem como principal utilidade otimizar a leitura na Pesquisa Científica, mediante a reunião de elementos selecionados pelo Pesquisador que registra e/ou resume e/ou reflete e/ou analisa de maneira sucinta, uma Obra, um Ensaio, uma Tese ou Dissertação, um Artigo ou uma aula, segundo Referente previamente estabelecido". (PASOLD, 2007, p. 233).
[6] Para além da União Europeia, a convenção já foi assinada e ratificada por 44 países da CEE-ONU. Apenas nove membros da CEE- ONU não assinaram a Convenção (Andorra, Geórgia, Israel, Mónaco, São Marino, Tuquemenistão, Turquia, Tajiquistão e Uzbequistão). Três países assinaram a Convenção, mas ainda não a ratificaram (Estados Unidos, Islândia e Rússia). Portugal foi o único país de língua portuguesa a ter assinado e ratificado a Convenção (JESUS, 2011).
[7] Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...)
III – a avaliação de impactos ambientais; (...)
[8] Princípio 17: Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente. (ONU, 1992).

Nos dizeres de Michel Prieur (2014) a AIA deve ser considerada como o 2º instrumento mais importante do Direito Ambiental, sendo um instrumento específico deste, de caráter regulatório nacional, mas que pode abarcar tanto impactos ambientais nacionais quanto transfronteiriços.

Nesse sentido Édis Milaré (1988, p. 251) conceitua a AIA como sendo:

> [...] um meio de atuação preventiva, que visa evitar as consequências danosas, sobre o meio ambiente, de um projeto de obras, ou de qualquer atividade. Seu objetivo central é evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. Valoriza-se, na plenitude, a vocação essencialmente preventiva do Direito Ambiental, expressa no conhecido apotegma: é melhor prevenir do que remediar (miex vaut prevenir que guérir).

Ainda denota-se que tal instituto é também aplicado no direito espanhol, assim como em outros países, sendo que naquele assume a sigla EIA, decorrente de Evaluación de Impacto Ambiental, e nesse contexto o doutrinador Estevan Bolea (1989) o conceitua conforme os seus termos:

> En primer lugar, evaluación que es la acción o el efecto de evaluar, que significa "estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa". Esa "cosa" que se evalúa es el impacto ambiental. Impacto es el "efecto de una fuerza aplicada bruscamente". El impacto ambiental de un proyecto se puede definir como "la diferencia de la situación del medio ambiente futuro modificado", tal y como resultaría después de la realización del proyecto, y la situación del medio ambiente futuro, tal como habría evolucionado normalmente sin tal actuación.

Também ressalta Ramón Martin Mateo (1991, p. 301) que a AIA poderia ser definida como um processo no qual uma ação que deve ser aprovada por uma autoridade pública e que pode gerar efeitos colaterais significativos para o meio ambiente, se submete a uma avaliação sistemática, cujos resultados são tidos em conta pela autoridade competente para conceder ou não sua aprovação.

Assim contextualizando pode-se observar a importância do instituto da AIA, sendo que seu objetivo primordial é analisar os impactos que determinado empreendimento poderá acarretar, tendo maior certeza da viabilidade de realização ou não de tal empreendimento.

Após estudo realizado em referencial teórico, as autoras compreenderam por considerar que a AIA é um instrumento genérico, do qual decorrem algumas espécies[9][10],

[9] Pode-se encontrar pensamento convergente com Edis Milaré (leia mais sobre o assunto em: MILARÉ, 2013. p. 739/775) e Felipe Campanha Demarchi e Flavia Trentini (leia mais sobre o assunto em: DEMARCHI; TRENTINI, 2011).

[10] "Logo, constitui mais um dos instrumentos jurídicos de natureza preventiva criados com o objetivo de enfrentar o problema da degradação ambiental. Este instrumento de identificação de riscos e danos deverá ser

muitas delas observadas no Brasil, como por exemplo, o Estudo de Impacto Ambiental, o Estudo de Viabilidade Ambiental, o Relatório Preliminar Ambiental e o Relatório do Controle Ambiental, porém outras não, como é o caso da Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço, doravante chamada de AIAT, foco do presente artigo.

Não há como se falar em proteção ambiental tendo-se uma visão somente local. A proteção ambiental deve atingir uma esfera transnacional, não podendo limitar-se pelas fronteiras.

A realidade é que, conforme brevemente explanado, a AIA é de grande importância para uma efetiva proteção ambiental, salientando-se o fato de que quando se fala em impacto ambiental este pode não conter-se nas fronteiras, eis que um dano pode tranquilamente ultrapassar os limites territoriais de cada país.

Nesse contexto surge a necessidade de um debate ligado à avaliação de impacto ambiental para danos que possam ser transfronteiriços.

No âmbito da Comissão das Nações Unidas para Europa, a AIAT é tratada na Convenção Relativa à Avaliação dos impactos ambientais num contexto transfronteiriço, que foi realizada em 25 de fevereiro de 1991 na cidade de Espoo, na Finlândia, entrando em vigor em 10 de setembro de 1997.

Nesse documento foram estabelecidos critérios de avaliação das partes sobre o impacto ambiental de certas atividades, estabelecendo a imposição de notificação e de consultas sobre projetos que possam ter um impacto ambiental nocivo que ultrapasse fronteiras.

Essa convenção considera os fatores ambientais desde o início do procedimento decisório e em todos os escalões administrativos, visando disseminar a qualidade das informações fornecidas aos responsáveis, permitindo-lhes tomar decisões sustentáveis, limitando-se ao máximo os impactos prejudiciais das atividades a serem desenvolvidas.

O Brasil não é signatário desta Convenção, porém não deve ignorá-la nas relações com outros países, sobretudo, os países vizinhos e os do MERCOSUL, portanto, mesmo inexistindo legislação específica sobre o tema ou não sendo o Brasil signatário da Convenção da ESPOO, não pode este causar danos fronteiriços sem ao menos, comunicar o estado vizinho.

---

utilizado para qualquer tipo de atividade ou obra efetiva ou potencialmente poluidora, a fim de possibilitar que sejam adotadas medidas preventivas e corretivas dos eventuais danos ambientais que poderão surgir nas fases de instalação e operação da atividade." (DEMARCHI; TRENTINI, 2011, p. 614).

A convenção da ESPOO no seu preâmbulo faz menção à Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972 em Estocolmo, que no seu Princípio 21 já continha sua previsão: "Os Estados tem o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que essas atividades não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas fora da jurisdição nacional". (ONU, 1972).

Conforme relata Jesus (2011), em 1975 a ata final da Conferência sobre Segurança e Cooperação Europeias incumbiu a CEE – ONU[11] de fazer o seguimento do conceito da AIA, sendo que no início dos anos 80 ela já estava e vigor em alguns Estados da CEE-ONU, tendo sido criado, no ano de 1982 um Grupo de Peritos em AIA. Em 1987 foi criado pelo Grupo de Peritos em Direito do Ambiente do Programa das Nações Unidas para o Ambiente o conceito de AIA num contexto transfronteiriço, realizando-se no mesmo ano um seminário sobre AIA em Varsóvia, onde o relator adota "AIA em circunstâncias específicas", Robert Connelly, do Canadá, escreveu um sumário focalizado na AIA num contexto transfronteiriço.

Após tais acontecimentos o Grupo de Peritos então recomendou aos conselheiros dos Governos a elaboração e desenvolvimento de um acordo quadro sobre AIA num contexto transfronteiriço. E após uma reunião inicial para redação de uma versão preliminar e de seis reuniões de negociação, a Convenção foi adotada na 4ª sessão dos Conselheiros dos Governos, realizada em Espoo, na Finlândia, no ano de 1991.

Verifica-se, portanto, que desde os anos setenta já se fazia menção da importância do tratamento a ser dado aos países vizinhos no desenvolvimento das suas atividades quando estas tiverem alguma interferência ambiental no outro país.

O Brasil incluiu a AIA em sua legislação ambiental em 1981 e posteriormente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o que está em consonância ao que é previsto para a avaliação de impacto ambiental transfronteiriço.

Destaca-se também que a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 ocorrida no Rio de Janeiro, que além do Princípio 17, já mencionado, que fala sobre a importância da AIA, também no Princípio 19 há a estipulação sobre a AIAT: "Os Estados fornecerão, oportunamente, aos Estados potencialmente afetados, notificação prévia e informações relevantes acerca da atividade que possa vir a ter considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e se consultarão com estes tão logo seja possível e de boa fé". (ONU, 1992)

[11] A CEE-ONU foi criada em 1947, é uma das cinco Comissões Regionais das Nações Unidas, estabelecidas pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

Outro importante destaque que se faz ao preâmbulo da Convenção da ESPOO é que esta prioriza o Princípio da Prevenção quando diz: "Conscientes da necessidade e da importância do desenvolvimento de políticas com caráter antecipativo e da prevenção, atenuação e controle de todos os impactos ambientais prejudiciais importantes em geral e, em especial, num contexto transfronteiras". (NAÇÕES UNIDAS, 1994)

Vê-se que essa convenção vem de encontro aos objetivos do Direito Ambiental, conforme destaca Edis Milaré (2013, p. 263-264) quando trata desse princípio:

> Daí a assertativa, sempre repetida, de que os objetivos do Direito ambiental são fundamentalmente preventivos. Sua atenção está voltada para momento anterior à da consumação do dano – o de mero risco. Ou seja, diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única, solução. (...) Na prática, o princípio da prevenção tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividade consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

No artigo 2º a Convenção da Espoo há nova menção ao Princípio da Prevenção ao dizer que as partes devem adotar todas as medidas adequadas e eficazes para prevenir, reduzir e combater os impactos ambientais transfronteiriços.[12]

Na sequência, a convenção traz alguns conceitos importantes e depois traça um procedimento para realização da AIAT, como se passa a explicar.

O artigo 1º traz algumas definições importantes como parte de origem, parte afetada, partes envolvidas, atividade proposta, avaliação dos impactos ambientais, impacto, impacto transfronteiras e autoridade competente.[13]

[12] Artigo 2º. Disposições gerais. § 1. As Partes adotarão, individualmente ou em conjunto, todas as medidas adequadas e eficazes para prevenir, reduzir e combater os impactos ambientais transfronteiras prejudiciais importantes que as atividades propostas sejam susceptíveis de exercer sobre o ambiente. (NAÇÕES UNIDAS, 1994).

[13] Artigo 1º. Definições
Para efeitos da presente Convenção:
§1. O termo «Partes» designa, salvo indicação em contrário, as Partes Contratantes na presente Convenção;
§2. A expressão «Parte de origem» designa a(s) Parte(s) Contratante(s) na presente Convenção sob a jurisdição da qual (ou das quais) se prevê que venha a realizar-se uma atividade proposta;
§3. A expressão «Parte afetada» designa a(s) Parte(s) Contratante(s) na presente Convenção na qual (ou nas quais) a atividade proposta é susceptível de exercer um impacte transfronteiras;
§4. A expressão «Partes envolvidas» designa a Parte de origem e a Parte afetadas que procedem a uma avaliação dos impactos ambientais em aplicação da presente Convenção;
§5. A expressão «atividade proposta» designa qualquer atividade ou projeto destinados a modificar sensivelmente uma atividade cuja execução deva ser objeto de uma decisão por parte de uma autoridade competente de acordo com qualquer processo nacional aplicável;
§6. A expressão «avaliação dos impactos ambientais» designa um processo nacional tendo como objetiva a avaliação dos impactos prováveis de uma atividade proposta sobre o ambiente;
§7. O termo «impacte» designa todos os efeitos da atividade proposta sobre o ambiente, nomeadamente sobre a saúde e a segurança, a flora, a fauna, o solo, a atmosfera, as águas, o clima, a paisagem e os monumentos

O destaque que se faz é ao conceito de avaliação dos impactos ambientais, que no parágrafo 6º é estipulada nos seguintes termos: "A expressão 'avaliação dos impactos ambientais' designa um processo nacional tendo como objetivo a avaliação dos impactos prováveis de uma atividade proposta sobre o ambiente". (NAÇÕES UNIDAS, 1994)

Também importante salientar o conceito de impacto transfronteiriços que está previsto no parágrafo 8º: "Designa qualquer impacto e não exclusivamente um impacto de caráter mundial, que a atividade proposta é susceptível de exercer dentro dos limites de uma zona abrangida pela jurisdição de uma outra Parte e cuja origem física se situa, no todo ou em parte, dentro da zona abrangida pela jurisdição de uma outra Parte". (NAÇÕES UNIDAS, 1994)

O Artigo 2º e seus parágrafos apresentam as disposições gerais para a avaliação de impacto ambiental transfronteiriço, que seriam sucintamente: Os países engajam-se a tomar, isolada ou conjuntamente, todas as medidas apropriadas e eficazes para prevenir, reduzir e combater o impacto ambiental transfronteiriço; A AIA deverá ser efetuada antes da autorização administrativa e do começo da atividade proposta; As partes envolvidas se obrigam a notificar os países que poderão ter consequências das atividades propostas; O procedimento de avaliação ambiental é aberto à participação do público, tanto no país que o elabora, como do público das áreas dos países que poderão sofrer o impacto ambiental; Além de avaliar a atividade proposta concretamente, os países farão esforços no sentido de aplicar os princípios da avaliação de impacto ambiental nas políticas, planos e programas; As Partes envolvidas podem fazer negociações com base na avaliação de impacto ambiental elaborada.

Vê-se neste artigo que além de preocupar-se com a realização de uma avaliação de impacto ambiental existe também a necessidade de uma participação do público de todos os países envolvidos, pois o "Direito Ambiental deve reforçar os mecanismos de participação na medida do possível para progredir no Princípio da Corresponsabilidade" (REAL FERRER , 2013, p.356).

Segundo Edis Milaré (2013, p. 263-275),

---

históricos ou outras construções ou a interação entre estes fatores; designa, igualmente, os efeitos sobre o patrimônio cultural ou as condições socioeconômicas que resultam das modificações destes fatores;
§8. A expressão «impacte transfronteiras» designa qualquer impacte e não exclusivamente um impacte de caráter mundial, que a atividade proposta é susceptível de exercer dentro dos limites de uma zona abrangida pela jurisdição de uma Parte e cuja origem física se situa, no todo ou em parte, dentro da zona abrangida pela jurisdição de uma outra Parte;
§9. A expressão «autoridade competente» designa a(s) autoridade(s) nacional (ou nacionais) designada(s) por uma parte para desempenhar as atribuições definidas na presente Convenção e ou a(s) autoridade(s) habilitada(s) por uma Parte a decidir relativamente a uma atividade proposta;
§10. O termo «público» designa uma ou diversas entidades singulares ou coletivas. (NAÇÕES UNIDAS, 1994).

> (...) é fundamental o envolvimento do cidadão no equacionamento e implementação da política ambiental, dão que o sucesso desta supõe que todas as categorias da população e todas as forças sociais, conscientes de suas responsabilidades, contribuam para proteção e melhoria do ambiente, que, afinal, é bem e direito de todos.

Sucintamente a convenção traz um procedimento a ser seguido para realização de uma avaliação de impacto ambiental transfronteiriço, qual seja[14]:

1º) A parte de origem notificará a parte que considera ser afetada acerca dos possíveis impactos ambientais transfronteiriços que possam ocorrer.

2º) A parte notificada terá o direito a resposta dentro do prazo estipulado pela parte notificante, devendo dizer se vai querer participar do processo de Avaliação de Impacto Ambiental.

3º) A parte notificada pode não responder o que permite a parte notificante a proceder uma avaliação de impactos ambientais com base em sua legislação e nas sua prática nacional, ou poderá, responder manifestando sua intenção de participar de todo o processo.

4º) Caso as partes não cheguem num consenso sobre o provável impacto transfronteiriço prejudicial, qualquer uma delas, poderá submeter a questão a uma comissão de inquérito que emitirá um parecer.

5º) O público da parte afetada deve ser sempre informado de tudo.

6º) Será feito um dossiê de avaliação dos impactos ambientais para informar para parte de origem, sendo que esta deve repassar a parte afetada todas as informações. Tudo isso também deve ser informado para o público da parte afetada.

> Esse dossiê deve incluir informações de acordo com o apêndice II da convenção como, por exemplo, a descrição da atividade proposta e do seu objetivo; a descrição do ambiente no qual a atividade proposta e as soluções alternativas são suscetíveis de exercer um impacto importante; descrição das medidas corretivas destinadas a reduzir, na medida do possível, os impactos ambientais, dentre outras. (FERREIRA; FREITAS, 2012, p. 34)

7º) A parte de origem com base no dossiê deve consultar a parte afetada a respeito de medidas que possam ser tomadas para diminuir ou eliminar o impacto.

8º) Será proferida decisão definitiva a respeito da atividade e caso surja alguma informação diferente acerca dos impactos ambientais causados essa decisão pode ser reexaminada.

> A decisão definitiva tomada pelas partes, após o processo de avaliação, ainda poderá ser revista, caso entendam ser necessário, em consonância com o artigo 7º da convenção que prevê uma análise posterior, sempre que fatos

[14] Esse procedimento foi retirado da Convenção de ESPOO que trata do assunto. (NAÇÕES UNIDAS, 1994).

> novos surgiram e apontarem para impactos prejudiciais não detectados ao tempo de todo o procedimento. (FERREIRA; FREITAS, 2012, p. 34)

Verifica-se que em todo o procedimento há uma preocupação com a participação tanto da parte afetada como de todo o público envolvido nos impactos que surgirão, atendendo-se dessa forma ao princípio da participação e da informação que são tão importantes no Direito Ambiental.

Para utilização dessa ferramenta de avaliação previsto na ESPOO é necessário ser verificado se a atividade faz parte da lista que consta na convenção. Além de estar na lista ainda precisa ser analisado se a atividade vai gerar um impacto significante. A crítica é que essa análise vai ser feita antes do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e somente este que poderia dizer se haveria ou não impacto. (PRIEUR, 2014)

Em vias de resumo, esse procedimento permite que haja um estudo sobre os impactos que surgirão nos países afetados, para que estes possam tomar todas as medidas necessárias para proteção ambiental.

2. LIMITAÇÕES E VANTAGENS: VISÃO CRÍTICA DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL TRANSFRONTEIRIÇO

Conforme explanado no item anterior, o objetivo principal da AIAT é justamente analisar quais os impactos ambientais que determinado empreendimento ou atividade poderão causar, desconsiderando os limites de fronteira criados pelo ser humano.

Entretanto, de análise da já referida Convenção da Espoo, visíveis são falhas e limitações apresentadas quando da realização da referida avaliação, principalmente pela falta de método específico para a sua realização e o consequente relatório, ou melhor, dossiê, conforme propriamente tratado pela Convenção, decorrente da avaliação.

Por tais motivos esta pesquisa científica busca agora abordar alguns dos pontos positivos e algumas das limitações apresentadas pela Convenção da Espoo, de modo a enriquecer a discussão científica sem esgotamento da temática.

Impacto Ambiental, nos dizeres de Paulo de Bessa Antunes (2006, p. 257), é conceituado como "(...) um abalo, uma impressão muito forte, muito profunda, causada por motivos diversos sobre o ambiente, isto é, sobre aquilo que cerca ou envolve os seres vivos. Se forem positivos, devem ser estimulados; se forem negativos, devem ser evitados."[15]

[15] Considerando ainda um conceito jurídico de Impacto Ambiental pode-se destacar o presente no artigo 1º da Resolução nº. 1/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA: "Impacto Ambiental é 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: I – a saúde, a

Considerando, então, a conceituação e real compreensão do que seriam impactos ambientais, o aqui estudado instrumento de precaução é um dos que mais a respeitam, principalmente pelo fato de reconhecer que os impactos ambientais acontecem em esferas transnacionais[16].

Conforme bem destacam Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar (2012, p. 136), "As lesões ao ambiente afetam a coletividade, perpassam fronteiras, alteram o equilíbrio climático, atingem a atual e as futuras gerações e toda a comunidade de vida e definitivamente não respeitam os limites territoriais dos Estados."

Gabriel Real Ferrer (2013b, p. 19-20) também procura abrir os olhos para a realidade de que o reconhecimento de espaços transnacionais é inevitável:

> Parece evidente que caminamos acelerada e inexorablemente hacia la creación de un espacio jurídico transnacional que precisará de un derecho "a medida" alejado de los patrones clásicos. Un derecho transnacional que, trascendiendo al derecho internacional convencional, imponga reglas a estados, corporaciones e individuos a las que no puedan oponerse intereses individuales o nacionales.

Deve-se compreender que a principal característica dos ditames ambientais é que estes possuem uma perspectiva global transnacional, e, portanto, torna-se impossível a implementação de uma tutela efetiva restrita a determinado país ou território delimitado baseado apenas nos ditames de Soberania, é preciso pensar "fora da caixa", com instrumentos e prerrogativas reais de proteção ambiental, considerando, então, um ponto extremamente positivo a realização de AIAT.

Apesar de se considerar que a criação de um instrumento que vise prevenir e precaver impactos reais que transpassem fronteira, como já comentado, a Convenção que vem o regulamentar, na verdade, possui diversas falhas, que precisam ser melhor analisadas e corrigidas para que se possa realmente utilizá-la eficazmente, falhas estas que humildemente apontamos como limitações da Convenção da Espoo.

Considerando que a AIAT é espécie do gênero Avaliação de Impactos Ambientais, tem-se a consideração de que aquela deve se guiar primordialmente pelos ditames e objetivos desta, os quais Américo Luís Martins da Silva (2004, p. 518) elenca como sendo "(...) identificar, predizer e descrever, em termos apropriados, os prós e os contras – danos e benefícios – de uma proposta de desenvolvimento (...)".

---

segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais." (CONAMA, 1986).

[16] Para uma melhor compreensão e aprofundamento dos estudos da Teoria da Transnacionalidade recomenda-se a leitura de CRUZ; GLASENAP, 2013 e CRUZ; OLIVIERO, 2012.

São as Avaliações de Impactos Ambientais em suas mais variadas espécies que propiciaram uma maior certeza da viabilidade de realização ou não de tal empreendimento. Entretanto, por ser gênero, na realidade a AIA só vem a estabelecer diretrizes gerais de obediência das espécies, estas, por sua vez, estariam encarregadas de estabelecer critérios e uma metodologia específica para sua implementação, o que, infelizmente, a AIAT peca em diversos pontos.

Primeiramente tem-se que será instaurada uma "Comissão de Inquérito" (4º passo do procedimento), porém a Convenção da Espoo em nenhum momento descreve o que seria tal comissão, por quem ela seria formada e quais as funções primordiais.

No passo seguinte a Convenção ainda estabelece a necessidade da informação do público, entretanto novamente em nenhum momento determina quais os procedimentos a serem tomados para que essa informação ao público seja efetivada. Bastariam editais em órgãos de publicação oficial? Audiências públicas? Informação em meios de comunicações locais e/ou nacionais? Cartazes? Cartas oficiais?

A Convenção ainda peca ao simplesmente estabelecer que será elaborado um dossiê dos impactos. Seria este um simples relatório? Quais os critérios mínimos que este deve conter?

Por fim, considera-se como ponto de extrema limitação a Convenção falar em impacto significante sem nem ao menos trazer um Conceito Operacional[17] do mesmo. E ainda quais os critérios utilizados para considerar um Impacto como significante, pois segundo o procedimento trazido pela Convenção da Espoo, a AIAT só será realizada se houver impacto significante, mas como poderá se estabelecer que há um impacto significante sem antes se realizar uma avaliação?

Com vistas, então, a tentar se estabelecer algumas respostas a todos os questionamentos formulados, as autoras se propõem a estabelecer um mecanismo de comparação entre dois instrumentos de prevenção do Direito Ambiental, de modo que um possa contribuir com o outro. Propõe-se que as limitações apresentadas pela AIAT sejam sanadas com os ditames gerais do Estudo de Impactos Ambientais, doravante chamado de EIA.

O EIA é, da mesma forma que a AIAT, uma espécie do gênero AIA, compreendendo-se como um procedimento público efetuado por uma equipe multidisciplinar

[17] "(...) definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias *(sic)* expostas". (PASOLD, 2007, p. 229).

(MACHADO, 2010, p. 235), que tem por objetivo, segundo José Afonso da Silva (2007, p. 288-289)

> (...) avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente. Trata-se de um meio de atuação preventiva, que visa a evitar as consequências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade.

Caracterizando-se, assim como a AIAT, com uma natureza jurídica preventiva de extrema importância para a política de defesa da qualidade ambiental. (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 243).

Seguindo esta linha de raciocínio, tem-se a consideração da redação apresentada nas Resoluções 01/86 e 237/97 do CONAMA, as quais tratam respectivamente do Estudo de Impacto Ambiental e do Licenciamento Ambiental, para a realização de uma nova criação conceitual e procedimental que vise sanar as limitações da AIAT.

Assim, seguindo a sequência de limitações acima explanadas, passa-se às considerações de propostas de melhoria na mesma sequência.

Considerando a crítica à falta de método da Convenção da Espoo que vem trazer os ditames da AIAT, observa-se que a principal limitação encontra-se no fato de que não há especificação de como se daria a realização da avaliação propriamente dita, o que poderia ser facilmente sanado pela elaboração de uma metodologia de estudo de impactos ambientais, que geraria o consequente Dossiê da AIAT.

Trata-se da criação de uma metodologia de estudos relativos a aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento que ultrapasse fronteiras de Estados.

Tal estudo atenderia, então, às diretrizes gerais previamente estabelecidas, as quais poderiam, por exemplo, estar especificadas em um novo apêndice a ser inserido na Convenção. De qualquer modo, entende-se que critérios mínimos deveriam ser estabelecidos e exigidos, como por exemplo, a necessidade da observância das seguintes diretrizes:

- Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
- Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
- Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

- Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade. (adaptado de CONAMA, 1986)

Devendo ser especificado que os estudos de impactos devem desenvolver atividades técnicas mínimas, como por exemplo:

- Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:
    a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as cor- rentes marinhas, as correntes atmosféricas;
    b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
    c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.
- Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.
- Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.
- Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados. (adaptado de CONAMA, 1986)

E, por fim, devem ser estabelecidas as etapas mínimas do procedimento de estudos de impactos, para que seja obedecida a forma e o método com vista à garantia da imparcialidade na realização da AIAT. Tais etapas poderiam seguir a seguinte ordem

- Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- Requerimento da avaliação ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- Análise pelo órgão ambiental competente, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- Quando a informação fornecida como parte do Estudo de Impacto Ambiental Transfronteiriço indicar que o ambiente de outro Estado tem possibilidade de ser significativamente afetado pela atividade proposta, o Estado em que a atividade está sendo planejada deve:
    a) Notificar o Estado potencialmente afetado pela atividade proposta;
    b) Transmitir ao Estado potencialmente afetado qualquer informação relevante da Avaliação de Impacto Ambiental, cuja transmissão não seja proibida por leis ou regulamentações nacionais;
    c) Quando acordado entre os Estados envolvidos, formular eventuais consultas.
- Consulta pública, conforme regulação constante no Apêndice IX;
- Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de consultas públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- Emissão de Dossiê técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- Deferimento ou indeferimento do pedido de avaliação, dando-se a devida publicidade. (adaptado de CONAMA, 1997)

Sanados o problema de falta de método da AIAT, que seria sanada pelo estabelecimento de procedimentos e diretrizes básicas da realização de um estudo de impactos

ambientais, questiona-se: e a “Comissão de Inquérito”? Devem ser estabelecidas suas funções primordiais e como esta seria composta.

Diz a Convenção que caso os Estados envolvidos na AIAT não cheguem num consenso sobre o provável impacto transfronteiriço prejudicial, qualquer uma deles, poderá submeter a questão a uma “comissão de inquérito” que emitirá um parecer. Considerando que a própria convenção já estabelece sua função, entende-se que restou ausente apenas a questão de sua composição.

Tendo em vista ser uma comissão para sanar possíveis conflitos que venham a surgir, acredita-se que o melhor seria ter deixado estabelecido que ela seria constituída por uma equipe transdisciplinar formada por profissionais legalmente habilitados dos dois ou mais países envolvidos na AIAT.

Visando, agora, os vácuos apresentados pela Convenção quanto à forma de informação ao público, acredita-se que o melhor a fazer é estabelecer os critérios de informação, como por exemplo, efetivamente estabelecer que a informação ao público será dada por meio de realização de Audiências Públicas, previamente comunicadas ao público afetado de todos os países envolvidos na AIAT, e que obedeçam critérios mínimos de apresentação dos relatórios, discussão e conclusão.

Os comunicados de realização das Audiências Públicas também devem obedecer a critérios mínimos, como por exemplo, publicação de editais em jornais locais das regiões envolvidas e divulgação em meio de comunicação que conste data, hora, local e assunto principal da Audiência.

Outrossim, ainda se observam limitações quanto ao Dossiê da AIAT que deve ser entregue à parte de origem e posteriormente repassado à (s) parte (s) afetada (s). A Convenção estabelece que tal Dossiê deverá obedecer ao conteúdo mínimo contido no Apêndice II da mesma, porém acredita-se que o conteúdo mínimo ali contido poderia ser aprimorado, a começar por estabelecer às expensas de quem correria a realização de toda a AIAT, o que se acredita ser de responsabilidade do empreendedor da atividade que pretende ser instalada.

Ademais, acredita-se que poderiam ser incluídos alguns outros critérios de informações mínimas a serem contidas no Dossiê, como por exemplo:

- A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;
- O Dossiê deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas,

cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

E ainda, a redação das alíneas *b)*[18] e *d)*[19] poderiam ser aprimoradas da seguinte forma:

> b) A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão de obra, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos e perdas de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;
>
> d) A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

Por fim tem-se a limitação da Convenção quanto à ideia do que seria um "impacto significante", principalmente pelo fato de que este seria determinado previamente à realização de qualquer estudo de impactos. Acredita-se que até poderiam ser consideradas como de impacto significante as atividades apresentadas no apêndice I da Convenção, mas, por exemplo, para analisar se uma atividade possui ou não impactos significantes a partir dos critérios gerais apresentados no Apêndice III necessita-se de uma equipe mínima de profissionais habilitados para tanto.

A realidade que se apresenta é que a AIAT, estabelecida pela Convenção da Espoo de 1991, é um grande avanço para os estudos do Direito Ambiental, principalmente quanto à consideração de instrumentos de prevenção à danos ambientais. Porém a mesma apresenta diversas limitações já observadas em diversos casos concretos, como, por exemplo, o "caso das papeleiras"[20], as quais devem ser de alguma forma sanadas para a sua real efetivação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

[18] b) Descrição, se for caso disso, das soluções alternativas (por exemplo, no que diz respeito ao local de implantação ou à tecnologia) que podem ser razoavelmente consideradas sem omitir a opção «zero» (ausência de intervenção); (NAÇÕES UNIDAS, 1994)

[19] d) Descrição dos impactos ambientais que a atividade proposta e as soluções alternativas podem exercer e estimativa da sua importância; (NAÇÕES UNIDAS, 1994)

[20] Leia mais sobre o assunto em ESCARCENA, 2012, e CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, 2010.

Ante a latente preocupação com o meio ambiente e os impactos nele causados, cada vez mais se mostra necessária a discussão acerca dos meios e instrumentos capazes de garantir a preservação ambiental.

Assim, para a busca por um Meio Ambiente sadio e equilibrado buscam-se meios de proteção ambiental, como é o caso da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).

A AIA consolidou-se no Brasil como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) com a Lei 6.983 de 31 de agosto de 1981. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também trouxe em seu contexto a exigência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto do Meio Ambiente (RIMA) como espécies da AIA.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) faz um tratamento setorial do impacto ambiental ocasionado, ou seja, analisa um empreendimento específico em determinado local, porém já é consolidado que a proteção ambiental não pode conter fronteiras, devendo sim atingir uma esfera transnacional, surgindo a necessidade de uma avaliação que analise os impactos gerados nos empreendimento e/ou atividades desenvolvidas em um país e que podem interferir no ambiente de outro, realidade que o EIA não pode suprir.

O que se apresenta então é a Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço (AIAT) como uma forma de mitigação ou eliminação dos impactos ambientais ocasionados em países limítrofes.

A Convenção da ESPOO de 1991 regulamenta essa avaliação considerando os fatores ambientais nos países afetados desde o início do procedimento decisório e em todos os escalões administrativos, visando disseminar a qualidade das informações fornecidas aos responsáveis, permitindo-lhes tomar decisões sustentáveis, limitando-se ao máximo os impactos prejudiciais das atividades a serem desenvolvidas. Essa convenção vem baseada no Princípio da Prevenção.

Nesse documento foram estabelecidos critérios de avaliação das partes sobre o impacto ambiental de certas atividades, estabelecendo a imposição de notificação e de consultas sobre projetos que possam ter um impacto ambiental nocivo que ultrapasse fronteiras.

Essa convenção considera os fatores ambientais desde o início do procedimento decisório e em todos os escalões administrativos, visando disseminar a qualidade das informações fornecidas aos responsáveis, permitindo-lhes tomar decisões sustentáveis, limitando-se ao máximo os impactos prejudiciais das atividades a serem desenvolvidas.

Ocorre que num estudo sobre esse documento já se percebe que este apresenta falhas visíveis, principalmente pela falta de uma metodologia específica para a sua realização e o consequente dossiê.

Por exemplo, fala da necessidade de uma "comissão de inquérito" sem descrever o que seria tal comissão e quais seriam suas funções; trata da necessidade de informação do público, mas não fala quais os procedimentos a serem obedecidos para que essa informação seja efetiva; diz que deve ser elaborado um "dossiê dos impactos", mas não fala quais os requisitos básicos para confecção desse dossiê; por fim, diz que a AIAT deve ser realizada quando houver impacto significante, mas traz o conceito operacional dessa categoria.

Verifica-se que muitas dessas lacunas poderiam ser sanadas com a adoção dos ditames gerais do Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Quanto ao problema da falta de metodologia da Convenção da Espoo para realização da AIAT, poderia ser elaborada uma metodologia de estudos de impactos ambientais, relativos a aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação, que geraria o consequente dossiê da AIAT. Esse estudo atenderia, então, às diretrizes gerais previamente estabelecidas, as quais poderiam, por exemplo, estar especificadas em um novo apêndice a ser inserido na convenção.

Quanto à comissão de inquérito devem ser estabelecidas suas funções primordiais e como esta seria composta. As autoras entendem que melhor seria se ela fosse constituída por uma equipe transdisciplinar formada por profissionais legalmente habilitados dos dois ou mais países envolvidos na AIAT.

No que se refere à deficiência ante a falta de especificação de como será feita a informação ao público, acredita-se que o melhor a fazer é estabelecer os critérios de informação, como por exemplo, determinando que essa informação será fornecida por meio de audiências públicas, previamente comunicadas aos público afetado de todos os países envolvidos na AIAT, e que obedeçam critérios mínimos de apresentação dos relatórios, discussão e conclusão.

As exigências do dossiê da AIAT deveriam ser aprimoradas, acrescentando-se a necessidade de estabelecer a expensas de quem correria a realização de toda AIAT, o que se acredita ser de responsabilidade do empreendedor da atividade que pretende ser instalada.

Por fim, tem-se a limitação da convenção quanto ao que seria 'impacto significante', principalmente pelo fato de que este seria determinado previamente à realização de qualquer dos estudos de impacto. Acredita-se que até poderiam ser consideradas como de impacto significante as atividades apresentadas no apêndice I da convenção, mas, por exemplo, para

analisar se uma atividade possui ou não impactos significantes a partir dos critérios gerais apresentados no apêndice III necessita-se de uma equipe mínima de profissionais habilitados para tanto.

Não há dúvidas acerca da importância da AIAT para proteção ambiental, principalmente considerando a possibilidade latente de ocorrências de danos além fronteiras, porém sem critérios claros não haverá grande efetividade a aplicação desse instrumento, por isso que este artigo tem o condão de apresentar as deficiências e faze propostas de melhorias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 9. ed. Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2006.

BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Brasília: Congresso Nacional, 1981.

CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

CONAMA. **Resolução nº. 001, de 23 de janeiro de 1986.** Brasília: Diário Oficial da União, 1986.

CONAMA. **Resolução nº. 237, de 19 de dezembro de 1997.** Brasília: Diário Oficial da União, 1997.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. **Sentencia del caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay).** Haya, 20 de abril de 2010. Disponível em: < http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CPyD/file/sentencia_2010%20%282%29.pdf> Acesso em: 24 de março de 2015.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade.** Participação especial Gabriel Real Ferrer [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2012.

CRUZ, Paulo Márcio ; GLASENAP, Maikon Cristiano. Governança Transnacional e Sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-modernidade. **Revista da Ajuris**, v. 40, Rio Grande do Sul, 2013, p. 209-230.

CRUZ, Paulo Márcio ; OLIVIERO, Maurizio. Reflexões Sobre o Direito Transnacional. **Novos Estudos Jurídicos (Online)**, v. 17, n. 1, Itajaí, 2012, p. 18-28.

DEMARCHI, Felipe Camapnha; TRENTINI, Flávia. Estudo de impacto ambiental: apreciação crítica sobre a sua efetividade. *In:* BENJAMIM, Antonio Herman; et al. (org.) **Anais do Congresso Brasileiro de Direito Ambiental**. PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. 3. v.

ESCARCENA, Sebatián López. El asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. **Revista Chilena de Derecho.** v. 39, n. 39, Pontífice Universidad Católica de Chile, Santiago, 2012, p. 849-860. Disponível em:

<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372012000300012> Aceso em: 24 de março de 2015.

ESTEVAN BOLEA, M. T. **Evalución del impacto ambiental.** Madrid: Ed. ITSEMAP (MAPFRE), 1989.

FERREIRA, Rosana Maria Perillo; FREITAS, Vânia Maria Alves Bittencourt. A proteção ao meio ambiente em nível internacional da avaliação dos impactos ambientais num contexto transfronteiriço. **FRONTEIRAS Revista do mestrado multidisciplinas em sociedade, tecnologia e meio ambiente.** v.1. n. 1, 2012. Disponível em: <File:///C:/users/Denise/Downloads/395-1133-PB.pdf> Consultado em 18 de fevereiro de 2015.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental.** São Paulo: Atlas, 2009.

JESUS, Júlio. A Convenção de Espoo sobre AIA num Contexto Transfronteiriço. Nov. 2011. **Boletim rede**. Disponível em: <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/REDE%20Boletim_03.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Consultado em 09 de março de 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Tratado de derecho ambiental.** Madrid: Editorial Trivium, 1991. 1. v.

MILARÉ, Edis. **A importância dos estudos de impacto ambiental.** São Paulo: RT, 1988.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2013.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo.** Nova Iorque e Genebra, 1994. Disponível em <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextspanish.pdf> Consultado em 19 de fevereiro de 2015.

ONU. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano,** Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc.> Consultado em 19 de fevereiro de 2015.

ONU. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento.** Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf > Acesso em: 02 de outubro de 2014.

PASOLD, Cesar Luis. **Prática da Pesquisa Jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. Florianópolis: OAB/SCEditora, 2007.

PRIEUR, Michel. **Avaliação Ambiental e Avaliação Transfronteiriça**. 2ª Módulo da Escola de Altos Estudos CAPES "Princípio da proibição do retrocesso em matéria socioambiental e proteção de processos ecológicos essenciais e tutelas de grupos sociais vulneráveis". Itajaí: PPCJ/UNIVALI, 2014. (Comunicação Oral) Disponível em: <http://www.univali.br/ensino/pos-graduacao/mestrado/ppsscj/mestrado-em-ciencia-

juridica/escola-de-altos-estudos/programacao/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2015.

REAL FERRER, Gabriel. La construcción del Derecho Ambiental. **Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos.** ISSN Eletrônico 2175-0491, Itajaí, v. 18, n. 3, 3º quadrimestre de 2013a. Disponível em: <HTTP://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128> .

REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Trasformaciones del Derecho. *In:* SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. (orgs.) **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2013b.

SILVA, Américo Luís Martins. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais.** São Paulo: RT, 2004. 1. v.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.