

1. Introdução

No Brasil os efeitos ambientais das ações de desenvolvimento econômico não são sistematicamente avaliados, seja no âmbito federal, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, seja no âmbito estadual, pelos distintos organismos estaduais com atribuição em meio ambiente. Não há um sistema eficiente para avaliar os benefícios da concessão das licenças e o impacto real das obras ou empreendimentos licenciados no meio ambiente. Em regra, nos procedimentos de licenciamento ambiental não são utilizados instrumentos capazes de identificar e mensurar os benefícios, ou sequer saber se as medidas de preservação do meio ambiente estão sendo adotadas pelos responsáveis pela implantação de obras ou exercício de atividades. Há uma falta sistemática de acompanhamento das licenças concedidas pelos órgãos licenciadores brasileiros.

A falta de acompanhamento do impacto ambiental das atividades licenciadas obstaculiza o aperfeiçoamento de normas e critérios para orientar os proponentes e suas equipes técnicas na preparação do estudo de impacto ambiental, o que gera um ciclo vicioso. Do mesmo modo, acarreta a ausência de fiscalização e por tanto a impossibilidade da propositura de medidas para diminuir os impactos ambientais negativos das obras ou atividades, permitindo a ocorrência de graves e irreversíveis danos ambientais.

O objetivo do presente artigo é apresentar propostas para a regulação do regime jurídico brasileiro de avaliação de impacto ambiental, buscando apontar elementos imprescindíveis para que tal instrumento jurídico possa funcionar eficazmente e coerentemente com o alto grau de proteção ambiental que se deseja alcançar, auxiliando nosso país a integrar a proteção do meio ambiente em suas políticas de desenvolvimento econômico.

A metodologia de trabalho deverá centrar-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa interdisciplinar que envolve temas de direito ambiental e seu tratamento pelo direito brasileiro, devido especialmente ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise de um sistema jurídico. O foco se baseia em conferir maior proteção ambiental. Neste sentido, devem-se utilizar métodos que permitam analisar a evolução do instituto da avaliação de impacto ambiental como instrumento para lograr a referida proteção. O método indutivo permitirá estabelecer as premissas conceituais e práticas aplicadas ao tema da proteção ambiental no marco da

regulação sobre avaliação de impacto bem como da correlação com o metaprincípio do desenvolvimento sustentável, para que possa estabelecer-se em que medida conferem um maior grau de proteção ao meio ambiente.

2. A evolução do conceito de desenvolvimento sustentável

A ideia de desenvolvimento sustentável começou a ganhar proeminência em 1980, quando a Estratégia Mundial para a Conservação, publicada pela União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, manifestou o desejo de “conseguir um desenvolvimento sustentável mediante a conservação dos recursos vivos”, pois “a conservação e o desenvolvimento sustentável são interdependentes” (Boisson de Chazournes; Maljean-Dubois, 2011, p. 15).

A expressão desenvolvimento sustentável firmou-se a partir de 1987, quando, diante da Assembleia General da ONU, Gro Harlem Brundtland, presidente da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, caracterizou o desenvolvimento sustentável como um “conceito político”, um “conceito amplo para o progresso econômico e social e o conceituou como “A capacidade humana para garantir que o desenvolvimento satisfaça as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas próprias necessidades”.

O desenvolvimento sustentável que estava implícito nos princípios 5 e 8 da Conferencia de Estocolmo¹, tornou-se o principal objetivo da Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento. Consagrado nos princípios 3 e 4 da Declaração do Rio², este princípio converteu-se em referencial internacional comum.

Não obstante, essa evolução levou-se a cabo em várias etapas, delimitadas pelas principais Conferências mundiais sobre meio ambiente celebradas sob os auspícios das Nações Unidas.

¹ Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano. Princípio 5. Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização. Princípio 8. O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

² Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento. Princípio 3. O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras. Princípio 4. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2014.

Na Conferência de Estocolmo sobre o Desenvolvimento Humano, celebrada em 1972, falava-se em “eco-desenvolvimento”, ainda que naquele momento meio ambiente e desenvolvimento fossem considerados conceitos inconciliáveis.

Na Conferência do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, celebrada em 1992, o desenvolvimento sustentável converteu-se no principal tema.

Na Cúpula Mundial sobre o desenvolvimento sustentável, celebrada em Johannesburgo, em 2002, logrou-se o consenso sobre este tema. O desenvolvimento sustentável foi descrito como um objetivo comum³ e a necessária articulação entre o desenvolvimento econômico e social e a proteção do meio ambiente foi destacada.

3. O princípio da integração ambiental

O princípio da integração ambiental, também conhecido como princípio da horizontalidade ou da transversalidade, tem por objetivo permitir que a preservação do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais sejam considerados em todas as políticas públicas.

No âmbito comunitário europeu, o princípio da integração foi introduzido no Tratado CEE pelo Ato Único Europeu e adquiriu especial importância a partir do Tratado de Amsterdam. Atualmente ocupa um artigo no Título III, que trata das “Disposições de Aplicação Geral” da União e, portanto, goza de grande amplitude⁴. Ainda, no caso da União Europeia essa transversalidade considera-se marcante e decisiva para o futuro ambiental da Comunidade, e mesmo antes do Ato Único Europeu (AUE), a integração da política ambiental nas diretrizes comunitárias já aparecia implicitamente nas tentativas de harmonização em busca de um mercado comum.

Porém, foi a partir de 1987, com a aprovação do Ato Único Europeu, onde a política de meio ambiente finalmente se revela institucionalizada como política comunitária, e onde se expressam os princípios e o componente transversal que o meio ambiente possui, criando uma diretriz que deve conduzir toda a política comunitária e nacional. A solução para aplicação dessa transversalidade vem por meio de

³ Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável. 16. Estamos determinados a assegurar que nossa rica diversidade, que é nossa força coletiva, será usada numa parceria construtiva para a mudança e para o alcance do objetivo comum do desenvolvimento sustentável. Disponível em: http://www.apambiente.pt/zdata/Politicar/DesenvolvimentoSustentavel/2002_Declaracao_Joanesburgo.pdf. Acesso em: 01 jul. 2014.

⁴ Dispõe o artigo 11 do TFUE: “As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da Comunidade, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF>”. Acesso em: 18 agosto 2013.

harmonização legislativa e administrativa dos países-membros da União Europeia com as diretrizes legais que a política comunitária em matéria de ambiente determina, sempre pautada nos procedimentos decisórios adotados pelos instrumentos normativos que se sustentam na concepção do triple bottom line, ou “tripé da sustentabilidade” (Mata Diz;Goulart, 2013).

Para que seja efetivo, o princípio da integração deve manifestar-se em um duplo sentido, pois o meio ambiente pode afetar uma grande diversidade de políticas públicas. Ao mesmo tempo, é necessário que o processo de elaboração destas políticas tenha em conta o marco ambiental (Alvarez, 2005).

Infelizmente, na maioria dos casos, a política ambiental convencional não tem sido capaz de evitar a pressão exercida pela sociedade sobre o meio ambiente, pois os problemas ambientais normalmente tem um peso insuficiente no processo político e regulador. Como consequência, a política ambiental tradicional tem se limitado a reagir diante das repercussões negativas derivadas das políticas e práticas socioeconômicas, perdendo seu indispensável papel preventivo (Agencia Europea de Medioambiente, 2006).

A integração das políticas ambientais, por sua vez, implica em um processo contínuo. Para que o meio ambiente seja levado em conta em todos os âmbitos da ação normativa, são necessárias mudanças nas atividades políticas, organizacionais e procedimentais, para que a incorporação das questões ambientais se produza o quanto antes possível.

Por tal razão, a avaliação de impacto ambiental é um instrumento idôneo para a integração ambiental, que deve ser utilizado não apenas no processo de formulação das políticas públicas, mas também, e sobretudo, durante sua colocação em prática.

Talvez o meio ambiente não venha a ser o aspecto mais importante de cada política adotada, mas o importante é que atue como um contrapeso nas decisões tomadas no âmbito de outras políticas, reorientando-as em direção ao desenvolvimento sustentável.

Esta definição corresponde ao conceito de integração total e assinala a dimensão horizontal do princípio da integração, ou seja, a transversalidade, responsável por introduzir a sustentabilidade ambiental no planejamento e implementação das ações públicas ou privadas (Fernández, 2003).

Por outro lado, devemos ressaltar que a dimensão vertical do princípio da integração tem alcance mais restritivo, corresponde a um sentido funcional do princípio e se limita a impor a absorção do componente ambiental nos objetivos setoriais

tradicionais, de forma que as distintas administrações, em seu funcionamento cotidiano, operem como premissas de respeito ecológico (Fernandez, 2003).

Existem, pois, duas maneiras genéricas de entender o princípio da integração: a primeira se centra em integrar o componente ambiental em todas as políticas setoriais com efeitos negativos sobre o entorno (integração restringida); a segunda, posterior no tempo, vincula-se ao conceito de desenvolvimento sustentável, já que postula a interdependência e equilíbrio entre os componentes ambientais, econômicos e sociais do desenvolvimento (integração ampliada). Esta segunda acepção ressalta a necessidade que o crescimento econômico integre a preocupação ambiental, de forma que se reduzam suas externalidades negativas sobre o meio ambiente e se aumente a preocupação social, para que o bem estar material se distribua de forma menos desigual. Conforme ressalta Furtado (2004, p. 96)

(...) o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.

Desta maneira o crescimento econômico se sustentará no tempo, porque ao gerar coesão social e melhorar a conservação do entorno, gozará de legitimidade entre os cidadãos.

A integração ambiental deve iniciar-se nas etapas superiores dos processos de tomada de decisão e operar em todos os seus níveis. Para tanto, são necessários dois requisitos: a) conhecimento profundo da estrutura e do funcionamento do meio, o que se adquire mediante a denominada “prospecção integrada”, e b) a utilização de uma metodologia sistemática, que deve contar e geralmente se iniciar com este inventário (Gomes Orea, 2002, p. 119).

Para conseguir um sistema harmônico e funcional, a integração ambiental exige a análise das relações entre as atividades para, a partir de então, propor sua distribuição no espaço. Talvez, o primeiro problema a ser resolvido refira-se à possibilidade de coexistência de tais atividades no tempo e no espaço. E isto deve ser analisado verificando-se se as atividades propostas são de fato integralmente compatíveis ou se há disfuncionalidade entre estas.

Se as atividades propostas forem compatíveis, deve-se verificar se estas complementam-se mutuamente, isto é, se há sinergia. Portanto, como instrumento para a concretização de uma política voltada para a sustentabilidade em seus distintos

aspectos, o princípio da integração exige que a variável ambiental seja levada em consideração nos planos, programas, projetos e atos formulados pela Administração Pública, qualquer que seja o objeto ou fundamento para a elaboração e execução destes, aplicando-se, nesta senda, a todos os atos e contratos realizados e firmados no âmbito dos três Poderes da República

As relações entre as atividades podem ser de neutralidade, complementaridade, sinergia, disfuncionalidade e incompatibilidade. Não obstante, a integração ambiental exige otimizar-se tais relações, alocando-se as atividades no território de acordo com os seguintes critérios:

- Maximizar as sinergias positivas; sinergia significa reforço.
- Maximizar as relações de complementaridade.
- Minimizar as disfuncionalidades.
- Evitar as incompatibilidades.

Para tanto, a integração ambiental pode aplicar-se:

- a) de forma preventiva, na elaboração das leis, políticas, planos, programas e projetos.
- b) de forma corretiva, nas atividades em curso e
- c) de forma curativa, para tratar um espaço degradado (Gomes Orea, 2007, p. 119).

Sem dúvida, a ferramenta mais efetiva para colocar em prática todo este processo de integração na busca por um desenvolvimento sustentável, que seja, sustentado no tempo e harmônico com o meio ambiente e, em consequência, capaz de reduzir as desigualdades sociais, proporcionando uma melhora na qualidade de vida da população, é a avaliação de impacto ambiental.

A avaliação de impacto ambiental permite prever os riscos ambientais relacionados com o crescimento econômico, para que os responsáveis pela tomada de decisão lhes tenham em conta. Consequentemente, as ações avaliadas poderão ser implementadas da maneira mais benéfica para o meio ambiente, ou até mesmo descartadas, quando mostrarem-se incompatíveis com o objetivo de preservação ambiental. Com a avaliação de impacto ambiental otimiza-se a utilização dos recursos naturais e diminui-se o risco de contaminação.

A avaliação de impacto ambiental é uma ferramenta a serviço do princípio da integração. Talvez seja a mais efetiva, mas não é a única. Em razão de sua generalidade e abstração, o princípio da integração requer concretização, que pode ser implementada por distintos meios, por exemplo, por um juiz, quando adota medidas cautelares para evitar danos ambientais; pela Administração Pública, quando executa as ações e políticas públicas planejadas ou pelo legislador, quando define os princípios ambientais

e institucionaliza mecanismos procedimentais para viabilizar a integração, como é o caso da avaliação de impacto ambiental.

4. A inter-relação entre desenvolvimento sustentável e integração ambiental

O princípio de sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável tem por objetivo integrar o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente.

Observa-se, pois, que o conceito de desenvolvimento sustentável constitui ao mesmo tempo um objetivo e um princípio ambiental, que se encontra interconectado com o princípio da integração, pois a integração do meio ambiente em todas as decisões e estratégias públicas é uma exigência fundamental para assegurar o desenvolvimento sustentável (Priour, 2011).

O princípio da integração tem por objetivo garantir que a proteção do meio ambiente seja considerada em todos os aspectos e vertentes do processo de desenvolvimento, especificamente no momento da tomada de decisão e do planejamento das distintas políticas públicas.

Neste ponto, cabe recordar que o Princípio 4 da Declaração do Rio dispõe: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”⁵.

Neste mesmo sentido, deve-se lembrar que a Agenda 21 (plano de ação mundial para o desenvolvimento sustentável adotado na Conferência do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento) criou vínculos entre o meio ambiente e o desenvolvimento, estabelecendo um amplo inventário de ações e estratégias, a ser implementadas pelos Estados signatários. Assim, o seu capítulo 8 refere-se à integração entre o meio ambiente e o desenvolvimento no processo de tomada de decisão. O seu objetivo é assegurar que se considerem as preocupações ambientais no nível mais remoto de elaboração das políticas de planejamento e gestão, com o fim de promover o desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade ambiental é uma condição necessária para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento. Assim o é pois, se a degradação do meio ambiente é prejudicial para toda a humanidade, os mais pobres são os mais afetados pelos seus efeitos nefastos. As consequências da mudança climática, tais como inundações, secas e desastres naturais, são sentidas de maneira mais severa pelas classes socialmente mais

⁵ Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2014.

vulneráveis da população, que, por sua vez, são as pessoas que mais dependem dos recursos naturais como fonte de subsistência.

Portanto, a gestão sustentável dos recursos naturais, a proteção da biodiversidade, a adaptação à mudança climática e a adoção de mecanismos orientados a alcançar produção e consumo sustentáveis, que se adaptem aos recursos limitados do planeta e seus ecossistemas, são essenciais para atingir o desenvolvimento sustentável.

Especificamente em relação ao Brasil, ao firmar a Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento e a Agenda 21, este país assumiu perante a comunidade internacional e internamente o compromisso de impulsionar o seu desenvolvimento em direção à sustentabilidade.

5. A evolução da política ambiental brasileira

Em resposta à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), em 1973, o governo do Brasil criou na estrutura do Ministério do Interior a Secretaria Especial de Meio Ambiente, SEMA, que era responsável pelas ações públicas relacionadas com o meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais.

Em 1972, foi realizada a primeira avaliação de impacto ambiental no Brasil, que teve por objeto a instalação de uma usina hidrelétrica financiada pelo Banco Mundial. Aos poucos as avaliações de impacto ambiental passaram a ser realizadas com pouca ou sem ajuda externa (Dias Moreira, 1988).

Em 1977, o governo do Estado do Rio de Janeiro criou um sistema para a autorização de funcionamento para o controle da contaminação. Para a sua implementação foi necessário ditar diversos regulamentos que detalhavam ou exigiam estudos relativos ao impacto ambiental, ou seja, exigiam uma avaliação de impacto ambiental.

O estudo de impacto ambiental foi formalmente introduzido no direito brasileiro pela Lei 6.803/1980 - que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências - em seu artigo 10, § 3^o (Mirra, 2008).

Posteriormente, em 1981, foi editada a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81). A avaliação de impacto ambiental recebeu um tratamento

⁶ Art. 10, § 3º - Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação das zonas a que se refere o parágrafo anterior, será precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada.

mais adequado, sendo elevada à categoria de instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, inciso III).

A Lei 6.938/81 destacou uma relação exemplificativa de obras e atividades que deveriam submeter-se à realização de uma avaliação de impacto ambiental. Com a regulamentação⁷, possibilitou-se a aplicação da avaliação de impacto ambiental no licenciamento de uma ampla gama de projetos, mas somente depois que o CONAMA formulasse as diretrizes necessárias (Machado, 2012). As diretrizes só foram formuladas em 1986, depois de largas negociações entre organizações ambientais e outros setores governamentais.

A Lei 6.938/81 também criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que integra organizações governamentais federais, estaduais, municipais e organizações não governamentais de proteção do meio ambiente.

O principal organismo do SISNAMA é o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). A instituição do CONAMA e do SISNAMA possibilitou descentralizar ações e responsabilidades relacionadas com a gestão ambiental, harmonizando as ações governamentais em diferentes níveis.

Em este contexto político e institucional outorgou-se às agências estaduais de meio ambiente o principal papel de implementar as políticas públicas de meio ambiente e as diretrizes do CONAMA. Assim, a ação federal restringia-se a um papel de apoio, especialmente para complementar uma eventual insuficiência de regulamentação dos estados federados. As agências estaduais eram as responsáveis pela regulamentação do controle ambiental das atividades de desenvolvimento, incluindo a avaliação de impacto ambiental.

A Lei n. 6.938/81 foi promulgada com o objetivo de conferir transversalidade às questões ambientais, visando a um desenvolvimento socioeconômico em harmonia com o meio ambiente, reorientando as políticas públicas em benefício da preservação ambiental.

O meio ambiente passou a ser considerado um patrimônio público que deveria ser necessariamente assegurado e protegido em sua utilização econômica e que deveria ter como fim essencial o uso coletivo (art. 2º, I, Lei n. 6.938/81). A grande virtude da Lei 6.938/81 foi ter inaugurado em nível federal a regulamentação normativa em prol da implementação de um desenvolvimento sustentável no Brasil.

⁷A mencionada lei foi regulamentada pelo Decreto No. 88.351/83 (derrogado pelo Decreto n. 99.274/90).

6. Aspectos gerais do procedimento de licenciamento ambiental no Brasil

Como já mencionado, a Lei Federal 6.938 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) foi regulamentada pelo Decreto Federal 88.351, de 01 junho de 1983, que estabeleceu as espécies de licenças ambientais utilizadas no Brasil e as atribuições do Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA.

O licenciamento ambiental engloba as diferentes etapas necessárias para a obtenção de uma autorização ou licença ambiental.

O procedimento de licenciamento ambiental é sempre obrigatório para a realização das atividades descritas no anexo da Resolução CONAMA 237/97 e pode ser necessário para outras atividades, de acordo com o entendimento do órgão ambiental, pois o conceito de "atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas potencialmente degradantes do meio ambiente" é indeterminado e suscetível de ser preenchido à luz do caso concreto (Marchesan; Steigleder; Cappelli, 2011).

O processo de licenciamento ambiental no Brasil ocorre com a concessão de três espécies de licenças: prévia, de instalação e de operação.

A licença prévia corresponde à primeira etapa do licenciamento ambiental e deve ser solicitada na fase preliminar de planejamento do empreendimento ou atividade. Tal licença deve ser concedida após a avaliação da localização e da concepção do projeto, bem como dos requisitos básicos que devem ser cumpridos nas fases posteriores.

A licença de instalação corresponde à segunda etapa do licenciamento ambiental e deve ser concedida após a análise e aprovação dos projetos executivos de controle da poluição. Essa licença permite, por exemplo, a instalação do canteiro de obras, a construção de vias, da infraestrutura e a instalação de equipamentos.

A licença de operação, por sua vez, autoriza o funcionamento da empresa ou a realização da atividade potencialmente impactante. Tal licença somente deve ser concedida após a verificação do cumprimento efetivo das obrigações e condicionantes estabelecidas nas licenças prévia e de instalação.

O artigo 11 da Resolução CONAMA 237 estabelece que:

Art. 11 - Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único - O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

Em relação à responsabilidade do empreendedor do projeto licenciado, de acordo com a Resolução CONAMA 237/97, é este quem detém a responsabilidade pela elaboração do EIA/RIMA. Assim, diante do regime de responsabilidade objetiva por danos ambientais introduzido pela Lei 6.938/81 (artigo 14, §1º), por quaisquer omissões ou erros do EIA/RIMA responde civilmente e de maneira direta o empreendedor ou proponente do projeto (Machado, 2005).

Da mesma forma, as opiniões apresentadas pelos especialistas ou técnicos habilitados devem constar integralmente no EIA e a fraude, ocultação ou mutilação do conteúdo do EIA pelo empreendedor ou por qualquer outra pessoa configura a nulidade do estudo, além de ser um crime tipificado pelo artigo 68 da Lei 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais)⁸.

A elaboração do EIA/RIMA deve: (a) considerar todas as alternativas tecnológicas de localização, bem como confrontar a possibilidade de não execução do projeto; (b) identificar e avaliar de maneira sistemática os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação das atividades; (c) definir as áreas direta e indiretamente afetadas pelos impactos, e (d) considerar os planos e programas de governo com jurisdição sobre a área onde a atividade impactante será executada.

Assim, tendo em conta as áreas direta e indiretamente afetadas, o estudo de impacto ambiental deverá incluir pelo menos as seguintes atividades técnicas: (a) avaliação do meio ambiente; (b) prognóstico das condições ambientais para a execução do projeto; (c) medidas de mitigação ambiental a serem tomadas e (d) o programa de monitoramento e controle contínuo do meio ambiente afetado.

No entanto, esses estudos não têm um efeito vinculante para a Administração Pública, que pode autorizar o empreendimento ou a atividade nociva ao meio ambiente em desacordo com o EIA-RIMA, causando danos ambientais irreparáveis ou de difícil reparação.

Da mesma forma, a equipe técnica multidisciplinar responsável pela elaboração do EIA/RIMA, que deve ser formada por profissionais distintos, de acordo com a natureza da atividade impactante a ser licenciada, embora patrocinada pelo empreendedor, deve manter a sua imparcialidade, fator esse que por questões políticas ou econômicas nem sempre ocorre.

⁸ Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa

7. Por uma definição jurídica de avaliação ambiental estratégica

A avaliação ambiental estratégica (AAE) ou *Strategic Environmental Assessment* (SEA), consiste na realização de estudos para determinar as repercussões ambientais de uma ação pública nas fases preliminares de sua adoção. Na AAE a análise ambiental é feita no momento de elaboração das leis, políticas, planos e programas de governo, fase muito anterior à concreta de projeto e própria do âmbito de aplicação da avaliação de impacto ambiental (AIA).

Na prática, no âmbito mundial, desde a introdução da avaliação de impacto ambiental no ordenamento jurídico estadunidense, em 1969, até a atualidade, o número de leis, políticas, planos e programas que se submetem a tal procedimento é muito reduzido se comparado ao de projetos⁹. Neste sentido, assim apontam Dalal-Clayton; Sadler (2008, p. 9) “Há cada vez mais interesse em SEA nos países em desenvolvimento, mas as regulações internas ainda estão numa fase embrionária. Uma notável exceção é a África do Sul - um país em desenvolvimento atípico - onde a aplicação da SEA é particularmente avançada”.

Com o objetivo de mudar esta realidade na União Europeia, em 21 de julho de 2001, publicou-se a Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no meio ambiente. Esta Diretiva tem como objetivo elevar a consideração do meio ambiente a um nível anterior, no processo temporal de tomada de decisões, e superior, na hierarquia e no âmbito espacial, em relação à avaliação de impacto ambiental de projetos, por meio da denominada avaliação ambiental estratégica (AAE) (Gomez Orea, 2007).

O fundamento jurídico da Diretiva 2001/42/CE encontra-se nos artigos 6¹⁰ e 174.2¹¹ do Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia e nos princípios da integração, precaução e desenvolvimento sustentável.¹² Conforme Rosa Moreno

⁹ No original: “There is increasing interest in SEA in developing countries, but domestic applications are still an embryonic stage. A notable exception is South Africa – an atypical developing country – where SEA thinking is particularly advanced”.

¹⁰ Artigo 6. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible. Versão consolidada do tratado constitutivo da Comunidade Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:es:pdf>. Acesso em: 11 set. 2012.

¹¹ Artículo 174. 2. “La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la propia fuente, y en el

A base jurídica do presente regulamento é fornecido essencialmente pelos artigos 6 e 174.2 do Tratado de Amesterdam. Com efeito, por um lado, afirma-se que as exigências de proteção do meio ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da Comunidade; por outro, considera-se como princípios da política ambiental europeia a precaução e a ação preventiva.

O principal objetivo da diretiva é assegurar que as consequências ambientais de determinados planos e programas sejam identificadas e avaliadas durante sua tramitação e antes de sua adoção. Deste modo, a Diretiva antecipa a avaliação dos projetos ao momento em que se tramita o planejamento que previamente haverá de legitimá-los (Galera, 2006).

A AAE é um instrumento que permite agregar a proteção do meio ambiente e a utilização adequada e sustentável dos recursos naturais às ações de governo, avaliando-se na fase de planejamento os efeitos que as políticas, os atos legislativos, os planos e programas de governo propostos terão sobre o meio ambiente, permitindo, assim, sua modificação, adequação ou não realização, com o objetivo de minimizar ou impedir os efeitos nocivos ou compensar tais efeitos quando a realização das ações planejadas imponha-se por razões de interesse público.

Deve-se ressaltar que, para que a AAE seja eficaz, é necessário realizar-se uma avaliação ambiental da realidade física, econômica e social sobre a qual se pretende atuar para, a partir dela, elaborar-se um esboço de planejamento de acordo com o resultado, elevando-se o elemento ambiental, no mínimo, ao mesmo nível de importância que o econômico, territorial e social (Cuyás Palazón, 2007).

Pode-se concluir, pois, que a grande diferença entre a AIA e a AAE reside no momento no qual se faz a análise dos efeitos ambientais das ações propostas. A AAE permite a avaliação dos efeitos sobre o meio ambiente na fase embrionária das ações, ou seja, na fase de planejamento. Por tal razão, a avaliação tende a ser muito mais ampla e eficaz, já que permite antever os efeitos das futuras ações provenientes das leis, políticas, planos ou programas de uma maneira integral. Por outro lado, na AIA os efeitos de cada ação (projeto) são avaliados separadamente, o que impede a avaliação

principio de quien contamina paga”. En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control. Versão consolidada do tratado constitutivo da Comunidade Europeia. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:es:pdf>>. Acesso em: 11 set. 2012.

12 No original: “El fundamento jurídico de esta normativa lo suministran, esencialmente, los artículos 6 y 174.2 del Tratado de Ámsterdam; en efecto, por un lado, se afirma que las exigencias de la protección ambiental deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad; por otro, se establece como principio de la política ambiental europea el de cautela, así como el de acción preventiva”.

dos efeitos sinérgicos e acumulativos. Da mesma maneira, na AIA a modificação do projeto ou sua não realização em benefício do meio ambiente mostra-se muito mais difícil, pois, normalmente, o projeto já foi de antemão autorizado por um planejamento que o antecede, o que não ocorre na AAE, quando, ao menos em teoria, todas as alternativas ainda estão verdadeiramente abertas.

8. O procedimento para a criação e implementação da avaliação ambiental estratégica

Para que uma avaliação ambiental estratégica seja eficiente, é necessário distintos enfoques, de acordo com as características da ação que será avaliada.

O primeiro enfoque que deve estar presente em uma AAE é o que Partidario (apud Marsden; De Mulder, 2005) denomina “*top-down*”, que significa que o âmbito de uma AAE deve ser projetado ou desenvolvido em torno de estratégias nacionais ou objetivos ambientais e de sustentabilidade. Apenas em uma etapa seguinte os objetivos específicos, opções e alternativas, devem ser objeto de uma avaliação. A avaliação deve resultar na formulação de um contexto para o desenvolvimento de soluções, a fim de resolver os problemas de política iniciais. Esta abordagem difere de uma abordagem, do tipo “*bottom-up*” (similar à abordagem utilizada na EIA de projetos) que é feita após as propostas políticas - incluindo alternativas - terem sido formuladas, cuja abordagem leva principalmente a mitigação dos efeitos das medidas propostas. A abordagem “*top-down*” requer, pois, outras habilidades e métodos de trabalho, já que conforme salientam Nitz; Brown (2005, p. 54)

Aqueles que aplicam a AAE precisam se familiarizar com o processo político, e a literatura e a prática no âmbito das ciências políticas podem contribuir para este fim. Para a devida aplicação da AAE os operadores devem:

- Compreender as fases de elaboração de políticas e identificar as atividades e assuntos que serão abordados dentro de cada etapa;
- Identificar quando e por que os atores tomam as decisões nas diferentes etapas do processo de decisão política (decisão de escopo) e a forma e o conteúdo da informação ambiental que deve estar disponível para que haja uma decisão adequada; e
- Moldar o conteúdo ea forma da SEA de forma a contribuir para estas decisões. Esta moldagem terá que ser específica para cada contexto político¹³.

¹³ No original: “EA practitioners need to become familiar with the policy process, and there is a body of literature and practice within the policy sciences to assist with this. Environmental assessment practitioners must: -understanding the stages of policy making and identify the activities and issues that will be addressed within each stage: -identify when and by which actors, decisions are made within different stages of the policy-making process (decision scoping), and the appropriate form and content of environmental information that should be available at these decision points; and mould the content and

O segundo enfoque, que, em nossa opinião, deve estar presente em uma AAE é o que Dovers (2002) denomina de “*Deep SEA*”.

Este enfoque compreende os impactos diretos e indiretos, ou seja, o que Dovers (2002) distinguiu como impactos de primeira ordem (diretos) e impactos de segunda ordem (indiretos).

Um enfoque da espécie “*Deep SEA*”, ao ser aplicado para a avaliação de uma política de conservação da biodiversidade, por exemplo, trataria tanto os impactos diretos como os indiretos, o que permitirá contestar outras ações públicas (políticas agrícolas, por exemplo), que fomentem a deflorestação, contra o propósito inicial de conservação da biodiversidade.

Por conseguinte, o que propomos na institucionalização da AAE no ordenamento jurídico brasileiro é um enfoque “*Top-Down*” e “*Deep SEA*”, que deve estar presente em qualquer procedimento de AAE. Para tanto, as distintas etapas procedimentais deverão ser bem definidas e expressamente estabelecidas.

Com esse propósito, recomendamos que o procedimento se inicie com um breve exame da decisão estratégica em questão para verificar se as suas características indicam a necessidade ou não de realização de uma AAE (*screening*). O parâmetro deverá ser a probabilidade de que ocorram impactos ambientais significativos como consequência da implementação das leis e planos, programas e políticas (PPPs). Os impactos significativos poderão ser positivos, e a AAE deverá consistir em uma oportunidade para maximizá-los, ou negativos, e o papel da AAE deverá ser antever e gerir os riscos ao meio ambiente.

Em segundo lugar, é necessário que se defina o conteúdo dos estudos ambientais, ou seja, os aspectos mais significativos que deverão ser identificados para que sejam objeto de uma análise profunda na AAE (*scoping*). As questões irrelevantes não deverão formar parte da avaliação.

Em terceiro lugar, uma vez definido o conteúdo dos estudos ambientais, deve-se analisar a situação atual do meio ambiente em relação aos objetivos de política avaliados. Deve-se enfatizar a existência de potenciais conflitos entre estes objetivos e outras ações públicas em planejamento ou execução. Neste sentido, a AAE pode e deve analisar os efeitos ambientais de cada ação em comparação com os derivados das distintas alternativas propostas e introduzir medidas corretivas ou compensatórias para corrigir as consequências ambientais não desejadas.

Em quarto lugar, outro ponto chave que não se pode relegar na institucionalização da AAE no ordenamento jurídico brasileiro é o seguimento e controle das ações avaliadas (*follow-up*) ou vigilância ambiental.

Deste modo, por meio do seguimento, deve-se observar os efeitos que realmente ocorrem no meio ambiente como resultado da execução das leis e PPPs avaliados, a fim que, se o caso, sejam identificados os efeitos não previstos e adotadas as medidas de correção apropriadas.

Apenas com a vigilância ambiental a idoneidade das medidas de mitigação propostas poderão ser avaliadas, permitindo-se contrastar a realidade com as hipóteses iniciais, viabilizando-se a realização das modificações porventura necessárias.

Cumprir consignar, que a vigilância ambiental gera conhecimento científico, o que contribuirá para o aprimoramento das futuras avaliações ambientais estratégicas realizadas.

Podemos concluir que a AAE, corretamente aplicada, ou seja, quando abarca todos os níveis de planejamento, permite uma completa integração ambiental, que minimizará a utilização dos recursos naturais, garantindo a preservação ambiental com menor custo financeiro. Da mesma maneira, a participação pública precoce viabilizada pela AAE possibilitará ao público interferir no processo de tomada de decisão, diminuindo a conflituosidade social nas ações de desenvolvimento econômico.

9. Conclusão

A avaliação de impacto ambiental de projetos e a avaliação ambiental estratégica são instrumentos complementares e interdependentes. Para que um sistema de avaliação de impacto ambiental seja completo, eficaz e eficiente deve prever a avaliação dos impactos ambientais desde a fase embrionária do processo de tomada de decisões, ou seja, desde a fase do planejamento estratégico do desenvolvimento, quando, ao menos em teoria, todas as opções ainda estejam abertas, inclusive, a opção zero, que significa não realizar a ação quando os estudos ambientais realizados demonstrarem que seus potenciais benefícios não justificam os prejuízos que sua implementação trará ao meio ambiente.

Todavia, diante da ausência de regulamentação jurídica da AAE no Brasil, o sistema de avaliação de impacto ambiental brasileiro é incompleto, ineficiente e ineficaz, pois não determina a avaliação de impacto ambiental a partir da fase de planejamento estratégico.

No nosso entendimento, esta é a principal deficiência do regime jurídico brasileiro de avaliação de impacto ambiental, pois impede ao Brasil tornar efetivo o princípio de integração da proteção do meio ambiente em seu processo de crescimento econômico, não obstante o desenvolvimento sustentável constitua um princípio e um objetivo do Estado de Direito Socioambiental estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Diante desta grave deficiência do ordenamento jurídico ambiental brasileiro, propomos uma metodologia, inspirada no direito comparado (no direito europeu e na normativa de alguns de seus Estados membros), para que as ações públicas submetam-se à avaliação de impacto ambiental desde a fase de sua planificação, o que possibilitará a gestão dos riscos ao meio ambiente, assegurando-se participação pública real e efetiva ao longo de todo o procedimento, conferindo-se, assim, maior legitimidade às políticas públicas adotadas.

Além disso, nossa proposta vai mais longe, pois entendemos que no Brasil não apenas os planos e programas capazes de gerar impactos ambientais significativos devam ser submetidos a AAE, mas também as leis e as políticas públicas dotadas de tal potencialidade.

Desta maneira, se daria no Brasil um grande passo em rumo ao verdadeiro desenvolvimento sustentável.

BIBLIOGRAFIA

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE. **Integración de la política ambiental en Europa. Situación actual y marco de evaluación.** Madri: Centro de publicaciones Secretaría General Técnica Ministerio de Medio Ambiente, 2006. p. 11. Disponível em: <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/integracionpoliticaambientaleur_tcm7-1887.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2012.

AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana. El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible. **Papers** 71, 2003. p. 86. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25756/25590>>. Acesso em 20 nov. 2012.

BRASIL. Lei N. 6.803, de 02 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. *Diário*

Oficial da União. Brasília, 02 de julho de 1980. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm >. Acesso em: 23 set. 2013.

BRASIL. Lei N. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 02 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BRASIL. Lei nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 13 de fevereiro de 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm >. Acesso em: 03 de jul. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução Conama N. 001, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 05 set. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução Conama N. 009, de 03 de dezembro de 1987*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 05 nov. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução Conama N. 237, de 19 de dezembro de 1997*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 04 set. 2012.

CUYÁS PALAZÓN, Maria Mercedes. **Urbanismo Ambiental y Evaluación Estratégica**. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos, 2007.

DALAL-CLAYTON, Barry e SADLER, Barry. **Strategic Environmental Assessment. A sourcebook and reference guide to international Experience**. Londres: Earthscan, 2008.

DIAS MOREIRA, Iara Verocai. EIA in Latin America. In: **Environmental Impact Assessment. Theory and Practice**. Wathern, P. (Org.), Londres: Routledge, 1988. p. 250-252.

DOVERS, Stephen. Too deep a SEA: Strategic Environmental Assessment in the Era of Sustainability. In: MARSDEN, Simon e DOVERS, Stephen. **Strategic Environmental Assessment in Australasia**. Sidney: The Federations Press, 2002. p. 43.

FURTADO, Celso. Os Desafios da Nova Geração. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), outubro-dezembro/2004.

GALERA, Susana Rodrigo. **Cuadernos de urbanismo - La evaluación ambiental de planes y programas**. Madri: Editorial Montecorvo, S.A, 2006.

GÓMEZ OREA, Domingo. **Evaluación Ambiental Estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas**. Madri: Ediciones Mundi-Prensa, 2007.

_____. **Evaluación de Impacto ambiental**. 2ª ed. Madri: Ediciones Mundi Prensa, 2002.

MACHADO, Auro de Quadros **Licenciamento ambiental. Atuação preventiva do Estado à Luz da Constituição da República Federativa do Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 23ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 6ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico. 2011.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; GOULART, Rayelle Caldas Campos. “A aplicação do princípio da integração ambiental nas políticas setoriais europeias”. In: **Direito e sustentabilidade**. SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Napolini; BIMFELD, Carlos André; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de (Coord.). 1ª ed., Florianópolis:CONPEDI, 2013, p. 37-66. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/publicacao/_unicuritiba/livro.php?gt=13, acesso em 13 nov 2014.

MIRRA, Álvaro. Luiz. Valery. **Impacto Ambiental. Aspectos da legislação brasileira**. 4ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano*. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Johannesburgo sobre o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm. Acesso em: 15 out. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. Acesso em: 29 nov. 2012.

NITZ, Tracey; BROWN, Al. SEA must learn how policy making works, 3:3 Environmental Assessment Policy and Management. 2001. p. 340. Apud MARSDEN, Simon e DE MULDER, Jan. Strategic Environmental Assessment and Sustainability in Europe – How bright is the future? **RECIEL**, 14 (1) 2005. p. 54.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de junho de 2001 relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas sobre o meio ambiente. **DOUE**, 197, 21 de julho de 2001, p. 30–37.

PARTIDARIO, Maria do Rosário. SEA Methodological Approaches. **BEACON** Workshop, Brussels, 24 June 2004. Apud MARSDEN, Simon e DE MULDER, Jan. Strategic Environmental Assessment and Sustainability in Europe – How bright is the future? **RECIEL**, 14 (1) 2005. p. 54.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'Environnement**. 6^a ed. Paris: Dalloz, 2011.

ROSA MORENO, Juan. El ámbito de aplicación: los proyectos de obras, instalaciones y actividades sometidos a evaluación de impacto ambiental. In: **Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental**. QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Org.). Madrid: Civitas Ediciones S. L., 2002. p. 187.