

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
JURÍDICAS

AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: UMA
ANÁLISE SOB A ÓTICA DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL EFICIENTE NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO

RAISA LUSTOSA DE OLIVEIRA

JOÃO PESSOA

2014

RAISA LUSTOSA DE OLIVEIRA

**AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA
DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EFICIENTE NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas.

Área de Concentração: Direito Econômico.

Linha de Pesquisa 1: Justiça e desenvolvimento econômico.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Ana Luísa Celino Coutinho.

Coorientador: Prof. Dr. Talden Queiroz Farias.

**JOÃO PESSOA
2014**

**AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA
DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EFICIENTE NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas.

Área de Concentração: Direito Econômico.
Linha de Pesquisa 1: Justiça e desenvolvimento econômico.
Orientadora: Prof^ª Dr^ª Ana Luísa Celino Coutinho.
Coorientador: Prof. Dr. Talden Queiroz Farias.

Data de aprovação: 27 de março de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Ana Luísa Celino Coutinho – Orientadora

Prof. Dr. Talden Queiroz Farias – Coorientador

Prof^ª. Dr^ª. Belinda Pereira da Cunha – Examinadora Interna

Prof^ª. Dr^ª. Hertha Urquiza Baracho – Examinadora Externa

Dedico aos meus pais, Maria José e Jorge, por terem tornado sólida a base da pessoa que sou hoje e me ensinado que nunca é tarde para resistir e persistir.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Maria José e Jorge, que com amor e apoio incondicionais, me ensinaram a lutar por cada um dos meus sonhos, diariamente.

À minha orientadora, Professora Ana Luísa Celino Coutinho, que com paciência, virtuosismo e dedicação conduziu uma recém-graduada pelos árduos caminhos da redação de uma dissertação.

Ao meu coorientador, Professor Talden Queiroz Farias, pelos brilhantes conselhos técnicos e científicos e pelo incentivo indispensável ao que hoje representa o presente trabalho.

À minha família e aos meus amigos, pela paz, ouvidos, companheirismo e amor comigo compartilhados em tantos momentos ao longo desses vinte e quatro anos que me ajudaram a me sentir amada e querida e a sempre seguir em frente.

À equipe administrativa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, professores e funcionários, pelos ensinamentos e convivência agradável nestes dois anos de curso, em especial à Luísa Gadelha, Kleber e à Professora Maria Luiza.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao programa Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), pelo imprescindível financiamento da presente pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, pela receptividade e oportunidade, por meio de seus docentes, discentes e funcionários, em especial aos Professores Orides Mezzaroba e Letícia Albuquerque, pelo apoio e incentivo durante o período de mestrado-sanduíche.

À Dona Irene, Dona Lígia e famílias, pela acolhida em seus lares manezinho e pessoense, respectivamente, para me apoiar nessa jornada.

Aos colegas da Pós, que em muitos debates semearam importantes ideias e questionamentos que contribuíram de maneira significativa para o direcionamento deste

trabalho, em especial aos amigos Victor Rafael Fernandes Alves, pelas caronas com tantas luzes sobre o direito ambiental e João Adolfo Ribeiro Bandeira, amizade genuína e juazeirense.

Aos alunos dos cursos de Direito e Gestão Pública na Universidade Federal da Paraíba, que por meio do estágio-docência, me ensinaram tanto em meus primeiros significativos momentos em sala de aula.

Ao Doutor Fábio Nesi Venzon, membro do Ministério Público Federal, meu brilhante coordenador de estágio na Procuradora da República no Rio Grande do Norte, durante os dois últimos anos da graduação na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por manter acesa em mim a paixão pelas questões técnicas do Direito Ambiental e pelos preciosos ensinamentos.

Ao Doutor Afonso de Ligório Bezerra Júnior, membro do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, meu primeiro chefe na carreira jurídica, que me ensinou o valor de escolher as palavras certas para se vivenciar a atividade gratificante da luta pela proteção do Patrimônio Público brasileiro.

À Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a qual se tornou minha segunda casa durante cinco anos e onde aprendi a trabalhar pela justiça e por aqueles que não têm meios de fazê-lo.

A todos que de alguma forma contribuíram para o presente trabalho, envolvidos ou não em debates ambientais, cuja menção específica por ora seria longa e desnecessária, meu muitíssimo obrigada.

RESUMO

O desenvolvimento sustentável pressupõe instrumentos atualizados e eficientes no âmbito da gestão ambiental. A Política Nacional do Meio Ambiente vigente no Brasil apresenta vantagens e desvantagens em relação às de outros países. O licenciamento é um dos instrumentos mais debatidos e por ora o estudaremos em comparação à avaliação ambiental estratégica, traçando pontos de convergência e divergência entre ambos e apresentando razões e perspectivas para a viabilidade da institucionalização desta última no ordenamento jurídico brasileiro. Trataremos primeiramente da gestão ambiental pública brasileira para, posteriormente, adentrarmos a questões mais específicas, como o objeto e o procedimento de cada um dos institutos supramencionados. A pergunta-chave da pesquisa é, portanto, “por que o licenciamento ambiental que hoje é praticado no Brasil não pode ser considerado eficiente face à concretização da sustentabilidade socioambiental do desenvolvimento econômico e no que a adoção da avaliação ambiental estratégica contribuiria para a solução desse problema?”, sendo essa resposta nosso objetivo geral. No caso da avaliação, pelo fato de não estar eleita como um dos instrumentos de gestão ambiental pela Política Nacional do Meio Ambiente, diversamente do licenciamento, apresentaremos também suas características mais destacadas nos ordenamentos jurídicos alienígenas e um breve panorama do seu destaque crescente no debate internacional. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória e qualitativa, por meio da investigação pormenorizada da relação entre o licenciamento ambiental e a AAE. Em relação a cada instrumento de gestão ambiental sob análise, o método de abordagem será o dedutivo, com o fim de elucidar as características, o objeto e escopo de cada um. Quanto aos métodos de procedimento, serão utilizados o histórico (levantamento da evolução do licenciamento e da AAE), o comparativo (a partir da análise de outros ordenamentos), o monográfico (com o estudo do desempenho de cada um dos atores sociais envolvidos) e o estruturalista (a abstração de todos os problemas fáticos ao nível de discussão teórica possibilitará a proposição de soluções concretas). Para tanto, a pesquisa bibliográfica e a documental serão utilizadas como técnicas de pesquisa, com base na análise da produção literária a respeito do tema, em livros, periódicos científicos, documentos oficiais e em bases de dados eletrônicos.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988; Política Nacional do Meio Ambiente; Desenvolvimento Sustentável; Licenciamento Ambiental; Avaliação Ambiental Estratégica.

ABSTRACT

Sustainable development presupposes updated and efficient in environmental management instruments. Currently, the National Environment Policy in Brazil has advantages and disadvantages compared to other countries. Licensing is one of the most debated instruments and for now we will study it compared to strategic environmental assessment, delineating points of convergence and divergence between them and presenting reasons and prospects for the viability of the institutionalization of the latter in the Brazilian legal system. First we will deal with the Brazilian public environmental management for, then, we enter the more specific issues, such as the object and procedure for each of the above-mentioned institutes. The key-question of the research is, therefore, “why the environmental license which is today practiced in Brazil can not be considered efficient regarding the implementation of social and environmental sustainability of economic development and how the adoption of strategic environmental assessment would contribute to the solution of this problem?”, the response being our main objective. In the case of evaluation, by not being elected as one of the instruments of environmental management by the National Environment Policy, unlike the licensing, we will also present its main characteristics in the foreign legal systems and a brief overview of its growing prominence in the international debate. This is a survey of exploratory and qualitative nature, through detailed investigation of the relationship between the environmental licensing and AAE. Concerning each environmental management tool under analysis, the method of proceeding is deductive, in order to elucidate the characteristics, the object and scope of each one. Regarding methods of proceeding, shall be used the historical (survey of the evolution of licensing and AAE), the comparative (from the analysis of other systems), the monographic (with the study of the performance of each of the actors involved) and the structuralist (abstraction of all the factual problems at the level of theoretical discussion will allow to propose concrete solutions). Therefore, the bibliographical and documentary research will be used as research techniques, based on the analysis of literature on the subject in books, journals, official documents and electronic databases.

Keywords: Federal Constitution of 1988; National Policy on the Environment; Sustainable Development; Environmental Licensing; Strategic Environmental Assessment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica

ACP – Ação Civil Pública

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

AI – Avaliação Integrada

Art. – Artigo

CF – Constituição Federal

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

EC – Emenda Constitucional

ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Inc. – Inciso

LC – Lei Complementar

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Ministério Público

N. – Número

NEPA – *National Environmental Policy Act*

ODM – Objetivos do Milênio

PL – Projeto de Lei

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNUD – Programa Das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPPs – Políticas, Planos e Programas

Res. – Resolução

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

Rio+20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

TR – Termo de Referência

UE – União Europeia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ASPECTOS GERAIS DE SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO	17
2.1 A CRISE AMBIENTAL	17
2.2 MEIO AMBIENTE E ECONOMIA	22
2.2.1 Crescimento e desenvolvimento econômicos	26
2.2.2 Direito do e direito ao desenvolvimento econômico	30
2.2.2.1 <i>O papel de cada Estado-nação</i>	31
2.2.2.2 <i>O Brasil</i>	33
2.3 A CONSCIÊNCIA AMBIENTAL INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	35
2.3.1 O conceito de desenvolvimento sustentável	36
2.3.2 Estágio atual do debate	39
2.3.3 Críticas ao capitalismo como mote para uma compreensão da sustentabilidade	41
2.4 JUSTIÇA AMBIENTAL	44
2.5 CIDADANIA AMBIENTAL	47
2.6 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO	49
3 GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA BRASILEIRA	55
3.1 A GESTÃO AMBIENTAL E A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	56
3.1.1 Instrumentos da PNMA	58
3.2 ALGUNS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL	59
3.2.1 Princípio da participação	61
3.2.2 Princípio da sadia qualidade de vida	63
3.2.3 Princípio do poluidor-pagador	64
3.2.4 Princípio da prevenção	64
3.2.5 Princípio da precaução	65
3.2.6 Princípio da educação ambiental	66
3.3 PLANEJAMENTO	67
3.2.1 Políticas, planos e programas	69
3.4 A EFICIÊNCIA	72

3.5 O IMPACTO AMBIENTAL.....	73
3.6 A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS	76
3.7 A MULTIDISCIPLINARIDADE	77
4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	80
4.1 O LICENCIAMENTO E A LICENÇA AMBIENTAL	81
4.2 O PROCEDIMENTO	83
4.2.1 Competência.....	84
4.2.2 Etapas	85
4.3 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E O RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA/RIMA).....	88
4.4 OS ENVOLVIDOS NO PROCESSO	91
4.4.1 Órgãos ambientais	91
4.4.2 Equipe multidisciplinar.....	92
4.4.3 Empreendedor	93
4.4.4 Órgãos setoriais da Administração Pública	93
4.4.5 Empresas públicas e privadas instaladas na área de influência do empreendimento proposto	94
4.4.6 Comunidade técnica e científica	94
4.4.7 Entidades civis	95
4.4.8 Ministério Público	96
4.5 ALGUNS PROBLEMAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES	97
4.5.1 Despreparo de órgãos ambientais	98
4.5.2 Profusão de regras procedimentais e a questão da competência	100
4.5.3 Parcerias entre Ministério Público e Administração	101
4.5.4 Generalidade nos Termos de Referência e nas condicionantes ambientais	102
4.5.5 A legitimação popular das decisões ambientais	103
4.5.6 Pareceres jurídicos das procuradorias	104
4.5.7 Problemas no âmbito do EIA/RIMA	104
4.5.8 Comissões tripartites e consultores independentes	106
4.5.9 O empoderamento do Poder Público Municipal	107
5 A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE) E A VIABILIDADE DA SUA APLICAÇÃO NO BRASIL	109
5.1 ORIGENS.....	109
5.2 OBJETO	113

5.2.1 Enfoques e etapas	116
5.2.2 Flexibilidade e abertura: necessidade de fixação de critérios objetivos	122
5.2.3 Articulação horizontal e vertical	124
5.2.4 Limitações técnicas	126
6 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO BRASIL	130
6.1 JUSTIFICATIVA	130
6.2 A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA E A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS	135
6.3 O DEBATE SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS	154

1 INTRODUÇÃO

Face à profusão no debate internacional de questões sobre crise ambiental e civilizatória que tem atingido a humanidade e de constatações crescentes sobre os conflitos nas relações desta com o meio ambiente, as legislações nacionais têm se voltado a abranger preocupações ambientais em seus Textos Fundamentais. Não foi diferente no Brasil: nesse sentido caminhou a Constituição Federal de 1988, que procurou estruturar uma ordem socioeconômica voltada à correção de injustiças sociais e históricas aliada à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto direito fundamental de todos.

Ao longo do Texto Constitucional, apreende-se a escolha implícita do legislador pelo desenvolvimento sustentável, princípio em voga no cenário político e científico internacional a partir das últimas décadas do século XX. Tal opção legislativa recepcionou plenamente o que já previa a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), prevista na Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Nesta, há o detalhamento de uma gestão ambiental pública que prevê princípios e instrumentos voltados à busca pelo desenvolvimento econômico que respeite o meio ambiente, a serem interpretados à luz dos comandos constitucionais.

Dentre outros instrumentos, a PNMA adotou o licenciamento ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para comporem a base da gestão pública ambiental brasileira, seguindo a tendência de outros ordenamentos como o estadunidense. Entre sucessos e insucessos, tais instrumentos têm demonstrado algumas insuficiências, mormente no que tange à prevenção de impactos ambientais negativos de uma forma mais abrangente.

Por outro lado, na década de 1990, surgiu no cenário internacional a figura da avaliação ambiental estratégica (AAE), que, diferentemente do licenciamento ambiental, não se destina a analisar os impactos individuais de empreendimentos ou atividades, mas sim a embasar a tomada de decisões pelo Poder Público no que tange a políticas, planos e programas com consequências ambientais. O enfoque abrangente e estratégico dessa nova forma de avaliação ambiental tem sido apontado como facilitador vanguardista do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, a AAE surge como uma oportunidade de se viabilizar inúmeras situações otimizadoras da gestão ambiental em relação ao licenciamento, uma vez que envolve uma contextualização abrangente dos impactos ambientais de diversos empreendimentos e não somente de situações individualizadas, como ocorre no licenciamento, referente a projetos pontuais.

A AAE abrange ainda a formulação de políticas públicas ambientais e é uma grande oportunidade de se conceder à gestão ambiental uma visão mais integral dos impactos existentes e holística quanto aos riscos possíveis e prováveis à qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

As perguntas-chaves da pesquisa são, portanto, “por que o licenciamento ambiental que hoje é praticado no Brasil não pode ser considerado eficiente face à concretização da sustentabilidade do desenvolvimento econômico e no que a adoção da avaliação ambiental estratégica contribuiria para a solução desse problema?”. Nesse diapasão, o objetivo primordial do presente trabalho é investigar inicialmente as características do licenciamento ambiental no Brasil e as da AAE (como ocorre no exterior), esmiuçando o porquê de se acreditar necessária e viável a institucionalização da AAE no ordenamento jurídico brasileiro.

A hipótese do trabalho encontra-se na adoção da AAE enquanto variável que se apresenta como uma solução sistemática, multidisciplinar e coerente com as necessidades estratégicas do desenvolvimento econômico sustentável. Com ela, os objetivos do licenciamento, quais sejam avaliar os impactos ambientais de projetos de empreendimentos e atividades, seriam mais facilmente analisados e alcançados em razão do planejamento prévio já elaborado considerando fatores ambientais.

Busca-se efetivar uma pesquisa de natureza exploratória e qualitativa, por meio da investigação pormenorizada da relação entre o licenciamento ambiental e a AAE, apresentando reflexões e discussões acerca de ambos que possam auxiliar na consecução de um novo ponto de vista sobre o tema. Em relação a cada instrumento de gestão ambiental sob análise, o método de abordagem será o dedutivo, partindo de “verdades” gerais amplamente divulgadas na literatura científica para se chegar às considerações específicas do presente trabalho.

Quanto aos métodos de procedimento, serão utilizados o histórico (análise da evolução do licenciamento e da AAE) e o comparativo (a partir da análise de outros ordenamentos). Para tanto, a pesquisa bibliográfica e a documental serão utilizadas como técnicas de pesquisa, com base na análise da produção literária a respeito do tema, em livros, periódicos científicos, documentos oficiais e em bases de dados eletrônicos.

A justificativa da presente pesquisa encontra-se na atualidade do debate sobre sustentabilidade ambiental e na necessidade de aprimoramento constante dos instrumentos de gestão ambiental pública a fim de que se voltem cada vez mais ao fim de concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável, necessidade inadiável das nações modernas, face ao objetivo central de garantir a sobrevivência das presentes e futuras gerações. A

instrumentalização da AAE no âmbito da PNMA tem como pressuposto básico o princípio da eficiência, uma vez que assim seu escopo de tornar mais precisa a análise dos riscos e impactos ambientais num nível mais elevado do que o individual tornar-se-á de veras útil.

O estudo integrado do licenciamento e da AAE toma relevância ante a diversos estudos voltados para a análise da pouca eficácia e eficiência do licenciamento e do Estudo de Impacto Ambiental na prevenção dos danos ambientais. Em alguns países, a credibilidade dos institutos do licenciamento e do Estudo e Avaliação de Impactos Ambientais é tão baixa que os empreendedores nem mesmo os consideram como instrumentos de redução de custo e de gestão ambiental no âmbito do planejamento.

A AAE torna-se importante aliada nesse sentido, ao passo em que sua consolidação apresenta forte tendência a retirar do âmbito de discussão acerca do licenciamento diversas questões que o tornam lento e muitas vezes ineficaz. Aumentar-se-á o âmbito de análise a fim de que os estudos individuais sejam cada vez mais contextualizados com a realidade global que os cerca.

Em relação à estrutura da presente pesquisa, abordaremos inicialmente no primeiro capítulo alguns aspectos gerais de sustentabilidade e desenvolvimento. Inicialmente, contextualizaremos a crise ambiental para traçar um breve entendimento sobre a relação entre meio ambiente e economia. Em seguida, serão investigadas as diferenças entre crescimento e desenvolvimento econômico, o papel do Estado brasileiro na consecução do desenvolvimento sustentável e o próprio conceito de desenvolvimento sustentável. Ainda, analisaremos as questões da justiça ambiental, da cidadania ambiental e do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com o fim precípua de se delimitar um panorama abrangente em que se ponham as questões específicas do licenciamento e da AAE.

O primeiro capítulo é voltado ao estudo da gestão ambiental pública brasileira, ao estudo de como ela se encontra posta pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 – PNMA). Para isso, comentaremos brevemente os instrumentos de base dessa Política e alguns princípios inspiradores. Em seguida, para contextualizar o posterior estudo da AAE, estudaremos o planejamento e o conceito de políticas, planos e programas. Ainda, a eficiência na gestão ambiental, a noção de impacto, a avaliação de impactos ambientais (AIA) e a questão da multidisciplinaridade serão trabalhadas no presente capítulo.

No segundo capítulo estudaremos a prática do licenciamento ambiental de maneira geral no Brasil. Quais são suas características gerais, como se dá o procedimento, etapas,

questões de competência, as previsões normativas, papel dos envolvidos em sua prática e, principalmente, aspectos pontuais que têm sido apontados como grandes causas para sua inefetividade e alternativas possíveis e factíveis na realidade institucional brasileira.

O terceiro capítulo será direcionado à caracterização da AAE. Investigaremos suas origens, seu objeto, seus enfoques e etapas e seu procedimento no direito comparado. Ainda, abordaremos os tópicos da articulação horizontal e vertical e da objetividade na fixação de critérios para que se torne um procedimento flexível e eficaz. Ainda, com vistas ao estudo comparado, teceremos comentários sobre as principais limitações técnicas apontadas pela doutrina majoritária.

O quarto capítulo será o momento de se exemplificar razões para a institucionalização da AAE no Brasil, justificando-a com base nos supra trabalhados desafios do desenvolvimento sustentável e na necessidade de se aprimorar a gestão ambiental pública constantemente. Ainda, procederemos à comparação da AAE e da AIA. Por final, apresentaremos o estágio atual do debate sobre a inserção da AAE no rol dos instrumentos da PNMA e algumas iniciativas pioneiras no cenário brasileiro.

2 ASPECTOS GERAIS DE SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO

Os fundamentos e objetivos adotados pelo atual Texto Constitucional brasileiro demonstram sua opção por um desenvolvimento econômico social incluyente, no sentido de dever favorecer a todos indiscriminadamente, bem como se apreende uma escolha ambientalmente sustentável ao elencar a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica. Apreende-se tal escolha pela leitura sistemática de toda a Constituição, uma vez que, como ensina Eros Roberto Grau, não se pode interpretá-la em tiras, aos pedaços (2003, p. 145).

O meio ambiente adquiriu uma relevância inédita para a realidade jurídica brasileira em 1988, proporcionada pela efervescência no cenário internacional das discussões por buscas de saídas para a crise ambiental que se revelava mais grave a cada estudo mais aprofundado realizado.

Dessa forma, o Brasil enquanto Estado Democrático de Direito Social e Ambiental (CANOTILHO, 1995, p. 22) adotou implicitamente o desenvolvimento econômico sustentável, que, por sua natureza principiológica, orienta e serve como fim a ser alcançado por meio da interpretação e da aplicação das normas econômicas e ambientais. Enquanto elementos constituintes desse estado, há a sustentabilidade ecológica, a justiça ecológica e os direitos humanos ecológicos, que se voltam concomitantemente ao respeito e à preservação da natureza pelas gerações presentes e futuras de forma igualitária e justa.

Para se tratar de gestão ambiental, que será abordada no próximo capítulo, é necessário traçar algumas linhas sobre a crise ambiental atual e o que vem a ser a sustentabilidade do desenvolvimento econômico, pormenorizando a relação entre crescimento e desenvolvimento econômico, diferenciando-os e contextualizando-os na realidade brasileira, para que possamos proceder ao estudo dos instrumentos de gestão no contexto da crise ambiental.

2.1 A CRISE AMBIENTAL

Efeito estufa, mercado de carbono, desmatamento da Amazônia, superpopulação, cidades insustentáveis, derramamento de óleo em alto mar, extinção de espécies, poluição do

ar, escassez da água, racionamento de energia, entre diversos outros. A lista é infinita: citar problemas ambientais chega a ser uma tarefa fácil para quem tenha um mínimo de acesso à informação. Cada vez mais novos problemas são divulgados e suas consequências são explicadas por cientistas que tentam adaptá-las à linguagem dos leigos. Mas qual a implicação de tudo isso?

Cenas de agressão à natureza estão por todo lugar. Em um nível maior ou menor de compreensão, todo ser humano já conheceu alguma experiência em que a relação entre o homem e a natureza deixou bem evidente os perigos da agressão. Por outro lado, face ao descaso de grande parte da humanidade, a ameaça mais grave talvez seja a própria percepção minimizada da crise pelo ser humano (GORE, 1993, p. 30; 41).

A preocupação ambiental somente veio adquirir relevo significativo nas conferências internacionais realizadas nas últimas décadas¹, onde se sobrelevou o debate reconhecedor de que os danos ambientais desconhecem fronteiras. Não somos as primeiras gerações a enfrentar problemas ambientais: o cerne da questão consiste em saber como iremos enfrentá-los (BROWN, 2008, p. 9).

Questões ambientais não reconhecem os limites territoriais que a humanidade costuma traçar, o que traz à tona os conceitos de globalização e sociedade de riscos². Vivemos nesta última na medida em que presenciamos uma inversão da lógica em relação à da sociedade industrial: nessa, a lógica da produção de riqueza determinava a lógica da produção de riscos, ao contrário de hoje em dia (BECK, 2010, p. 9).

É pertinente se ressaltar que a preocupação ambiental que sobreveio nas últimas décadas do século XX é essencialmente colocada em pauta pelos próprios grandes agentes do

¹ A International Law Association (ILA), uma das mais renomadas associações não-governamentais no âmbito internacional promoveu em 2002, em Nova Deli, uma conferência na qual uma de suas Comissões elencou alguns princípios de direito internacional aplicáveis ao desenvolvimento sustentável: “Princípio 1: O dever dos Estados de garantir o uso sustentável dos recursos naturais; Princípio 2: O princípio da equidade e da erradicação da pobreza; Princípio 3: O princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas; Princípio 4: O princípio da precaução para saúde humana, recursos naturais e ecossistemas; Princípio 5: O princípio da participação pública e acesso à informação e à justiça; Princípio 6: O princípio da boa governança; Princípio 7: O princípio de integração e inter-relação, em particular em relação aos direitos humanos e sociais, econômicos e objetivos ambientais” (“*Principle 1: The duty of States to ensure sustainable use of natural resources; Principle 2: The principle of equity and the eradication of poverty; Principle 3: The principle of common but differentiated responsibilities; Principle 4: The principle of the precautionary approach to human health, natural resources and ecosystems; Principle 5: The principle of public participation and access to information and justice; Principle 6: The principle of good governance; Principle 7: The principle of integration and interrelationship, in particular in relation to human rights and social, economic and environmental objectives*”). Tradução nossa. Disponível em: <<http://www.ila-hq.org/>>. Acesso em 30 jan. 2013.

² O conceito de sociedade de riscos foi difundido após as teorizações de Ulrich Beck, com sua obra inicialmente publicada em alemão, *Risk Society*, para quem o estágio atual do capitalismo implica numa distribuição de riscos que não podem ser totalmente controlados pela ciência e pela técnica e que podem ter consequências irreversíveis para a saúde humana e meio ambiente.

capitalismo, uma vez que a questão debatida refere-se à escassez dos recursos naturais como insumo da produção. Assim, não se trata de uma consternação altruísta, mas de uma mudança de pensamento de fundo basicamente comodista.

Hoje a questão da geração de riscos está cada vez mais em pauta, ao passo em que ficou claro que a industrialização não poderia ocorrer dissociada da exposição da humanidade a diversos riscos, entre eles os ambientais. Há democracia na distribuição de riscos: não se respeitam divisões entre nações ou classes sociais. A essência desses fenômenos é contraditória: geram enormes avanços tecnológicos acompanhados de catástrofes ecológicas, por exemplo. A globalidade dos riscos faz a biosfera conectar de maneira transcendental as presentes e as futuras gerações (GUIVANT, 2001; DALMAGRO, 2011, p. 77).

Na realidade, a questão da crise ambiental e a da sustentabilidade (esta última a ser trabalhada no ponto 2.3) são de responsabilidade global e não devem ser encaradas como um problema interno a cada ordenamento jurídico, mas como um desafio a todos os sistemas jurídicos-políticos, em respeito ao postulado globalista da questão ambiental (CANOTILHO, 2001, p. 10). O maior desafio está em encontrar meios de se direcionar a solidariedade internacional para a busca de soluções para problemas como os ambientais.

Para se pensar na crise ambiental é preciso compreender que a estabilidade de resistência e a estabilidade de elasticidade da natureza não são infinitas, aquela entendida como a capacidade ecossistêmica de resistir a perturbações, mantendo incólume sua estrutura e seu funcionamento e esta como a capacidade de se recuperar quando o sistema é desequilibrado por uma perturbação (DIAS, 2002, p. 54).

À capacidade de voltar ao equilíbrio dinâmico após a degradação porventura ocorrida dá-se o nome de resiliência ambiental³ – isto é, o grau de tolerância do meio às mudanças impostas sem alterações profundas no conjunto do sistema –, a qual não é capaz de resistir a toda a má-vontade humana. Um projeto ambiental contribui para que a natureza refaça um ou mais ecossistemas ao prever acréscimo da resiliência ambiental em suas projeções (NALINI, 2001, p. 8; MELO, 2012, p. 117).

A natureza é um todo cujas partes são indissociáveis, no sentido de que “a importância de tudo o que deve ser protegido já está garantida por seu papel no ecossistema, tanto mais irrenunciável o papel de cada elemento para o todo, assim também para todos os

³ Nesse diapasão, no sítio eletrônico “<http://www.resilience.org/>”, encontramos o *Post Carbon Institute*, uma organização sem fins lucrativos dedicada a ajudar a transição do mundo dependente de combustíveis fósseis e a construção da sustentabilidade, em comunidades resilientes. Acesso em 20 set. 2013.

outros elementos, assim também para os homens” (MULLER-PLANTENBERG, AB’SABER, 2002, p. 348).

Talden Farias e Luciano José Alvarenga explicam que tal crise ambiental se manifesta em duas vertentes articuladas: uma geocológica, referente às contradições necessárias entre respeito ao meio ambiente e o caminho para o desenvolvimento, notadamente seus fins e estratégias, e outra socioecológica, que toca o assunto das injustiças sociais e geográficas produzidas com o processo de desenvolvimento (2010, p. 154).

Uma primordial consideração deve ser realizada: a de que o maior causador das alterações ambientais globais é o próprio homem, com suas relações políticas, sociais, econômicas e religiosas egoísticas, que fazem com que fenômenos naturais, como o efeito estufa, se tornem extremamente prejudiciais às espécies vivas, em especial a humana (DIAS, 2002, p. 55). Assim, a crise ambiental é, em essência, uma verdadeira crise civilizatória, cujas consequências são sentidas por todas as espécies vivas.

A crise ecológica ressignifica e reorienta o curso da história da humanidade ao passo em que reflete a crise da própria civilização. O pensamento ocidental fundou-se majoritariamente na racionalidade científica e em instrumentos embaixadores de uma modernidade enquanto ordem coisificada e fragmentada, como explica Remi Aparecida de Araújo Soares (2010, p. 179).

Ao longo da história, a transformação da natureza pelo homem não foi objeto de estudo de alguma ciência específica. Assim, ensina Cristovam Buarque que “essa visão segmentada das ciências tem origem na grandiloquência que, a partir da consolidação do processo civilizatório, separou radicalmente o homem e a natureza” (1993, p. 31). Tornou-se incontroverso que a manutenção da vida no planeta pressupõe a manutenção da integridade dos ecossistemas, que, por sua vez, deve ter por esqueço:

[...] um processo criativo de transformação do meio com a ajuda de técnicas ecologicamente prudentes, concebidas em função das potencialidades deste meio, impedindo o desperdício inconsiderado dos recursos, e cuidando para que estes sejam empregados na satisfação das necessidades de todos os membros da sociedade, dada a diversidade dos meios naturais e dos contextos culturais (SILVA, 2004, p. 84).

O pensamento ecológico sobre a economia vem de longa data, sendo atribuído a alguns pensadores como Nicholas Georgescu-Roegen⁴, matemático e economista heterodoxo

⁴ Acerca da obra de Georgescu-Roegen, faz-se pertinente consultar: CECHIN, Andrei. **A natureza como limite da economia**: a contribuição de Nicholas Georgescu-Roegen. São Paulo: SENAC São Paulo/EdUsp, 2010.

romeno considerado o fundador da bioeconomia, na primeira metade do século XX, o pioneirismo no enfrentamento da internalização de custos ecológicos e sistemas regulatórios dos mecanismos de mercado, que deveriam englobar os sistemas ecológicos em sua ordenação (REIS; SASSI; ANDRADE, 2012, p. 99).

No que tange à legitimidade das questões ambientais em meio ao seu enfrentamento como obstáculo ao desenvolvimento e às lutas sociais, é fundamental repensar a visão humana sobre os recursos naturais. As razões para a crise ambiental são válidas e justificáveis para se perpetuar o sistema posto? Como questionou o economista romeno Nicholas Georgescu-Roegen, usamos os recursos planetários para produzir arados ou canhões? (ACSELRAD, 2010, p. 108).

A atual geração não consegue nem mesmo atender às suas necessidades, sendo inadiável a conscientização de que privilegiar o crescimento econômico face à salvaguarda do meio ambiente é um caminho sem volta para a escassez da vida humana (DANTAS, 2012, p. 225). O desafio maior para se inculcar a ética e o respeito aos limites dos ecossistemas no centro das decisões econômicas pauta-se pela compreensão do vocábulo emergência, como nos lembra Ricardo Abramovay (2012, p. 188).

O que deve ser revisto é “o modo como se organizam as condições materiais e espaciais de produção e reprodução da sociedade – mais especificamente, como se distribuem no espaço distintas formas sociais de apropriação dos recursos ambientais” (ACSELRAD, 2010, p. 111), a fim de se chegar a uma construção socioambiental do espaço urbano e rural mais justa e incluyente.

Imprescindível faz-se a revisão das diretrizes sociopolíticas do âmbito local ao planetário, ao passo que a saída para a crise necessariamente passa por uma transformação global dos modelos econômicos postos, que historicamente se assentaram na dominação ilimitada da natureza. Assim, “somente a ética poderia resgatar a natureza, refém da arrogância humana” (NALINI, 2001, p. 3).

É fundamental compreender que uma economia ecológica deve se assentar sobre o trabalho, o capital produto do homem e, imprescindivelmente, o capital natural (SACHS, 2008). E para tanto, além de boas leis, deve haver atitude e conscientização, por parte da sociedade civil – agentes de mercado ou não – e do Poder Público, numa verdadeira revolução paradigmática.

Ricardo Carneiro ensina que o sistema econômico encontra-se inserido no sistema ecológico, o que implica no fato de que qualquer mudança no meio ambiente, enquanto

encarado como fonte de recursos, possui impactos econômicos diretos, “da mesma forma que nenhuma decisão econômica pode ser entendida fora do contexto de seus inúmeros e complexos efeitos sobre os ecossistemas e os recursos naturais” (2001, p. 4).

No âmbito da sociedade de riscos, o Estado deve ser promotor de mudanças, gerenciando-as, e a sociedade civil deve estar empenhada em vê-las concretizadas de maneira duradoura. Não é suficiente o estímulo público para que as condutas de particulares se modifiquem, mas estes devem estar verdadeiramente interessados em ver suas relações com o meio ambiente realmente pautadas pelo respeito e pela solidariedade com todas as formas de vida.

Ainda, o mote para a resolução da crise ambiental atual está na interpretação estratégica e humana dos atores sociais de ver e aprender com os erros cometidos e constantemente repetidos pelos outros e construir um modelo aplicado à realidade brasileira, que considere seus limites e suas disponibilidades. A visão meramente instrumentalista do meio ambiente deve ser substituída por uma visão integradora. Deve-se procurar uma interpretação ecológica e uma postura ética que reconheçam o valor intrínseco da natureza e, por isso mesmo, que abranja a própria espécie humana (COSTA NETO, 2003, p. 31).

2.2 MEIO AMBIENTE E ECONOMIA

Além da ecoeconomia pensada por Georgescu-Roegen, o Clube de Roma – cujo relatório intitulado *Os Limites do Crescimento* é o livro sobre ambiente mais vendido da história – e as noções da ecologia profunda de Arne Naess⁵ foram tidos como radicais por pensarem de maneira negativa e hermética em relação aos fatores reais do poder, isto é, à política, à sociedade e à economia.

A sustentabilidade visa conciliar prosperidade econômica e justiça social. Com isso, revela-se patente a defasagem supramencionada do PIB em revelar índices socioambientais e servir de instrumento útil na consecução da sustentabilidade do desenvolvimento econômico (REIS; SASSI; ANDRADE, 2012, p. 112). O PIB é em essência o caminho de passagem para

⁵ A teoria da ecologia profunda tem alguns pressupostos epistemológicos, como harmonia com a natureza, valor intrínseco de toda a natureza, igualdade entre as diferentes espécies, objetivos materiais a serviço de objetivos maiores de auto-realização, existência limitada de recursos, tecnologia apropriada e ciência não dominante, consumo do necessário e incentivo à reciclagem, biorregiões e reconhecimento de tradições das minorias, obrigação de todos que se identificam com a teoria de implementá-la, entre outros. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/suzana-padua/21013-o-mundo-nao-pertence-aos-humanos>>. Acesso em 10 ago. 2013.

outros índices mais abrangentes e completos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

As autoridades internacionais reafirmam a cada conferência a ideia de que “o desenvolvimento que favorece em excesso o crescimento econômico rápido raramente é sustentável” (PNUD, 2010, p. 5) e de que a revisão dos direcionamentos econômicos das diversas nações é uma tarefa basilar no contexto atual de gerenciamento de riscos. Nesse sentido:

Um sistema de acumulação incessante e em escala crescente como nunca antes visto – e de consumo sem limites – bem pode ser reconhecido como uma tendência ao suicídio. Deter a destruição causada pelo imperialismo ecológico é a única solução para este problema global. É necessário, então, transformar as relações socioecológicas de produção (FOSTER; CLARK, 2004, p. 237).

O cerne do debate está então na incapacidade da natureza em atender a todos os anseios econômicos humanos e no indispensável respeito que deveria marcar essa relação de interdependência: a continuidade de todas as formas de vida deve ser priorizada inevitavelmente (CUNHA, 2012, p. 76). A ausência de sustentabilidade – conceito a ser pormenorizado no item 2.3.1 do presente trabalho – implica invariavelmente na depleção do patrimônio natural; o que significa que a vantagem adquirida no campo econômico não foi acompanhada no campo social e ambiental, isto é, inexistiu desenvolvimento da economia, apenas o seu crescimento.

A atenção deve se voltar então à minimização dos impactos ambientais negativos, já que a manutenção pura e simples do modelo de exploração atual ignora a incapacidade biológica de suportá-lo. É preciso buscar o desenvolvimento econômico sustentável – e não o crescimento econômico desenfreado – para que se possa pensar em continuação de todas as formas de vida na Terra e, essencialmente, a aceleração da extinção da própria raça humana (CECHIN, 2010, p. 179).

Nesse íterim, é essencial que aqueles que atuam a favor das causas ambientais entendam o cenário contraditório em que se inserem e trabalhem para modificar também e principalmente as próprias relações humanas, paralelamente à transformação da relação com a natureza (GONÇALVES, 2011, p. 115-117).

Igualmente, é fundamental proceder à comparação entre a disposição temporal do pensamento ecológico e a do pensamento econômico: enquanto o primeiro raciocina em décadas, séculos e milênios, o segundo é imediatista, sendo décadas frequentemente lapsos temporais longos demais para sua prática. Ainda, o primeiro é marcado por termos mais

vagos, como preservação e conservação⁶, enquanto este se pauta por eficiência, rapidez e pragmatismo das decisões. A partir daí surgem os pontos de convergência e divergência, a serem trabalhados ao longo da presente pesquisa. O significado da mudança esperada depende também de se usar a imaginação para projetá-la além dos períodos muito curtos em que a humanidade costuma pensar – meses, anos séculos – (GORE, 1993, p. 47).

Para se entender a influência da variável ambiental sobre o desenvolvimento econômico, necessário se faz ter em mente que o modelo de crescimento atual altera desenfreadamente os ecossistemas planetários, sendo as modificações dos últimos cinquenta anos as mais visíveis. Afortunadamente, o despertar correlato da consciência ambiental internacional repercutiu numa evolução da previsão normativa, do âmbito internacional ao interno, da proteção ao meio ambiente.

Apesar disso, a maior parte da extração e da utilização dos recursos naturais ainda é definida pela lógica mecanicista do mercado, sendo a conservação e a preservação vistas pela maioria dos empreendedores⁷ como custos adicionais aos da produção. O meio ambiente não é mera fonte de recurso para que a atividade econômica possa ocorrer e depositar seus subprodutos, sendo fundamental incorporar sua degradação como externalidade negativa do processo econômico, para que se possa calcular sempre o custo ecológico do desenvolvimento econômico almejado, de maneira que não o reduza a fator de cálculo a ser internalizado no sistema de preços (CAMPOS, 2011, p. 308).

O conceito de externalidade é basilar para a compreensão das relações entre os bens ambientais e a proteção por parte do Poder Público: “ocorrem quando a ação de produção ou consumo de um agente acarreta custos ou benefícios a outros agentes sem que isso esteja refletido nos preços de mercado” (MAGALHÃES, 2012, p. 16). No caso dos problemas ambientais, têm-se as chamadas externalidades negativas. Para tanto, a escassez é fator de suma relevância para a definição do que é externalidade e de quando será negativa ou positiva.

⁶ Útil trazer os seguintes conceitos, segundo o Dicionário eletrônico Michaelis: preservação, “sf (preservar+ção) 1 Ato ou efeito de preservar. 2 Cautela, prevenção, proteção. 3 Conservação”; conservação, “con.ser.va.ção, sf (lat conservatione) 1 Ação ou efeito de conservar. 2 Ato ou efeito de manter em bom estado ou no mesmo estado; manutenção. 3 Ato ou efeito de impedir a deterioração; preservação. 4 Administração planejada dos recursos naturais de um país, para impedir a exploração prejudicial, destruição ou negligência: A conservação das matas e da sua fauna. 5 Autopreservação: Instinto de conservação [...]”. Disponíveis em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em 22 ago. 2013.

⁷ Muitas empresas utilizam-se sabiamente do respeito ao meio ambiente como plataforma de investimento e atrativo aos chamados consumidores conscientes, devendo a sociedade ficar sempre atenta para práticas mercadológicas como o *greenwash*, em que a “produção verde” é apenas fachada.

Em termos econômicos, o meio ambiente deve ser encarado como insumo sujeito à escassez para que possa significativamente influenciar as análises econômicas (BELLIA, 1996, p. 88-89). Nesse sentido, a própria sustentabilidade, a seguida melhor debatida, é tida como

[...] forma de garantir o conflito político gerado entre os interesses ambientais e econômicos, agravado pela complexidade e pela diversificação dos agentes, atores, instituições e a necessidade de uma participação democrática, forçando ações de planejamento do Estado para tentar conter o mercado (REIS; SASSI; ANDRADE, 2012, p. 99).

É indispensável rever o ritmo de crescimento atual, que é no mínimo incompatível com o respeito ao ambiente (DANTAS, 2012, p. 218), para que se tenha uma mudança de paradigma que propicie equilíbrio na relação entre homem e natureza. Assim, nos ensina Foladori que o processo produtivo é o elemento central de compreensão da crise ambiental (2001), como se pode ver no seguinte esquema:

Esquema de Foladori sobre o processo produtivo (2001, p. 103)



Deve-se partir do pressuposto teórico de que o desenvolvimento e a conservação dos recursos naturais não são atividades excludentes, mas verdadeiramente conflitantes e que “qualquer ação que não resulte em um equilíbrio entre as dimensões não é sustentabilidade” (REIS; SASSI; ANDRADE, 2012, p. 102, 104).

Essa evolução implica ainda no redimensionamento da racionalidade econômica face à racionalidade ambiental, num verdadeiro processo de reconstrução social a partir da transformação ambiental do conhecimento. O fato é que o olhar lançado pela economia sobre a degradação ecológica e energética resultante dos processos de produção e consumo é

dominado e determinado pela lógica do mercado, como alerta Enrique Leff (2006, p. 134, 167-168):

A modernidade requer uma nova problematização da questão ambiental, com uma nova racionalidade teórica, social e produtiva inserida na interdisciplinaridade da compreensão. Logo, a racionalidade econômica deve ser pensada do ponto de vista da racionalidade ambiental caso queira ser sustentável: o diálogo das diversas ciências como requisito ineludível pelo legislador e pelo intérprete para uma aplicação efetiva da norma à proteção do ambiente.

A busca não deve ser a “utilização programada” dos recursos, por meio da manutenção do acesso, mas do equilíbrio natural entre as diversas espécies vivas existentes sobre a Terra. O desenvolvimento deve definir, em caráter independente, um modelo baseado no progresso que se baseie essencialmente num processo econômico pautado por valores e objetivos que vão além das metas econômicas (BUARQUE, 1993, p. 60).

Ante a difusão em nível internacional da preocupação com a manutenção do equilíbrio interno ao sistema ecossocioeconômico, em razão das ameaças crescentes à preservação das espécies vivas na Terra, advém o desenvolvimento sustentável⁸, a fim de pautar as mudanças estruturais necessárias à revisão da relação entre economia e meio ambiente, tendo em vista que “qualquer ação que não resulte em um equilíbrio entre as dimensões não é sustentabilidade” (REIS; SASSI; ANDRADE, 2012, p. 104).

2.2.1 Crescimento e desenvolvimento econômicos

O debate que visa diferenciar crescimento e desenvolvimento econômico enfrenta diversas variáveis advindas das multiplicidades e complexidades intrínsecas à relação, tanto no cenário nacional quanto no internacional. À semelhança do que ocorre nas ciências biológicas, o desenvolvimento econômico possui natureza cíclica e de mutação permanente para a qual todas as progressões e sequências formadas no decorrer de sua evolução dão origem a novas características, numa constante renovação das relações de codesenvolvimento e de interdependência dos atores envolvidos, nas quais há um ciclo permanente de

⁸ A expressão “desenvolvimento sustentável” surgiu com o Relatório publicado pela *International Union for Conservation of Nature – IUCN* –, denominado “Estratégia Mundial para a Conservação”, em 1980, segundo o qual “a conservação e o desenvolvimento sustentável são interdependentes”.

diferenciações emergindo de generalidades que mantém o próprio desenvolvimento (JACOBS, 2001, p. 24-25).

Majoritariamente, diferencia-se crescimento do desenvolvimento econômico pelo fato de que o primeiro é abrangido pelo segundo, ao passo em que desenvolvimento implica num processo de modificação da estrutura socioeconômica e político-cultural, enquanto o crescimento alude ao processo de transformação quantitativa, que por sua vez, se acrescido de uma variável qualitativa, será compreendido pela noção de desenvolvimento.

Enquanto o primeiro se expressa em surtos e ciclos, o outro é conduzido por um processo estável na maior parte do tempo (RISTER, 2007, p. 2). Nesse sentido é a seguinte lição:

[...] o desenvolvimento não é mero crescimento econômico, pois envolve transformações estruturais profundas. Se não ocorrem estas transformações, não se trata de desenvolvimento, mas de mera modernização, que apenas assimila o progresso técnico, mantendo as estruturas de dominação social e econômica e perpetuando o subdesenvolvimento (BERCOVICI, 2011, p. 358).

Inicialmente, é fundamental a contextualização que considere a superação histórica da noção liberal do desenvolvimento econômico, a qual, numa verdadeira aplicação da máxima do “*laissez faire, laissez aller, laissez passer*”, deixava o mercado comandar plenamente a economia, até meados do século passado. A cobrança social por um papel mais ativo do Estado levou progressivamente à junção do fenômeno desenvolvimentista econômico à preocupação das políticas social, cultural, política e de proteção ambiental, de modo que todos coexistam sem se anularem mutuamente (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 26).

Há uma indispensável e intrínseca relação entre desenvolvimento socioeconômico e poder econômico. No século XXI, do mundo globalizado, “o Estado que quiser se fazer soberano e obter as externalidades positivas da relação público-privado, deverá controlar eficazmente o poder econômico”, atuando fortemente na promoção e manutenção do bem-estar econômico e social (BAGNOLI, 2009, p. 250).

Na década de 1950 adquiriu relevância acadêmica a discussão sobre desenvolvimento, com a publicação de obras como *The theory of economic growth*, de autoria de Arthur Lewis, datada de 1955⁹, e estudos realizados por organismos como a Comissão

⁹ Destaque-se a anterioridade da obra de Joseph A. Schumpeter, **Teoria do desenvolvimento econômico**, de 1911, que já a essa época discutia o desenvolvimento de maneira mais geral, inserindo variáveis como a ambiental na discussão. Acerca da obra do austríaco, ver, além de seus próprios textos, a revisão crítica de Luiz

Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁰. Insigne contribuição de Celso Furtado, concordante com outros pensadores cepalinos, é a ideia da autonomia do subdesenvolvimento enquanto processo histórico, que não possui ligação indispensável ao atraso e com a estagnação e “não é uma etapa pela qual tenham passado necessariamente as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. É uma forma de crescimento com certas características particulares, que são uma verdadeira armadilha histórica” (FURTADO, 2002, p. 76-77).

O esquema econômico mundial sempre foi aliado no favorecimento do mero crescimento econômico, sem desenvolvimento, ora favorecendo o despotismo estatal, ora de grupos eventualmente mais fortes, por meio do liberalismo individualista, conforme nos ensina Raymundo Faoro (2008, p. 750): “no plano internacional, as concentrações de riqueza aprisionam as nações fracas, atrelando-as a seus interesses, em regra adversos ao incremento das potencialidades nacionais”.

O brasileiro Celso Furtado destacou-se no âmbito da Cepal ao diferenciar-se do pensamento comum à sua época de que desenvolvimento e subdesenvolvimento teriam sua diferença essencialmente galgada no fato de serem expressões quantitativamente diversas do mesmo processo histórico de acumulação de capital, mas que se complementavam exatamente na diferença (MARINI, 2010, p. 109). José Eli da Veiga traz insigne ensinamento de Celso Furtado:

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 (Furtado, 2004, p. 484 *apud* VEIGA, 2008, p. 81-82).

Entretanto, os principais modelos de estratégia de desenvolvimento à época eram voltados para o crescimento rápido do Produto Interno Bruto (PIB) e para a acumulação de capital, diversamente do que viria a ser questionado a partir da década de 1960 por diversos pensadores (SILVA, 2006, p. 193-197). Os anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial

Moricochi e José Sidnei Gonçalves, “Teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter: uma revisão crítica”, disponível em: <<ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/tec3-0894.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2013.

¹⁰ A CEPAL é uma instituição que teve papel central, nos anos 50, na formulação das principais ideias e teses do chamado “desenvolvimentismo de esquerda”, produzindo ideias, informações e projetos que tiveram influência direta e decisiva no pensamento da esquerda desenvolvimentista brasileira. Todavia, “apesar de sua importância para a esquerda, a CEPAL nunca foi uma instituição de esquerda”, explica José Luís Fiori (2012).

foram fundamentais para orientar tanto a teoria como a prática de que o progresso que se dá à custa do esgotamento dos recursos minerais não é, na verdade, progresso (ANDERSON, 2001, p. 202).

Critica-se ainda, hodierna e lucidamente, o uso em larga escala da expressão “desenvolvimento econômico”, de cunho ideológico liberal, como se o aspecto econômico fosse o único a ser considerado em termos de desenvolvimento, o que foi amplamente difundido pelas teorias excludentes construídas pelos autores oriundos do dito Primeiro Mundo, as quais relegavam a segundo plano aspectos como o social e o ambiental no que tange ao desenvolvimento (FEITOSA, 2012, p. 41).

Tornou-se cada vez mais difundida a ideia de que se deve abandonar a visão do homem como instrumento da vida econômica para adotar a do sujeito ativo e promotor da liberdade, à qual deve servir o desenvolvimento econômico, como meio de substanciá-la, a partir da proeminência do pensamento de autores como Amartya Sen (2000), um dos idealizadores do IDH.

Sobreleva-se a ideia de “crescimento com qualidade”, segundo o qual as políticas de desenvolvimento devem voltar-se não só ao aumento do PIB ou do PNB (Produto Nacional Bruto), mas também e principalmente ao reflexo desse aumento em outros valores incorporados ao desenvolvimento, como redução da pobreza, proteção ambiental, equidade distributiva e ênfase na capacidade humana.

A grande diferença entre os países menos desenvolvidos e os países mais desenvolvidos consiste no fato de que quando estes se desenvolveram não havia países mais desenvolvidos que eles (SANTOS, 2012). Assim, seria da semiperiferia a grande chance de estabelecer novas formas de democracia popular capazes de estabelecer as raízes de um novo sistema mundial, menos explorador e excludente, sendo a existência da semiperiferia “essencial para a estabilidade da economia capitalista mundial”, exercendo a “função econômica de aliviar o capital de congestionamento no núcleo orgânico” (ARRIGHI, 1997, p. 242, 250).

Nesse contexto de compreensão fenomênica, é fundamental despir-se da aplicação sem contextualização de teorias estrangeiras sobre desenvolvimento, pensadas por quem não vivencia ou não possui conhecimentos específicos sobre a realidade dos países terceiro-mundistas. Tais ideias devem ser adaptadas às características e idiosincrasias nacionais, de forma a torná-las úteis à transformação substancial da realidade local, por meio da construção de uma teoria crítica tendente a auxiliar e a instrumentalizar tais mudanças.

As transformações inerentes ao desenvolvimento econômico devem enfrentar fatores cruciais, como o desemprego em massa e as desigualdades crescentes. Opções erradas ao longo da história – que, na verdade, eram imposições – construíram a situação socioeconômica desigual e opressora ora instalada e que afeta principalmente o chamado Terceiro Mundo. Na história mundial, lembra Ignacy Sachs que “o desenvolvimento econômico tem sido uma exceção histórica e não a regra” (2008, p. 27).

O desenvolvimento verdadeiramente incluyente maximiza as oportunidades de cada ser humano de potencializar suas capacidades, favorecendo o surgimento de meios de existência dignos e viáveis e oportunidades de trabalho decentes. Assim, a visão mais recente aponta para a necessidade de considerar diversos aspectos aliados ao econômico: cultural, político, jurídico, social, ambiental, institucional, ideológico e humano de todo o processo.

2.2.2 Direito do e direito ao desenvolvimento econômico

A visão humanista, moderna e plural do desenvolvimento o vê necessariamente atrelado ao “comprometimento dos países em promover a liberdade, o bem-estar e a dignidade dos indivíduos” (SILVA, 2006, p. 198) cujas medidas pertinentes para concretizá-lo variam de país para país.

A liberdade possui dois papéis em relação ao desenvolvimento econômico, um constitutivo e outro instrumental. Enquanto se constitui em fim primordial daquele, também é o seu principal meio de construção. Logo, o desenvolvimento econômico deve se voltar à expansão das liberdades humanas, individuais e coletivas de forma que as condições de vida proporcionadas façam-na valer mais a pena de ser vivida (SEN, 2000, p. 52-53).

Modernamente, ao se falar em desenvolvimento, está a se mencionar um direito econômico e um direito humano, em consideração à dimensão humana individual e coletiva indispensável à compreensão da questão econômica. Destaque-se, ainda, a diferença entre o direito *do* desenvolvimento e o direito *ao* desenvolvimento, que devem ser conciliados numa verdadeira proposição de um novo padrão civilizatório para a humanidade. Ética, economia e ecologia têm de caminhar juntas para essa grande mudança no processo civilizatório (BUARQUE, 1993, p. 35).

Propõe-se o direito *ao* desenvolvimento no contexto dos direitos humanos e do direito econômico-constitucional, com ênfase, sobretudo, nos aspectos extrínsecos ao fator

econômico¹¹. O direito humano ao desenvolvimento possui trajetória intrinsecamente relacionada à luta pela afirmação do direito à autodeterminação dos povos (SILVA, 2009, p. 79).

A Organização das Nações Unidas (ONU) adotou, na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (Resolução 41/128, de 1986), a seguinte definição do desenvolvimento:

[...] processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

Por outro lado, é sabido que o ritmo atual das atividades humanas vai totalmente de encontro à capacidade dos ecossistemas de atenderem às necessidades das futuras gerações. Assim, o próprio conceito supracitado encartado na Declaração da ONU é insuficiente ao deixar de questionar o modo de produção predominante na atualidade e ao se voltar essencialmente à boa vontade da Humanidade em corrigir as injustiças existentes, devendo ser interpretado a partir de uma visão crítica que considere tal omissão histórico-social na Declaração, sob o risco de se caracterizar como mera retórica.

2.2.2.1 O papel de cada Estado-nação

Não há um padrão de organização econômica único e aplicável a todas as nações, uma vez que as estratégias de organização econômica variam de acordo com as idiossincrasias nacionais e é bastante arriscado – do ponto de vista da factibilidade – resolvê-las por “fórmulas institucionais fetichistas”¹².

¹¹ A Professora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, em sua fala durante o II Congresso Internacional Florense de Direito e Ambiente, realizado em maio de 2012, na Universidade de Caxias do Sul, assim ensinou: “no conjunto, o direito ‘do’ e o direito ‘ao’ desenvolvimento, se bem conduzidos, podem conviver pacificamente e alcançar resultados exitosos de instrumentalização das estruturas econômicas e sociais para a materialização de direitos, em benefício da consolidação de ‘novo padrão civilizatório para a humanidade’, o da sustentabilidade socioambiental. [...] o direito ao desenvolvimento, corolário dos direitos de solidariedade, demanda estruturas judiciais e legais de concretização, para além das boas intenções políticas. Demanda planejamento multissetorial e integrado”.

¹² Nesse sentido, acerca da recente constitucionalização brasileira, o alerta de Luís Roberto Barroso: “doutrina e jurisprudência ainda se encontram em fase de elaboração e amadurecimento, fato que potencializa a importância das referências estrangeiras. Esta é uma circunstância histórica com a qual precisamos lidar, evitando dois extremos indesejáveis: a subserviência intelectual, que implica na importação acrítica de fórmulas alheias e, pior que tudo, a incapacidade de reflexão própria; e a soberba intelectual, pela qual se rejeita aquilo que não se tem. Nesse ambiente, não é possível utilizar modelos puros, concebidos alhures, e se esforçar para

Colocam-se como pressupostos concretos do desenvolvimento econômico sustentável e sustentado, a capacidade de aprendizagem, a evolução técnico-científica adequada às demandas nacionais, a manufatura de instituições adequadas ao seu progresso econômico e a valorização do mercado interno. Ainda, o fluxo de ideias entre países sobre tecnologias é fundamental para incrementar o desenvolvimento (PNUD, 2010, p. 4).

Face às consequências da globalização, é essencial haver uma inclusão justa, à qual se chega levando em conta fatores além do PIB de cada Estado-nação, perpassando programas de assistência de educação, saúde, moradia, geração de empregos, preservação e conservação do meio ambiente. Na Declaração da ONU sobre o direito ao desenvolvimento (Resolução 41/128, de 1986), ficou estabelecido que “os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento” (art. 3º). É obrigação de cada Estado-nação propiciar a consolidação da liberdade individual e coletiva, potencializando nesses âmbitos a cidadania como fator crucial à noção moderna de desenvolvimento.

Cada Estado-Nação tem o dever de proteger sua gente da deterioração que a globalização possa vir a dar causa, tendo em vista que há uma necessária reprodução entre as nações periféricas a forma de crescimento excludente ocorrente entre as nações centrais. Trata-se de um fenômeno que não escolhe destinatários para seus efeitos deletérios. Por sua vez, se houvesse uma globalização que pudesse ser chamada de includente haveria um avanço significativo rumo ao desenvolvimento includente.

Pertinente a lição de André Luiz Queiroga Reis, Roberto Sassi e Maristela Oliveira Andrade (2012, p. 107-108) acerca do enfoque do desenvolvimento local como alternativa factível à crise ambiental atual, enquanto “processo endógeno de mudança, que mobiliza e aproveita as potencialidades locais, torna mais competitiva a economia local e aumenta a expectativa de conservação dos recursos naturais em pequenas unidades territoriais”, sendo fundamental a presença estatal direcionadora nesse sentido.

Para que os países em desenvolvimento envolvam-se num processo viável, social, ambiental e economicamente, é fundamental que a criatividade e a disponibilidade de tecnologias profundas e consentâneas com as demandas internas sejam exploradas (SACHS, 2008, p. 54). Os Estados devem promover o “desenvolvimento a partir de dentro (Oswaldo Sunkel), que não deve ser confundido com um apelo em favor de estratégias voltadas para dentro” (SACHS, 2008, p. 63-65). Não se trata de se reproduzir padrões dos mais

viver a vida dos outros. O sincretismo – desde que consciente e coerente – resulta sendo inevitável e desejável” (2007, p. 8-9).

desenvolvidos em países em vias de desenvolvimento, mas de construir novas estruturas com base em potencialidades e peculiaridades locais.

2.2.2.2 O Brasil

O desafio para o Brasil para os próximos anos é realizar o modelo de desenvolvimento econômico preconizado pela Constituição Federal de 1988, esgotando as metas ora constitucionalizadas (CASTRO, 2012, p. 47). Na primeira década do século XXI, o Brasil registrou um dos desempenhos mais fortes da sua história econômica, sendo notados também importantes sinais de mudança social após o período de semiestagnação do fim do século XX. Note-se que o crescimento econômico vivenciado nesse período teve a função de elevar as expectativas humanas (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 136). Todavia, os novos objetivos para se perpetuar a sustentabilidade são traçados a partir das mudanças no contexto socioeconômico vivenciadas a partir desse segundo decênio.

Nesse contexto, o quadro normativo ambiental brasileiro permite desenhar um estado democrático de direito ambiental, enquanto meta ou parâmetro a ser atingido pelo Brasil direta ou indiretamente, sendo, na verdade, “um conceito de cunho teórico abstrato que abarca elementos jurídicos, sociais e políticos na busca de uma situação ambiental favorável à plena satisfação da dignidade humana e harmonia dos ecossistemas” (LEITE; FERREIRA, 2012, p. 122).

Acerca do assunto, pertinente uma visita às ideias de Gilberto Bercovici (2005), para quem a constituição econômica justifica sua existência apenas quando voltada para a transformação das estruturas sociais. Em outro trabalho, Bercovici também afirma que “se o direito econômico não fosse dotado de caráter contrafático, se limitaria a ser um mero reflexo das relações econômicas dominantes, portanto, sem função alguma de ordenação social” (2011, p. 300). O desenvolvimento deve se voltar ao fortalecimento da sociabilidade e concretização da cidadania enquanto instrumento de promoção da justiça social.

Em 1988, adotou-se um modelo econômico com quatro dimensões (democrática, liberal, social e simbólica), que objetiva alcançar a transformação social e maximizar o interesse nacional, valorizando a relação indivíduo e sociedade frente à relação entre mercado e Estado. O objeto do direito econômico é cada vez mais adaptado às dinâmicas mudanças vivenciadas pelo mercado e pela sociedade, tendo sido encorpado qualitativamente em 1988.

Como ensina Luís Roberto Barroso, “as Constituições modernas são documentos dialéticos, que consagram bens jurídicos que se contrapõem”, fenômeno inerente ao constitucionalismo contemporâneo (2007, p. 10).

Há no Texto Constitucional o importante dever de não degradar contraposto ao direito de explorar, tendo o enunciado normativo do art. 170 da Constituição acentuado o fim redistributivo do Direito Ambiental, com a ecologização da propriedade e de sua função social (BENJAMIN, 2011, p. 69-73). Ainda, o reconhecimento do meio ambiente como bem maior permite a visualização do princípio do desenvolvimento sustentável como pedra de toque da democracia brasileira sustentada¹³, enquanto princípio orientador e interpretativo das normas ambientais (CANOTILHO, 2001, p. 16). É sob essa luz que devem ser orientadas a atuação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário nas questões pertinentes.

No âmbito da Constituição Federal de 1988, coube então ao Estado o papel de agente promotor do desenvolvimento econômico, fiscalizando o respeito aos princípios e fins constitucionais da ordem econômica. A constitucionalização da defesa do meio ambiente como um destes princípios (art. 170, VI), a ecologização da propriedade (art. 186, II), a promoção do desenvolvimento científico, da pesquisa e da capacitação tecnológica prioritariamente voltadas à solução dos problemas nacionais e regionais por parte do Estado (art. 218) e a defesa e preservação do meio ambiente como dever do Estado e da coletividade (art. 225, *caput*) demonstram a opção pelo modelo de desenvolvimento econômico sustentável.

Para o processo construtivo a ser seguido, indispensável a presença de indicadores precisos e eficazes da sustentabilidade global e local, que facilitem o planejamento com base no conhecimento e na informação útil, que mensurem-na e sejam abrangentes quanto aos efeitos e causas dos problemas ali exemplificados: “ao se pensar o desenvolvimento de forma sustentável, é preciso ter em mente a necessidade de um acompanhamento simultâneo, também a ser constituído, que possibilite percepções a curto, médio e longo prazos” (BENETTI, 2006, p. 14).

Dessa forma, o direito econômico do desenvolvimento que reconstrói o *welfare state* repensa a economia moderna de modo a trazê-la de volta ao bem-estar socioambiental e, no caso do Brasil, já se encontra posto normativamente – apreende-se de diversas partes do Texto Constitucional de 1988 um projeto de desenvolvimento nacional que posiciona o Estado como

¹³ A expressão “sustentada” implica em constância e permanência da democracia que respeite o meio ambiente.

aparelho político-empresarial e previdenciário promotor desse objetivo – e tem todo o aparato necessário para dar certo.

Ainda, o relatório Indicadores de Desenvolvimento Sustentável 2012¹⁴, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística durante a Rio+20 demonstrou alguns dados interessantes quanto ao respeito do Brasil ao meio ambiente, que certamente não são os melhores, mas demonstram a forte aptidão do Brasil para galgar os passos sustentáveis rumo a uma democracia incluyente, sustentada e justa.

2.3 A CONSCIÊNCIA AMBIENTAL INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No plano internacional, a aplicabilidade da solidariedade internacional¹⁵ frequentemente às avessas e a utilização desvirtuada do princípio da soberania por alguns Estados aos poucos levaram às diversas violações dos direitos humanos e à deterioração gradual do ambiente, vindo à tona a precisão da noção de sustentabilidade do desenvolvimento econômico. Como medidas de reforma da consciência internacional, os debates em fóruns internacionais acadêmicos ou não têm se voltado à valorização da universalização dos direitos humanos e da inclusão do meio ambiente no rol dos chamados direitos de terceira geração.

As normas ambientais internas ou internacionais devem se voltar a evitar que a vigilância ecológica do planeta sirva de mero instrumento de preservação da ordem de poder

¹⁴ Entre inúmeros outros, trouxe dados como a redução, em seis anos, de cerca de 77% no desflorestamento bruto anual da Amazônia Legal, aumento do número de áreas protegidas, queda da mortalidade infantil, pela metade, em uma década, no período 1992-2010, 90% de redução do consumo das substâncias destruidoras da camada de ozônio e acesso crescente às redes de água e esgoto e aos serviços de coleta de lixo. Relatório disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default_2012.shtm>. Acesso em: 10 jul. 2012.

¹⁵ Pertinentes as palavras da especialista independente em direitos humanos e solidariedade internacional, Virginia Dandan, no relatório da ONU sobre Direitos Humanos e Solidariedade Internacional, em que trata, entre outros assuntos, de sua primeira missão de estudo, realizada no Brasil no primeiro semestre de 2012: “a solidariedade internacional é um conceito complicado, sendo especialmente difícil a sua definição, o que o torna quase abstrato. Mas onde quer que ela exista, é inconfundível, permeando pensamento e ação, e seus efeitos são evidentes. [...] Além disso, é imperativo que sejam levadas em consideração as políticas e as práticas atuais dos Estados, que são canais essenciais da solidariedade e da cooperação internacional. Sendo assim, a Especialista Independente considera que a maneira mais efetiva e apropriada de se entender políticas e práticas de solidariedade internacional são os métodos empíricos de estudo e observação em campo.” Disponível em: <<http://www.ong-ngo.org/pt/relatorio-da-onu-sobre-direitos-humanos-e-solidariedade-internacional/>>. Acesso em 10 jul. 2013.

posta e das formas de dominação econômica consolidadas pelos países mais ricos, que vilipendiam o ambiente na proporção de seus interesses. Historicamente, tem-se visto que “é mais importante o fosso que a atual orientação do desenvolvimento cria dentro dos países periféricos do que o outro fosso que existe entre estes e o centro do sistema” (FURTADO, [1974], p. 71).

O direito internacional do meio ambiente possui como premissa a assunção pela ingerência ecológica de importante papel ético, levando os Estados a cumprirem seu dever de respeitar o direito de todos, inclusive o do ambiente de ser respeitado e o das pessoas de disfrutarem de um ambiente saudável, de forma a solucionar a indiferença com que geralmente são tratados os problemas dos hipossuficientes a nível internacional (BACHELET, 1995). Tais normas devem servir ainda para a compreensão e aplicação das respectivas normas relativas ao direito internacional econômico.

2.3.1 O conceito de desenvolvimento sustentável

A noção abrangente de desenvolvimento é indispensável para compreender a ideia de sustentabilidade. Para tanto, é necessário partir do pressuposto epistemológico de que “o capitalismo é muito eficiente em termos de alocação, porém deficiente em termos das eficiências keynesiana, social e ecoeficiência, que são essenciais ao conceito de desenvolvimento includente, fundamentado no trabalho decente para todos” (SACHS, 2008, p. 41-42). Nesse diapasão, salienta Amartya Sen que a ética capitalista possui suas maiores deficiências no campo das desigualdades econômicas, da proteção ambiental e na cooperação na atuação externa ao mercado (2000, p. 299).

No dicionário da língua portuguesa Houaiss (2010) temos o sentido semântico da palavra sustentável como “passível de sustentação”, constando que o que se sustenta é aquilo que se mantém ao longo do tempo com uma estrutura estável, não se deixando abater por qualquer vicissitude.

Já a utilização em si do termo “desenvolvimento sustentável” é recente. A Conferência de Estocolmo de 1972¹⁶ sintetizou a proposta capitaneada por Ignacy Sachs

¹⁶ Vale esclarecer que não foi então que se cunhou o termo “desenvolvimento sustentável”, sendo apenas em 1980, com a publicação de *World conservation strategy: living resource conservation for sustainable development*, elaborado pela *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN), em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNMA), o *World Wildlife Fund*

acerca do ecodesenvolvimento, que considera igualmente os componentes do tripé economia, meio ambiente e sociedade. Só então a consciência ambiental começou a avançar em direção às mentes legisladoras nacionais. É de se ressaltar que a expressão em si guardaria uma contradição gritante se o debate se voltasse apenas à conciliação entre a existência suficiente de recursos naturais e o crescimento econômico (ALVES, 2008, p. 36).

A definição teórica mais conhecida é a que consta no Relatório Brundtland¹⁷, de 1987: “o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”. A par desse conceito, podem ser identificadas algumas variáveis fundamentais para a compreensão da sustentabilidade. Por outro lado, ressalte-se a inexistência, dentro dessa conceituação, de qualquer crítica no sentido de se transformar o paradigma capitalista tradicional, reduzindo-se a questão à relação “necessidade” versus limites naturais.

O desenvolvimento sustentável é uma construção teórica fruto dos intensos debates sobre a questão ambiental ocorridos a partir da segunda metade do século XX. Sua definição encontra-se em constante aperfeiçoamento e origina correntes bastante diferenciadas. O cerne da questão encontra-se em empreender um novo olhar sobre a economia, a partir de interpretação biocêntrica que pondere as necessidades econômicas ciente do fato de que nossa biocapacidade é inferior à nossa pegada ecológica¹⁸.

A economia ecológica apresenta ainda a diferenciação entre sustentabilidade forte e sustentabilidade fraca, que se baseia no enfoque sobre a capacidade do capital natural e do capital artificial de se substituírem. Para a primeira, considera-se baixíssima a possibilidade de o capital produzido substituir o natural, tendo em vista que a escassez relativa crescente do capital natural tende a inviabilizar a substituição. Já a sustentabilidade fraca, advinda da

(WWF), *Food and Agriculture Organization* (FAO) e UNESCO, que a comunidade científica internacional começou a utilizá-lo com frequência nos debates. Outros defendem que o pioneirismo cabe ao posterior Relatório Brundtland.

¹⁷ Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1987, presidida pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, no processo preparatório para a Conferência das Nações Unidas – também chamada de “Rio 92”.

¹⁸ “A pegada ecológica é uma metodologia de contabilidade ambiental que avalia a pressão do consumo das populações humanas sobre os recursos naturais. Expressada em hectares globais (gha), permite comparar diferentes padrões de consumo e verificar se estão dentro da capacidade ecológica do planeta. Um hectare global significa um hectare de produtividade média mundial para terras e águas produtivas em um ano. Já a biocapacidade, representa a capacidade dos ecossistemas em produzir recursos úteis e absorver os resíduos gerados pelo ser humano. Sendo assim, a Pegada Ecológica contabiliza os recursos naturais biológicos renováveis (grãos e vegetais, carne, peixes, madeira e fibras, energia renovável etc.), segmentados em Agricultura, Pastagens, Florestas, Pesca, Área Construída e Energia e Absorção de Dióxido de Carbono (CO₂)”. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/o_que_e_pegada_ecologica/>. Acesso em 20 fev. 2013.

economia ambiental neoclássica, a escassez do capital natural leva à elevação de seu preço, mas à substituição progressiva deste pelo capital produzido¹⁹ (MUELLER, 2005, p. 702-703).

A sustentabilidade baseia-se na premissa de que o direito das gerações futuras de sobreviver com base nos recursos naturais disponíveis é igual ao das gerações presentes, não nos cabendo esgotá-los a ponto de extirpar as possibilidades de vida no futuro. Devemos repassar às próximas gerações a mesma abundância que recebemos das que nos antecederam, só que tratá-la com a consciência da finitude.

É impossível dissociarmos o desenvolvimento humano do desenvolvimento sustentável e incluyente: o universalismo, bem delineado pelas lições kantianas, requer que a atenção concedida às gerações futuras seja a mesma dispensada à atual (PNUD, 2010, p. 19). Todavia, considerando-se que a atenção dada à geração atual está muito aquém do ideal, é necessário se pensar em novas estratégias que concretizem cada vez mais o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dessarte, a preocupação do desenvolvimento econômico voltada para o tripé justiça social, eficiência econômica e conservação ambiental encontra-se na base da noção de desenvolvimento sustentável, a qual se ampara primordialmente pela solidariedade entre as gerações presentes e as futuras, não meramente no sentido de proporcionar o mesmo nível de riquezas naturais, mas qualidade de vida de uma forma global: “a questão do desenvolvimento sustentável está relacionada à possibilidade de que as gerações futuras continuem o processo de expansão das liberdades” (SACHS, 2008, p. 177).

Outrossim, o desenvolvimento econômico sustentável exige a reformulação de políticas estatais e governamentais, conciliando a priorização dos interesses internos e a primazia do interesse público, num verdadeiro contraespço oposto à dominação e à artificialidade cultivadas por longo tempo pelos modelos levados a cabo pelos países periféricos, semiperiféricos e centrais e que afetaram profundamente as realidades históricas, culturais e socioeconômicas, em especial dos Estados-nação latino-americanas, como o Brasil (FEITOSA, 2011, p. 207).

¹⁹ O Professor Herman E. Daly, da Escola de Políticas Públicas da Universidade de Maryland, economista sênior do departamento de meio ambiente do Banco Mundial de 1988 a 1994, colaborou com a formulação de diretrizes de políticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável e ensina: “a maioria dos economistas ecológicos, eu inclusive, acredita que capital natural e artificial são, frequentemente, mais complementos do que substitutos, e que o natural deveria ser mantido separado, porque tornou-se fator limitante. Essa abordagem é denominada sustentabilidade forte. Por exemplo, a quantidade anual de peixe capturado é atualmente limitada pelo capital natural das populações do mar, e não mais pelo capital artificial representado pelos barcos pesqueiros. A sustentabilidade fraca sugeriria que a escassez de peixes poderia ser enfrentada com a construção de mais barcos. A sustentabilidade forte conclui pela inutilidade de mais pesqueiros, se há escassez de peixes, e insiste que a pesca deve ser limitada para garantir a manutenção de populações adequadas para as gerações futuras” (2005).

Ao se tratar de desenvolvimento sustentável, é fundamental ainda ter a consciência das ambiguidades que se tornaram social, histórica e economicamente inerentes à expressão. Por vezes, é usada apenas como tópico para chamar a atenção para uma política que na verdade é desprovida de preocupação ambiental. Destarte, não deve servir de justificativa para práticas disfarçadas que são úteis tão somente à manutenção da exploração e inúteis à conservação.

2.3.2 Estágio atual do debate

Indispensavelmente, a sustentabilidade ambiental demanda a transformação estrutural do modelo de produção atual, adaptada às potencialidades imanentes das realidades em questão, desmascarando a suposta neutralidade do capital em relação à degradação por ele provocada, na qual a atual roupagem verde adotada voltada a impor a imagem do capitalismo como único sistema econômico, a despeito de suas contradições ecológicas.

No âmbito dessa mudança, assume a ingerência ecológica dos Estados importante papel ético no âmbito da solidariedade, respeitando o direito de todos, inclusive o do ambiente de ser respeitado e das pessoas de desfrutarem de um ambiente saudável (BACHELET, 1995). O direito internacional ambiental deve servir à proteção desse direito a despeito de fronteiras traçadas pelo próprio homem.

A reforma perpassa essencialmente pelo padrão de vida propagado pela grande mídia, que corrobora as necessidades artificiais criadas pelos detentores do capital a fim de manterem-se na condição de dominante. Para a manutenção dos padrões de produção e consumo dos grandes centros urbanos da sociedade moderna (mas que também se manifesta fora de tais centros, despertado por meio da mídia internacional e nacional), é fundamental que a alienação dos consumidores em massa não se altere, que seja cada vez maior, inclusive²⁰. É indispensável que os consumidores acreditem precisar cada vez de tudo que é

²⁰ Acerca do fenômeno do consumismo desenfreado de grande parte da sociedade moderna, principalmente nas grandes cidades, fundamental compreender também a questão da obsolescência programada, que acentua a pouca durabilidade dos produtos, diminuindo sua vida útil. Quanto menor for a durabilidade, maior será a procura por novos produtos, aumentando-se gradativamente o crescimento econômico. Assim: “na sociedade de consumo, as estratégias publicitárias e a obsolescência planejada mantêm os consumidores presos em uma espécie de armadilha silenciosa, num modelo de crescimento econômico pautado na aceleração do ciclo de acumulação do capital (produção-consumo-mais produção)”, como esclarecem Valquíria Padilha e Renata Cristina A. Bonifácio, em artigo intitulado “obsolescência planejada: armadilha silenciosa na sociedade de

divulgado como necessário. Viver na sociedade moderna é se encaixar nos padrões. Ensina Milton Santos que hoje:

As empresas hegemônicas produzem o consumidor antes mesmo de produzir os produtos. [...] Consumismo e competitividade levam ao emagrecimento moral e intelectual da pessoa, à redução da personalidade e da visão do mundo, convidando, também a esquecer a oposição fundamental entre a figura do consumidor e a figura do cidadão (2011, p. 48)²¹.

A essa prática seremos conduzidos por uma revolução cultural, educativa e social, progressiva e gradual, mas não impossível. Sobre essa mudança de paradigma, fundamental a lição gramsciana: “a estrutura definitiva do Estado depende das características da atividade dos intelectuais, entendidos como ‘agentes’ da classe dominante, para o exercício da direção política e cultural do bloco histórico” (PORTELLI, 1987, p. 36).

A mudança não possui um prazo definido, mas põe em pauta a própria sobrevivência humana na Terra, marcada pela igualdade consciente da diferença, na solidariedade e no altruísmo aplicado às relações humanas e dos homens e mulheres com a natureza. Nesse diapasão, cabe o alerta de Cristovam Buarque, no sentido de que revoluções científicas e tecnológicas não ocorrem repentinamente (1993, p. 33). É preciso ter consciência e ciência ao se realizar projeções voltadas a encontrar soluções para os problemas da humanidade, como nos lembra Al Gore:

Quando examinamos o padrão da degradação mundial do meio ambiente, às vezes achamos difícil conseguir uma perspectiva suficientemente distante, a partir da qual a confusa miscelânea de informações passe a fazer sentido. Aqueles que procuram por respostas em preto e branco, veem apenas variados tons de cinza e acreditam que não existe qualquer padrão (1993, p. 51).

A mudança é estrutural e cultural, vai desde a força do poder econômico à conscientização coletiva sobre a desnecessidade da maior parte dos bens que consumimos e que nos são vendidos sob a alegação de indispensabilidade. Assim, o que deve ser evitado é que a vigilância ecológica do planeta tenha um pano de fundo de mero instrumento de

consumo”, publicado no *Le Monde Diplomatique* Brasil. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1489>>. Acesso em: 05 set. 2013.

²¹ Milton Santos (2011, p. 48) ressalta ainda que “o consumo é o grande emoliente, produtor ou encorajador de imobilismos. Ele é, também, um veículo de narcisismos, por meio dos seus estímulos estéticos, morais, sociais; e aparece como o grande fundamentalismo do nosso tempo, porque alcança e envolve toda gente”. No Brasil, ensina que a oposição entre a figura do cidadão e do consumidor “é menos sentida, porque em nosso país jamais houve a figura do cidadão. (SANTOS, 2011, p. 49-50). Tal lição remonta ao debate de Karl Marx (2010, p. 40) sobre a questão judaica: “o Estado político pleno constitui, por essência, a vida do gênero humano em oposição à sua vida material”.

preservação das formas de dominação econômica consolidadas pelos países mais ricos, que vilipendiam o ambiente na proporção de seus interesses, com prejuízo mais intenso em relação aos países menos desenvolvidos.

No Brasil, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Rio+20) realizada em 2012 despertou um novo olhar da sociedade em geral para a relação entre economia e meio ambiente e diversos assuntos intrinsecamente relacionados a ela. O objetivo era discutir – mais uma vez – equidade social, desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental. O debate real, todavia, era sobre a lógica do poder, a lógica de resultados e a lógica de valores²².

Com todas as ressalvas à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (RIO+20), como a desconsideração da ideia inicial e a postergação do debate sobre os pontos chave, como a moção para a destinação de US\$ 30 bi para o Fundo de Sustentabilidade, houve alguns importantes legados, como a criação do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável²³, fruto de uma parceria entre o governo brasileiro, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e outras agências da ONU, de onde devem surgir ideias e modelos eficientes para a gestão ambiental passíveis de serem aplicados no Brasil, mormente no que tange a um dos objetos de estudo do presente trabalho, qual seja, o licenciamento ambiental.

2.3.3 Críticas ao capitalismo como mote para uma compreensão da sustentabilidade

O cenário global atual é no geral de insustentabilidade ambiental das políticas econômicas, em razão das características intrínsecas ao modo capitalista de produção, do consumismo desenfreado e da artificialidade e destrutividade das relações que acompanham o

²² Ideia defendida pela Professora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, em sua fala durante o II Congresso Internacional Florense de Direito e Ambiente, realizado em maio de 2012, na Universidade de Caxias do Sul.

²³ “Também participam do Centro Rio+20 representantes nacionais e internacionais de universidades, empresas e sociedade civil. O novo centro vai facilitar a pesquisa e o intercâmbio de conhecimentos, além de promover o debate internacional sobre desenvolvimento sustentável. Para seu lançamento, o Centro Rio+ 20 conta com o apoio inicial de quase 25 instituições brasileiras e internacionais, o que demonstra o sucesso alcançado pela iniciativa, bem como a natureza inclusiva e participativa de sua concepção.” Disponível em: <<http://www.planeta.coppe.ufrj.br/artigo.php?artigo=1468>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

ser humano, no que tange à natureza ou a outros seres vivos²⁴. A continuação do modo de produção atual vigente na maioria dos países ocidentais só tende a aumentar as injustiças socioambientais e a agravar o fosso entre abastados e desamparados. A orientação tradicional do desenvolvimento agrava de forma mais acentuada as injustiças dentro dos países periféricos do que entre estes e os países do centro do sistema (FURTADO, 1974, p. 71).

O desenvolvimento sustentável é considerado por muitos um mito, desprovido de conteúdo, com diversas contradições inerentes. Enquanto sucedâneo da noção de desenvolvimento clássica, mostra-se, no plano normativo internacional, despiciendo do ímpeto recente de revogar os vínculos estruturantes da crise ambiental²⁵ (BELING; VANHULST, 2012, p. 3). A globalização é tratada pelas forças e pelos poderes hegemônicos como um fenômeno irresistível, irreversível e indiscutível (RODRÍGUEZ, 2008, p. 251). A mudança deve ser rápida e precisa, pois a ameaça humana já atinge espécies e ecossistemas inteiros²⁶, sendo em diversos aspectos irreversível.

A visão majoritária do desenvolvimento sustentável é marcada por uma visão antropocêntrica dos recursos naturais, preocupada tão somente com a sua disponibilidade a bem da espécie humana, mostrando-se ainda despicienda de qualquer “mecanismo global de inclusão das pessoas (de qualquer geração) excluídas do sistema de desenvolvimento e assim reduzir as desigualdades sociais” (REIS; SASSI; ANDRADE, 2012, p. 103).

Dentro do contexto de desenvolvimento econômico, necessário ter em mente que o Estado de bem-estar social que inspirou diversas constituições políticas e sociais atuais é um fenômeno contraditório e sua compreensão – indiscutivelmente dialética, portanto –, passa indispensavelmente pelo materialismo histórico de Marx, analisando conjuntamente economia

²⁴ Acerca disso, a teoria do ecofeminismo parte do pressuposto de que o capitalismo é um modelo de exclusão e não de produção, tendo suas ideias capitaneadas por nomes como o da indiana Vandana Shiva. Esse enfoque parte da complexidade dos problemas da modernidade: soluções que os encare individualmente são fadadas ao fracasso. A busca de soluções sob a ótica da globalidade e integração entre seus fatores fundantes, como encarar a questão do desrespeito à natureza conjuntamente com a submissão histórica a que a mulher foi submetida historicamente poderia ser útil sob a perspectiva de se reconhecer que a dominação de ambas – mulher e natureza – teve o mesmo autor: o homem forte, rico e patriarcal, segundo tal teoria. Nesse contexto, informação e educação são essenciais a consciência ecológica prática do mesmo modo que o são para a igualdade de gênero (ANDRIGHETTO, 2010, p. 84).

²⁵ Considere-se ainda, nesse contexto, o substituto latino-americano “bem viver”, que se afasta da ideia ocidental de progresso e bem-estar para se aproximar do modo de viver em harmonia, assumindo e respeitando as diferenças junto às complementariedades. Para tanto, deve o Estado “cidadanizar-se” e o mercado “civilizar-se”, numa troca que leva em consideração mais a essência humana do que o que ele possa vir a possuir (BELING; VANHULST, 2012, p. 4).

²⁶ O Secretário-Geral da ONU Ban Ki Moon foi preciso em suas observações durante a Sessão do Fórum Econômico Mundial sobre Redefinição do Desenvolvimento Sustentável, em Davos, Suíça, 28 de janeiro de 2011, ao analisar que a certeza da abundância foi há muito substituída e que o modelo atual é mais do que obsoleto, é um pacto de suicídio global. Disponível em: <<http://www.un.org/sg/statements/?nid=5056>>. Acesso em 28 jan. 2013.

política e sociedade (GOUGH, 1982, p. 66). O materialismo histórico-dialético marxista compreende que a interpretação do ser passa necessariamente pela análise das relações do ser com o meio, produtivo ou não (PAULO NETTO, 2011, p. 21).

Assim:

La interpretación sintomática marxista permite evidenciar, de modo convincente, los contenidos que dan al concepto de derechos humanos su particular giro ideológico burgués: los derechos humanos universales son, de hecho, el derecho de los propietarios blancos varones de intercambiar libremente en el mercado, explotar a los trabajadores y a las mujeres y ejercer la dominación política (ŽIŽEK, 2011a, p. 125)²⁷.

Todas as hipercomplexidades²⁸ geradas ao longo da discussão sobre os problemas do desenvolvimento econômico levam à necessidade de pensar em um novo humanismo. Nesse contexto insere-se a crítica marxista, para a qual o tratamento paliativo das questões socioambientais não passam de estratégias de fortalecimento ao próprio capitalismo, corroborado, atualmente, pelo conceito de desenvolvimento sustentável propagado pela ONU/PNUD (FREITAS; NÉLSIS; NUNES, 2012, p. 47-48). Por essa visão, tudo não passaria de disfarces do sistema posto.

Por sua vez, Karl Marx e Friedrich Engels defenderam a ideia de metabolismo único entre homem e natureza, sendo esta o corpo inorgânico daquele e alienação ocasionada pelo capitalismo distanciaria visceralmente ambos, originando uma “fratura metabólica”. Para os pensadores, “apenas um sistema socialista e comunista proporcionaria o desenvolvimento econômico voltado à satisfação das necessidades básicas humanas”, uma vez que a inexistência de busca pelo lucro alteraria positivamente nossa relação com a natureza²⁹ (FREITAS; NÉLSIS; NUNES, 2012, p. 42, 44).

²⁷ Em outro momento, o autor esclarece ainda que pensar a universalidade dos direitos humanos é inevitável, mas o debate deve ser crítico a ponto de não relegá-la ao plano de inaplicabilidade às concepções contra-hegemônicas, mas sim de utilizá-la como ferramenta de questionamento e renegociação de direitos (ŽIŽEK, 2011b, p. 110).

²⁸ A expressão “hipercomplexidade” não tem uma definição objetiva, mas o Professor Antônio Junqueira de Azevedo tece um importante comentário: “outra característica da pós-modernidade, a hipercomplexidade, no caso, a multiplicidade de grupos sociais, justapostos uns aos outros, dentro da mesma sociedade, cada grupo querendo uma lei especial para si, quebra a permanente tendência à unidade – ao ‘sistema’ – do mundo do direito” (1999, 96-97). Para Edgar Morin, “um sistema hipercomplexo é um sistema que diminui suas opressões, embora aumentando suas aptidões organizacionais, em especial sua aptidão para a mudança” (1979, p. 122).

²⁹ É um ponto de vista formidável, quicá ideal, mas ao olhar para as principais notícias veiculadas diariamente na imprensa, temos a sensação de ideias assim nunca poderem abandonar o plano da utopia.

2.4 JUSTIÇA AMBIENTAL

Ao longo da história, os países capitalistas industrializados foram explorando a degradação ambiental ao seu favor, acentuadamente nos ecossistemas tropicais, sendo o meio ambiente fundamental elemento de troca nas relações Norte/Sul (FREITAS; NÉLSIS; NUNES, 2012, p. 43). Por sua vez, “a questão ambiental é, em essência, subversiva, visto que é obrigada a permear e a questionar todo o procedimento moderno de produção e de relação homem-natureza, estando envolvida com o cerne da conflituosidade da sociedade moderna”³⁰ (DERANI, 2008, p. 63). Nesse contexto, ao fenômeno da “concentração dos benefícios da exploração dos recursos naturais em poucos atores e grupos sociais, bem como da capacidade de decidir sobre a transferência social dos custos dessa exploração”, dá-se o nome de injustiça ambiental (FARIAS; ALVARENGA, 2010, p. 169-170).

Além da metáfora do conflito intergeracional, deve-se pensar também que os conflitos ambientais geralmente expõem “os socialmente mais desprovidos aos riscos das redes técnico-produtivas da riqueza ou sua despossessão ambiental pela concentração dos benefícios do desenvolvimento em poucas mãos” (ACSELRAD, 2010, p. 109-110). Tal injustiça ambiental³¹ é negada pelo pensamento ultraliberal com o argumento da assunção dos riscos pelas comunidades é voluntária e que os movimentos ambientalistas nesse caso têm fins meramente políticos.

Nesse sentido:

Enquanto os pobres são os principais beneficiários dos objetivos do desenvolvimento, muito raramente são consultados e não estão integrados

³⁰ Nesse sentido, em entrevista concedida sobre as expectativas do debate na Cúpula dos Povos, evento paralelo à Conferência da ONU para o Desenvolvimento Sustentável – 2012 (Rio+20), Boaventura de Sousa Santos alertou que para chegarmos a uma nova cultura antropossociobiológica é preciso o resgate dos fundamentos da economia política, no qual “elementos de todas as culturas dos povos articulados ao conhecimento produzido nas universidades podem criar uma nova economia de saberes, necessária, segundo o sociólogo, para alcançar novas formas de pensar o poder e a democracia”, e assim continua: “não adianta pensar que a luta de classes não é importante porque já vimos que o colonialismo, o sexismo e o capitalismo andam junto, portanto, não faz sentido lutar pelo meio ambiente se não se luta pelas comunidades quilombolas, pelos territórios dos indígenas, pelos povos de rua, pela segurança dos travestis, contra os massacres de homossexuais”. O sociólogo português também defendeu que a ideia da economia verde é em síntese um cavalo de troia invisível, uma vez que “é a cortina de fumaça que estão estabelecendo à nossa volta, porque é a melhor maneira para o capital global, financeiro, sobretudo, ter acesso à gestão dos recursos globais”. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2012/06/27/boaventura-de-sousa-santos-a-economia-verde-e-um-cavalo-de-troia-invisivel/>>. Acesso em 13 jul. 2012.

³¹ Esclarece Henri Acselrad (2010, p. 111) que “justiça ambiental é, portanto, uma noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos”. O Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental encontra-se disponível em: <<http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental/documentos-referenciais/item/8077>>. Acesso em 10 jan. 2013.

na tomada de decisão. Em vez de serem vistos como "o problema", eles devem ser considerados como verdadeiros atores e membros ativos de uma associação, lutando contra a pobreza. Suas habilidades e aptidões são mal compreendidas e, por isso, raramente usadas (RODRÍGUEZ, 2008, p. 254). (Tradução nossa³²).

É preciso compreender e aceitar o caráter cíclico da injustiça construída pelo modo de produção atual para que se possa pensar em superá-lo. As desigualdades se retroalimentam e assim se mantêm inalteradas. Por exemplo, a insustentabilidade no meio urbano é fonte causadora das inúmeras desigualdades sociais, inclusive a sobrevivência nas ruas de inúmeros cidadãos e cidadãs, o que ciclicamente agrava a própria insustentabilidade do desenvolvimento, caracterizando um sistema de alta entropia, aumentando os índices de desigualdades e injustiça social (RIBEIRO, 2006, p.75).

É necessário confrontar o espírito de alienação para não se resignar à perspectiva de uma contínua paralisação social e autodestruição final da humanidade, lutando contra a crença em nós induzida de que a neutralidade do “desenvolvimento” e da “modernização” resolveria nossos problemas, uma vez que, “como a história do século XX amplamente demonstra, mesmo as fracas medidas de igualdade formal são frequentemente consideradas como insuportáveis luxos para serem praticados, ou abertamente perseguidos por intervenções ditatoriais” (MÉSZÁROS, 2001), deixando os hipossuficientes cada vez mais longe da efetivação de seus direitos.

Nesse sentido, fundamental é o papel da ecologia política em discutir novas formas de pensamento para este século que já se inicia marcado por uma crise ambiental profunda, que deve se voltar necessariamente à resolução dos problemas dos mais necessitados, de forma a não se tornar mero instrumento de reprodução da ordem de poder posta, superando a ideia de que “o dito desenvolvimento sustentável tem-se apresentado tecnicamente possível, mas politicamente inviável” (REIS; SASSI; ANDRADE, 2012, p. 106).

Joan-Martinez Alier (2007) defende a sua teoria do ecologismo dos pobres, para a qual a própria ciência deve se voltar para trazer justiça social às camadas mais desprivilegiadas da população, devendo este ser o seu maior objetivo. Essa teoria apresenta as principais coincidências e dissidências entre a ecologia política e a economia ecológica no estudo do aumento das tensões globais por recursos naturais e nos beneficiários e prejudicados com esses acontecimentos.

³² Texto original: “*Si bien los pobres son los principales beneficiarios de los objetivos del desarrollo, muy raramente se los consulta y no se los integra al tomar las decisiones. En lugar de verlos como “el problema”, se los debería considerar como verdaderos actores y miembros activos de una asociación, luchando contra la pobreza. Sus competencias y sus aptitudes se conocen mal y por eso, rara vez se aprovechan*”.

A ciência desconstrói os mitos para pôr em seu lugar a verdade, tendo assim papel fundamental na resolução dos problemas político-sociais³³. Assim, por meio do estudo histórico, podemos colocar as razões genéticas dos conflitos ambientais em razão do interesse econômico em pauta e desmistificar possíveis soluções, para as quais são imprescindíveis os indicadores supramencionados que englobem integralmente as variáveis humana, social e ambiental na medição do desenvolvimento sustentável. Cabe o alerta de Gilberto Dupas: “desconfie-se das certezas e daqueles que afirmam que as têm; nelas as boas perguntas explicam mais que as respostas convictas” (2006, p. 135).

A desigualdade deve ser combatida visando não apenas a emancipação daqueles que por ela são afetados, mas também a transformação nos modos de vida, principalmente dos que se utilizam da maior parte dos recursos naturais, que não são, majoritariamente, os mais pobres.

Ensina Ricardo Abramovay:

Quando se leva em consideração o consumo (e não a produção) e, principalmente, quando os cálculos são feitos per capita (e não por país), fica óbvio o abismo que separa os responsáveis pelas maiores pressões sobre os ecossistemas da imensa maioria da população mundial, por mais importantes que sejam as bem-vindas conquistas alcançadas na base da pirâmide (2012, p. 183).

Ainda, a investigação de brechas a serem colmatadas na busca por justiça socioeconômica deve ser constante e progressiva. Mudanças são imprescindíveis e inadiáveis para se planejar a continuidade de todas as formas de vida na Terra e devem ter como pressuposto a diferença entre respeito ao meio ambiente e legitimação pela dominação. Assim, ensina Enrique Leff: “o propósito de internalizar a ‘dimensão ambiental’ nos paradigmas do conhecimento se propõe como um confronto de racionalidades e tradições, como um diálogo aberto à outridade, à diferença e à alteridade” (2010, p. 161).

A descoberta de soluções é contínua: nenhuma novidade é perene, servindo eternamente para seus propósitos. O debate deve continuar, o que será mais amplamente justificado quando tratarmos da avaliação ambiental estratégica e do seu caráter de atualização progressiva.

³³ Acerca dessa necessária teoria despicienda de compromissos com determinada classe social, alerta o Professor Jessé José Freire de Souza sobre o incômodo que a ciência crítica provoca à visão cômoda das elites sobre as desigualdades socioeconômicas e, por consequência, ambientais. Entrevista disponível em: <<https://www.ufmg.br/proex/cpinfo/ufmgtube/entrevistas/entrevista-com-jesse-jose-freire-de-souza-12/>>. Acesso em 25 jul. 2012.

2.5 CIDADANIA AMBIENTAL

Enquanto conjunto paradigmático, o desenvolvimento sustentável pressupõe a preservação do meio ambiente não somente por uma pessoa ou pelo governo. Ao mesmo tempo em que se põe à frente na pauta para o desenvolvimento econômico nacional, deve perpassar a consciência individual e coletiva para produzir efeitos concretos na realidade ambiental, econômica e sociopolítica. As perspectivas devem ser no sentido de reaproximar o homem da solidariedade (BELCHIOR, CARVALHO, 2011, p. 3784).

Sendo a humanidade a produtora da realidade humano-social – ao passo em que a natureza humana resulta da própria atividade humana ao longo do tempo –, é a ela quem cabe mudá-la e transformá-la, fazendo jus à revelação do homem enquanto sujeito real do mundo social e “para que o mundo possa ser explicado ‘criticamente’, cumpre que a explicação mesma se coloque no terreno da ‘praxis’ revolucionária”, como nos ensina Karel Kosík (2011, p. 22-23).

Para a superação do dualismo tradicional em que natureza e humanidade são consideradas opostos de uma relação, fazem-se indispensáveis a integração e a interação entre todos os envolvidos, com ênfase na percepção social do problema e o estabelecimento da premissa epistemológica de que a observação local é indissociável da compreensão global da sustentabilidade. A educação adquire relevância enquanto poderoso instrumento de mudança social e crescimento, que estimula os seres humanos a colocarem-se ao lado da natureza, combatendo as formas destrutivas e dualísticas da cultura e mostrando-se como corretora das injustiças sociais (CIOMMO, 2003, p. 440).

A sociedade deve assumir um papel mais propositivo, questionando concretamente “a falta de iniciativa dos governos para implementar políticas pautadas pelo binômio sustentabilidade e desenvolvimento num contexto de crescentes dificuldades para promover a inclusão social” (JACOBI, 2003, p. 203). Nos lembra Patrícia Nunes Lima Bianchi que “num contexto de déficit democrático, observa-se, conseqüentemente, um déficit na cidadania ambiental, já que direito ambiental, enquanto novo direito, apresenta ainda pouco peso ou importância no âmbito político” (2007, p. 142). A visão moderna da sustentabilidade deve encará-la como equilíbrio dinâmico intergeracional com objetivos socioambientais de reforma do padrão indubitavelmente excludente estabelecido.

Os desafios da sustentabilidade estão intrinsecamente vinculados ao processo de fortalecimento da democracia e da construção da cidadania (JACOBI, 2003, p. 203-204). Segundo definição do dicionarista Antônio Houaiss, cidadania é “a condição de pessoa que, como membro de um Estado, se acha no gozo de direitos que lhe permitem participar da vida política”. A cidadania ambiental efetivamente exercida definirá a promoção da justiça social aliada à harmonia com a natureza, abandonando a retórica e transformando a realidade³⁴. Nesse contexto, insere-se a lição de José Geraldo de Sousa Júnior (2008, p. 53):

A Justiça é uma construção social da cidadania e é a resultante da experiência democrática por meio da qual espaços de atuação e de institucionalização e processos sociais novos, são permanentemente inventados, realizando direitos e expandindo a emancipação humana. [...] Se a condição democrática contemporânea é dada pelo requisito da participação legitimadora, o debate sobre a justiça é, efetivamente, dever de todos.

É fundamental uma reconstrução crítica da cidadania, cuja construção se dê de baixo para cima e cujo ponto central seja a existência de individualidades fortes e suas garantias jurídicas correspondentes (SANTOS, 2011, p. 113-114). Afinal, não deve ser privilégio de poucos estar em condições de poder desenvolver ao máximo suas capacidades, estando apto a sentir-se livre e digno de si mesmo (RODRÍGUEZ, 2008, p. 250). Transformar a realidade pressupõe aplicar nossa teoria à nossa prática cotidiana. Para isso, ensina Joaquín Herrera Flores (2009, p. 213):

Encontrar um novo estilo de relação consigo mesmo implica formar-se no prazer, nas vivências cotidianas a partir das quais se alcança um *status* distinto do que se tinha previamente. Assim, frente a um estilo baseado na hierarquia e na dependência entre opressores e oprimidos, propomos a adoção de um “estilo enriquecedor do vital”. Um estilo de vida afastado das dependências e das heteronomias que sempre nos diminuem. Em definitivo, um estilo de vida que nos “empodere”, que reforce nossa capacidade de luta por uma concepção política da liberdade, uma concepção solidária da fraternidade e uma concepção social da igualdade.

Tanto no âmbito da educação voltada à participação popular no poder quanto no da tomada de decisões mais proativas no que tange à proteção do ambiente, a substanciação da cidadania só tem a contribuir para o desenvolvimento. O direito de lutar por um futuro verde tem um conteúdo tanto material quanto formal: refere-se a ações com consequências práticas sobre a geração atual e a ações preventivas que beneficiem as próximas gerações (HISKES, 2009, p. 147).

³⁴ Para a teoria do contrato natural, o homem deve reconstruir sua relação com a natureza, renunciando ao contrato social clássico para firmar um novo pacto com o mundo: o contrato natural, em que não há uma relação necessariamente senhorial entre homem e natureza, ideia defendida por Michel Serres (1991).

A educação ambiental, a qual aprofundaremos melhor no item 3.2.6, deve se inserir na educação para a cidadania³⁵. Tal como ocorre majoritariamente hoje, a educação é antidesenvolvimentista (SACHS, 2008, p. 73). A cidadania deve ser fortalecida como um todo e não para grupos restritos. Cada pessoa deve estar ciente de sua corresponsabilidade na defesa da qualidade de vida. Ao passo em que “cidadania tem a ver com a identidade e o pertencimento a uma coletividade”, a educação ambiental deve levar a uma nova ética nas relações entre homens e mulheres e destes com a natureza, formando cidadãos com consciência local e planetária (JACOBI, 2003, p.197-198).

O cenário atual demonstra que estamos vivendo uma revolução da informação, que pode servir para o esforço de se construir um desenvolvimento humano e econômico sustentável, a partir da sua aplicação eficaz e voltada à correção de injustiças. A informação ambiental possui papel destacado nos países em desenvolvimento, considerada sua relevância no processo de adequação às necessidades nacionais da infraestrutura tecnológica, dos sistemas educativos e das práticas socioculturais (ANDERSON, 2001, p. 202-204).

Diante disso, o hiato entre o discurso ecológico e as práticas socioeconômicas tem seu desaparecimento dependente da transformação a ser galgada inicialmente pelo acesso amplo à informação clara e precisa sobre os problemas ambientais e, em seguida, pela efetivação de uma educação ambiental voltada a modificar padrões preestabelecidos que de forma alguma são úteis à perspectiva conservacionista ou preservacionista. A nova cidadania deve se pautar pela superação dos limites tradicionais impostos pela visão liberal de cidadania e buscar um conceito mais abrangente e participativo de cidadão.

2.6 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O direito ao desenvolvimento econômico e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988, que possuem a titularidade coletiva e a solidariedade como principais características em comum. A aplicabilidade de um invoca os limites e fundamentos do outro. Quando

³⁵ O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA define o cidadão ambiental como um “cidadão crítico e consciente que compreende, se interessa, reclama e exige seus direitos ambientais e que, por sua vez, está disposto a exercer sua própria responsabilidade ambiental”. Disponível em: <http://www.pnuma.org/ciudadaniaambientalglobal/def_ciudadano.php>. Acesso em 27 jan. 2013.

encarados concomitantemente como direitos de terceira dimensão facilitam a compreensão de que ambos são imbricalmente conectados à noção moderna de desenvolvimento econômico, humano e social.

Pioneiramente, a Constituição de 1988 trouxe previsão expressa da proteção a esse bem de uso comum do povo, impondo tanto ao poder público como à coletividade o dever de resguardá-lo não só para a presente, mas também para as futuras gerações (diferenciando a atuação estatal, que deve primar pela preservação efetiva e não meramente formal), respeitando, assim, a essencialidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto direito fundamental de terceira dimensão.

Com tantas inovações em relação aos Textos Constitucionais anteriores, há de ser considerada “acertada, portanto, a constitucionalização da matéria, pois tudo que nela é inserido (na Constituição) versa sobre algo que, se alterado, abalaria as próprias vigas mestras do ente político – Estado” (D’ISEP, 2009, p. 75). Assim:

A visão setORIZADA não deve prosperar, se se quer tornar efetivos os princípios da Constituição Federal, prescritos, sobretudo, nos seus arts. 170 e 225. Tanto a Constituição não pode ser interpretada aos pedaços como políticas econômicas e ambientais não são livros diferentes de uma biblioteca, manuseados, cada um a sua vez, segundo o interesse e a conveniência de algum leitor (DERANI, 2008, p. 69).

O direito fundamental ao meio ambiente não tem necessariamente um caráter antropocêntrico, consideração que deve inspirar os debates sobre a questão ambiental, para que não se incorra nos equívocos corriqueiros de inteligibilidade quanto às razões e saídas para a crise atual (AYALA, 2011, p. 109). Há de ser considerado essencial tudo que for indispensável à vida, não somente a humana, no sentido de permiti-la ser usufruída plenamente.

Nesse sentido, José Rubens Morato Leite (2003, p. 76) admite que ao adotar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, o legislador constituinte brasileiro adotou a visão do antropocentrismo alargado, para o qual o homem não é tão somente dependente e integrante da natureza, mas sua figura central. Enquanto elemento responsável pela manutenção da integridade do todo-natureza, o homem deve avançar no sentido de compreender a necessária interação entre o meio e seus elementos integradores, abandonando a ideia de separação estanque entre o humano e o natural. Sua proatividade é basilar para garantir sua própria sobrevivência.

O redimensionamento da importância dos direitos fundamentais e a ênfase à sua concepção multifuncional foram acentuados com a nova ordem constitucional, influenciando

a compreensão do meio ambiente como necessitado de proteção objetiva e subjetiva, enquanto direito fundamental de todos e todas e como instituição em si (LEITE, FERREIRA, 2010, p. 123).

Com a Constituição Federal de 1988, o meio ambiente foi elevado à categoria de bem jurídico fundamental, o que também serve de novo parâmetro para disciplinar e orientar as relações do homem com a natureza (CARVALHO, 2011, p. 3642, 3647). Se sempre foi essencial para nossa sobrevivência, devíamos zelar como bem fundamental e já não era sem tempo de se reconhecer tal fato.

Tal inovação não advém apenas do *caput* do artigo 225, mas também do parágrafo 2º do artigo 5º, que estabelece a abertura do rol de direitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro ao sistema internacional de direitos humanos e aqueles que porventura decorrerem do regime e dos princípios que a própria Constituição adotar³⁶. Como ensina Robert Alexy, vem da Constituição e de toda norma que ela aceitar formalmente regras e princípios para inspirar todo o ordenamento jurídico (2009, p. 82). Em decorrência disso e em virtude do parágrafo 1º do supracitado artigo 5º, tem-se a aplicabilidade imediata de tal direito.

Ainda, Patrick de Araújo Ayala esclarece que para efetivar tal direito, os processos de decisão devem ser inicialmente transformados de forma seus espaços de discussão sejam ampliados e suas temáticas sejam voltadas para o futuro, para a sustentabilidade em si das decisões; além disso, o próprio processo de deliberação pública deve ser constantemente revisado e aperfeiçoado de forma a torná-lo palco para debates profícuos sobre os interesses da sustentabilidade (2011, p. 114-115).

A constitucionalização do ambiente traz em si benefícios materiais e formais, ao estabelecer, entre outros, a proeminência e a preeminência do direito fundamental ao ambiente no ordenamento jurídico brasileiro: a primeira refere-se à máxima visibilidade da norma constitucional no ordenamento jurídico e a segunda a obediência que lhe deve todas as normas restantes do ordenamento jurídico (BENJAMIN, 2011, p. 77-78). Nesse sentido:

Não há, no art. 225, só um direito subjetivo reconhecido, mas uma determinação objetiva, e não programática, ao “Poder Público”, em todas as suas dimensões, sob a forma de autêntico mandamento constitucional, a ser respeitado em todos os seus termos, mormente pelos responsáveis por

³⁶ *Ipsis literis*: “CF, art. 5º: [...] § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

atividades diretamente vinculadas com afetação a qualquer espécie de bem ambiental (TÔRRES, 2005, p. 111).

Lembram Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer que ao atribuir a tal direito fundamental a titularidade tanto individual quanto coletiva, a ordem constitucional reconheceu sua dupla funcionalidade. Assim, a proteção ambiental é vista como objetivo e meta estatal (2011, p. 91-92). A conduta pode implicar em fazer e não fazer, a depender da situação em tela.

A elevação do meio ambiente ao status de direito fundamental põe-se no bojo da escolha constitucional por um desenvolvimento substancialmente voltado à modificação de estruturas sociais injustas. Reconheceu-se sua insigne relevância para a sadia qualidade de vida, princípio inspirador do direito ambiental, como sói acontecer em todo Estado Democrático de Direito moderno que vise se pautar pela sustentabilidade. Sua efetivação, assim como a de todos os direitos fundamentais, deve ser pauta diária de ação para os três poderes.

Tal direito fundamental converge, como todos os outros da mesma categoria, independente da dimensão (ou geração, conforme a terminologia adotada), para a constituição e preservação da dignidade da pessoa humana, como ensina Édís Milaré, que por sua vez defende ainda que tal direito encontra-se no rol dos direitos personalíssimos, “prerrogativas essenciais à realização plena da capacidade e da potencialidade da pessoa, na busca da felicidade e na manutenção da paz social” (2011, p. 136). É indissociável a relação entre meio ambiente e qualidade de vida.

Seguindo a lição kantiana de que as coisas têm preço enquanto as pessoas têm dignidade, a ligação entre qualidade de vida e manutenção do equilíbrio ecológico, enquanto direito fundamental, deve ser tutelada pelo Poder Público (SILVA, 2003, p. 48), como componente essencial do núcleo do que é indispensável para se preservar e respeitar a dignidade da pessoa humana.

Tal direito está baseado na cooperação e na responsabilidade da comunidade internacional e nacional, servindo de fundamento até mesmo para uma futura nova ordem econômica, a ser inspirada também por princípios constantemente revelados e aplicados pela ciência jurídica e pelos tribunais, como nos lembra Carlos Alberto Molinaro³⁷ (2007, p. 72-73).

³⁷ Segue esclarecendo o autor que “todos esses princípios são decorrentes do princípio da dignidade humana e se apresentam como: o princípio da legalidade; da supremacia da constituição em matéria ambiental e da indisponibilidade dos direito-deveres nela consubstanciados; da obrigatoriedade de proteção; da prevenção e da precaução; da compulsoriedade da avaliação prévia de riscos em obras potencialmente danosas; da

O Superior Tribunal de Justiça utiliza-o nessa perspectiva ao fundamentar suas decisões com base no princípio do mínimo existencial ecológico, que se volta à complementar a ideia de mínimo existencial com a necessidade de qualidade ambiental: “ao conferir dimensão ecológica ao núcleo normativo, assenta a premissa de que não existe patamar mínimo de bem-estar sem respeito ao direito fundamental do meio ambiente sadio” (STJ, 2010).

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, tem reconhecido o caráter fundamental e autônomo de tal direito básico, tendo essa postura encontrado guarida em votos como o do relator Ministro Celso de Melo no Mandado de Segurança 22.164/SP, datado de 1995³⁸:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. [...] Os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Ainda, ensina Antônio Herman Benjamin (2010, p. 124) que não está apenas no *caput* do artigo 225 esse direito, encontrando-se aí apenas a inovação deste como direito autônomo e de titularidade coletiva; já em diversos outros artigos, o meio ambiente pode ser

publicidade; da reparabilidade; da participação da coletividade; da ampla informação ambiental; do poluidor-pagador; da compensação; do desenvolvimento sustentável; da cooperação internacional e o princípio da soberania dos Estados em política ambiental” (2007, p. 72-73). No presente trabalho, estudaremos alguns desses princípios no item 3.2.

³⁸ Já em 2005, o Ministro Celso de Mello, no julgamento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3540, proferiu voto em que discorreu com brilhantismo sobre as relações entre economia e meio ambiente pautadas pela Constituição Federal de 1988: “[...] incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. – A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral [...]”

encontrado como direito-reflexo (quando se protege o direito à saúde, ao trabalhador, entre outros) ou como preceito normativo imprescindível a outro direito, como a função social da propriedade (art. 186, II, CF).

José Celso de Mello, ainda sob a égide da Constituição de 1969, escreveu que a tutela ambiental decorria da própria competência legislativa para a defesa e a proteção da saúde (1984, p. 40). Todavia, tal raciocínio, como nos lembra Herman Benjamin, carecia de plenitude no que tange à resolução de problemas ambientais, vez que o reconhecimento de autonomia e independência do direito fundamental ao meio ambiente era um passo imprescindível à conquista de sua efetividade (2011, p. 90). A evolução dos ordenamentos jurídicos satisfatoriamente levou ao reconhecimento de tal autonomia.

Por outro lado, o caráter genérico do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não deve servir para que se aceite o bem ambiental como patrimônio público, mas sim como de interesse público, uma vez que sua disciplina é autônoma, mas afeta à coletividade como ensina José Rubens Morato Leite (2010, p. 165-166). Cabe a todos e a todas promover sua defesa vez que sem meio ambiente respeitado não há condições propícias para o desenvolvimento de qualquer forma de vida.

Para a concretização dessa opção legislativa, diversas políticas públicas direcionadas e ações afirmativas fazem-se imprescindíveis no campo dos direitos de segunda e terceira dimensão, incluindo aí a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Acerca das políticas públicas e da gestão ambiental, teceremos alguns comentários no capítulo seguinte como forma de embasar as considerações posteriores mais específicas sobre os instrumentos do licenciamento e da AAE.

3 GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA BRASILEIRA

Ao se falar em gestão, necessariamente está a se tratar também do conceito de burocracia, que envolve os institutos da administração pública em geral. No caso da cultura brasileira, ela está enraizada em diversos setores com aspectos socioculturais e históricos que muitas vezes são incontroláveis pelo legislador. Mas é da atividade burocrática, entendida como a atividade realizada pela administração pública que estamos essencialmente trabalhando.

Gestão também é uma atividade política, ao envolver necessariamente determinados indivíduos e interesses da coletividade a serem sopesados. Há campos em que mudanças substanciais capitaneadas pela legislação no âmbito da gestão pública só serão sentidas após décadas de sua implementação, com a conscientização gradual de membros da administração e administrados, vez que sua efetividade depende sobretudo da participação dos administrados.

Por outro lado, a força da burocracia é tamanha que se torna inviável se pensar numa anarquia que a dispense, como nos lembra Max Weber (2009, p. 222): “uma burocracia, uma vez plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis”. Nesse sentido, considerando o estado de direito atual brasileiro, a resolução dos problemas envolvendo-a deve partir dos pressupostos necessários à eficiência da estrutura da Administração Pública. Nesse sentido:

Os próximos anos vão mostrar se o Estado brasileiro vai conseguir estabelecer uma nova racionalidade nas relações intergovernamentais, para viabilizar uma gestão associada e mais efetiva dos serviços públicos, através de convênios, consórcios e outros arranjos institucionais racionais (art. 241, CF). O sucesso do instrumento do licenciamento ambiental depende, necessariamente, do êxito dessa reforma federativa mais ampla (KRELL, 2004b, p. 3781).

No cenário internacional atual, apontam Luis Enrique Sánchez e Peter Croal que o maior desafio pós-Rio+20 continua sendo aquele apontado pela Comissão Brundtland: integrar a sustentabilidade às decisões políticas. Para tanto, é preciso se despir da ideia de que o desenvolvimento e a tomada de decisão implicam necessariamente em conflitos em todos os níveis. Aduzem ainda a necessidade inadiável de se utilizar a AIA e a AAE de forma mais agressiva no âmbito da governança internacional, em razão da evolução gradativas da crise econômica global e da deterioração de bens e serviços do ecossistema:

O uso de AI e da AAE não é mais sobre a proteção do meio ambiente; antes representa uma mudança na forma como os negócios e elaboração de políticas que concernem à realidades globais são feitas. AAE e AI devem mostrar que os lucros podem ser feitos, trabalhos criados, e, ao mesmo tempo, que o equilíbrio pode ser atingido entre as necessidades da sociedade e a capacidade do planeta de supri-las (2012, p. 51).

Vê-se profunda pertinência entre tais observações e o instituto da AAE, a ser estudado no quinto capítulo do presente trabalho. Seu objetivo é tornar mais “verde” a própria produção de políticas públicas, planos ou programas. Deslocar a consideração ambiental para o momento da tomada da decisão é uma alternativa impostergável no sentido se alcançar a sustentabilidade. Quanto mais cedo for inserido o fator ambiental no âmbito da preocupação política, maiores as chances de tais políticas serem verdadeiramente sustentáveis.

3.1 A GESTÃO AMBIENTAL E A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 – PNMA) é considerada o maior marco da evolução do direito ambiental infraconstitucional no Brasil, trazendo princípios, instrumentos, objetivos, políticas públicas ambientais, regras de competência e outras disposições para gerenciar as relações entre homem e meio ambiente. Consolidou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Foi plenamente recepcionada pela Lei Maior de 1988, ao ser condizente com os objetivos inovadores desta no que tange à proteção e à preservação do ambiente.

Por sua vez, a base da gestão ambiental pública brasileira encontra-se na PNMA, que em seu texto encartou objetivos, instrumentos, princípios e metas visando concretizar seu objetivo maior, qual seja “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (art. 1º, PNMA).

As mudanças legislativas capitaneadas pela Constituição Federal de 1988 e a abertura democrática impõem a necessidade de um Estado atuante e garantidor desses

direitos³⁹, a fim de que sejam garantidos ao maior número de cidadãos e cidadãs possível. No contexto da criação e da implementação das políticas e ações voltadas a garantir a sustentabilidade do desenvolvimento econômico, o Estado deve figurar, então, como o mais importante sujeito promotor das mudanças.

Para a presente discussão, imprescindível destacar que a Constituição Federal de 1988 estabelece o papel do Estado enquanto promotor e incentivador do desenvolvimento científico, da pesquisa e da educação tecnológicas, voltados ao bem público e ao progresso das ciências, e, preponderantemente, à solução dos problemas brasileiros e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional (art. 218, *caput*, § 1º e 2º). O Estado brasileiro adquire assim o dever de incentivar e promover o desenvolvimento científico e tecnológico do país, associado à pesquisa e à expansão da capacidade tecnológica, voltados especialmente à solução dos problemas brasileiros, inerentes ao sistema produtivo nacional, o que se refere diretamente aos instrumentos de gestão pública ambiental.

A própria PNMA visa “ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais” (art. 4º, IV, Lei n. 6.938/1981), estabelecendo ainda:

Art. 13 – O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I – ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II – à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III – a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único – Os órgãos, entidades, e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Todos os instrumentos da gestão ambiental brasileira devem se coadunar com o objetivo maior da eficiência⁴⁰. O Estado deve atuar ativamente de forma a torná-los úteis na concretização do desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável, eliminando gradualmente seus maiores entraves. Vê-se que o arcabouço normativo é específico no que tange ao incentivo público às iniciativas científicas voltadas ao desenvolvimento nacional, o que se reflete diretamente nos dois institutos estudados no presente trabalho.

³⁹ Sobre esse papel estatal, pertinentes se fazem as palavras de Raymundo Faoro (2008, p. 813): “economicamente, a regulamentação não só delimita o leito onde as águas correm, senão que as dirige, encaminha e filtra”.

⁴⁰ Ressaltando o fato de que o princípio da eficiência é abordado no item 3.4 do presente trabalho.

Por sua vez, a ISO 14001 é uma norma elaborada no Comitê Brasileiro de Gestão Ambiental, pela Comissão de Estudo de Gestão Ambiental, internacionalmente aceita que define os requisitos para estabelecer e operar um sistema de gestão ambiental. Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas, ao publicá-la em segunda edição – no ano de 2004, substituindo a de 1996 –, esclareceu que, enquanto norma de gestão ambiental, visa prover as organizações de elementos necessários para construir um “sistema de gestão ambiental (SGA) eficaz, passível de integração com outros elementos de gestão, de forma a auxiliá-las a alcançar os seus objetivos ambientais e econômicos” (ABNT, 2004, p. 5).

3.1.1 Instrumentos da PNMA

A PNMA estabelece alguns instrumentos para viabilizar a gestão ambiental⁴¹, que visam basicamente identificar e suprimir ou restringir o desenvolvimento de atividades que ameacem o sistema nacional ambiental, a partir de medidas preventivas ou coibitivas. A gestão ambiental pública brasileira é composta de normas de comando e controle, que regulamentam as atividades e os empreendimentos com significativo impacto ambiental negativo.

Assim, a PNMA instrumentalizou um rol de ferramentas que o legislador entendeu serem as mais adequadas no sentido de viabilizarem restrições de atividades, critérios para introdução de tecnologias e controle de uso dos recursos naturais. Todavia, o sistema de comando e controle das políticas públicas ambientais brasileiras apresenta um déficit histórico

⁴¹ “Art. 9º – São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II – o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI – a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal; VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; XIII – instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.”

que invariavelmente desaguou em outros problemas, alguns deles trabalhados no item 4.5 (LEITE, 2003, p. 59-60).

3.2 ALGUNS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Para a efetivação do que se entende por desenvolvimento sustentável é indispensável sua leitura a partir dos demais princípios do direito ambiental. Todos são fundamentais para a concretude desse princípio maior que é em essência meio e fim dos outros, devendo orientar sua interpretação e aplicação, a fim de se galgar efetividade a todo o sistema de proteção jurídica do meio ambiente. Diferentemente das políticas, quando mencionado em lei ou regramento infralegal, um princípio é um veículo normativo (WINTER, 2005, p. 124).

Por sua vez, os “princípios não são, como as regras, comandos imediatamente descritivos de condutas específicas, mas sim normas que consagram determinados valores ou indicam fins públicos a serem realizados por diferentes meios” (BARROSO, 2007, p. 10). Os princípios devem ser vistos como normas fundamentais do sistema, orientando a aplicação de todas as demais. Possuem superioridade em relação às regras, ao passo em que atribuem legitimidade a estas, as fundamentam e influenciam sua interpretação e aplicação, colmatando ainda eventuais lacunas e desenvolvendo novas regras, em casos específicos.

Norberto Bobbio explica que a própria completude do ordenamento jurídico depende da aplicação e da interpretação dos princípios gerais de direito. A seu ver, são normas como quaisquer outras, mas que possuem a característica da fundamentalidade e da generalidade elevadas em relação ao sistema de normas (1989, p. 158-159). Durante o século XXI, o estudo do direito por expoentes como Bobbio foi fundamental para cimentar a certeza do caráter normativo dos princípios.

Ainda, diferenciando regras e princípios, Humberto Ávila aduz que aquelas possuem a descritibilidade imediata, a retrospecção e a pretensão de decidibilidade e abrangência como características, enquanto que estes se ateriam mais a introduzir finalidade e prospecção na norma, com pretensão de complementaridade e de parcialidade. A aplicação de princípios requer a análise do estado de coisas que visem ver alterado e dos efeitos de tal alteração. Já a aplicação de regras faz-se à luz também dos princípios que forem inerentes à situação em questão (2009, p. 30).

A doutrina majoritária aceita que “os princípios estão abertos para serem balanceados com outros princípios, enquanto as regras devem ser aplicadas no caso concreto”; estas são conclusivas, enquanto os princípios ponderam valores e objetivos envolvidos para se conciliar com outros princípios com os quais entra em conflito (WINTER, 2005, p. 127). São os princípios e regras vigentes que delimitam a área de possibilidades do direito (DERANI, 1997, p. 45). Ainda:

Se não existe priorização legal, os princípios são iguais em sentido abstrato. O peso relativo dos princípios irá mudar de acordo com determinadas circunstâncias individuais, e só pode, portanto, ser determinado no caso concreto. Uma regra reconhecida em tais circunstâncias é que, quanto mais um princípio é afrontado por uma solução, mais peso deve ser dado a este princípio (WINTER, 2005, p. 129).

Em sede do ordenamento jurídico brasileiro, o princípio do desenvolvimento sustentável⁴² é basilar, ao passo em que todas as normas de direito ambiental visam garantir a essência daquele, qual seja a de garantir o acesso aos recursos naturais de forma igualitária por parte das gerações presentes e das futuras, conciliando ainda o desenvolvimento econômico à justiça social, como adrede demonstrado.

A releitura sustentável desses princípios deve passar por uma revolução paradigmática da sociedade de consumo em que vivemos, uma vez que aceitá-los sem modificar a raiz do problema, qual seja a irresponsabilidade do modelo de crescimento atual sobre os danos ambientais causados, como discutido no capítulo anterior, seria aplicar uma solução insuficiente, apenas adiando a solução de um problema maior. O contexto – real ou ideal – determina o conteúdo, a real dimensão e o alcance de um princípio (DERANI, 1997, p. 46).

Não é possível frear a degradação ambiental acelerada atual apenas pela interpretação principiológica das normas ambientais existentes⁴³; entretanto, a possibilidade de aplicar a gama atual de princípios, da maneira abrangente e detalhista como atualmente se apresentam, é fundamental para a eficiência da gestão ambiental, a qual deve voltar-se, sempre que possível, à manutenção do *statu quo ante*, e não somente a compensação

⁴² Há quem defenda que a sustentabilidade não é princípio e sim política ou ideal, em razão de seu conteúdo ecológico, social e econômico bastante amplo (WINTER, 2005, p. 124).

⁴³ Nesse diapasão, percucientes as observações de Marcelo Neves: “se há um abuso de princípios, perdem-se os contornos de diferenciação dos direitos fundamentais. Se se perde a noção própria do jurídico dos direitos fundamentais, podem tais direitos perder sentido. Neste sentido, uma hipertrofia dos direitos fundamentais pode ser também desdiferenciante, se formássemos um ordenamento apenas principiológico. As regras são, então, muito importantes, e os princípios não são a panaceia” (2013).

ambiental. Por sua vez, a compensação ecológica deveria existir apenas quando a restauração ambiental não pudesse ser realizada de forma total ou parcial (MELO, 2012, p. 117).

No que tange ao licenciamento e à avaliação ambiental estratégica, os princípios têm fundamental importância para atribuir ao momento de aplicação matizes mais consentâneas com as necessidades concretas da realidade, ao inspirarem o intérprete a uma conexão mais integrada com o respeito holístico ao meio ambiente.

3.2.1 Princípio da participação

O princípio da participação, de matiz constitucional, parte do pressuposto da titularidade coletiva do bem ambiental, cobrando da sociedade a responsabilidade pela preservação da natureza, possuindo as vertentes da informação e da educação ambiental e um inegável papel preventivo. A transparência do processo e a legitimidade das decisões ambientais resultam da concretização de tal princípio (LEITE, 2003, p. 37). A própria constituição dos órgãos colegiados do meio ambiente como o CONAMA que deve incluir em seus quadros parcela da população se dá em respeito a tal princípio.

A participação deve advir da motivação e sensibilização das pessoas em concretizar e dinamizar uma educação efetiva para a cidade, como fator de construção da própria sociabilidade, sendo essa a lição de Pedro Jacobi:

O complexo processo de construção da cidadania no Brasil, num contexto de agudização das desigualdades, é perpassado por um conjunto de questões que necessariamente implica a superação das bases constitutivas das formas de dominação e de uma cultura política calcada na tutela. O desafio da construção de uma cidadania ativa configura-se como elemento determinante para constituição e fortalecimento de sujeitos cidadãos que, portadores de direitos e deveres, assumam a importância da abertura de novos espaços de participação (2003, p. 199).

A pressão social contra as desigualdades e a cooperação crescente da sociedade com os outros atores da governança política, ocasionada, entre outros fatores, pelo acesso mais facilitado à informação característico da sociedade moderna, são fatores condicionantes das mudanças na forma de desenvolvimento econômico (ABRAMOVAY, 2012, p. 188), discutidas no capítulo 2 do presente trabalho. Vê-se que não se relaciona apenas com o fato que os cidadãos não são apenas destinatários diretos de procedimentos e normas ambientais, mas possuem compromisso real constitucional com a defesa e a proteção do meio ambiente.

Na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 há o compromisso dos Estados em facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, disponibilizando a todos as informações úteis e/ou necessárias, garantindo o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, mormente no que tange à compensação e reparação de danos (princípio 10).

No âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), foi aprovado, em 2001, o Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente – regulamento instituído no Brasil pelo Decreto nº 5.208, de 17 de setembro de 2004, que dispõe, entre outros assuntos, sobre a necessidade premente de promover o intercâmbio de informações técnicas sobre políticas e normas ambientais entre os Estados e, ainda, de “estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças” e “promover a educação ambiental formal e não formal e fomentar conhecimentos, hábitos de conduta e a integração de valores orientados às transformações necessárias ao alcance do desenvolvimento sustentável no âmbito do Mercosul” (art. 6º).

As organizações não-governamentais (ONGs) são as associações da sociedade civil sem fins lucrativos voltadas à tentativa de resolver problemas sociais em geral, como as questões ambientais e fazem parte do chamado “terceiro setor”. A Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999 qualifica como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público aquela que tenha como objetivo, dentre outros, a “defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável” (art. 3º, inciso VI). Suas reivindicações já produziram modificações legislativas significativas no cenário brasileiro e podem continuar fazendo, no sentido de cobrar cada vez mais eficiência da gestão pública ambiental brasileira, promovendo-a sempre que possível de acordo com seu papel.

Muitas vezes, as ONGs atuam suprindo falhas e omissões no exercício do papel governamental e incentivando o exercício da cidadania ecológica, cobrando, ainda, a atuação do Ministério Público na defesa de direitos difusos (BIANCHI, 2010, p. 171). Importantes estudos já realizados por tais entidades servem de base para a própria atuação de órgãos ambientais. Exemplos de ONGs marcantes não faltam, como a Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto Ethos, Instituto Akatu, Conservação Internacional Brasil, Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres.

As ONGs localizam-se, por sua vez, na esfera do setor privado, dentro do que se pode chamar de público-comunitário-não estatal da sociedade. Têm sua atuação focada em três vertentes básicas: a assistencialista, voltada para a filantropia, a desenvolvimentista,

baseada em programas de cooperação, e a cidadã, realizada por movimentos sociais na busca por direitos sociais (GOHN, 2000, p. 54-55).

No Brasil, dentre as formas previstas pelo ordenamento jurídico para a participação popular na Administração Pública, temos a iniciativa popular, o direito ao voto, o referendo, o plebiscito, a previsão de composição popular em órgãos colegiados com poder normativo, as formas de controle da Administração direta e indireta – por provocação do Judiciário e do Legislativo –, as supramencionadas ONGs, as audiências e consultas públicas para formulação e execução de políticas públicas.

Em pleno século XXI, vivendo a chamada revolução da informação, com inclusão digital cada vez mais ampla, porque a sociedade não se mostra efetivamente interessada em debates como os das questões ambientais, por exemplo? Será que é apenas culpa dos nossos problemas históricos de déficit educacional? Apesar das diversas correntes possíveis para um debate mais sociológico, é preciso deixar claro que o princípio da participação pressupõe a capacitação de seus sujeitos. Cabe ao Poder Público, em parceria com entidades privadas sempre que possível, promover essa conscientização gradativa para concretizar os mecanismos legais de legitimação popular de decisões políticas, previstos em diversas normas ambientais, por exemplo.

Promover a participação popular pode ser muito difícil, mas a recompensa é enorme. À medida que as decisões ambientais encontram legitimidade popular, tornam-se menos influenciadas por fatores que não guardem relação com as necessidades reais daqueles que serão diretamente afetados por suas consequências. Dessarte, contestar decisões que foram aprovadas pela sociedade torna-se mais raro, ao passo em que passaram por um processo essencialmente democrático de elaboração.

3.2.2 Princípio da sadia qualidade de vida

Inicialmente, o direito à sadia qualidade de vida, de matiz internacional, relaciona-se, na visão da ONU, à medida de pelo menos três fatores, quais sejam a saúde, a educação e o Produto Interno Bruto (PIB), devendo embasar toda e qualquer política ambiental. Já o acesso equitativo aos recursos naturais está intrinsecamente relacionado à referência constitucional ao bem de uso comum do povo, isto é, à ética intergeracional que deve embasar a utilização dos recursos naturais.

As éticas inter- e intrageracional pautam a sustentabilidade: a preocupação é com a manutenção dos recursos naturais para usufruto das gerações presentes e futuras, o que “obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidades social e ambiental e de viabilidade econômica” (SACHS, 2008, p. 36). A qualidade de vida depende essencialmente desses vieses da preocupação ambiental.

3.2.3 Princípio do poluidor-pagador

Por sua vez, o princípio do poluidor-pagador possui duas vertentes interpretativas: a repressiva, que visa à reparação dos danos causados, e a preventiva, que visa evitá-los, referindo-se, de maneira geral, aos custos externos do processo produtivo (CUNHA, 2012, p. 63-64, 66). É a maior fonte de inspiração para as políticas de comando e controle ambientais. Não deve ser resumido à máxima simplista de que se paga para poluir, mas sim à obrigação daquele que polui de alguma maneira recompor o *statu quo ante* do ambiente em questão. O instrumento pecuniário é o utilizado por ser o que diretamente mais afeta o poluidor em suas atividades.

Em vistas a conceder efetividade a tal princípio, a PNMA visa “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (art. 4º, VII, Lei n. 6.938/1981). Dessa forma, tal princípio consubstancia a inserção da externalidade negativa advinda do empreendimento ou da atividade nos custos de produção.

3.2.4 Princípio da prevenção

O princípio da prevenção fundamenta-se nos riscos conhecidos de determinada atividade, sendo aplicado com objetivo de evitar a degradação ambiental, consubstanciado no dever jurídico de evitar a consumação de danos ainda que inexista certeza científica, embasando todo o licenciamento ambiental. A prevenção tem sido *le raison d'être* das políticas ambientais em geral (CUNHA, 2011, p. 35; LOUKA, 2006, p. 50). Basicamente, a

“ciência serve essencialmente como um veículo de 'alerta rápido' sobre os problemas ambientais, e pode fornecer orientações sobre o que fazer, a fim de aliviar ou 'curar' um problema” (HEY; BRUNNÉE; BODANSKI, 2010, p. 183, tradução nossa), sendo essa sua função sociopolítica.

No âmbito do licenciamento ambiental e das avaliações de impactos ambientais em geral, o princípio da prevenção tem relação intrínseca com o Estudo de Impacto Ambiental e com o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)⁴⁴ no tocante à qualificação de uma atividade como “potencialmente poluidora”, ao passo que essa qualificação “abrange não só o dano de que não se duvida, como o dano incerto e o dano provável” (MACHADO, 2007, p. 81). É fundamental a sua aplicação, uma vez que, sob a dúvida, mais vale a proteção do que a permissibilidade de consequências desconhecidas.

Em razão da natureza dos institutos estudados no presente trabalho, os princípios da prevenção e da precaução possuem insigne relevância para compreendê-los. A aplicação de ambos é essencial para que se entenda o papel do licenciamento e da AAE em qualquer ordenamento jurídico.

3.2.5 Princípio da precaução

Por outro lado, muitas vezes confundido com o princípio da prevenção, o princípio da precaução aprofunda a cautela em relação aos riscos que determinada atividade possa vir a causar, baseando-se na necessidade de resguardar a natureza até mesmo quando houver incerteza científica, pois é fundamental que se evite até mesmo a geração dos riscos e não apenas a concretização dos que já são conhecidos, para que se garanta a eficácia do próprio desenvolvimento sustentável (DANTAS, 2012, p. 236).

Nesse ínterim, a Declaração do Rio de 1992 consolidou que cada Estado deveria buscar, no limite de suas capacidades, o respeito ao princípio da precaução: “quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (Princípio 15). Refere-se à “conduta racional ante a um mal que a

⁴⁴ Em relação ao EIA, deve-se ressaltar o pioneirismo brasileiro em exigí-lo para a realização de obra ou atividade potencial ou efetivamente poluidora (CUNHA, 2012, p. 67).

ciência pode objetivar e mensurar, que se move dentro das certezas das ciências” (HAMMERSCHIMIDT, 2011, p. 373).

Esclarece Édis Milaré que a precaução se refere à “prioridade que deve ser dada à medida que evite o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade” (2011, p. 119). É indispensável, portanto, à própria eficiência da gestão ambiental pública, uma vez que se volta a resguardar de forma antecipada tudo que possa ir de encontro à concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessarte, possui uma natureza essencialmente cognitiva, ao investigar a relevância da incerteza científica para se tomar ou não alguma medida⁴⁵.

Logo, são elementos fundamentais de tal princípio, segundo a Declaração de Wingspread, de 1998: se precaver diante de incertezas científicas, explorar alternativas a ações potencialmente prejudiciais, transferir o "ônus da prova" aos proponentes de uma atividade e não às vítimas ou vítimas em potencial daquela atividade, usar processos democráticos na adesão e observação do Princípio, incluindo o direito público ao consentimento informado.

Assim como licenciamento, a AAE serve primordialmente ao fim de concretizar os princípios da prevenção e da precaução. A aplicação destes deve estar sempre aliada à instrumentalização da gestão ambiental, abrangendo desde a pesquisa à aplicação do direito ambiental. É fundamental entendê-los para que se possa estudar com embasamento mais holístico questões como os instrumentos de gestão ambiental.

3.2.6 Princípio da educação ambiental

O princípio 19 da Declaração de Estocolmo⁴⁶ enfatiza o elo entre as diversas gerações, no sentido de adequar a efetivação da educação ambiental a todos os seus

⁴⁵ Frequentemente, “os princípios são construídos a partir de um grande número de pequenos passos tomados em legislações mais específicas ou casos judiciais. Por exemplo, a *precaução* foi colocada como lei no Direito Alemão por um estatuto específico em 1974. Posteriormente, outras leis foram também sendo gradualmente orientadas com relação à precaução. Somente se todas as leis forem analisadas de forma sistematizada é que se pode dizer que a legislação alemã é caracterizada pelo princípio da precaução, e que a interpretação do Direito deve levar em conta este princípio” (WINTER, 2005, p. 125). Vê-se a aplicabilidade de tal observação na realidade brasileira.

⁴⁶ Seu conteúdo estabelece que "é indispensável um esforço de educação em questões ambientais, dirigido tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos

destinatários, em respeito às idiossincrasias existentes. Atribui prioridade aos menos privilegiados objetivando diminuir as disparidades socioeconômicas que os cercam. Vale discutir que já discutimos um pouco sobre educação ambiental tangencialmente, ao tratar da cidadania ambiental no item 2.5, falando inclusive da Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental no Brasil, ainda com aplicação tímida, mas em diversos aspectos inovadora.

3.3 O PLANEJAMENTO

O Estado deve se manter sempre atualizado quanto ao seu papel de promotor tanto do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado quanto do direito ao desenvolvimento econômico de cada cidadão. O processo de tomada de decisão deve se pautar por atender aos deveres constitucionais de proteção ambiental, de proporcionar a todos e todas existência digna e de favorecer o desenvolvimento nacional.

É de se esclarecer que, “a rigor, o sucesso ou insucesso dos países está associado a sua capacidade de desenhar um marco institucional articulado e adequado a cada contexto particular” (SCHAPIRO, 2011, p. 343, 351). A gestão deve ser marcada pela atualidade de seus instrumentos e pelo constante aperfeiçoamento das formas de implementação de suas metas. Nesse sentido, “novas vulnerabilidades requerem políticas públicas inovadoras para enfrentar os riscos e as desigualdades sem deixar de dominar as forças dinâmicas dos mercados para benefício de todos” (PNUD, 2010, p. 1).

O direito aparece como ferramenta-chave indispensável para a concretização política pública, uma vez que estabelece os meios e fins desta, servindo assim para sua formulação e implementação. Já a administração é o conectivo necessário para essa relação intrínseca entre direito e política pública: provê a estrutura para traduzir a segunda em ação de acordo com os fins previstos pelo primeiro, é a realidade predisposta pela instrumentalização idealizada normativamente.

O planejamento é o cerne da gestão ambiental, devendo manter-se sempre atualizado e renovado para servir de mote para a ação mobilizada de seus atores na consecução dos fins das políticas públicas ambientais em geral (MILARÉ, 2009, p. 298). Para se superar as

privilegiada, para alargar as bases de uma opinião pública bem informada e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades, inspirada no sentido da responsabilidade quanto à proteção do meio em toda a sua dimensão humana”. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em 05 abr. 2013.

armadilhas atuais do desenvolvimento e da pobreza atuais, ensina Ignacy Sachs, que “é preciso saber em que direção se deseja ir e quais são as prioridades derivadas dela, onde estão os gargalos e as potencialidades ainda não aproveitadas, que tipo de estratégia baseada em forças próprias (*bootstrap strategy*) ainda está disponível” (2008, p. 80).

Em relação aos equívocos e omissões na elaboração de planos, políticas e programas, as consequências desastrosas mais evidentes ocorrem exatamente nos países ditos emergentes, o que demonstra a necessidade ainda mais premente nesses países de se fortalecer o processo de planejamento em suas diversas etapas (OCDE, 2012b, p. 16), para que se possa consolidar instrumentos mais eficazes na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Os momentos do planejamento são: avaliação e interpretação dos problemas, com a análise de suas principais variáveis, como a ambiental, a social, a cultural, a histórica, a econômica, entre outras, e o diagnóstico do que causa as questões centrais e do que pode ser útil em seu enfrentamento, para que a concretização do objetivo a ser alcançado parta de um plano de ação baseado em possibilidades reais e que conte com o empenho de todos os envolvidos.

Ainda, a monitoração, o controle e a avaliação do processo formal de planejamento são fundamentais para que ele se desenvolva como previsto e alcance as finalidades previstas. Tal premissa será mais bem trabalhada quando investigarmos o procedimento da AAE, vez que o caráter iterativo de tal avaliação é essencial para sua aplicação eficaz e cumpridora dos fins postos por sua própria natureza.

Segundo a ISO 14001, planejar é “estabelecer os objetivos e processos necessários para atingir os resultados em concordância com a política ambiental da organização” (ABNT, 2004, p. 6), entendido aqui todos os tipos de organização, pública ou privada. Para tal norma, o planejamento volta-se ao cumprimento de alguns passos básicos: identificação dos aspectos ambientais do que estiver sendo analisado, determinação daqueles que tenham ou possam ter impactos significativos sobre o meio ambiente, sempre de forma atualizada e em consonância com as exigências já postas pela legislação pertinente.

Por diversos momentos, o planejamento acaba sendo ferramenta subutilizada pelo Estado. Sua característica marcante de direcionar mudanças acaba sendo relegada a segundo plano, o que compromete a própria estrutura democrática do Estado. Só que a sociedade de informação em que vivemos deve estar apta a cobrar que o Poder Público seja responsável não só por “concentrar os sinais recebidos da sociedade em uma instância centralizada e emití-los por meio de leis, regulamentos e incentivos a atores privados” (ABRAMOVAY,

2012, p. 200), mas também a distribuir recursos, promover a partilha dos avanços socioeconômicos e a cooperação social.

3.3.1 Políticas, planos e programas

Especificando o estudo do planejamento, a gestão ambiental possui três componentes-chave: a política pública, a abrangência normativa e a administração eficiente. Cada um possui existência e pertinência intrinsecamente relacionada com as dos outros, necessitando da compreensão recíproca de que o objetivo deve ser um só: tornar efetiva a proteção ao meio ambiente, consciente da visão dominante da natureza como meio de se alcançar os objetivos construídos pela humanidade.

A política⁴⁷ pública expressa os objetivos fundamentais para a sociedade, que devem se basear em “informações científicas e julgamentos de valor sobre conflitos políticos e interesses econômicos” (CAMPOS, 2011, p. 288), tendo profunda relação com o objeto central de pesquisa do presente trabalho, a AAE, a ser estudada em capítulos posteriores. Enquanto conjunto de ações praticadas em organicidade, as políticas públicas ambientais devem ser conexas e coordenadas, sob pena de se desviarem de seu fim precípuo (MILARÉ, 2009, p. 297).

Em geral, a consideração de que o recurso ambiental deve ser sustentável sob a ótica da biodiversidade sem olvidar da valoração econômica ainda é realizada de maneira deficiente pelos gestores públicos (MOTA, 2001, p. 53). Geralmente a preocupação ambiental é apenas formal e não influencia substancialmente decisões políticas.

Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello que a política pública apresenta um conjunto de atos com o elemento unificador baseado no objetivo comum de viabilizar determinado projeto governamental para o país (ou em nível menos abrangente, como uma

⁴⁷ Édis Milaré (2009, p. 299) assim conceitua “política”: “no conceito mais amplo, um conjunto orgânico de diretrizes voltadas à concretização de *um* determinado objetivo de determinada sociedade. É necessário que seja ‘orgânico’ para se evitarem dispersões, desencontros, contradições e desperdícios de recursos – fatores estes negativos, incompatíveis com o atingimento dos objetivos sociais e com a racionalização dos procedimentos e ações necessárias à manutenção do equilíbrio ecológico. Uma política é concebida e formulada para ser eficaz”. Ainda, Fábio Konder Comparato ressalta que a utilização do termo “política” no âmbito da ciência jurídica é recente, vez que até a Revolução Industrial não se fazia necessária ou relevante para o estudo do direito (1998, p. 44). Generalizando, pode-se tomar a política como “processo decisório de negociação, em que predomina a administração dos conflitos para a tomada de decisões, incorporando princípios e diretrizes para ações” (GHERSEL, 2007, p. 132).

região) e que, eventualmente, uma inconstitucionalidade pode surgir no decorrer de sua aplicação, quando seus efeitos se revelarem contrários à diretriz normativa legal ou constitucional, prejudicando o interesse público (2010, p. 814).

As políticas públicas possuem dois fundamentos básicos: um mediato, que é a existência do próprio direito a ser efetivado por meio delas, em regra social, e um imediato, que é a função de governar, como ensina Maria Paula Dallari Bucci, que as entende como “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (1997, p. 90-91). É a finalidade que unifica as normas e atos que compõem a política (COMPARATO, 1998, p. 45).

No caso das políticas ambientais⁴⁸, o passar do tempo transforma não só o seu conteúdo, mas o próprio papel do Estado na formação social e em como se estabelecem os processos de transformação do meio econômico. Ainda, elas devem evoluir na proporção do aumento da preocupação com a temática ambiental, objetivando sempre reduzir a deterioração da qualidade ambiental existente no meio em que será aplicada, sendo, portanto, elemento essencial à compreensão da degradação ambiental atual e futura (SILVA, 2010, p. 88; AHMED; SÁNCHEZ-TRIARA, 2008, p. 2).

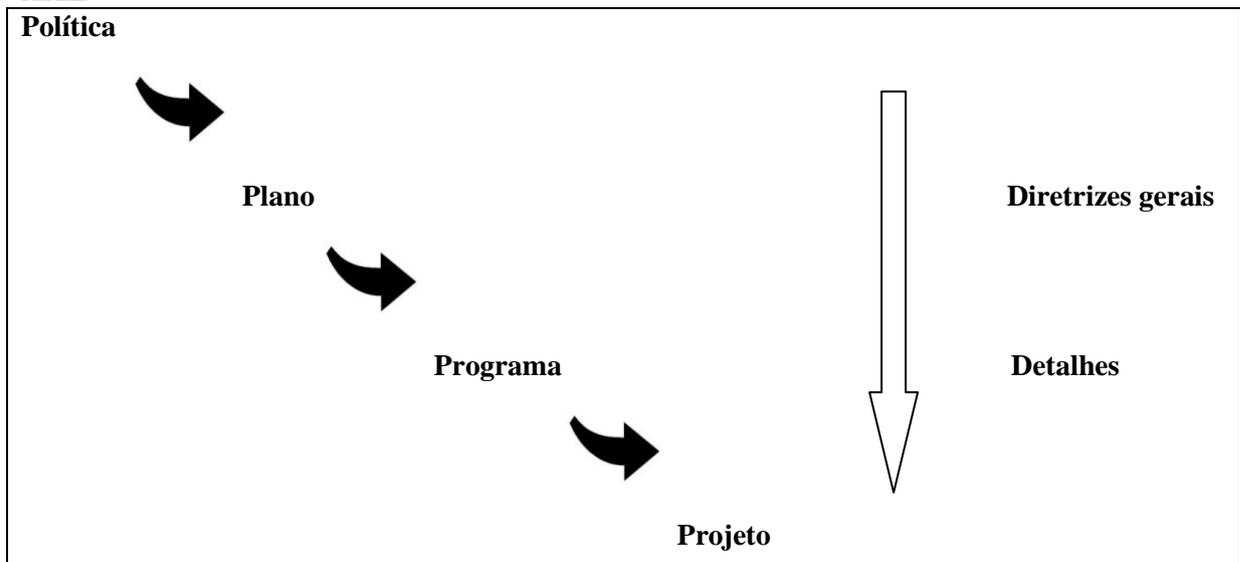
Segundo a ISO 14001, deve-se assegurar que a política pública siga os seguintes preceitos básicos:

- a) seja apropriada à natureza, escala e impactos ambientais de suas atividades, produtos e serviços,
- b) inclua um comprometimento com a melhoria contínua e com a prevenção de poluição,
- c) inclua um comprometimento em atender aos requisitos legais aplicáveis e outros requisitos subscritos pela organização que se relacionem a seus aspectos ambientais,
- d) forneça uma estrutura para o estabelecimento e análise dos objetivos e metas ambientais,
- e) seja documentada, implementada e mantida,
- f) seja comunicada a todos que trabalhem na organização ou que atuem em seu nome, e
- g) esteja disponível para o público.

⁴⁸ Importante destacar a diferenciação entre políticas públicas explícitas e implícitas: “políticas ambientais explícitas são aquelas direcionadas à solução de problemas ambientais. (...) Políticas explícitas, apesar de muito importantes, não são suficientes. Por serem tradicionais, podem parecer a única forma de proteger o meio ambiente. Porém apresentam falhas e devem ser complementadas por políticas implícitas, as quais têm a mesma relevância na solução de problemas ambientais e possuem caráter mais preventivo que aquelas. (...) políticas implícitas são aquelas cuja busca dos objetivos estabelecidos originam medidas que influenciam a transformação do meio ambiente. Elas não se confundem com os impactos gerados por políticas de outros setores. São mais que isso, são políticas que tratam da utilização do meio ambiente e de seus recursos” (MAGALHÃES, 2012, p. 22, 24).

Na figura abaixo (adaptada), Luís Enrique Sánchez (2008, p. 10) demonstra que há, no plano ideal – diversas vezes olvidado na prática –, uma relação de complementaridade e integração entre políticas, planos e projetos. Todavia, nem sempre ocorre uma relação lógico-temporal de contiguidade entre todos, acontecendo de a distância entre um e outro prejudicar a conexão entre ambos e, conseqüentemente, a estratégia que os caracterizava. O dever-ser é o seguinte:

Concepção teórica da articulação entre PPPs e projetos dominante na literatura sobre AAE



Na comparação entre políticas, planos e programas, é importante destacar a diferenciação entre os dois primeiros no sentido de que aquelas se definem “como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados”, sendo propriamente os programas de ação governamentais e expressando-se frequentemente por meio do plano, que por sua vez pode ser geral, regional ou setorial (BUCCI, 1997, p. 95).

Os planos e programas diferenciam-se das políticas na medida em que compõem a fase posterior à negociação: planos referem-se ao processo decisório de implementação institucional, comumente baseada em uma política, com uma série de objetivos coordenados e progressivos numa escala temporal com possíveis diretrizes de execução, enquanto que programas referem-se ao processo decisório racional, baseado em um “processo técnico ou conjunto de projetos em área de atuação específica, dispondo de ação definida e mensurável” (GHERSEL, 2007, p. 132).

Há de se ressaltar ainda que o caráter estratégico de documentos internacionais como a Agenda 21 encontra sua pedra de toque de efetividade na elaboração de políticas públicas adequadas e suficientes e, se assim não o for, tais textos serão apenas fontes de admiração pela beleza, mas não pela utilidade (BERNARDO; MELO, 2005, p. 120).

3.4 A EFICIÊNCIA

No mundo moderno, a eficiência é indispensável, tanto aos particulares quanto à administração pública (NOBRE, 2006, p. 141). No âmbito interno, foi explicitada no enunciado normativo do artigo 37 do Texto Constitucional de 1988 com a Emenda Constitucional n. 19⁴⁹, do ano de 1998, sob natureza principiológica, mas já se encontrava implícita em diversos outros trechos constitucionais e há muito já norteava a boa administração⁵⁰. Possui essencialmente caráter instrumental, com funções ordenadora, hermenêutica, limitativa e diretiva sobre os outros princípios da administração em geral (MODESTO, 2000, p. 112).

Por exemplo, no âmbito do licenciamento, enquanto no Brasil a concessão da licença não for realmente o ápice de todo um estudo bem orientado, aberto ao público, tecnicamente detalhado e eficaz ao fim a que se destina (resguardar o meio ambiente) e os órgãos ambientais não esgotarem seu papel nesse momento e estiverem atentos ao devido cumprimento das condicionantes ambientais não se pode falar em licenciamento ambiental eficiente.

⁴⁹ Christine Oliveira Peter da Silva lembra que tal emenda faz parte da tentativa de se implantar a filosofia da administração pública gerencial no Brasil, iniciada com o Decreto-lei 200 e a reforma ocorrida em 1967, que “destinou toda a ênfase da administração pública para a eficiência e para a descentralização administrativa, com base na autonomia da administração indireta. Por ocasião de sua edição, instituíram-se os princípios da racionalidade administrativa, do planejamento, do orçamento, da descentralização e do controle dos resultados”. Sobre a emenda constitucional n. 19/1998, defende que não houve uma perspectiva centralizadora ou descentralizadora, como também “não pode ser taxada de contra-reforma ao modelo instaurado pela Constituição de 1988. Na verdade, a sua pretensão não é a de continuar o processo cíclico que caracterizou o desenvolvimento da administração pública brasileira, a qual sempre alternou períodos de centralização e descentralização, mas, sim, a de fortalecer a competência administrativa do centro de direção administrativa do Estado brasileiro e estimular a autonomia das agências e das organizações sociais (entidades periféricas da administração pública)” (1999).

⁵⁰ Sustenta Edilson Nobre (2006, p. 141-142) tal precedência à reforma constitucional com base em autores como Carvalho Simas e Hely Lopes Meirelles e na previsão de tal princípio no bojo do decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabelecia diretrizes para a Administração Pública Federal.

Eventuais renovações ou cancelamentos da licença ambiental sempre serão objeto de ponderada e fundamentada reflexão cujo princípio orientador deve ser a supremacia do interesse socioambiental: em não sendo assim, não se pode falar plenamente – com exceções, por óbvio – nas licenças ambientais como utilitárias à consecução do desenvolvimento sustentável.

Para a mudança de atitude, agora voltada para o resgate dos pilares constitucionais da Ordem Econômica e Social, é essencial que a Administração Pública e o setor produtivo invistam recursos humano e material na desobstrução e aperfeiçoamento dos instrumentos da gestão ambiental, fazendo com que deixem de ser vistos como obstáculos para terem tratamento de verdadeiros meios de efetivação do modelo de Estado Socioambiental e Democrático de Direito preconizado pela Constituição de 1988.

Ainda resta muito a se fazer, sobretudo no âmbito da gestão ambiental eficiente, para superar a autolimitação do atual modelo de produção, que não consegue se sustentar face às consequências de seus atos, comprometendo sua própria perpetuação com sua simples reprodução mecanicista (BELCHIOR; CARVALHO, 2011, p. 3787). A principal revolução que consubstancia as mudanças mencionadas ao longo deste trabalho é cultural, uma vez que permeia a consciência de todos os envolvidos na questão ambiental e, sobretudo, a sociedade civil.

3.5 O IMPACTO AMBIENTAL

Ao se tratar de gestão ambiental e de seus instrumentos, invariavelmente deve-se ter como premissa uma conceituação clara e objetiva de impacto ambiental, tangenciando também as noções de degradação e poluição. A natureza é essencialmente um ambiente que se retroalimenta: “a importância de tudo o que deve ser protegido já está garantida por seu papel no ecossistema, tanto mais irrenunciável o papel de cada elemento para o todo, assim também para todos os outros elementos, assim também para os homens” (MULLER-PLANTENBERG; AB’SABER, 2002, p. 348).

O Texto Constitucional de 1988 fala na preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, I), numa referência a todos os processos que são imprescindíveis à existência de todas as formas de vida no planeta. A construção do

desenvolvimento sustentável passa necessariamente por esses dois aspectos, concomitantemente.

Nesse sentido, indispensáveis a tal compreensão os fatos de que a estabilidade de resistência e a estabilidade de elasticidade da natureza não são infinitas, aquela entendida como a capacidade ecossistêmica de resistir a perturbações, mantendo incólume sua estrutura e seu funcionamento e esta como a capacidade de recuperar quando o sistema é desequilibrado por uma perturbação⁵¹ (DIAS, 2002, p. 54).

A visão humana sobre a natureza tem de considerar essa complexidade integradora, evitando sempre a interpretação isolada e descontextualizada de cada questão ambiental. Por sua vez, o reconhecimento da complexidade é nossa confissão de incapacidade para descrever ou explicar algo de maneira simples, clara e precisa (MORIN, 2010, p. 189). Os conceitos de impacto, degradação e poluição têm de se mostrar em consonância com esse antirreducionismo.

Segundo a ISO 14001, impacto ambiental é “qualquer modificação do meio ambiente, adversa ou benéfica, que resulte, no todo ou em parte, dos aspectos ambientais da organização” (ABNT, 2004, p. 2). Logo, o que importa no âmbito das avaliações de impactos ambientais é a análise dos impactos ambientais negativos, anulando-os ou minimizando-os.

Nesse diapasão, a PNMA trouxe as seguintes conceituações:

- II – Degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;
- III – Poluição, degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 - a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (art. 3º, II e III, PNMA).

Ao se constituir em “qualquer alteração significativa no meio ambiente (em um ou mais de seus componentes) provocada por uma ação humana” (SILVA, 2004, p. 138), o impacto ambiental pode ser positivo – preservando e eventualmente ressaltando determinadas características do ecossistema – ou negativo, ao apresentar-se como toda intervenção num ecossistema que não se justifica em razão de contrariar essencialmente a própria existência da

⁵¹ Para a engenharia ambiental, a estabilidade de resistência é considerada capacidade de se manter estável diante do estresse, de resistir a uma perturbação, enquanto que a estabilidade de elasticidade é tida como a capacidade de se recuperar, após o estresse, regenerando condições próximas às condições iniciais. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAermQAH/eng-ambiental-1-ecologia>>. Acesso em 20 mai. 2013.

natureza, ao passo que, afetando-a em parte, denigre sua integridade⁵². A consequência da degradação ambiental – o dano – apresenta conceituação tão difícil quanto o próprio meio ambiente (ANTUNES, p. 246-247). Para Édis Milaré, “dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais com consequente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida” (2009, p. 866).

O resultado da intervenção humana sobre o ambiente é o impacto ambiental, podendo ser positivo ou negativo e influenciado ou não pela ciência e tecnologia (ANTUNES, 2008, p. 260). O conceito normativo de impacto ambiental, trazido pela Resolução do CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, é abrangente, mas ainda não de maneira suficiente a coibir muitas ações que vêm a agredir a natureza:

Artigo 1º – Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a 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.

Prevenir⁵³ e minimizar os impactos são as funções de instrumentos como o licenciamento ambiental e a AAE, ao passo que “possibilita que questões ambientais sejam prognosticadas, avaliadas e consideradas de forma global e sistemática, no processo de autorização” (MULLER-PLANTE NBERG, AB’SABER, 2002, p. 392). O exercício do poder de polícia⁵⁴ ambiental pelo Estado se justifica quando respeita e efetivamente protege o interesse social majoritário, substanciando o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso implica na impossibilidade estatal de dar aval a determinado empreendimento ou atividade que traga malefícios à sociedade, ao invés de beneficiá-la.

As subjetividades inerentes a tal atividade ocasionam a maior parte das questões que requerem atuação jurisdicional, uma vez que os limites que separam a obrigatoriedade da

⁵² É preciso entender que esta é uma concepção científica e, logo, antropológica – não no sentido pejorativo, mas no sentido de que é feita por homens para que outros homens entendam e a aceitem como verdade universal –. Destarte, “os ecossistemas ou comunidades de seres vivos não passam de abstrações dos cientistas, pois é o observador que traça seus limites e isso de modo sempre diferente, conforme o ponto de vista” (MULLER-PLANTENBERG, AB’SABER, 2002, p. 349).

⁵³ Relembrando que tratamos dos conceitos de preservação e conservação no âmbito da crise ambiental no ponto 2.2.

⁵⁴ Marçal Justen Filho conceitua poder de polícia como a “competência administrativa de disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade” (2006, p. 393).

mera possibilidade muitas vezes se apresentam como tênues e caracterizam boa parte do papel do Estado.

3.6 A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS

O presente trabalho filia-se à corrente de que aceita o EIA e a AAE como espécies do gênero da Avaliação de Impactos Ambientais. Sobre esta, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) assim dispõe, em seu Princípio 17: “a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente”.

Na AIA estuda-se com grande alcance a qualidade ambiental de determinado bioma, ecossistema, empresa ou país, podendo ser realizada pelo Poder Público ou pela iniciativa privada, a depender de quem realizará a atividade ou implementará o empreendimento submetido à análise (FARIAS, 2013, p. 69).

A *International Association for Impact Assessment* (Associação Internacional de Avaliação de Impactos – IAIA) considera a AIA como “o processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos relevantes – biofísicos, sociais e outros – de propostas de desenvolvimento antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos”⁵⁵.

A AIA tem de se basear em critérios condizentes com a realidade em que se insere: cada impacto deve ser medido também de acordo com o contexto socioambiental em que se insere, sob pena de resvalar na ineficiência de todo o instituto. Segundo definição constante do Vocabulário Básico de Meio Ambiente, a AIA pode ser conceituada como:

Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão e, por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção de medidas de proteção ao meio

⁵⁵ Tal conceito encontra-se dentre os princípios da melhor prática em avaliação do impacto ambiental. Documento disponível em: <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/AIA_Principios_v0.pdf>. Acesso em 20 jun. 2013.

ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto (FEEMA, 1990, p. 33).

Segundo a ISO 14001, uma análise ambiental deve trabalhar quatro pontos básicos: requisitos legais e regulamentares pertinentes, identificação dos aspectos ambientais significativos, exame de todas as práticas e procedimentos de gestão ambiental existentes e avaliação das informações provenientes da investigação de incidentes anteriores (ABNT, 2004, p. 11-12).

3.7 A MULTIDISCIPLINARIDADE

Uma nova visão orienta o desenvolvimento sustentável: multidisciplinar, reflexiva, biocêntrica e igualitária. A multidisciplinaridade vem da necessidade crescente de se integrar as mais diversas áreas do conhecimento para se pensar na crise ambiental e em suas consequências e possíveis saídas. O caráter reflexivo vem do fato de que as soluções para os problemas advindos da crise ambiental não advêm de simples silogismos, mas de um pensamento composto de diversas etapas que considerem as diversas vertentes pertinentes – sociais, ambientais, culturais, econômicas e históricas – para se chegar a uma possível resolução.

Por sua vez, as perspectivas biocêntrica e igualitária se põem no sentido de que é a vida quem deve estar no centro das considerações científicas, das análises sobre desenvolvimento, das iniciativas voltadas a solucionar problemas ambientais. Não somente a vida humana, mas todas as formas de vida, de forma igualitária.

A revolução da questão ambiental possui como precedentes inolvidáveis “a desconstrução do paradigma econômico da modernidade e a construção de uma nova racionalidade produtiva, fundada nos limites das leis da natureza, assim como nas potencialidades ecológicas e na criatividade humana” (LEFF, 2006, p. 136). A perspectiva de trabalho deve encarar o problema sob a ótica da complexidade. A nova racionalidade deve unir a razão da ciência natural com a da lógica da ciência social e humana, desaguando num novo antropocentrismo (BUARQUE, 1993, p. 34).

A consideração transdisciplinar é fundamental para alcançar um desenvolvimento voltado à distribuição justa e eficiente de recursos econômicos, naturais ou humanos. A ética

intergeracional voltada a buscar a sustentabilidade deve propor a “interrupção dos mecanismos de transferência dos custos ambientais do desenvolvimento para os mais pobres”. Nesse sentido, os movimentos sociais por justiça ambiental debatem que, “enquanto os males ambientais puderem ser transferidos para os mais pobres, a pressão geral sobre o ambiente não cessará” (ACSELRAD, 2010, p. 114).

O saber deve ser compreendido sob o objetivo de se mobilizar o todo – compreendido como a realidade em que se insere –, para se ampliar a capacidade cognitiva humana de solucionar os problemas na sua relação com a natureza, considerando que as perturbações e vicissitudes particulares afetam indubitavelmente o todo (MORIN, 2011, p. 49).

Os problemas da humanidade só podem ser solucionados se sua compreensão partir da consciência da complexidade da própria existência. Atitudes simplistas geralmente são insustentáveis. É preciso romper barreiras, investigar diversas áreas do conhecimento em paralelo, buscar pontos de convergência, tendo em vista que “o saber ambiental vai derrubando certezas e abrindo os raciocínios fechados que expulsam o ambiente dos círculos concêntricos do conhecimento” (LEFF, 2010, p. 13).

É imprescindível a revolução de pensamento para se incorporar uma visão holística de mundo: este é na verdade um todo integrado e não uma coleção de partes dissociadas (DALMAGRO, 2011, p. 74). No âmbito jurídico, o objetivo do desenvolvimento sustentável é arrefecer as divergências ideológicas entre o direito ambiental e o direito econômico, permitindo a ponderação de que a espécie humana é uma forma de vida dentro do ecossistema global que é a Terra.

Os problemas ambientais resultam da confluência de múltiplos processos inter-relacionados complexos, associados ao fenômeno da interdisciplinaridade. Por sua vez, a ciência da ecologia produz majoritariamente mais questões do que respostas prontas: o saber ecológico atual se atualiza constantemente, com as inovações tecnológicas científicas e até mesmo sociais e assim se vê obrigado a revisar seus modelos explicativos (GONZALEZ-GAUDIANO, 2005, p. 79; OST, 1995, p. 110).

Assim, a sustentabilidade pressupõe o entrelaçamento entre diversos saberes para a formação de uma nova racionalidade teórica, social e produtiva, uma vez que “a problemática ambiental demanda a produção de um corpo complexo e integrado de conhecimentos sobre os processos naturais e sociais que intervêm em sua gênese e em sua resolução” (LEFF, 2010, p. 162).

Os institutos analisados no presente trabalho, quais sejam o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica possuem intrínseca relação com essas novas perspectivas – integrais e holísticas – para se encontrar soluções para a crise ambiental, visto que a eficácia e a eficiência de ambos, sob a ótica da proteção e da preservação ambiental, estão essencialmente relacionadas ao entendimento global da construção de saídas viáveis para essa crise. Assim, a leitura de ambos implica num olhar atencioso com os contornos atuais inerentes às questões histórico-sociais.

4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A PNMA adotou, entre outros instrumentos básicos da gestão ambiental, o licenciamento ambiental (art. 9º, IV, PNMA). Por sua previsão infraconstitucional, o licenciamento ambiental deve ser interpretado e aplicado à luz dos comandos expressos e implícitos da Constituição, donde se ressalta o desenvolvimento sustentável. É considerado⁵⁶ “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 2º, I, da Lei Complementar n. 140/2011).

Por sua natureza de processo é, assim, “complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão da licença ambiental” (FIORILLO, 2009, p. 134). Nesse sentido, dispõe a PNMA:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (redação dada pela LC n. 140/2011).

Em qualquer nível federativo, o licenciamento ambiental deve respeitar ao menos os critérios mínimos adotados pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) – os quais podem ser enriquecidos com contribuições dos respectivos conselhos estaduais ou municipais (SILVA, 2004, p. 619) –, ser coerente com a PNMA e aplicar os princípios desta, salvaguardando os interesses específicos ambientais no caso concreto.

Enquanto manifestação do poder de polícia administrativa⁵⁷, o controle estatal na questão volta-se às atividades que degradem ou possam vir a degradar, o que se mostra em perfeita consonância com a ética intergeracional inspiradora do almejado desenvolvimento

⁵⁶ O Decreto Federal n. 88.351, de 1º de junho de 1983, foi o primeiro a regulamentar o licenciamento ambiental.

⁵⁷ Cabe o alerta: “a expressão poder de polícia ambiental, portanto, deve ser entendida como abreviação da expressão poder de polícia em meio ambiente, ou poder de polícia em matéria ambiental. [...] O fundamento lógico primário desta atribuição estatal é a supremacia do interesse social sobre o individual. Trata-se, outrossim, do fundamento lógico do poder de polícia em matéria ambiental” (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 97-98). O Código Tributário Nacional (Lei n. 5. 172, de 25 de outubro de 1966) em seu art. 78 conceitua que o poder de polícia é “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

sustentável. É o primeiro passo do exercício do poder de polícia ambiental, de caráter eminentemente preventivo (MUKAI, 2007, p. 178).

Todas as etapas do licenciamento devem ser concretizadas de forma a resguardar o fim precípua de proteger e preservar o ambiente, uma vez que se trata de instrumento que visa diminuir ou, preferencialmente, evitar os impactos ambientais, o que não é possível com a atuação de apenas um dos envolvidos no processo. De acordo com seu papel, cada envolvido possui responsabilidade específica. Vale ressaltar que o desenrolar procedimental do licenciamento é responsabilidade do órgão ambiental competente para realizá-lo (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 3).

É no âmbito do licenciamento ambiental que o Estado tem a oportunidade de condicionar a atividade econômica à busca pelo desenvolvimento sustentável, ao poder utilizar-se dos atributos do poder de polícia para resguardar o interesse público e atuar de acordo com a ética intergeracional inspiradora do fator ambiental do desenvolvimento econômico.

Assim, considerando o que foi discutido sobre o princípio da eficiência na gestão ambiental pública, vê-se que licenciamento ambiental eficiente corresponde àquele realizado com todas as etapas voltadas à concretização do fim de se salvaguardar o meio ambiente de modo a garanti-lo como fonte de vida para as presentes e futuras gerações, em consonância com a essência do desenvolvimento sustentável.

4.1 O LICENCIAMENTO E A LICENÇA AMBIENTAL

Inicialmente, trataremos separadamente de licenciamento e licença ambientais. Enquanto esta é o ato administrativo esperado daquele processo, que atribui ao interessado a possibilidade de exercício de atividade ou de instalação de empreendimento, aquele é exatamente o processo ao longo do qual podem ser concedidas algumas licenças ambientais, que variam de acordo com a complexidade do empreendimento ou atividade. Pode haver licenciamento sem licença, mas a recíproca não é verdadeira (FARIAS, 2013, p. 27).

A licença ambiental é o ato administrativo vinculado por meio do qual a Administração Pública faculta a quem preencha os requisitos legais o exercício de

determinada atividade⁵⁸ (FIORILLO, 2009, p. 134). Normativamente, define-se licença ambiental como

[...] ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (art. 1º, II, Resolução do CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997).

A licença ambiental é uma das formas de atuação preventiva do poder público no tocante à polícia administrativa ambiental (SILVA, 2004, p. 614). É uma grande oportunidade para o poder público exercer sua ingerência sobre a iniciativa econômica em defesa do direito do meio ambiente, por meio da imposição de condicionantes, prazos e metas de monitoramento dos danos, entre outras medidas, para o empreendimento público ou privado que de alguma forma necessite consumir os recursos naturais para existir.

Partindo do pressuposto de que o deferimento de um pedido de licença ambiental implica na opção pela autoridade da melhor alternativa do ponto de vista ambiental, o itinerário lógico a ser seguido pela autoridade deve se voltar para a consolidação da sustentabilidade do desenvolvimento, uma vez que, enquanto instrumento da PNMA e componente da base da gestão ambiental, o licenciamento tem como fim precípua preservar o meio ambiente face aos requerimentos econômicos dos empreendedores.

A concessão da licença ambiental deve se basear na possibilidade de aumento dos impactos ambientais positivos e de evitar, diminuir ou compensar os impactos ambientais negativos (FARIAS, 2007, p. 20). Nesse contexto, as normas ambientais muitas vezes requerem uma interpretação que considere aspectos de diversas áreas do saber. Assim, “a interdisciplinaridade proposta pelo saber ambiental implica a integração de processos naturais e sociais de diferentes ordens de materialidade e esferas de racionalidade” (LEFF, 2010, p. 165).

No âmbito do licenciamento, os padrões de qualidade devem ser confrontados com os sistemas de produção de efluentes da atividade que pretende obter a autorização. Se a atividade fizer com que não se respeite os limites previstos em determinado padrão, a

⁵⁸ No âmbito do direito administrativo, José dos Santos Carvalho Filho assim preceitua: “podemos definir a licença como o ato vinculado por meio do qual a Administração confere ao interessado consentimento para o desempenho de certa atividade. Trata-se de ato vinculado, por que o agente [público] não possui qualquer liberdade quanto à avaliação de sua conduta. Se o interessado preenche os requisitos legais para a concessão da licença, tem ele o direito de obtê-la” (2000, p. 838). Ainda, Hely Lopes esclarece que a concessão da licença trata-se de verdadeiro direito subjetivo do interessado cumpridor dos requisitos legais (2003, p. 182).

concessão da licença deve ficar obstada (MACHADO, 1998, p. 204-205). O cumprimento rigoroso dos padrões ambientais é um dos vieses centrais da eficiência no âmbito das avaliações de impactos ambientais.

Quanto à natureza jurídica do licenciamento ambiental e da licença ambiental, o presente trabalho filia-se à corrente de que a licença ambiental é ato vinculado e permanente, mas com características diferenciadas dos atos administrativos desse gênero, em razão do bem a ser resguardado (FARIAS, 2007, p. 220). Presentes os requisitos, concede-se a licença. Todavia, o órgão ambiental deve sempre ter autonomia para verificar a natureza e a atualidade desses requisitos face às necessidades de preservação e proteção do bem ambiental.

Quanto à existência ou não de discricionariedade no âmbito do licenciamento, o presente trabalho filia-se à corrente segundo a qual ela existe e deve basear sua aplicação no princípio da precaução, vez que inexiste “ao administrador outra alternativa diferente que não a mais proveitosa ao interesse público, sendo sua liberdade de escolha vinculada a este” (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 55).

4.2 O PROCEDIMENTO

O licenciamento ambiental é paralelo à concessão de outras licenças e autorizações legalmente exigíveis, como a licença para construir ou a autorização para desmate de mata atlântica, sendo sua concessão por vezes condicionada à existência de alguma outra licença ou autorização. Aplica-se a qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, da Administração Pública direta ou indireta (art. 3º, inciso IV, Lei n. 6.938/1981). É em regra preventivo, mas há casos de natureza corretiva, em que a fase do empreendimento indicará a modalidade a ser adotada (João Eduardo Lopes Queiroz, 2004, p. 1908 *apud* FARIAS, 2013, p. 77).

O órgão ambiental competente possui autonomia para adaptar as etapas e exigências do licenciamento ambiental às características específicas da atividade ou do empreendimento, podendo inclusive substituir o EIA/RIMA por estudos mais pertinentes e adequados nos casos em que verifique não ser a atividade ou empreendimento potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente (art. 3º, parágrafo único, Resolução do CONAMA n. 237/1997).

Ainda, é competência do conselho ambiental definir quando e se necessárias as licenças ambientais específicas, de acordo com a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou empreendimento e, também, com a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação (art. 9º, Resolução do CONAMA n. 237/1997). As atividades sujeitas ao licenciamento ambiental estão previstas no Anexo I da Resolução do CONAMA n. 237/1997, em rol exemplificativo (FARIAS, 2013, p. 44).

4.2.1 Competência

Os tribunais brasileiros majoritariamente entenderam que a competência licenciatória, portanto administrativa⁵⁹, caberia ao ente federativo que fosse diretamente atingido pelos impactos ambientais da atividade ou empreendimento, como nos lembra Carlos Sérgio Gurgel da Silva (2012, p. 10339).

Com as modificações da LC n. 140/2011, os empreendimentos e atividades devem ser licenciados em um único nível de competência (arts. 7-10), com exceção nos casos de incapacidade técnica, quando dar-se-á atuação supletiva (arts. 7º e 15), a par da competência comum aludida no *caput* do enunciado normativo do art. 23 da Constituição Federal. No Brasil, sempre preponderou o critério da cumulatividade no licenciamento ambiental, ou seja, poderia haver a superposição de competência licenciatória por parte de mais de um ente federativo (KRELL, 2004b, p. 3773).

Entre outros escopos, a LC n. 140/2011 visou sanar objetivamente as tantas controvérsias judiciais em torno da competência ambiental. Todavia, muitos problemas continuarão a desaguar no Judiciário, vez que apenas os processos de licenciamento iniciados após a vigência da Lei estariam sob a sua égide.

A nova repartição de competências está posta pela LC n. 140/2011. A despeito das discussões acerca de segurança jurídica e critérios repartidores da competência que possivelmente vão de encontro à supremacia da proteção ambiental, era urgente a redefinição legal sobre a subdivisão das atribuições e responsabilidades de cada ente federativo (KRELL,

⁵⁹ Cabe a seguinte diferenciação realizada por Talden Farias (2013, p. 97): “a Constituição Federal dispõe basicamente sobre dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa. A primeira cabe ao Poder Executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia, ao passo que a segunda cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade”.

2004b, p. 3781). Resta aguardar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal para que se possa verificar sua efetividade a longo prazo.

4.2.2 Etapas

A Resolução 237/1997 estabelece as etapas básicas do licenciamento, que podem ser simplificadas nas hipóteses a seguir mencionadas. Inicialmente, o órgão ambiental competente define, com a participação do empreendedor, os documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do licenciamento. Após reuni-los, o empreendedor requer a licença ambiental, dando a este ato a devida publicidade.

O órgão ambiental analisa tudo que lhe foi apresentado e pode realizar vistorias técnicas quando entender necessárias. Pode solicitar esclarecimentos e complementações e reiterar a solicitação quando não se satisfizer com o que tiver sido obtido. Quando couber, há realização de audiência pública, da qual podem surgir novas solicitações de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente. Por fim, é emitido o parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico. Em seguida, há o deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade (art. 10, Resolução do CONAMA n. 237/1997).

O licenciamento ambiental aplicado atualmente no Brasil, quando não simplificado pela autoridade ambiental, possui essencialmente as seguintes fases: (i) o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que viabiliza todo o processo, (ii) a licença prévia, que fixa a localização e as condicionantes para as próximas fases, (iii) a licença de instalação, com a qual se inicia a construção, e (iv) a licença de operação, que, finalmente, permite o funcionamento do estabelecimento.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a ser melhor abordado no próximo tópico, é o que inaugura o processo do licenciamento, influenciando e, em grande parte, vinculando as decisões a serem tomadas nas próximas etapas. Quando for contrariado, implica na apresentação de uma argumentação pormenorizadamente fundamentada.

A licença prévia contém a aprovação da localização e da concepção do empreendimento e os requisitos básicos que devem ser atendidos nas próximas fases. Corresponde à fase inicial de planejamento da atividade, ao ter em seu conteúdo as diretrizes sobre localização e instalação do empreendimento. O EIA/RIMA e demais avaliações são

exigidos, elaborados e aprovados anteriormente à licença prévia, vez que constituem requisito para a concessão desta (Mirra, 2002, p. 35 *apud* FARIAS, 2013, p. 67).

A licença de instalação possui a autorização para se implantar o empreendimento, conforme as diretrizes fixadas na licença prévia. É condicionada à demonstração de possibilidade de se efetivar o empreendimento com base na comparação do projeto de execução e o porventura existente EIA. Por sua própria natureza, não permite ao empreendedor começar suas atividades, mas tão somente instalar o empreendimento, seguindo os fatores impostos pelo órgão ambiental⁶⁰.

A licença de operação é o ato mais importante do ponto de vista do empreendedor, uma vez que autoriza que a atividade se inicie e que seus equipamentos funcionem, mormente os de controle de poluição, mais uma vez seguindo os parâmetros previamente fixados. Possui natureza conclusiva no âmbito do licenciamento (FARIAS, 2013, p. 75). O empreendimento está pronto para funcionar e a expedição dessa licença depende do respeito ao conteúdo das anteriores.

Dessarte, a licença de operação possui as seguintes características essenciais: concessão após a verificação, por parte do órgão licenciador, de que o empreendedor efetivamente cumpriu todas as condicionantes fixadas nas licenças anteriores e previsão expressa em seu conteúdo dos padrões ambientais para a atividade e de condicionantes cujo descumprimento pode levar à suspensão ou cancelamento da operação.

O prazo de validade da licença de operação depende de legislação específica do respectivo ente federativo, mas é sempre provisório, considerados os planos de controle ambiental específicos. O limite mínimo é de quatro anos e o máximo é de dez anos (Resolução 237/1997, CONAMA, art. 18, III). O ideal é que os prazos acompanhem o fim dos programas de controle ambiental, uma vez que a renovação basear-se-á na avaliação de resultados concretos e no cumprimento específico das condicionantes.

Todavia, o órgão ambiental está autorizado a estabelecer prazos de validade específicos para a licença de operação de empreendimentos que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores (Resolução 237/1997, CONAMA, art. 18, § 2º). O órgão ambiental poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho

⁶⁰ Na Cartilha de Licenciamento Ambiental do Tribunal de Contas da União, há diversos requisitos para a concessão da licença de instalação, que detalham a Resolução n. 237/1997/CONAMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/cartilha.de.licenciamento.ambiental.segunda.edicao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.

ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites de quatro e dez anos como mínimo e máximo para a licença (Resolução 237/1997, CONAMA, art. 18, § 3º).

A renovação da licença de operação deverá ser requerida pelo empreendedor com antecedência mínima de 120 dias do prazo de sua expiração (art. 14, § 4º, LC 140/2011). Ao pedido de renovação deverá ser dada a mesma publicidade atribuída ao pedido de concessão da licença. A decisão devidamente motivada sobre a renovação será tomada com base na avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período em que vigeu a licença.

A expedição e a renovação da licença de operação se sujeitam ao cumprimento das condicionantes estabelecidas pelo órgão ambiental, que podem ser modificadas ao longo do tempo em razão de condições supervenientes que exijam adaptações no empreendimento no que tange à adequação às normas ambientais. A questão da melhor técnica disponível e seu tratamento em ordenamentos alienígenas serão tratados no tópico 4.5.1.

A suspensão e o cancelamento da licença e a modificação de condicionantes e medidas de controle e adequação dar-se-ão por meio de decisão motivada, quando houver violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença e ainda superveniência de graves riscos ambientais e de saúde (Resolução 237/1997, CONAMA, art. 19, *caput* e incisos). Suspende-se ao se sobrestar a licença até que os requisitos estabelecidos quando da concessão voltem a ser respeitados. Cancela-se quando a própria concessão deu-se contrariando as normas legais pertinentes, não sendo a imposição de novas condicionantes suficientes à correção de tal equívoco.

Caso o órgão ambiental não conclua a análise nesse prazo, a licença ficará automaticamente renovada até sua manifestação definitiva, ponto este da Resolução 237 que gera diversos debates sobre a razoabilidade dessa renovação automática perante o interesse público de se resguardar o meio ambiente, tendo em vista que a demora na análise dos requerimentos por parte dos órgãos ambientais é amplamente conhecida. Apesar de o empreendedor não ser responsável por falhas estruturais do órgão ambiental, o bem ambiental possui relevância que não deve ser objeto de análise simplificada.

Dependendo da natureza, das características, das peculiaridades da atividade ou empreendimento e da compatibilização do licenciamento respectivo com as etapas de planejamento, implantação e operação, o órgão competente poderá tornar mais específico o

trâmite e estabelecer ainda procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, vinculando-se à aprovação pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente (Resolução n. 237/1997, CONAMA, art. 12, § 1º).

Importante previsão da Resolução n. 237/1997 é a possibilidade de admissão de um “único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento” com aprovação prévia pelo órgão governamental competente, após a definição da responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades (Resolução n. 237/1997, CONAMA, art. 12, § 2º).

Ainda, a Resolução beneficia aqueles empreendimentos e atividades que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental com o dever de se estabelecer critérios para agilizar e simplificar os respectivos procedimentos de licenciamento ambiental, com vistas à “a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental” (art. 12, § 3º). Tal preceito normativo visa estimular o desenvolvimento e a aplicação de projetos que favoreçam a sustentabilidade.

4.3 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E O RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA/RIMA)

Inicialmente, cumpre destacar que o presente trabalho segue a corrente doutrinária que aceita o EIA/RIMA como espécies do gênero da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), do qual fazem parte diversas espécies de estudos realizados na seara ambiental (ALVES, 2008, p. 40). Sobre a AIA, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) assim dispõe, em seu Princípio 17: “a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente”.

O EIA é a espécie de AIA mais conhecida e mais utilizada nos ordenamentos jurídicos por aí fora. Compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente ao caso, trabalhos de campo porventura realizados, análises de laboratório necessárias e a própria redação técnico-científica do estudo.

Para elaborar o EIA/RIMA, a equipe – ou o profissional, no caso de ser apenas um indivíduo responsável por sua elaboração – deve se pautar pelo Termo de Referência (TR), documento emitido pelo órgão ambiental – antes da implantação da atividade – a partir de informações previamente fornecidas pelo empreendedor, contendo as diretrizes, o conteúdo e a abrangência para a realização do EIA.

Porventura, o empreendedor também pode elaborar o TR e submetê-lo à aprovação do órgão competente, em razão de deficiências de infraestrutura e no número de pessoal especializado, que podem fazer com que o órgão ambiental permita essa mudança do responsável pela elaboração, julgando-o e aprovando-o ou não ao final (CUNHA, 2010, p. 83).

O EIA, a ser elaborado segundo as diretrizes do supramencionado Termo de Referência, visa avaliar previamente e monitorar os danos ambientais, estudando as prováveis consequências ambientais de obra ou atividade. É incumbência constitucional do Poder Público exigi-lo, na forma da lei, (art. 225, § 1º, IV, CF). O licenciamento ambiental é o instrumento que tem maior aptidão para conceder concretude a tal dispositivo constitucional (FARIAS, 2013, p. 33).

É o momento mais adequado de se comprovar os possíveis danos, devendo seu conteúdo deve ser claro, abrangente, útil e preciso. O conceito normativo de estudos ambientais é o seguinte:

São todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco (art. 1º, III, Resolução n. 237/1997, CONAMA).

Do EIA e do RIMA devidamente publicizados depende a licença ambiental, podendo ser simplificados no caso de se verificar que a atividade ou o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente (art. 3º, *caput* e parágrafo único, Resolução n. 237/1997, CONAMA, c/c art. 1º, Resolução n. 001, CONAMA, de 23 de janeiro de 1986). As omissões, falhas e incompletudes no EIA podem apresentar consequências irreversíveis, assim como as decorrentes da atuação irregular do órgão ambiental. Nesse sentido:

Um EIA deficiente pode subtrair atividades antrópicas, infraestruturas sociais e econômicas, espécies animais e vegetais. A subtração poderá

acontecer a partir das falhas involuntárias, erros que podem ocorrer ao longo do processo de elaboração do EIA, mas não será anulada a possibilidade que é a subtração premeditada, previamente determinada (JERONYMO; BERMAN; GUERRA, 2012, p. 186-187).

O EIA deve atender à legislação específica e aos princípios e objetivos da PNMA. A Resolução n. 001/1986 do CONAMA traz as diretrizes gerais deste Estudo (art. 5º), dentre as quais a abrangência de todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, com a devida confrontação com a situação que existiria sem a execução do projeto, a identificação e avaliação sistemáticas dos impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade, a definição dos limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos (área de influência do projeto), sempre considerada a bacia hidrográfica na qual se localiza e, por fim, a consideração dos planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e a compatibilidade da atividade ou do empreendimento com estes.

Já o RIMA é o documento que deve apresentar as conclusões do EIA numa linguagem propícia à compreensão por parte do público leigo, de forma objetiva, abrangente e adequada a todos os eventuais. Outrossim, a publicidade deve respeitar o sigilo industrial (art. 11, Resolução n. 001/1986, CONAMA). O CONAMA também dispõe sobre o conteúdo mínimo deste documento⁶¹.

A maior parte da doutrina entende estar encartado no rol das atividades estabelecidas pela Resolução n. 001/1986 verdadeiramente o princípio da obrigatoriedade e não mera possibilidade por parte da Administração Pública, compreendendo-o o rol nela contido como exemplificativo e não taxativo, em prol de se garantir a efetiva proteção ao bem ambiental (MILARÉ, 2009, p. 390).

⁶¹ Resolução n. 001/1986, artigo 9º: “o relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo: I – os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; II – 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 técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados; III – a síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto; IV – 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; V – 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; VI – a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado; VII – o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; VIII – recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral)”.

Por fim, deve-se ressaltar que, por decisão fundamentada, poderá o Poder Público contrariar o conteúdo do EIA no deferimento da licença ambiental⁶², explicitando suas razões de fato para tanto (FIORILLO, 2009, p. 144). Eventual dano ambiental causado, com EIA favorável ou não, implica na responsabilidade objetiva da administração (e também dos seus agentes, por via do regresso) e subjetiva ou culposa do responsável pela elaboração do EIA (MACHADO, 1996, p. 181).

4.4 OS ENVOLVIDOS NO PROCESSO

Cada um dos envolvidos em todo o licenciamento, desde o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório Técnico de Impactos Ambientais (RIMA) à concessão da licença, possui papéis específicos, compondo o encadeamento das etapas do licenciamento. Para cada ator, há espaço para se trabalhar no sentido de tornar sua atuação mais eficiente.

4.4.1 Órgãos ambientais

O órgão ambiental, responsável pela concessão da licença, promove a articulação entre todos os outros sujeitos do processo, sendo responsável pela administração de conflitos, por assessorar o empreendedor na escolha da equipe multidisciplinar responsável pelo EIA e pelo RIMA, por organizar grupos de assessoramento popular e audiências públicas complementares ao Estudo e à Avaliação de Impactos Ambientais, fiscalizar e monitorar os impactos ambientais de empreendimentos licenciados e o cumprimento das condicionantes e ainda pela estruturação da equipe de auditoria ambiental.

⁶² Ainda, “por outro lado, se o EIA/RIMA mostra-se desfavorável, totalmente ou em parte, caberá à Administração, segundo critérios de conveniência e oportunidade, avaliar a concessão ou não da licença ambiental, porquanto, como já foi realçado, o desenvolvimento sustentável é princípio norteador da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento da ordem econômica. Essa possibilidade retrata uma discricionariedade *sui generis*. Evidentemente, a concessão da licença deverá ser fundamentada, atacando cada um dos pontos que se mostraram impactantes ao meio ambiente, sob pena de ferir o preceito contido no art. 37 da Constituição Federal” (FIORILLO, 2009, p. 74).

Possui o papel de maior destaque dentre os atores sociais, uma vez que é sobre sua atuação que geralmente se voltam os holofotes de estudiosos e da imprensa⁶³. Muito se debate judicialmente, mormente por iniciativa do Ministério Público, sobre sua responsabilização solidária quando houver a concessão de licença que de alguma forma vá de encontro ao interesse público.

4.4.2 Equipe multidisciplinar

A equipe multidisciplinar, contratada pelo empreendedor, possui seu dever relacionado ao documento-base mais importante de todo o processo de licenciamento, ao ser responsável técnica e cientificamente pelo EIA/RIMA. Para tanto, deve estabelecer parceria com o órgão ambiental e os grupos que assessoram e orientam o processo de Avaliação de Impacto Ambiental, apresentando e discutindo ao final – e durante o processo, se necessário – as análises e conclusões do EIA/RIMA. Vale ressaltar que, dependendo da natureza do empreendimento ou atividade, o estudo pode ser simplificado e ser realizado por um profissional da área mais afim com a natureza do projeto.

Em razão do compromisso assumido pelo empreendedor junto ao órgão ambiental de atuar conforme o projeto aprovado, o licenciamento vincula reciprocamente as partes às condicionantes ambientais, uma vez que foram (ou deveriam ter sido) estabelecidas com o maior vínculo possível à busca de soluções para as questões ambientais⁶⁴. Nesse aspecto bastante subjetivo encontra-se a importância do papel dos profissionais envolvidos nesse estudo.

É importante salientar que a atuação ética e detalhista da equipe multidisciplinar facilita o trabalho da administração pública ambiental na hora da fiscalização. A necessidade de uma equipe forte e eficaz é reconhecida em qualquer ordenamento jurídico, ao ser fundamental no sentido de que a qualificação técnica dos envolvidos é diretamente proporcional à qualidade do estudo produzido (FRAGA, 2011, p. 1147). Ainda que haja

⁶³ Sobre o papel do servidor inoperante, lembra Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e Silva que sua responsabilização “pouco resultado terá, se não houver maior preocupação acerca da responsabilização dos elaboradores das políticas públicas e de suas principais aplicadoras, as concessionárias de serviço público, tão privilegiadas no aspecto descentralizador da reforma” (2002, p. 103). A reforma a que se refere o autor é a administrativa, capitaneada pela EC. 19/1998.

⁶⁴ Vale ressaltar que a falha ou ausência de licenciamento ambiental quando devia ser imprescindível à atividade ou ao empreendimento é crime (Lei 9.605/98, art. 60).

apenas um ou dois profissionais envolvidos na elaboração do estudo, o zelo deve ser máximo, a fim de que o papel técnico e social inerentes à sua existência seja respeitado.

4.4.3 Empreendedor

O empreendedor, enquanto agente interventor e principal interessado na concessão da licença, deve fornecer informações precisas sobre os efeitos ambientais do empreendimento proposto e suas variáveis físicas, químicas, geográficas, hidrológicas e relacionadas. É responsável ainda por alocar os recursos financeiros e materiais necessários para elaboração precisa e esclarecedora do EIA e implementar as medidas mitigadoras e as condicionantes estabelecidas, acompanhando e monitorando os impactos e promovendo auditorias ambientais periódicas.

O maior interessado na concessão e na renovação da licença ambiental deve possuir também a maior responsabilidade sobre esta. Assim como os profissionais que subscrevem os estudos necessários os empreendedores serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais (art. 11, *caput* e parágrafo único, Resolução n. 237/1997, CONAMA).

4.4.4 Outros órgãos setoriais da Administração Pública

Os órgãos da administração pública em geral devem fornecer informações pertinentes à sua área de atuação ao órgão ambiental e à equipe multidisciplinar, mormente no que tange à compatibilização entre o projeto proposto e os planos setoriais porventura existentes. Nesse sentido, devem tomar parte em grupos de orientação e assessoramento coordenados pelo órgão de meio ambiente, desde o início do processo de Avaliação de Impacto Ambiental, sempre com a preocupação de internalizar as discussões ocorridas nesses grupos, para que nenhum interesse legítimo deixe de ser considerado.

É preciso ainda que se estabeleçam parcerias com o órgão de meio ambiente e com o empreendedor, no que tange à implementação das ações de mitigação, ao monitoramento e ao controle de impactos e ainda à implantação da infraestrutura prevista no projeto. A atuação

integrada entre os órgãos da administração pública, ambientais ou não, só tende a trazer diversos benefícios às searas diretamente envolvidas, desde que devidamente sistematizada e consentânea à política pública respectiva de cada órgão. A ação coordenada interna à administração pública é fundamental para se avançar rumo à eficiência de gestão.

4.4.5 Empresas públicas e privadas instaladas na área de influência do empreendimento proposto

As empresas públicas e privadas instaladas na área de influência do empreendimento proposto devem, enquanto terceiros relacionados, cooperar com o trabalho dos órgãos ambientais, do Ministério Público e da Justiça. Nesse intento, fornecerão dados e informações sobre a situação ambiental da área, participando ainda de ações conjuntas de acompanhamento e monitoramento da qualidade ambiental, sempre que houver o risco de ocorrência de efeitos cumulativos e sinérgicos com o empreendimento proposto e nas equipes de auditoria ambiental sempre que forem detectados tais efeitos⁶⁵.

O dever de cooperação coaduna-se com os interesses do empreendedor com instalação na área de influência do empreendimento proposto, uma vez que ao trabalhar respeitando o interesse público envolvido na proteção ao ambiente da região, além de cumprir seu papel legal torna sua própria imagem perante a administração pública e os particulares mais atraente e moderna.

4.4.6 Comunidade técnica e científica

Entende-se por comunidade técnica e científica todos os envolvidos em pesquisa e educação nas áreas afins com a gestão ambiental, independentemente de ser instituição de ensino superior ou não, pública ou privada. A comunidade técnica e científica deve assessorar o órgão de meio ambiente e o empreendedor em questões pertinentes. Para isso, deve se

⁶⁵ Efeitos cumulativos são entendidos como são os efeitos totais, diretos e indiretos, sobre um dado recurso natural, ecossistema ou comunidade humana, podendo resultar da acumulação de impactos similares ou da interação sinérgica de diferentes efeitos. Disponível em: <<https://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1086/6%20R%20MJ%20Avaliacao%20ambienta%20-%20carlos%20valera.pdf?sequence=1>>. Acesso em 10 jun. 2013.

inteirar e ter voz ativa nos grupos de orientação e assessoramento coordenados pelo órgão de meio ambiente.

Possui, outrossim, a obrigação de desenvolver, em caráter permanente, o referencial teórico-conceitual para aprimoramento de todo o processo do AIA, do licenciamento ambiental, bem como dos métodos de elaboração de EIA/RIMA e de outros documentos técnicos semelhantes. É seu papel ainda se empenhar no estudo científico para constante aprimoramento dos métodos de tecnologias adequadas de controle de impacto ambiental. Sempre que necessário, possível e adequado, deve atuar também consultando a população envolvida.

4.4.7 Entidades civis

As entidades civis representam os diversos interesses existentes na sociedade e devem questionar ativamente e promover o compartilhamento das decisões de prevenção, controle, mitigação e monitoramento dos efeitos ambientais previstos nos programas ambientais referentes aos empreendimentos e atividades licenciadas, cobrando quando possível a atuação do Poder Público.

A participação forte de cidadãos, ONGs e da comunidade acadêmica pode trazer um conhecimento e experiência valiosas à prática da gestão ambiental e contribuir para se alcançar uma definição clara de conceitos e indicadores precisos do desenvolvimento sustentável, podendo ainda monitorar e avaliar políticas públicas e atuar na promoção da transparência, da boa governança e do diálogo social (MARTENS; OBENLAND, 2012, p. 20).

Seu papel fiscalizador recai sobre o acompanhamento da execução dos programas de controle ambiental acordados com o empreendedor e sobre a observação do cumprimento das condicionantes fixadas. Sua atuação é de insigne relevância, tendo em vista que o Texto Constitucional é claro sobre a responsabilidade compartilhada entre Poder Público e coletividade de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, *caput*).

As entidades civis, enquanto representantes dos diversos interesses presentes na sociedade, muitas vezes carecem de empenho no cumprimento de seu dever de, além de questionar, compartilhar das decisões de prevenção, controle, mitigação e monitoramento dos

efeitos ambientais esperados e fiscalizar a execução dos programas de controle ambiental acordados com o empreendedor. Em tese, os grupos sociais afetados deveriam ter voz ativa na elaboração do TR, o que dificilmente ocorre na prática. Sobre a concretização do princípio da participação, necessário se remeter ao item 3.2.1.

4.4.8 Ministério Público

Quando provocado pela sociedade civil ou atuando de ofício, ao Ministério Público, enquanto guardião dos interesses coletivos, cabe aplicar os instrumentos infraconstitucional e constitucionalmente previstos para sua atuação (ação civil pública, inquérito civil etc., previstos em sua Lei Orgânica, na Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e no art. 129 da CF) a fim de proteger, prevenir e reparar os danos causados ao meio ambiente. Acerca da Lei n. 7.347/1985, Rodolfo de Camargo Mancuso (2000) nos lembra que ela possui conteúdo essencialmente processual, uma vez que instrumentaliza as formas de tutela ao meio ambiente.

Tais instrumentos devem servir, por exemplo, para garantir o cumprimento, por parte do empreendedor, dos condicionantes estabelecidos em cada licença ambiental e responsabilizar os infratores pelo descumprimento às normas ambientais em geral. Ainda, diversos membros do *Parquet* têm feito uso da tese de responsabilidade solidária entre o empreendedor e o órgão ambiental emissor de licença ambiental que claramente confronte o interesse público de salvaguardar o meio ambiente.

Cada vez mais, é preciso que seus atores, que têm se destacado no âmbito do ativismo ambiental, entendam e apliquem a instrumentalidade das formas nas questões processuais ambientais em geral e a cooperação nas relações com os órgãos ambientais. A sua atuação correta e proba tem trazido inúmeros benefícios à proteção ambiental e deve continuar servindo de exemplo aos demais envolvidos na gestão ambiental em geral.

O Ministério Público tem adquirido destaque crescente na mídia e nos debates acadêmicos, uma vez que tem atuado em questões cada vez mais relevantes para a sociedade. Na seara ambiental, não tem sido diferente. Diversos momentos são dedicados ao debate sobre o papel de tal órgão, o que é bastante positivo para o maior incentivo de sua atuação.

4.5 ALGUNS PROBLEMAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

O princípio da eficiência aplicado ao campo do licenciamento ambiental faz com que para conceder ou não a licença ambiental, o órgão licenciador siga um itinerário lógico em que irá conhecer, ponderar e decidir motivadamente a respeito da melhor alternativa – entendida como a menos impactante, a mais ambientalmente adequada –, a partir da comparação realizada com base em critérios e informações aferidos por métodos científicos seguros, investigados no EIA/RIMA. Os três níveis federativos devem fazer uso de metodologia inteligentes, adequadas e eficientes para a prestação de serviços, sob pena de a negligência ou esquecimento culminarem em danos irreparáveis ao meio ambiente e à saúde humana, por consequência (GUERRA; GUERRA, 2012, p. 38).

Encontram-se no cotidiano da gestão ambiental pública brasileira diversos entraves de ordem técnica, legal e institucional no âmbito de todo o licenciamento ambiental, que o distanciam do objetivo de ser um instrumento eficaz na consecução da sustentabilidade e o caracterizam majoritariamente como uma momento burocrático lento e com baixa credibilidade que não pode ser superado por empreendedores que visem explorar o meio ambiente (COUTINHO; OLIVEIRA, 2012).

Além da mudança de atitude conceitual, os problemas apresentados implicam uma extensa reflexão sobre o modelo de licenciamento ambiental adotado no Brasil hoje (FERREIRA, 2010, p. 146-149). As situações e as propostas aqui apresentadas devem ser adaptadas às especificidades de cada situação em que puderem ser aplicadas. Os entraves no instituto compõem um verdadeiro retrocesso face à exploração econômica, levando à reflexão sobre a necessidade de toda a burocracia envolvida.

No plano ideal, o licenciamento deveria ser encarado sob a seguinte ótica, ainda que nem sempre servisse para mediar conflitos:

[...] o licenciamento não é, como muitos pensam, um fluxograma burocrático a ser preenchido por papéis. O licenciamento, na verdade, é um instrumento de mediação de conflitos, um constante (porém documentado) diálogo entre instituições setoriais, sociedade civil e entes federados. O licenciamento, assim, não pode servir de pivô para desencontros entre entes burocráticos estatais (PEDRO, 2012, p. 2).

Muitas vezes, aos atores sociais em geral falta a visão do licenciamento como instrumento de viabilização de investimentos e de mediação de conflitos entre economia e meio ambiente e sobra a de um mero procedimento burocrático, que deve ser rapidamente

ultrapassado para se alcançar o crescimento econômico (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 201-202). A mudança nessa visão é um passo fundamental para a efetividade da preservação ambiental.

4.5.1 Despreparo de órgãos ambientais

Inicialmente, o despreparo de muitos órgãos públicos responsáveis pelo controle das políticas ambientais possui reflexo direto na fiscalização dos empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente poluidoras e na demora da análise dos requerimentos pelos órgãos ambientais, tendo explicações que vão desde falta de orçamento à inércia pessoal de muitos agentes (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 84). Nesse sentido, “o avanço da legislação ambiental sem uma correspondente estruturação da Administração Pública tem gerido um 'vácuo institucional”, o qual corrobora a ineficiência da gestão ambiental em diversas situações” (KRELL, 2004b, p. 3771).

Cumprir esclarecer que não é o objetivo do presente trabalho investigar razões socioculturais e históricas da procrastinação inerente a diversos agentes públicos, razão pela qual nos deteremos a analisar as consequências práticas do desempenho insuficiente do corpo técnico da administração pública ambiental. Problemas de ordem patrimonial e extrapatrimonial eventualmente atingem os interessados na concessão da licença (FARIAS, 2013, p. 65), o que eleva a importância da discussão sobre os entraves e desafios do licenciamento ambiental, uma vez que os interesses econômicos cobram eficiência e celeridade, enquanto que a contrapartida da proteção ambiental deve ser sopesada pelo Poder Público.

De maneira geral, uma série de problemas origina-se da atuação por vezes ineficiente dos órgãos públicos ambientais. Um eventual problema no EIA/RIMA poderia ser corrigido de maneira eficaz por meio de uma fiscalização eficiente. Em síntese, um órgão ambiental eficiente e rigoroso cumpre devidamente seu papel e dá os primeiros passos para o bom desempenho dos papéis de todos os outros envolvidos na questão ambiental⁶⁶. A atuação

⁶⁶ Nesse sentido a opinião do consultor e professor emérito da Universidade Nacional Agrária de Lima, no Peru, ex-chefe da Divisão Ambiental do Banco Interamericano de Desenvolvimento e fundador da ProNaturaleza, Marc Dourojeanni: “muitas vezes projetos simples, como a inevitável duplicação de uma estrada ou de uma via de contorno em zonas peri-urbanas, geram uma absurda demanda de condições “ambientais”, as mesmas que, contraditoriamente, não são requeridas para fazer uma estrada que atravessará uma floresta intacta. A falta de competência dos funcionários, em geral jovens e mal pagos, provoca que pressionados, de um lado

desarrazoada do órgão ambiental possui consequências para os interesses particulares e públicos ligados à questão, de forma muitas vezes irreversível.

É preciso pensar cada vez mais em capacitação dos órgãos ambientais, com realização de debates entre diversos entes sobre as medidas frutíferas no combate ao sucateamento desses órgãos e cobrança de prazos e resultados. Não se pode simplesmente destinar verba para a melhoria material e formal dos órgãos ambientais, quando não se há um direcionamento preciso das metas e objetivos concretos das mudanças (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 183-182).

Para essa mudança, fundamental a participação da comunidade técnica e científica no delineamento das mudanças necessárias, com contribuições efetivas e sistematizadas voltadas ao melhoramento do instituto. É fundamental a conscientização no sentido de que:

Uma gestão adequada e responsável do meio ambiente e dos recursos naturais é importante em todos os países e, em particular, naqueles com menor grau de desenvolvimento como o Brasil. É nesses países que se concentram os maiores ativos ambientais, mas também as maiores desigualdades sociais (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 175).

No âmbito da União Europeia, em alguns países como Alemanha e Dinamarca, a ideia das melhores técnicas disponíveis denota a presença forte do órgão ambiental na fiscalização posterior à emissão, implicando responsabilidade solidária do órgão com o empreendedor quanto ao cumprimento das condicionantes ambientais. Dessa maneira, a exigência ambiental acompanha a evolução tecnológica, que se reflete nas condicionantes ambientais a serem constantemente atualizadas por parte do órgão responsável, que se mantém a par das mudanças pertinentes⁶⁷.

pela opinião pública e o ministério público e, do outro, pelas empresas e os seus próprios chefes, não decidam nada, renunciem ou, pior, que cedam aos mais fortes. De fato, existe uma alta rotatividade de funcionários nas áreas de licenciamento e, às vezes, isso promove uma seleção negativa. Só ficam no serviço os ambientalistas radicais – os chamados xiitas – ou os corruptos. Poderia ser diferente se as instituições ambientais dispusessem de equipes profissionais polivalentes e competentes devidamente respaldadas pelas chefias e que pudessem contratar consultores de alta qualidade para apoiar as análises dos casos mais difíceis e importantes”. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/marc-dourojeanni/27326-licenciamento-ambiental-e-fundamental-e-pede-competencia?utm_source=newsletter_751&utm_medium=email&utm_campaign=as-novidades-de-hoje-em-oeco>. Acesso em 13 jul. 2013.

⁶⁷ “Na União Europeia, para o empreendedor obter a licença ambiental de seu empreendimento deve planejar sua atividade considerando as melhores técnicas disponíveis ou MTDs, tradução da fórmula inglesa BAT (Best Available Technologies). Além disso, no curso da vigência da licença ambiental a Administração ambiental pode impor novas restrições ao negócio e indicar melhoramentos técnicos”. Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/exigencia-ambiental-deve-acompanhar-a-evolucao-tecnologica/>>. Acesso em: 10 jul. 2012. Nesse sentido, a autoridade ambiental encontra-se vinculada, todavia, à verificação da proporcionalidade do ônus financeiro envolvido na exigência, em ponderação entre os princípios da proteção ambiental e da liberdade econômica (WINTER, 2005, p. 127).

A ideia da capacitação dos órgãos ambientais tem ainda profunda relação com a participação da sociedade civil na tomada de decisões ambientais, incluindo-se aí a sociedade civil que possua eventualmente conhecimentos técnicos específicos sobre o assunto, vez que se trata de um verdadeiro contrapoder voltado ao melhoramento da qualidade dos estudos ambientais (FRAGA, 2011, p. 1147).

4.5.2 Profusão de regras procedimentais e a questão da competência

Quanto à previsão normativa do licenciamento, é corriqueiro que sejam adotadas normas próprias nos diferentes âmbitos federativos, o que acaba por vezes gerando certa insegurança jurídica, tanto sob a ótica do empreendedor como da ambiental. Assim, diversos atores sociais do licenciamento geralmente reclamavam da redação confusa sobre competências e critérios na Resolução 237/97 do CONAMA. Nesse sentido, Talden Farias ensina que “o licenciamento deve ser feito mediante o estabelecimento de regras claras e previamente estabelecidas com o objetivo de que seja resguardado o direito dos interessados, tanto da parte que pleiteia quando da parte que se opõe à concessão da licença”, premissas inolvidáveis para a prática do licenciamento (ABRAMOVAY, 2012, p. 200)..

Inicialmente, a revisão da Resolução 237/1997 do CONAMA, que estabelece as diretrizes do licenciamento ambiental no ordenamento brasileiro, é primordial para se aperfeiçoar seus procedimentos ao longo de todo o processo do licenciamento, desde o EIA/RIMA à fase de fiscalização pós-concessão da licença. Isso ocorreria em consulta técnica às entidades técnicas e científicas com papel ligado à gestão ambiental, corrigindo-se disposições que sejam tidas como ineficazes e passíveis de modificações positivas.

Todavia, visando esclarecer e tornar clara a divisão de competências entre os entes administrativos, em 8 de dezembro de 2011 foi editada a Lei Complementar n. 140, que implementou mudanças significativas na competência administrativa, enfatizando o papel do poder público municipal, em consideração ao fato de que o respeito ao interesse local é fundamental para se compreender a base da gestão ambiental e se pensar sistematicamente do âmbito local ao global as soluções para a problemática atual.

Em essência, a LC 140/2011 visou consolidar a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da cooperação, com ampla previsão acerca das ações de cooperação entre os entes federativos. Os sistemas do meio ambiente representavam um esqueleto a ser

corporificado pelo uso de meios indutivos, como convênios livremente celebrados entre os três entes federativos, com a ajuda material por meio de programas e fundos (KRELL, 2004b, 3768-3769).

Segundo o princípio da subsidiariedade as atividades administrativas cabem preferencialmente às entidades estatais inferiores, deixando-se ao encargo das superiores apenas o que aquelas não puderem exercer sozinhas de maneira satisfatória e eficiente (KRELL, 2004a, p. 114). Todavia, a nova repartição de competências licenciatória e fiscalizatória trazida pela LC n. 140/2011 tem dado azo a diversos debates doutrinários e inclusive ao ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contestando alguns de seus dispositivos⁶⁸.

4.5.3 Parcerias entre Ministério Público e Administração

Nessa mesma esteira, parcerias entre Ministério Público e Administração Pública para otimização de todo o processo ainda são pouco exploradas. Por exemplo, diversos procedimentos administrativos poderiam ser mais facilmente resolvidos caso houvesse canais de diálogo mais simples e não apenas requisições protocoladas aos montes em órgãos que ainda não estão estruturados suficientemente para exercer seus próprios papéis, quiçá o de estar toda hora respondendo às diversas demandas do *Parquet*.

Esse diálogo muitas vezes truncado entre Ministério Público e Administração se reflete na jurisdicionalização por vezes desnecessária da questão ambiental, que dá brecha ao

⁶⁸ A ADI n. 4757 foi proposta pela ASIBAMA Nacional – Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, uma entidade de classe de âmbito nacional que representa servidores da área ambiental federal (servidores ativos, aposentados e pensionistas distribuídos entre o IBAMA, o ICMBio e o Ministério do Meio Ambiente) e encontra-se pendente de análise pelo Supremo Tribunal Federal. Aduz essencialmente que o art. 7º, XIV, o art. 8º, XIV e o art. 9º, XIV – separam rigorosamente as competências entre os entes federativos para o licenciamento ambiental –, seriam inconstitucionais por restringirem a atuação licenciatória dos entes a um rol restrito e taxativo, indo de encontro ao dever de solidariedade entre os entes de proteção do meio ambiente. Ainda, segundo a entidade, o critério espacial/territorial na delimitação das competências licenciatórias da União (art. 7º, XIV) que substitui o critério da dimensão do dano adotado pela Lei nº 6.938/81, representaria uma fragilização da proteção ambiental, ao passo em que deixa a União ao mesmo tempo com procedimentos de menor complexidade e afastada de atribuições relacionadas a atividades de significativo impacto ambiental. A Procuradoria-Geral da República se manifestou em julho de 2012 pelo deferimento parcial do pedido liminar, tão só para que se confira interpretação conforme a Constituição ao art. 17, § 3º, da LC nº 140/11, de tal modo que a sua cláusula final, “prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput”, opere quando idônea para impedir ou fazer cessar o dano ambiental; e, ainda, para que se entenda que a LC nº 140/11, em tudo aquilo que diga respeito à atividade de fiscalização, rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proibição de proteção deficiente.

debate sobre a utilização dos instrumentos de resolução alternativa de conflitos, como a mediação e a arbitragem (PEDRO, 2012, p. 2).

Quanto à resolução de conflitos socioambientais, há diversos posicionamentos, que consideram, sobretudo, a natureza difusa do bem ambiental. Inicialmente, deve-se ter em mente que há interesses públicos e privados em debate, que devem ser sopesados tendo em vista a promoção máxima do bem comum conciliada com pleitos particulares sempre que possível e adequado.

Não se trata de minimizar a importância da proteção ambiental, mas de se buscar formas de evitar que a questão chegue ao Judiciário, sobrecarregando seus órgãos com assuntos que poderiam – e deveriam – ter sido resolvidos na esfera administrativa. Parcerias entre o *Parquet* e órgãos ambientais acentuariam a relevância da resolução alternativa de conflitos ao favorecer o debate entre quem mais entende do assunto, do ponto de vista técnico e científico.

4.5.4 Generalidade nos Termos de Referência e nas condicionantes ambientais

Em relação às licenças em si, muitas condicionantes apresentam excesso de generalização ou são concretamente insuficientes ao fim a que se destinam: as medidas mitigadoras são insignificantes em relação aos possíveis e/ou prováveis danos, demonstrando por vezes falta de cumprimento dos agentes ambientais em relação ao dever de resguardar ao máximo a natureza. Quanto ao conceito de condicionante, o IBAMA estatui:

Condicionantes são recomendações definidas pelo Órgão Ambiental e que o empreendedor deverá atender, pois fazem parte da licença ambiental. A necessidade de entregar relatórios periódicos de monitoramento da qualidade da água ou do ar em determinados prazos, pode ser um exemplo. Caso o empreendedor não atenda qualquer condicionante da licença, esta poderá ser suspensa, não ser concedida nas etapas sucessivas ou não ser renovada⁶⁹.

A generalização também afeta os Termos de Referência, que são a orientação elaborada pelo órgão ambiental para as diretrizes, o conteúdo e a abrangência do EIA/RIMA (FERREIRA, 2010, p. 153-156) com base nas informações do empreendedor. Tal questão tem

⁶⁹ Informação disponível no site eletrônico do órgão federal: <<http://www.ibama.gov.br/supes-ba/licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

origem apontada pelos empreendedores no previamente mencionado excesso de elasticidade da Resolução n. 237/97 do CONAMA.

A atuação cooperativa entre Ministério Público e Administração também poderia ser útil no sentido de se voltar à proposição conjunta de conteúdos mínimos razoáveis para as condicionantes ambientais das licenças, bem como para os Termos de Referência (PEDRO, 2012, p. 2).

4.5.5 A legitimação popular das decisões ambientais

Outra situação debatida é a falta de legitimação popular nas decisões tomadas ao longo de todo o licenciamento, pois o que ocorre na prática é uma situação causada tanto por quem deveria implementar os meios de participação popular quanto pela própria sociedade civil, que, de maneira geral, ainda não se empenha suficientemente nas questões ambientais, reflexo da desmotivação que se vê em diversas questões de debate democrático (FERREIRA, 2010, p. 197).

É necessário incentivar concretamente que a sociedade civil tome parte das decisões ambientais, influenciando-as sempre que possível, tornando a gestão ambiental não somente eficiente, mas também democrática (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 85-86). Parte desse debate foi conduzida no item 4.4.7, ao se tratar dos papéis das entidades civis nas questões ambientais.

A participação pode ser incentivada utilizando-se os mecanismos de comunicação mais populares, como a televisão e as redes sociais na *internet*. Todavia, por mais divulgada que seja, a questão ambiental ainda encontra um debate muito tímido em comparação a outras temáticas, como política e saúde, o que não deve servir, por outro lado, de desestímulo às iniciativas em geral de se tentar aumentar a legitimidade popular de decisões públicas ambientais.

Nos próximos capítulos, discutiremos um instrumento que guarda profunda pertinência com o aspecto democrático da gestão ambiental. A razão de ser da AAE encontra fundamento na própria legitimação das decisões ambientais por parte da participação da sociedade civil na deliberação destas.

4.5.6 Pareceres jurídicos das procuradorias

No que se refere aos pareceres jurídicos que antecedem à licença, verifica-se ao longo do processo que a ausência de justificativa à desconsideração de seu conteúdo é mais um ponto negativo do processo, já que, ainda que não vinculante, o parecer deve ser fundamentadamente refutado. O parecer jurídico é fundamental para que a análise pelo órgão ambiental seja completa e cumpra a norma e a ética ambientais. É de grande importância se valorizar o papel das procuradorias dos órgãos ambientais. Ainda, a dissonância entre o parecer e a licença pode ser causa de invalidade desta, dependendo da vinculação estabelecida em lei.

4.5.7 Problemas no âmbito do EIA/RIMA

Em relação ao EIA/RIMA, é quanto ao seu conteúdo que as críticas mais radicais no âmbito do licenciamento são feitas⁷⁰. O fato de haver contratação direta da equipe multidisciplinar pelo empreendedor faz com que se afirme haver uma relação pessoal da equipe com o projeto, que muitas vezes torna seu conteúdo influenciável pelos interesses do contratante, a despeito da capacidade técnica dos agentes envolvidos na elaboração desse documento, apesar da previsão normativa da independência técnica da equipe (art. 7º, Resolução n. 001, CONAMA, de 23 de janeiro de 1986).

Essa relação de pessoalidade poderia ser modificada com a própria substanciação da atuação dos órgãos ambientais, ao passo que fortaleceria a objetividade do estudo. A fiscalização rigorosa, já no âmbito de elaboração do EIA, pode servir ao intento de torná-lo mais eficiente ao fim a que se destina: avaliar minuciosamente o projeto submetido ao processo de licenciamento.

⁷⁰ O CONAMA estabelece que o EIA: i) proceda em regra ao diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, considerando as variáveis física, biológica, socioeconômica e dos ecossistemas naturais; ii) analise os impactos ambientais do projeto – diretos e indiretos, imediatos e a médio e a longo prazos, temporários e permanentes, na instalação e operação do projeto – e das alternativas tecnológicas e de localização ao projeto, a distribuição dos ônus e benefícios sociais; iii) defina medidas mitigadoras dos impactos negativos, com descrição da eficiência de cada uma delas; iv) elabore programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; v) considere, em todas as fases, os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência (arts. 5º e 6º, da Resolução n. 001/86).

Ainda, a baixa disponibilidade de pessoal capacitado para conceder urgência aos pedidos de licenciamento e as falhas de insuficiência na infraestrutura dos órgãos ambientais são vetores contributivos ao aumento do tempo de análise dos EIA e elaboração do subsequente RIMA. Ainda, a demora na apresentação dos dados sobre o empreendimento pela equipe multidisciplinar ao órgão ambiental e as eventuais lacunas e incompletudes atrasam o parecer oficial e, conseqüentemente, todo o processo (JERONYMO; BERMANN; GUERRA, 2012, p. 200).

Luis Enrique Sánchez (2008, p. 5) esclarece que uma das falhas do EIA/RIMA é ainda o fato de que não é o espaço adequado para discutir a estratégia em relação aos impactos cumulativos dos diversos empreendimentos de uma mesma área, diferentemente da AAE. Ainda, explica o autor que avaliações como o EIA, que possuem um escopo individualizado, encontram limite na cultura técnica e na competência legal de cada departamento governamental:

Muitos projetos têm origem em órgãos ou empresas especializadas em determinada opção tecnológica. Um departamento governamental de estradas de rodagem não têm por missão propor uma alternativa ferroviária e frequentemente nem tem competência para formular esse tipo de alternativa. Inútil, portanto, pensar em exigir que este departamento considere a alternativa de transporte ferroviário cada vez que apresenta a proposta de uma nova rodovia (SANCHÉZ, 2008, p. 5-6).

Muitos EIA/RIMA são imprecisos quanto aos impactos e incertezas decorrentes direta e indiretamente do empreendimento, não se obtendo, por exemplo, precisão total na definição da área de influência ambiental do projeto, sendo as condicionantes ora fixadas despididas de eficácia ambiental. As lacunas e falhas do EIA acabam requerendo uma análise ainda mais aprofundada e criteriosa por parte do órgão licenciador, devendo ser investigada a capacidade deste ao porventura deferir licenças com base em documentos inconsistentes, bem como prestigiada quando for visionária e proativa (VIANA, 2005, p. 7; JERONYMO; BERMANN; GUERRA, 2012, p. 200).

É necessário, de maneira geral, ter-se em mente que o EIA não deve ser tido como entrave à liberdade de empreender, visto que tal interpretação seria incondizente com a própria PNMA, que em um de seus objetivos estabelece a busca da possível “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (art. 4º, I, L. 6.938/1981). A parcimônia e a prudência devem orientar seu uso, uma vez que sua elaboração envolve alto custo e complexidade (MILARÉ, 2009, p. 388).

Ainda, muitas vezes o RIMA apresenta linguagem de difícil compreensão pelo público em geral, contrariando a sua razão de existir, que é tornar viável o acesso por qualquer pessoa às principais conclusões do EIA. Se não acessível pelo público em geral, não se trata de um RIMA em sua essência, mas apenas de mais um documento dispensável no âmbito do fluxograma de papéis em que se compõe o licenciamento. Não deve ser discutida apenas a falta de empenho do empreendedor na publicização de seu conteúdo, mas também a conduta da Administração Pública de se eximir do dever de verificar a fundamentação do estudo, examinando-o em profundidade e esgotando todos os pontos passíveis de dúvida e ambiguidades.

4.5.8 Comissões tripartites e consultores independentes

Ainda, a instalação de comissões tripartites para a compreensão e aplicação das normas ambientais foi um passo à frente ante a eficiência da gestão ambiental, tendo sido implementadas com amplitude desde a gestão do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva⁷¹. Tais comissões visam fortalecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e vão ao encontro do que reza a norma extraída do artigo 23 da Constituição Federal, que estabelece competência comum entre União, Estados e Municípios para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas.

As comissões tripartites estão normatizadas na LC 140/2011, em seu art. 4º, III, dentre os instrumentos de cooperação institucional previstos para os entes federativos. Visam promover a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federados, mas, até o momento, ainda não provocaram grandes mudanças no que tange à gestão ambiental pública, necessitando de maior empenho dos seus envolvidos para que cumpram sua razão de existir.

Outra possibilidade seria a utilização de um quadro de consultores independentes, a serem consultados pela administração pública e pelo empreendedor de maneira pública, responsáveis por identificar pontos sensíveis dos projetos e sugerir melhores soluções técnicas

⁷¹ Assim: “inicialmente, pela Portaria MMA nº 131, de 3 de junho de 2004, foram instituídas as Comissões em 14 estados. [...] Na construção das agendas destas comissões têm sido tratados tanto temas nacionais de interesse comum quanto específicos, os quais necessitam da participação solidária dos entes federados para a sua consecução”. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/comiss%C3%A3o-tripartite-nacional/comiss%C3%B5es-tripartites-estaduais>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

para corrigir ou minimizar seus eventuais impactos ambientais negativos (PEDRO, 2012, p. 1). Tais consultorias poderiam vir até mesmo das próprias instituições de ensino superior públicas e particulares, desde que resguardado o caráter técnico-científico e preservada a isenção ideológica das contribuições.

A consultoria funcionaria da seguinte forma: a Administração, a expensas do empreendedor, escolheria um quadro técnico responsável por aprimorar constantemente a prática do licenciamento ambiental. Instituições de ensino superior que tenham alguma área de pesquisa voltada à gestão ambiental seriam as mais recomendadas a compor tal quadro, ao passo em que teriam a oportunidade de aplicar o conhecimento científico na prática institucional dos órgãos ambientais.

Sempre que necessário, o órgão ambiental, independentemente do nível federativo, consultaria a instituição a fim de solucionar alguma questão pontual ou conceder a determinada decisão maior embasamento científico, o que é da essência da aplicação dos princípios da precaução e da prevenção no âmbito do licenciamento ambiental. Ambas as medidas partem do pressuposto do aprimoramento do licenciamento, devendo, todavia, ser atualizadas sempre que se verificar alguma necessidade a ser preenchida a partir de aprimoramento da atuação desses consultores.

4.5.9 O empoderamento do Poder Público Municipal

Questão enfrentada normativamente pela Lei Complementar 140/2011 e com a reforma recente do Código Florestal, é a do empoderamento do poder público municipal, que por ser a mais apta esfera do Poder Executivo a conhecer as especificidades dos problemas ambientais locais, deveria ser também a mais capacitada para lidar com eles⁷². Nesse sentido, tanto empreendedores quanto ambientalistas defendem que a capacitação insuficiente neste âmbito da gestão compromete toda a base desta, o que vai de encontro à concretização da máxima de que é fundamental agir localmente para viabilizar soluções para problemas globais.

⁷² Anteriormente à LC 140, diversas prefeituras já estavam “elaborando um procedimento próprio de licenciamento, já que boa parte das novas Leis Orgânicas municipais considera a concessão de licenças ambientais um instrumento básico da política ecológica municipal e não há dúvida de que o poder de polícia local faculta aos municípios realizar esse tipo de controle” (KRELL, 2004b, p. 3773).

A implementação de programas de capacitação dos gestores públicos, sobretudo os municipais, em respeito ao princípio da subsidiariedade, segundo o qual cabe ao menor ente federativo a solução dos problemas que tiver capacidade técnica e institucional de resolver – é fundamental para se pensar em agir localmente para a correção gradual e sistemática de problemas que vão do nível local ao global⁷³, em sintonia com o papel gerenciador do Estado diante da sociedade de riscos em que vivemos.

Esse último ponto é de crucial importância para a compreensão de todo o trabalho, uma vez que a gestão de base eficiente é fundamental para todo o desenvolvimento gradual e progressivo de futuras reformas na gestão pública ambiental brasileira. Ainda, o tema vai totalmente ao encontro da análise do pacto federativo brasileiro, uma das cláusulas pétreas mais debatidas Brasil afora.

Ao preceituar o respeito às competências constitucionais para cada ente poder conceder licenças ambientais, a LC n. 140/2011 fortaleceu o respeito ao pacto federativo no âmbito das competências ambientais. Essa é a esperança de Paulo de Bessa Antunes, para o qual as incertezas regulatórias e a insegurança na proteção ambiental podem diminuir com essa nova lei (2012, p. 118). Lembra Sidney Guerra que o art. 23 da CF criou uma espécie de “federalismo cooperativo”, segundo o qual as competências são comuns e há ações previstas para cada ente federativo. Todavia, na prática, vivenciou-se no Brasil um verdadeiro “federalismo competitivo”, pelo qual a competição desnecessária entre os entes federativos apenas resultou em malefícios para a própria sociedade brasileira.

⁷³ “O Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros do Sistema Nacional do Meio Ambiente – PNC foi lançado oficialmente dia 23 de agosto de 2005 e instituído por meio da Portaria Ministerial n° 286 de 29 de setembro de 2005. O objetivo do Programa é contribuir para o fortalecimento do SISNAMA e, conseqüentemente, para a diretriz estratégica do Desenvolvimento Sustentável”. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=GESPNCGA&p=GEST_AMB>. Acesso em: 14 jul. 2012.

5 A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE) E A VIABILIDADE DA SUA APLICAÇÃO NO BRASIL

Agora, o momento é de conceituar a AAE, traçar suas características e determinar seu objeto e sua natureza jurídica. Primeiramente, serão investigadas as origens do instituto no âmbito internacional. A compreensão de suas origens e de seu estágio de desenvolvimento onde já é institucionalizada é fundamental para se defender sua inserção na realidade brasileira, analisando-se eventuais semelhanças e dessemelhanças entre as realidades comparadas.

Seu objeto será estudado a partir da pormenorização dos preceitos fundantes do processo da AAE. Em seguida, apresentaremos os enfoques e etapas tradicionais de seu processo, incluindo uma breve explanação sobre as metodologias comumente aplicadas. Ainda, saberemos do que se trata a articulação horizontal e a vertical no âmbito de avaliações do gênero, da necessidade de se fixar critérios objetivos para o processo e quais são suas limitações técnicas.

Assim, por ora, o essencial é a caracterização da AAE e a compreensão do que vem a ser a estratégia na elaboração das políticas públicas ambientais, a fim de que, posteriormente, se possa estudar a necessidade e a viabilidade da sua institucionalização na gestão ambiental pública brasileira.

5.1 ORIGENS

Em suas origens estadunidenses, defende Luís Enrique Sánchez (2008, p. 6) que a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) tinha um escopo estratégico, uma vez que a Lei da *National Environmental Policy Act* (NEPA), de 1969, que institucionalizou a AIA, já demandava a avaliação prévia de impactos das ações que pudessem afetar de maneira significativa a qualidade do ambiente humano, sejam tais ações obras e atividades ou iniciativas governamentais como planos e programas. A NEPA é considerada pioneira no sentido de privilegiar a preocupação ambiental na tomada de decisão, surgindo com ela o EIA e a AIA, influenciando diversos outros países a adotá-los. Nela, falava-se em EIA programático.

Visando aprofundar essa visão estratégica que muitas vezes era deficiente numa espécie de AIA como o EIA, na década de 1990 houve uma profusão de estudos sobre os avanços da AAE em países como Holanda e Canadá. Desde então, sua prática tem se espalhado internacionalmente. A institucionalização e a regulamentação são avançadas, sobretudo na Europa⁷⁴.

No âmbito da União Europeia (UE), apesar de já haver em alguns países a exigência da AAE, a Diretiva 2001/42/EC somente foi aprovada em julho de 2001, com entrada em vigor em 2004, que relaciona princípios gerais para que se realize avaliação ambiental de planos e programas que possam afetar significativamente o meio ambiente. Cada país pode adaptá-la de acordo com suas especificidades processuais e técnicas. A Comissão Europeia aponta que a nível local, a AAE é realizada principalmente para planejar o desenvolvimento espacial o uso da terra (2009, p. 32).

Vale salientar que enquanto na UE há a previsão específica da AAE, em outros países como os Estados Unidos, há algumas formas de avaliações que servem para o mesmo escopo daquela. Assim, nos países em desenvolvimento, verifica-se a profusão de medidas no sentido de incorporar e aperfeiçoar instrumentos que façam com que seja respeitado o conteúdo ambiental em decisões políticas.

Na Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), adotou-se no âmbito da Agenda 21 um plano mundial de ação em que se favoreciam ações e estratégias voltadas, dentre outros fatores, à integração entre meio ambiente e desenvolvimento no processo de tomada de decisões (capítulo 8 do documento final). Assim, enquanto um dos países signatários, o Brasil assumiu o compromisso de voltar seu desenvolvimento à persecução da sustentabilidade.

Dentre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2000, um se destaca para a presente pesquisa ao reconhecer a necessidade de: “(...) integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas dos países, e inverter a perda de recursos ambientais” (Princípio n. 7). Ainda, na Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo em 2002, ficou reforçado no Plano de Implementação “a importância de quadros estratégicos e tomadas de decisão equilibradas como requisitos fundamentais para fazer avançar a agenda de desenvolvimento sustentável”.

⁷⁴ A Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho Relativo à Avaliação dos Efeitos de Determinados Planos e Programas no Ambiente são símbolos dessa institucionalização (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2004 *apud* SANCHÉZ, 2008, p. 6).

Em maio de 2008, no Encontro de Alto Nível do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (DAC/OCDE)⁷⁵, foi divulgado o Guia de Boas Práticas na Cooperação para o Desenvolvimento – Aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica, onde se reconhece que as pessoas desprovidas financeiramente são as que mais sofrem com políticas, planos e programas mal desenvolvidos ou mal planejados. A AAE encontra-se no cerne da atuação propositiva da OCDE, reconhecido como uma ferramenta intrínseca ao planejamento para apoiar iniciativas de desenvolvimento (SANCHÉZ; CROAL, 2012, p. 44).

Nas duas últimas décadas, houve uma profusão de institucionalização e implementação da AAE no sentido de promovê-la como instrumento de cooperação e integração da variável ambiental no planejamento governamental para o desenvolvimento no âmbito de diversos países.

Todavia, enquanto esse fenômeno se acentua nos países mais desenvolvidos, é nos países em desenvolvimento em que se vê ressaltada a necessidade de se aplicar a AAE, ao servir ao intento de descobrir lacunas e problemas de capacidade institucional em leis e políticas específicas, além de construir o apoio público a políticas e permitir cooperação transfronteiriça sobre recursos naturais comuns, como esclarecem Luis Enrique Sánchez e Peter Croal (2012, p. 45). Ainda:

Oportunidades únicas estão sendo criadas para a melhoria a elaboração de políticas, planos e programas, por meio da integração entre meio ambiente e considerações sociais relacionadas aos mais altos níveis de decisões governamentais. Isto também proporciona novas maneiras de se alcançar um consenso sobre as prioridades e mecanismos de desenvolvimento entre os vários grupos interessados no desenvolvimento (2012, p. 45, *tradução nossa*).

Na Conferência RIO+20, a IAIA, que há muito trabalha em diversas nações pela ampla implementação da AAE e da AIA, submeteu pequena declaração em que expressamente convidava o Secretariado da Conferência e os Governos participantes a inserir na Declaração Final afirmação relativa ao reconhecimento pelos Estados da AAE e da AI como “processos efetivos de apoio à decisão de alto nível que podem apoiar a implementação

⁷⁵ A OCDE tem importante papel na cooperação com os governos nacionais a fim de promover medidas institucionais de combate à pobreza e favorecimento do crescimento econômico e da estabilidade financeira de cada Estado-nação. Suas publicações orientam a atuação no sentido de serem elaboradas com aprofundados estudos técnicos comparativos internacionais.

de um compromisso político com o Desenvolvimento Sustentável a as iniciativas da Economia Verde”⁷⁶.

Por sua vez, na Plenária 2 da Cúpula dos Povos – em defesa dos bens comuns e contra a mercantilização da vida –, ficou estabelecido, entre outras metas da agenda comum para a construção de soluções reais e novos paradigmas dos povos, a de “criar nossas próprias metodologias para avaliação de impactos ambientais, sociais, econômicos e culturais”⁷⁷, como instrumento de luta contra o modelo de produção majoritariamente vigente na atualidade que mais compromete do que garante a sobrevivência da própria natureza humana, como discutido no primeiro capítulo.

Na declaração final da Conferência Rio+20 não se encontram grandes novidades, apenas reafirmações tímidas do que já era amplamente debatido a nível internacional e em meios acadêmicos e, em sua grande maioria, já estava posto em outros documentos. Dessa forma, deixou por desejar no que tange às referências ao processo de tomada de decisão a nível governamental (SANCHÉZ; CROAL, 2012, p. 44). Há apenas uma menção direta à avaliação de impactos, na seção referente aos mares e oceanos, e outra indireta na seção de meios de implementação, nos parágrafos 168 e 275, respectivamente.

Destaque merece a proposta aceita de se estabelecer após a Rio+20 os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), tendo em vista a exiguidade do prazo para se atingir os Objetivos do Milênio (OM), qual seja o ano de 2015. Os OM adquiriram fama no sentido de que não encontraram grande efetividade, não inspirando grandes mudanças na realidade internacional.

Em março de 2014, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) se reuniu para discutir a sugestão de dez novos objetivos, traçados por um grupo internacional de especialistas de diversas áreas⁷⁸, que se diferenciam substancialmente dos objetivos do

⁷⁶ Nota da IAIA disponível em: <<http://www.apai.org.pt/m1/1326905465iaiariorio+20ptv0.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

⁷⁷ Documentos Finais da Cúpula dos Povos na Rio + 20 por Justiça Social e Ambiental, compilados pelo Professor Doutor Daniel José da Silva, do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<http://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/09/DOCUMENTOS-FINAIS-DA-CUPULA-DOS-POVOS-NA-RIO-20-POS-JUSTI%3%87A-SOCIAL-E-AMBIENTAL.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

⁷⁸ Houve consulta pública e as sugestões e o texto foi debatido pela Assembleia Geral da ONU. O material ficou aberto para consulta pública até março de 2014. Em entrevista ao Estadão, o coordenador do tema florestas da Rede, Virgílio Viana, superintendente da Fundação Amazonas Sustentável, sublinhou a maior ênfase desses objetivos sobre a causa ambiental, comparados aos objetivos do milênio, e esclareceu acerca do tom ainda genérico das proposições: “os países ainda precisam concordar com os temas. Com o amadurecimento desse processo, esperamos que sejam estabelecidas metas, prazos.” Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,onu-lanca-rascunho-de-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel,1029869,0.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

milênio por serem voltados a todos os países, não apenas aos que estejam em desenvolvimento. Nesse sentido, os ODS possuem maior relevância para o estudo da AAE, uma vez que servem de parâmetro para se projetar avaliar os fins e os meios instrumentalizadores de políticas, planos e programas, como esclarecem Luis Enrique Sánchez e Peter Croal (2012, p. 49).

5.2 OBJETO

Mas, afinal, qual é o objeto e qual é a natureza jurídica da AAE? Como ela ocorre nos países em que é legalmente institucionalizada? Tê-la por bem delineada é fundamental para que se defenda sua entrada no ordenamento jurídico brasileiro. Devem ser traçados os principais pressupostos de sua aplicação, para que não se torne apenas um instrumento despiciendo de eficácia na realidade ambiental brasileira.

O objeto de tal avaliação é “a realização de estudos para determinar as repercussões de uma ação pública nas fases preliminares de sua adoção” (LANCHOTTI, 2012, p. 217). Para tanto, a ponderação sob o viés ambiental deve ser realizada em qualquer nível de planejamento: estendendo a avaliação de impacto a leis e PPPs facilita-se o caminho rumo ao desenvolvimento sustentável.

Salienta Luis Henrique Sánchez que a expressão “avaliação ambiental estratégica” admite interpretação variada, assim como o supra debatido desenvolvimento sustentável. Por tal razão, é fundamental que a regulamentação legal e infralegal acerca desse instrumento seja precisa e clara, para que sua aplicabilidade não seja comprometida. Seus critérios devem ser técnicos e essencialmente objetivos.

Dessa forma, a AAE é um processo que instrumentaliza a aplicação do princípio da integração, o qual visa integrar variáveis ambientais aos planos de desenvolvimento econômico existentes e à própria formulação da política ambiental. Assim como a participação, a integração é elemento basilar da avaliação ambiental (GHERSEL, 2007, p. 126-127).

A AEE é o processo formalizado, sistemático e abrangente de avaliação dos impactos ambientais realizado nos níveis de decisão governamental anteriores ao da submissão de projetos à análise dos órgãos ambientais. É o sopesamento do impacto de ações e de consequências ambientais num nível mais estratégico das decisões notadamente no âmbito de

políticas, planos e programas, podendo seu âmbito ser setorial, regional ou em área programática específica.

O caráter inovador está justamente em incorporar a variável ambiental no processo de planejamento estratégico de políticas públicas, de forma a levar as considerações ambientais a serem integralmente incluídas e consideradas em tal processo, no mesmo patamar de relevância das sociais e econômicas (SILVA, 2010, p. 92-93, EGLER, p. 177). Maria do Rosário Partidário a define como:

Instrumento de avaliação de impactos de natureza estratégica cujo objetivo é facilitar a integração ambiental e a avaliação de oportunidades e riscos de estratégias de ação no quadro de um desenvolvimento sustentável. As estratégias de ação estão fortemente associadas à formulação de políticas, e são desenvolvidas no contexto de processos de planejamento e programação (2007, p. 9).

O planejamento estratégico refere-se em essência à racionalidade que modifica o processo de tomada de decisão e que se destina a modificar sua evolução tentando incorporar variáveis sociais, territoriais e ambientais aos aspectos econômicos já tradicionalmente analisados, o que, em tese, possibilita o alcance de maior como nos lembra Domingo Gómez Orea (*apud* LANCHOTTI, 2012, p. 222).

A estratégia põe-se como elemento antecessor às avaliações de projetos individuais, possibilitando que estes se ocupem da previsão, identificação e avaliação de seus impactos específicos e definição de “medidas compatíveis com as capacidades do promotor do projeto”. É indispensável à eficácia da AAE que seja integrada ao processo de tomada de decisão, uma vez que servir de mera análise não é seu escopo (SANCHÉZ, 2008, p. 5, 8).

A AAE volta-se a transformar a realidade objeto das decisões políticas. Se a forma como for institucionalizada no Brasil não permitir a realização desse objetivo, não passará de letra morta de lei, mais um instrumento com eficácia no direito comparado, mas que não modifica a realidade brasileira.

A experiência no direito comparado demonstra que o relatório que for produzido ao longo do processo deve embasar a decisão ambiental e não meramente servir de fonte de consulta, o que poderia fazê-la servir à legitimação de decisões ambientalmente insustentáveis. Maria do Rosário Partidário lembra a origem militar do termo “estratégia”, que em essência tem a ver com o estudo e o planejamento de meios para que se atinjam determinados objetivos (2007, p. 9).

A utilização da AAE volta-se essencialmente à análise global e integrada dos impactos ambientais a serem ocasionados por uma ou mais atividades ou empreendimentos do

ponto de vista das políticas públicas ambientais já existentes para a região. É um instrumento que alia o caráter político ao técnico para subsidiar a tomada de decisões com base na disponibilização de informações sobre riscos e impactos ambientais possíveis de PPPs e projetos avaliados (SILVA, 2010, p. 93). Sua função é proporcionar a criação de um contexto em que esteja menos favorecida a concretização de impactos ambientais negativos de políticas, planos e programas.

A AAE traça as tendências futuras da ação governamental em caso e descreve, necessariamente, propostas mitigadoras para que a autoridade tenha margem de escolha com opções ambientalmente sustentáveis. As modificações propostas em PPPs por meio da AAE devem ser encaradas como meios para atingir os objetivos maiores (decisões ambientalmente sustentáveis) e não como fins em si mesmos (PARTIDÁRIO, 2007, p. 11).

Quando se fala em considerar o fator ambiental na formulação de políticas, Martha S. Feldman e Anne M. Khadermian ressaltam que é útil considerar “ferramentas como a AAE como parte de um processo contínuo em lugar de como um meio para intervir contra a corrente em um processo linear” (2008, p. 64, tradução nossa). O Guia de Boas Práticas na Cooperação para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esclarece:

A AAE refere-se a um conjunto de “abordagens analíticas e participativas destinadas a integrar considerações ambientais ao nível das políticas, planos e programas, bem como a avaliar as interligações com as considerações econômicas e sociais”. A AAE pode ser descrita como uma família de abordagens que utilizam diversos instrumentos, mais do que uma abordagem única, fixa e prescritiva. Uma boa AAE está feita à medida para o contexto no qual é aplicada (OCDE, 2012a, p. 17-18).

E é esse o maior escopo da AAE: trazer a preocupação ambiental já para a etapa anterior da atuação do Executivo, a do planejamento, ao contrário do licenciamento, que é em essência forma de exercício de poder de polícia. Sua eficácia depende de ser integrada ao processo de tomada de decisão. Sua razão de existir é influenciar as decisões de políticas pública de forma a torná-las efetivamente sustentáveis. O caráter sucessivo do planejamento é fundamental para seu bom desempenho: as preocupações inerentes a cada etapa devem ser levadas em consideração na etapa que a sucede.

No Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica da Agência Portuguesa do Ambiente são definidos quatro objetivos da AAE: promover um processo de decisão ambiental e sustentável, aumentar o nível de PPPs, fortalecer e tornar mais viável a

realização de AIAs e contribuir para novas formas de tomada de decisão, agora marcada pela estratégia (PARTIDÁRIO, 2007, p. 10).

Assim, a AAE tem por escopo fazer com que as decisões governamentais tenham conteúdo menos imediatista e mais conectado com as considerações sociais, ambientais e econômicas que lhes são inerentes. As consequências já são ponderadas no próprio processo decisório e não apenas em sede da aplicação de políticas, planos e programas já formulados. É uma interpretação teleológica realizada já na tomada de decisões, em plena consonância com o princípio da sustentabilidade.

5.2.1 Enfoques e etapas

Luís Enrique Sánchez ressalta que dois enfoques são costumeiramente empregados ao estudo da AAE: um que a entende como extensão da AIA e outro que a vê como exercício de planejamento que engloba considerações sustentáveis. Esclarece o autor ainda que na primeira hipótese, analisa-se o plano ou programa e seus impactos, sendo possivelmente propostas mudanças, desde a mitigação e compensação a modificações substanciais (2008, p. 7-8).

Já sob a ótica do planejamento, na AAE o parâmetro de análise da elaboração de políticas, planos e programas é exatamente o fator ambiental, já que estes passam a ser analisados sob a ótica da sua relação para com a consecução da sustentabilidade. Em sendo analisados leis, políticas, planos ou programas, diverso será o procedimento de acordo com a espécie normativa em questão (LANCHOTTI, 2012, p. 224).

A AAE apresenta a vantagem de analisar de maneira pioneira a cumulatividade e a sinergia no âmbito dos impactos ambientais, vez que os estudos ambientais majoritariamente praticados são omissos quanto a esses aspectos, comprometendo assim a possibilidade de uma análise mais abrangente sobre a capacidade de suporte da natureza.

Por sua vez, as metodologias variam ainda de acordo com os diferentes enfoques e etapas da AAE, tema bastante técnico, cuja análise foge das pretensões do presente trabalho. Nesse sentido, Maria do Rosário Partidário propõe uma metodologia para a AAE que se volte para uma perspectiva de longo prazo, holística, transversal e muito focalizada em poucos, mas significativos, fatores de análise que são estratégicos para a decisão (2007, p. 13).

A IAIA elegeu como critérios de desempenho de uma AAE de qualidade, compreendida como aquela que efetivamente leva a decisões sustentáveis por meio de um processo democrático e com maior credibilidade e propicia AIAs mais eficazes, os seguintes: deve ser um processo integrado, orientado para a sustentabilidade, focalizado, responsável e iterativo⁷⁹. Logo, sem ser integrativo, focalizado e participativo, a AAE perde a razão de ser (SILVA, 2010, p. 93-94).

Devem ser realizadas AIAs no âmbito da AAE sempre que necessário, no caso de surgirem necessidades pontuais a serem melhor trabalhadas. Ainda, o foco deve ser esgotar o debate sobre o arcabouço técnico pertinente a delinear os cenários futuros da área avaliada e as perspectivas de mudança possíveis nas decisões de planejamento e programação, sempre ouvido o público afetado e/ou interessado. O processo deve ser transparente a ponto de que qualquer interessado possa compreender o seu desenrolar e as opções escolhidas.

A credibilidade deve ser inerente a todas as etapas do processo. Quem tiver acesso aos documentos deve ser capaz de compreendê-los, o que depende essencialmente da elaboração destes, que deve se voltar a torná-los acessíveis e claramente voltados à consecução da sustentabilidade. O Poder Público deve promover ações prévias de capacitação da população a ser consultada quando da elaboração das PPPs sobre as quais o relatório da AAE recairá.

No Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica da Agência Portuguesa do Ambiente, encontram-se estabelecidos os seguintes objetivos básicos de toda AAE:

1. Assegurar a integração de considerações ambientais, sociais e econômicas nos processos de planejamento, de programação e de elaboração de política;
2. Detectar oportunidades e riscos, avaliar e comparar opções alternativas de desenvolvimento enquanto estas ainda se encontram em discussão;
3. Contribuir para o estabelecimento de contextos de desenvolvimento mais adequados a futuras propostas de desenvolvimento (PARTIDÁRIO, 2007, p. 11-12).

O caráter iterativo da AAE é fundamental para sua boa realização, uma vez que a estratégia deve ser contínua na análise de PPPs, a fim de que se faça um acompanhamento da tomada de decisão e não apenas a influência pontual sobre o resultado destes. Esse papel da

⁷⁹ Sobre as minúcias do porquê de se elencar cada um desses critérios, verificar o documento completo, disponível em: <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1_pt.pdf>. Acesso em 20 ago. 2013.

avaliação ao longo do planejamento e da programação encontra-se consolidado nos ordenamentos jurídicos alienígenas que a instituem⁸⁰.

A AAE é um processo que se volta a auxiliar a concepção e a elaboração dos processos de planejamento e programação. Sua eficácia depende da capacidade de se adaptar ao processo de decisão, fazendo com que a sustentabilidade influencie todos os níveis decisórios. Se a AAE for tão rígida a ponto de não se flexibilizar às peculiaridades e necessidades específicas da realidade que visa relatar, não provocará grandes mudanças na realidade ambiental em que se propõe. Isso pode ser melhor exemplificado pela figura abaixo, trazida por Maria do Rosário Partidário (2007, p. 11):



Assim, as etapas básicas de uma AAE, como demonstradas no esquema acima, são: (i) definição do âmbito a ser avaliado e suas respectivas propostas, (ii) consideração de alternativas – sejam ativas ou de não intervenção, (iii) avaliação dos impactos e das propostas de mitigação considerando-os individual e cumulativamente, (iv) definição de quem serão os envolvidos e consultados e a efetiva consulta e divulgação, com transparência em todo o processo, (v) tomada de decisão fundamentada e justificada, divulgada de forma adequada, e,

⁸⁰ Nesse diapasão, estão o artigo 4º da Diretiva 2001/42 da Comunidade Europeia – “a avaliação ambiental constitui um instrumento importante de integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de determinados planos e programas que possam ter efeitos significativos no ambiente nos Estados-Membros, uma vez que garante que os efeitos ambientais da aplicação dos planos e programas são tomados em consideração durante a sua preparação antes da sua aprovação” – e o artigo 2º do Decreto-Lei português nº 232/2007 de 15 de Junho, o qual refere no preâmbulo: “a realização de uma avaliação ambiental [...] garante que os efeitos ambientais são tomados em consideração durante a elaboração de um plano ou programa [...] contribuindo assim para a adoção de soluções inovadoras mais eficazes e sustentáveis [...]”.

por fim, (vi) a previsão de propostas para que implementem as alternativas, para que sejam monitoradas e conseqüentemente avaliadas.

A AAE antecipa-se à formulação e aplicação de PPPs, identificando suas conseqüências de forma a levar a adoção dos meios mais adequados de mitigar os impactos ambientais negativos. Não se esgota no relatório produzido, uma vez que está em seu escopo maior também o acompanhamento das decisões que influenciou, requerendo mudanças a fim de adaptá-las aos objetivos primordiais sempre que necessário. Logo, a capacidade da AAE de estar atenta à mudança de contexto em que se insere e sugerir mudanças quando necessário deve ser sempre explorada por quem for responsável por sua elaboração, sob pena de a efetividade da avaliação se perder com o tempo.

O Manual da Avaliação Ambiental Estratégica do MMA traz algumas questões-chaves a serem respondidas antes e durante a realização da AAE:

- O que se quer alcançar com a decisão estratégica em causa, em que sentido e por quê?
- Quais as opções para se atingir o mesmo objetivo?
- Quais as conseqüências da decisão na sustentabilidade dos recursos de base?
- Quais as oportunidades para integrar os aspectos ambientais (biofísicos, econômicos e sociais) no processo de tomada de decisão?
- Que medidas devem ser adotadas, antes e depois da decisão, para prevenir a ocorrência de impactos negativos? (BRASIL, 2002, p. 52).

Em seguida, no mesmo Manual, o MMA sintetizou no seguinte quadro os elementos fundamentais para a implementação da AAE, independente da abordagem e da metodologia escolhida (BRASIL, 2002, p. 67):

	Elementos estruturantes	Questões fundamentais a serem respondidas
POR QUÊ	Necessidade/objetivos	<ul style="list-style-type: none"> · Por que a AAE é necessária e quais são seus objetivos estratégicos? · Existem requisitos legais a serem cumpridos?
	Valor acrescentado	<ul style="list-style-type: none"> · Por que os procedimentos de AIA não são adequados ou suficientes neste caso? · Qual o valor acrescentado que a AAE pode trazer para a tomada de decisão?
QUEM	Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> · Para quem é a AAE?

		<ul style="list-style-type: none"> · Quem verifica a qualidade da AAE? · Qual o quadro institucional para a implementação da política, plano ou programa? · Quem são os principais agentes no processo de decisão?
O QUÊ	Valores/participação	<ul style="list-style-type: none"> · Quais são os valores mais importantes para avaliação (agentes setoriais, ONGs, cidadãos, etc.)? · Quais os mecanismos para facilitar a participação pública?
	Metas Quadro de política	<ul style="list-style-type: none"> · Qual o quadro de política e os valores de referência (metas – <i>benchmarks</i>) que são utilizados para atingi-los?
COMO	Critérios	<ul style="list-style-type: none"> · Quais os critérios a utilizar na avaliação?
	Alternativas/Opções	<ul style="list-style-type: none"> · Quais as suas opções alternativas?
	Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> · Como se comunicará suas conclusões ao público e a outros agentes e como se assegurará o processo de aprendizagem contínua?
	Guias/Diretrizes	<ul style="list-style-type: none"> · Existem guias e diretrizes suficientes e disponíveis para apoiar o processo de avaliação? · Que outros são necessários?
	Controle de Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> · Como se verificará se o que foi feito está bem feito? · Como se irá monitorar a efetividade da decisão em relação aos valores importantes para decisão?

O relatório final deve ser minucioso acerca dos objetivos da política, do plano ou do programa analisado, relacionando-os com os de outros PPPs porventura já existentes e afetos à questão e com os objetivos específicos de proteção ambiental, considerando ainda os impactos, riscos, características, medidas necessárias para evitar ou diminuir a degradação, devidamente justificadas. É necessário que se preocupe, ao final, em trazer um resumo em linguagem não técnica, à semelhança do que acontece no RIMA, para que suas conclusões se tornem acessíveis a qualquer do povo.

Ao longo da elaboração da AAE, talvez se faça necessária a participação⁸¹ de entidades específicas ligadas às causas ambientais ou de áreas correlatas, que tenham conhecimento técnico sobre o meio avaliado. A institucionalização da AAE deve estar atenta também a tornar obrigatória a oitiva de tais entidades, ao passo em que, quando existam, provavelmente detêm conhecimento de detalhes relevantes e que poderiam ser deixados de lado sem a sua presença. Assim como o processo da avaliação deve ser iterativo, assim também deve ser a audiência das entidades: sempre que necessária, do começo ao fim do processo de avaliação.

Os fatores a serem considerados na AAE são todos aqueles que forem críticos à tomada de decisão, desde os naturais aos histórico-sociais pertinentes, sobretudo os de natureza técnica. Faz parte de seu escopo identificar também o momento adequado para a tomada de cada decisão e para a revisão das mesmas, quando se fizer imprescindível, a partir da noção de que um processo de avaliação deve ser entendido como “sistemática apreciação da importância, adequação, progresso, eficiência, efetividade e impactos do decorrer de uma ação” (SILVA, 2010, p. 104-105).

Logo, o processo da AAE deve se voltar a três vertentes básicas: a técnica, a processual e a de comunicação. Na primeira se traçam objetivos, metas e indicadores que permitem a realização de estudos necessários e relevantes para que se definam todos os possíveis fatores críticos fundamentais de decisão. O viés processual deve investigar o momento de decisão, a partir dos critérios elencados anteriormente de forma técnica, assegurando que a AAE cumpra-os e se inter-relacione com os processos de planejamento e programação, que se insira no âmbito das decisões destes e não apenas seja indiretamente considerada, como se fosse um parecer não vinculante.

A terceira vertente talvez seja a mais importante do ponto de vista sociopolítico: o processo da AAE deve ser orientado por forte caráter democrático e de acessibilidade, no qual se viabilizem formal e materialmente a partilha de informação e a análise de diversas perspectivas (PARTIDÁRIO, 2007, p. 20). Mais uma vez, é pertinente ressaltar que não é apenas fazer com a população tenha acesso ao conteúdo de determinadas decisões tomadas na seara ambiental, mas fazê-la compreender e participar ativamente do processo.

Os três componentes da avaliação devem ser conjugados num processo transparente e democrático, sempre. A metodologia da AAE permite sua adaptação de acordo com o contexto, graças a sua flexibilidade, mas esses tópicos são básicos para qualquer que seja a

⁸¹ O princípio da participação já foi debatido no ponto 3.2.1.

forma eleita para desenvolvê-la, vez que representam os requisitos mínimos de diferenciação da AAE de uma AIA. Como adrede demonstrado, os procedimentos metodológicos também podem variar conforme a norma a ser analisada, se lei, política, plano ou programa, vez que isso define as considerações ambientais pertinentes.

5.2.2 Flexibilidade e abertura: necessidade de fixação de critérios objetivos

A AAE possui três funções básicas: integrar as questões ambientais e de sustentabilidade ao ciclo de processos de planejamento e programação, promovendo de forma estratégica o aumento de qualidade – do ponto de vista da preservação ambiental – das decisões em sede de políticas, planos e programas futuros, bem como avaliar as opções quanto às opções e riscos ao meio ambiente e ainda validar o próprio processo da AAE como contributivo para o aumento da eficiência de processos do gênero, bem como do incremento de qualidade dos resultados destes (PARTIDÁRIO, 2007, p. 19).

Ao longo de todo o estudo, essas três funções – integração, avaliação e validação – vão se mostrar em maior ou menor grau de profunda relevância para a eficiência da avaliação. Ao passo em que uma delas for desconsiderada no desenrolar de uma AAE, todo o seu resultado poderá ser comprometido.

Ainda, uma das vantagens apontadas no uso AAE é sua flexibilidade a ponto de se adaptar a praticamente qualquer modalidade de planejamento, uma vez que o contexto de aplicação é o maior determinante de toda a estrutura do processo. Nela, diferentemente da AIA, é mais provável haver adaptações de acordo com as questões que forem postas em pauta. O essencial é que a avaliação se articule com as diferentes etapas e necessidades do processo de planejamento.

No Manual da Avaliação Ambiental Estratégica do MMA, salienta-se a diferença entre os processos de avaliação dos impactos de uma política, um plano e um programa:

Enquanto a avaliação ambiental de políticas requer abordagens mais rápidas e flexíveis, ajustadas à natureza incremental dos respectivos processos (muitas vezes quase informais), a avaliação ambiental de um plano exige, para ser eficaz, o ajuste dos procedimentos de AAE aos procedimentos de planejamento, garantindo que, em cada momento de decisão, sejam consideradas opções alternativas e apurados os seus efeitos, reintroduzindo no processo de planejamento o produto da avaliação. Já no âmbito de um programa, desde que se entenda um programa como o escalonamento temporal de investimentos e o cronograma de atividades que se

implementarão por meio de projetos de desenvolvimento, a avaliação ambiental pode ser tratada como uma abordagem muito próxima da avaliação de impacto ambiental de projetos (BRASIL, 2002, p. 22).

Tendo em vista tais funções, vê-se que a objetividade deve caracterizar o estabelecimento de critérios da avaliação, sob pena de se resvalar em sua ineficiência. Se a pauta mínima para a realização da AAE for tão subjetiva a ponto de poder restar incompreendida, pode ser que aspectos importantes sejam deixados de lado em razão de tal equívoco metodológico, o que evitado seria se a clareza e coesão marcassem os textos elaborados ao longo do processo.

Se a AAE tem como escopo avaliar o quadro ambiental relevante da área, identificando os impactos positivos e negativos – oportunidades e riscos – a ocorrer de uma forma estratégica, acompanhando o desenvolvimento das medidas estratégicas tomadas e seus efeitos na realidade, é fundamental que se respeite, em qualquer etapa, a “perspectiva ampla, holística, transversal e integrada num horizonte de longo prazo” (PARTIDÁRIO, 2007, p. 21). Nesse sentido devem também caminhar os critérios porventura estabelecidos, técnicos ou não.

O caráter participativo da avaliação é imprescindível também ao se pensar nela como processo a se realizar paralelamente ao planejamento e a programação no âmbito do Poder Público. Reforçando nesse momento a necessidade de que a AAE seja simultânea a essas etapas de atuação do Executivo, vez que se assim não o for, será apenas mais um documento que corre grande risco de ser ignorado pelas autoridades com capacidade decisória, ao passo em que peca por não ser consentâneo com as reais necessidades socioambientais que o cercam.

Ainda, é necessário destacar a relevância do uso de indicadores precisos e sérios de sustentabilidade no âmbito da AAE, uma vez que estes são voltados à análise e ao dimensionamento do estágio do desenvolvimento sustentável, sendo imprescindíveis no âmbito de aplicação de instrumentos que visem concretizar essa nova forma de desenvolvimento.

Por meio de tais indicadores, será possível monitorar o desempenho de decisões tomadas com a consideração de fatores ambientais, controlando e verificando quantitativa e qualitativamente o alcance de seus objetivos, facilitando o repasse de informações aos gestores públicos, ao facilitar a comunicação por meio da acessibilidade a dados objetivos (SILVA; SELIG; MORALES, 2012, p. 76-77).

Portanto, a AAE deve ser capaz de propiciar o acesso à informação que seja útil ao processo em que será aplicada, que por sua vez deve ser necessária e suficiente a auxiliar a tomada de decisão e que atribua legitimidade às decisões públicas (SILVA, 2010, p. 105). Para tanto, indispensável o respeito ao princípio democrático, com medidas concretas no que tange às informações disponibilizadas.

A população envolvida deve ser previamente capacitada a compreender aquilo a que terá acesso, sob o risco de apenas ratificar decisões das quais não toma verdadeiramente parte. Seja por meio de acesso por meios de comunicação, panfletos educativos, reuniões a nível municipal ou estadual, é essencial promover a instrução daquele a quem quer ser dada a palavra.

Todos os processos de avaliação ambiental em geral envolvem a aplicação dos princípios da participação e da integração, o que não é diferente na AAE. Ao inserir variáveis ambientais no debate econômico, a avaliação pressupõe a participação de envolvidos diretos e indiretos, a fim de que a consideração se torne a mais legítima possível (GHERSEL, 2007, p. 127). Ainda, há um respeito, por meio da AAE, à progressividade ambiental, isto é, à consecução de resultados ambientalmente positivos a partir da compreensão do progresso da humanidade e não a partir de sua negação (FERREIRA, 2013, p. 92).

Vê-se que é indispensável um acordo prévio sobre o alcance e os objetivos da AAE antes que ela seja de fato implementada, vez que se a sua inserção não for precedida de amplo debate e discussões detalhadas e esclarecedoras sobre suas características básicas, torna-se bastante provável que suas conclusões esbarrem em ceticismo e resistência pelos setores interessados no Brasil (SÁNCHEZ, 2008, p. 16).

5.2.3 Articulação horizontal e vertical

Encontram-se presentes no decorrer da AAE duas possibilidades de articulação: a horizontal e a vertical. A primeira se verifica com a compatibilidade entre diversos PPPs, enquanto a segunda se dá entre uma política e um plano, um plano e um programa, um programa a um projeto.

O objetivo da articulação horizontal em sede de AAE é proporcionar que políticas, planos e programas de diferentes setores governamentais possam se integrar a ponto de serem implementados de maneira não conflitante e quiçá complementar. A efetivação de tal forma

de integração é imprescindível para a eficiência de toda a avaliação ambiental estratégica, uma vez que permite a ampliação de seus efeitos, espalhados para além das políticas estritamente relacionadas à temática ambiental.

Por meio da articulação horizontal, menos comentada quando se estuda a AAE, PPPs de assuntos não correlatos diretamente à temática ambiental passam a ter suas possíveis consequências ambientais também avaliadas. Todavia, Luis Henrique Sánchez destaca as dificuldades práticas dessa forma de articulação: “(i) planos e programas setoriais poucas vezes são formulados de modo claro e sem contradições internas; e (ii) os planos já existentes (e que serão supostamente levados em conta na AAE) podem já não ser compatíveis entre si” (2008, p. 11).

Ainda assim, a expectativa sobre as possíveis mudanças que a implementação da AAE tende a acarretar é grande, vez que, a despeito de tais dificuldades, as vantagens no âmbito da formulação das PPPs são de insigne relevância. Por si só, a AAE já se apresenta em essência como uma grande aliada na busca pela sustentabilidade.

A efetividade da AAE está correlacionada ainda a sua capacidade de se compor de estudos flexíveis e adaptados a real evolução de processos políticos decisórios, ao invés de aderir meramente a procedimentos rigorosos, padronizados e detalhados que por vezes podem se mostrar impraticáveis na realidade socioambiental em análise (RUNHAAR; DRIESSEN, 2007, p. 6).

Assim como todo instrumento de gestão, sobretudo na área ambiental, a capacidade de responder de maneira eficiente e não tardia aos desafios postos é fundamental para o bom desempenho da avaliação. Essas características intrínsecas são diretamente proporcionais aos benefícios a curto, médio e longo prazo que a inserção da AAE no ordenamento jurídico brasileiro.

A longo prazo, com a institucionalização desta forma de avaliação, vê-se que o licenciamento ambiental estará condicionado ao que for previamente estabelecido em sede da AAE já existente para a região ou setor específico. Por outro lado, enquanto não houver número de AAEs suficiente para abranger a diversidade de empreendimentos e atividades que são propostos, deve-se flexibilizar sua exigência a ponto de não travar o desenvolvimento econômico sob a justificativa de se aguardar a aplicação de um instrumento ainda em fase de adaptação.

5.2.4 Limitações técnicas

Ao longo de diversos trechos do presente trabalho, reunimos vantagens na adoção da AAE pela PNMA. Por ora, faz-se pertinente também vislumbrar algumas limitações técnicas desse instrumento, ainda no intento de torná-lo mais eficiente e útil no âmbito da gestão ambiental pública brasileira. Inicialmente, por ser de aplicação muito recente, ainda não foram notadas grandes falhas em sua utilização e, com o passar do tempo, instrumentos ainda mais adequados e aperfeiçoados podem vir a surgir. Mas as que já existem devem ser apresentadas e debatidas a fim de que tal instrumento seja incorporado de maneira a ser realmente eficaz na realidade brasileira.

A AAE deve estar integrada aos processos decisórios e não ser apenas um processo dissociado da realidade política, sob pena de desaguar na inocuidade. Relacionando-se harmonicamente com outros instrumentos de gestão, a avaliação pode conciliar seus objetivos para que esteja ainda mais alinhada com o objetivo maior de se alcançar a sustentabilidade. O Manual da Avaliação Ambiental Estratégica do MMA selecionou alguns pontos a fim de sintetizar pontos que podem comprometer o bom desempenho do processo da AAE:

- equívocos sobre sua verdadeira definição e seu papel;
- razões de natureza histórica que tenham contribuído para que a tomada de decisão não seja bem conduzida;
- processos de planejamento pouco formalizados;
- percepção equivocada sobre os custos e prazos adicionais associados à sua aplicação; e
- dificuldades, por parte de algumas instituições, de promover mudanças em sua organização (BRASIL, 2002, p. 64).

Dessarte, o responsável pelos projetos licenciados submetidos à EIA passa a poder exigir, a partir da institucionalização da AAE, que PPPs da mesma área de influência sejam submetidos a tal forma de avaliação, a fim de que sejam mais objetiva e especificamente analisados os impactos ambientais – isolados ou cumulativos – dos empreendimentos existentes ou prováveis para a área.

Ponto a ser deixado bem claro é o de que a simultaneidade de uma AAE com uma AIA pode prejudicar os resultados desta, ao passo em que seu objeto é um projeto já bem delineado e que teria uma adaptação muito difícil a novas estratégias impostas por PPPs em razão de uma AAE. Ambas são complementares e devem ter seus objetos respeitados como tais, sobretudo no tocante ao momento de realização de cada uma. Logo, a AAE deve preceder à realização da AIA.

É fundamental que ela não seja utilizada na avaliação de impactos de planos e programas com soluções já finalizadas (SILVA, 2010, p. 112). Seu propósito é claro, qual seja influenciar decisões no nível de políticas, planos e programas. Se for desvirtuada de forma a tornar-se apenas uma papelada a ser preenchida e ultrapassada, será mais um instrumento ineficiente no âmbito da gestão ambiental.

Por outro lado, é importante ressaltar a possibilidade de se avaliar os impactos ambientais também de regulamentos administrativos, vez que previsões para determinado assunto ambiental podem apresentar aspectos prejudiciais a outro que somente seriam detectados por meio de uma análise específica voltada para tal fim (LANCHOTTI, 2012, p. 224).

Os processos de planejamento como se dão atualmente encontram muitas questões técnicas que podem atrapalhar a institucionalização da AAE. Esses pontos geralmente têm raízes socioculturais e/ou histórico-geográficas, que muitas vezes requer estudos precisos e minuciosos acerca das formas de vencer barreiras como regionalismos ou imediatismos para se alcançar resultados mais substanciais do ponto de vista da busca pelo desenvolvimento sustentável. É preciso adaptar tais processos, de forma a permitir que a AAE seja um instrumento útil e viável na modificação de vícios da realidade brasileira.

O uso recente e ainda tímido de tal forma de avaliação revela também a falta de informações suficientes na literatura científica nacional e internacional no sentido de corrigir e suprir eventuais falhas e omissões em sua prática (DALAL-CLAYTON; SADLER, 1999, p. 3). É fundamental ampliar as pesquisas e as investigações sobre a prática de tal instrumento nos mais diversos ordenamentos a fim de aprimorá-lo cada vez mais.

Deve-se atentar ainda para que a AAE não seja realizada em fases tão avançadas de PPPs que as modificações propostas sejam impraticáveis ou, se realizada em momento adequado, não descreva objetivos ambientais inconsistentes e essencialmente subjetivos, logo, impraticáveis.

Melhoras no próprio modelo de governança são imprescindíveis nesse caso, como a criação de redes interinstitucionais, de governança ambiental pública em que se favoreça a articulação e interlocução técnica e política entre todos os interessados e envolvidos, aferindo responsabilidades e desempenho esperado de cada um.

A capacidade para o diálogo interinstitucional marca o nível de maturidade institucional que permitirá a implementação de instrumentos inovadores como a AAE. Tal maturidade é sentida ainda quando a capacidade, os objetivos e os instrumentos de cada

instituição são bem definidos e terá reflexo direto nos processos de planejamento, implementação e avaliação de PPPs (SILVA, 2008, p. 105).

Um modelo de governança forte e eficiente é imprescindível para o bom desempenho de seus instrumentos. Dessa forma a integração pode ser amplamente favorecida no planejamento do desenvolvimento (SILVA, 2010, p. 104). Uma democracia consolidada possui mais chances de aperfeiçoar e fortalecer seus instrumentos governamentais, a curto e a longo prazo.

A AAE pressupõe inovações como o de tornar antecipadamente públicos os objetivos de PPPs, o que não é usual e requer mecanismos adequados e aptos a não comprometer o próprio processo decisório. Paulo Egler aponta, nesse sentido, para a possibilidade de se utilizar a atividade de coordenação, mediante a qual a divulgação de informações se dá por concordância ou por instrumentos mais convincentes (2001, p. 182).

Outrossim, apreende-se que o impacto da AAE nas decisões políticas a serem tomadas é proporcional também ao fato de levar em maior ou menor medida os valores e interesses das figuras centrais do processo político decisório (RUNHAAR; DRIESSEN, 2007, p. 12). Uma AAE excessivamente idealista passa a ter forte tendência a ser implícita ou explicitamente desconsiderada pelos governantes a ela submetidos, cujas preocupações geralmente põem em segundo plano fatores ambientais.

Portanto, o processo de elaboração deve considerar os futuros aplicadores das políticas, planos e programas e seus interesses diretos e indiretos, para que seja garantida à avaliação ambiental estratégica maior possibilidade de realmente conduzir à formulação de PPPs tementes à preocupação ambiental como um todo. Por outro lado, a cautela e a prudência na hora de levar em consideração o contexto decisório – e, por consequência, a *accountability* dos tomadores de decisão – são fundamentais para que o escopo da AAE não seja desvirtuado e seu objeto torne-se desde já obsoleto.

Vê-se que um instrumento de gestão com caráter fortemente democrático depende da concretização da democracia em diversas vertentes, a fim de que o cenário global em que se insira seja receptivo e favorável à efetividade. Se assim não o for, graves tendências à inocuidade serão notadas ao longo da aplicação de instrumentos como o ora analisado. Ainda, a relação entre a integração a ser respeitada pela prática da AAE a democracia é de concessões recíprocas, uma vez que o fortalecimento de uma favorece o desenvolvimento da outra.

É preciso se esclarecer que ao longo da aplicação, surgirão ainda outras variáveis a serem constantemente trabalhadas e eventualmente solucionadas. O processo de gestão

ambiental, pública ou privada, é contínuo, devendo ser buscados a atualidade dos instrumentos de forma a manter eficiente o sistema. No Relatório sobre a Experiência Recente da AAE em Países em Desenvolvimento, a OCDE sublinhou a importância de sua institucionalização não pular etapas, sendo inicialmente pouco ambiciosa para poder crescer gradativamente sob a ótica da eficiência instrumental (2012b, p. 14).

Ainda, deve-se considerar que o processo de elaboração de PPPs não é linear nem uniforme, o que faz com que haja variações também na forma da AAE de país para país, o que não será diferente no Brasil. O trabalho a ser realizado deve ser sempre cooperativo no sentido de aumentar a eficiência institucional e a possibilidade de tornar esse novo instrumento eficaz.

Ainda, ao longo de sua prática, em nenhum momento deve-se olvidar o caráter complexo da atividade de elaboração de políticas públicas. Por mais que se deseje tornar o processo da AAE objetivo e sistemático, não se deve perder de vista que as decisões que seu relatório visa embasar são políticas públicas, ou seja, conjuntos de programas, ações e atividades estatais que afetam diretamente o povo. Assim, a simplificação excessiva pode ser maléfica para o resultado que se deseja alcançar com a AAE, qual seja o de tornar mais sustentáveis as decisões governamentais em sede de PPPs.

6 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO BRASIL

Por último, é chegado o momento de determinar em que medida a AAE pode ser um instrumento aliado à eficiência do licenciamento ambiental e à consecução da sustentabilidade do desenvolvimento econômico, no que tange à proteção e preservação do bem ambiental, para que se possa verificar a viabilidade da sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro, enquanto instrumento da gestão ambiental.

Após a análise do que é a AAE e qual seu objeto, de como e quando é tomada a decisão ambiental ao se utilizá-la e de como ela ocorre no direito comparado, entre outros detalhes, pode-se, finalmente, estudá-la sob o ponto de vista da utilidade e da eficiência no âmbito da realidade brasileira, a fim de se fundamentar a defesa de sua institucionalização na realidade brasileira.

Finalmente, estudaremos o porquê de se defender essa institucionalização. Para isso, iremos fazer inicialmente uma breve comparação entre a AIA e a AAE, a fim de que possamos justificar o que ora se aduz como necessário. Demonstrada no capítulo anterior o porquê de se incorporar a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) na formulação de políticas, planos e programas públicos, de maneira a otimizar tempo e investimentos na esfera da Administração Pública, é hora de se mostrar o estágio das discussões legislativas no Brasil sobre o assunto e justificar tal escolha.

6.1 JUSTIFICATIVA

O desenvolvimento sustentável requer instrumentos que atendam aos requisitos da complexidade e da multidisciplinaridade e que partam de uma visão holística e integradora do meio ambiente para que se faça possível a conciliação entre a busca por soluções dos variados problemas ambientais e a necessidade de desenvolvimento econômico. Cada vez mais, a sociedade de riscos em que vivemos⁸² requer respostas mais rápidas e que tenham aplicabilidade mais abrangente do que a dos instrumentos de proteção e preservação ambientais tradicionais.

⁸²

A questão da sociedade de riscos foi trabalhada no item 2.1.

A construção do conhecimento não é um processo linear e uniforme. A dialética envolvida não é feita apenas de processos de identificação e coincidência de saberes, sendo, sobretudo, um lugar de dissidência, dispersão e divergência dos discursos científicos, tendentes a explicar – nunca de forma totalizante e absoluta – a realidade (LEFF, 2010, p. 173). Tal premissa é indissociável da compreensão de novos instrumentos de gestão pública ambiental, vez que se põe exatamente no sentido mais moderno e esclarecido da construção da ciência.

O reconhecimento da desordem inerente à produção do conhecimento sobreleva a relevância da constante inovação de métodos de gestão ambiental, seja pública ou privada, que devem se adequar gradualmente à crescente complexidade dos problemas ambientais. Ensina Edgar Morin que “todo sistema vivo está ameaçado pela desordem e, ao mesmo tempo, alimenta-se dela” (1979, p. 121), o que se coaduna com a efervescência do conhecimento moderno: enquanto se investiga a solução de um problema, surgem diversos outros.

Os institutos analisados no presente trabalho, quais sejam, o licenciamento ambiental e a AAE, possuem intrínseca relação com essas novas perspectivas holísticas para se encontrar soluções para a crise ambiental, vez que se põem a favor da necessidade de se colmatar lacunas emergentes na gestão ambiental pública.

O desafio que a crise ambiental atual apresenta leva essencialmente à necessidade de se considerar, como ressalta J. J. Gomes Canotilho, uma concepção integrada e integrativa do meio ambiente (2001, p. 12), segundo a qual:

A imposição de um direito ambiental integrativo postula, em segundo lugar, a passagem de uma compreensão monotemática para um entendimento multitemático que obriga a uma ponderação ou balanceamento dos direitos e interesses existentes de uma forma substancialmente inovadora. Assim, a concepção integrativa pressuporá uma avaliação integrada de impacto ambiental incidente não apenas sobre projetos públicos ou privados isoladamente considerados, mas sobre os próprios planos (planos directores municipais, planos de urbanização) (CANOTILHO, 2001, p. 12)⁸³.

Tendo em vista essas necessidades cada vez mais complexas da sociedade de riscos em que vivemos e o seu necessário gerenciamento pelo estado democrático de direito que se assenta na sustentabilidade, a gestão pública dos bens ambientais e das atividades que neles

⁸³ Nesse sentido, continua esclarecendo o constitucionalista português: “embora não seja ainda muito claro o conceito de direito integrado do ambiente (o conceito aparece sobretudo na avaliação integrada de impacto ambiental), ele aponta para a necessidade de uma proteção global e sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, patrimônio natural e construído, poluição)” (2010, p. 12).

interfirmas deve se pautar por se atualizar constantemente, buscando instrumentos cada vez mais adequados a dar respostas rápidas e eficientes às demandas ambientais. Nesse sentido, ensina Thomas Kuhn que “o significado das crises consiste exatamente no fato de que indicam que é chegada a ocasião para renovar os instrumentos” (1989, p. 90).

É tendência consentânea com a noção de desenvolvimento sustentável adotar avaliações como a AAE, que são marcadas por um processo de tomada de decisão mais responsável e transparente ao se voltar essencialmente à ponderação de consequências ambientais, sociais e econômicas no processo político decisório, como esclarecem Luis Enrique Sánchez e Peter Croal (2012, p. 50-51). Ainda, para estes autores, os principais desafios internacionais pós-Rio+20 são:

- (1) Manter os ganhos adquiridos e construir sobre os progressos alcançados ao mostrar as muitas contribuições da AI para melhores decisões, isto é, decisões onde AI faz a diferença, como evitar impactos e alcançar a efetiva mitigação e compensação.
- (2) Expandir a AI para abranger iniciativas que potencialmente afetem bens comuns globais – particularmente os oceanos e mares para além da zona costeira.
- (3) Consolidar a AAE em jurisdições onde já provou ser bem sucedida e expandir a sua aceitação em lugares onde a sua contribuição não foi ainda totalmente apreciado.
- (4) Expandir tanto projetos e avaliações estratégicas da perspectiva de "não fazer mal" para a de "fazer o bem" ou "garantir ganho líquido".

Para que as decisões públicas mantenham efetiva consonância com seu objetivo maior de concretizar o desenvolvimento sustentável, é fundamental que as variáveis econômicas, sociais e ambientais sejam consideradas em todos os níveis e momentos do planejamento (LANCHOTTI, 2012, p. 220). Se assim não o for, poderemos ter políticas, planos e programas que considerem esses três fatores de forma estanque e que podem conflitar quando comparadas conjuntamente exatamente por essa desagregação em sua formulação.

A consideração tardia do fator ambiental – somente em sede de licenciamento de determinada atividade ou empreendimento – tem-se mostrado insuficiente para se cumprir o objetivo preservacionista do bem ambiental, nascendo daí a necessidade de se implantar instrumentos como a AAE, como estudamos mais detalhadamente quando da comparação entre o licenciamento e a avaliação ambiental estratégica.

É fato que “qualquer órgão ou entidade pública pode inserir a questão ambiental em seu processo decisório, mas isso não transforma tal exigência em instrumento da política nacional do meio ambiente” (BIM, 2013, p. 4). Assim, a dita roupagem de instrumento

modifica a própria credibilidade e o caráter vinculativo do instituto, que, uma vez normatizado e incluso no rol de instrumentos da PNMA, tende a ter maior eficácia e a apresentar resultados mais significativos no contexto da gestão ambiental.

J. J. Gomes Canotilho aponta que instrumentos como a AAE implicam uma revisitação do próprio princípio da legalidade para uma aplicação que possa efetivamente modificar a realidade na qual se aplica. Assim, regras de caráter jurídico devem se articular com as particularidades da situação concreta de atuação, fenômeno que o constitucionalista português chama de “elasticidade situativa” do princípio da legalidade, substituindo-se, ainda, uma eventual “polícia de pormenores” por um sistema que analise os resultados alcançados (2001, p. 12).

Assim, vale esclarecer que a AAE não condiciona políticas públicas, o que fugiria do seu escopo e de sua razão de existir. Ela visa tornar a decisão que as escolhe mais estratégica, ao considerar as variáveis social e ambiental no processo de produção das políticas ambientais e não somente em sua aplicação (MACIEL, 2011, p. 466). Isso é o que tem sido propagado na ordem jurídica internacional e deve ficar claro na institucionalização e na aplicação da AAE na gestão ambiental brasileira.

Tendo em vista o mérito das estratégias escolhidas em políticas, planos e programas a nível governamental, a AAE se põe como o momento de se “julgar” o prosseguimento de tais estratégias, analisando e demonstrando eventuais direções mais adequadas para os objetivos gerais postos (PARTIDÁRIO, 2007, p. 12).

O aprimoramento das técnicas de planejamento é passo inevitável a ser dado por todas as sociedades e economias complexas modernas: “o planejamento moderno é essencialmente participativo e dialógico. [...] Certamente, esse tipo de planejamento tem um futuro brilhante pela frente” (SACHS, 2008, p. 33). Avaliações como a ora estudada estão em perfeita consonância com este escopo.

Logo, defende-se a adoção da AAE de forma a permitir o pensamento integrado do planejamento de grandes obras de infraestrutura, ao identificar os impactos de maneira integrada e não isolada, incorporando a variável ambiental já no início das formulações das políticas, planos e programas, contribuindo para que se tornem mais céleres os futuros processos de AIA nos projetos específicos (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 180).

Ainda, a AAE vai também ao encontro do que a ISO 14001 entende serem as etapas básicas de uma gestão ambiental eficaz, quais sejam o planejamento, a execução, a

verificação e a ação. Vê-se que estes quatro passos são indispensáveis ao se pensar em gestão e devem ser seguidos à risca tanto por entes públicos como privados.

Vale a pena colacionar o resumo dos benefícios da AAE ilustrado pela OCDE em seu Guia (2012a, p. 42):

- A AAE pode salvaguardar os valores e oportunidades ambientais, dos quais todas as pessoas dependem, particularmente os pobres, e desta forma promover a redução sustentada da pobreza e o desenvolvimento.
- A AAE pode melhorar o processo de tomada de decisão ao nível das políticas, planos e programas, e dessa forma melhorar os resultados para o desenvolvimento, ao:
 1. Apoiar a integração do ambiente com o desenvolvimento.
 2. Fornecer evidências ambientais para apoiar decisões informadas.
 3. Potenciar a identificação de novas oportunidades.
 4. Prevenir erros dispendiosos.
 5. Promover o envolvimento do público na tomada de decisão, para uma melhor governação.
 6. Facilitar a cooperação transfronteiriça. (*sic*)

Sob a ótica da ISO 14001, o primeiro passo visa ao estabelecimento de objetivos e de processos necessários à consecução dos resultados consoantes à política ambiental a ser posta em prática, seguido da implementação de tais processos e da monitoração e medição do andamento destes de acordo com a política ambiental, seus objetivos, metas e requisitos legais ou infralegais e do relato de resultados e, por fim, da ação contínua que objetive a melhora do desempenho do sistema de gestão ambiental (ABNT, 2004, p. 6).

Ainda, no Manual de Avaliação Ambiental Estratégica do Ministério do Meio Ambiente, colacionou-se importante quadro extraído do Estudo Internacional da Eficácia da Avaliação Ambiental (SADLER, 1996 e 1998 *apud* BRASIL, 2002, p. 13), no qual são visualizados claramente os benefícios da AAE:

Apoiar o processo de promoção do desenvolvimento sustentável	Fortalecer e facilitar a avaliação de impacto ambiental de projetos
<ul style="list-style-type: none"> · Decisão que integra aspectos ambientais e de desenvolvimento · Formulação de políticas e planos ambientalmente sustentáveis · Consideração de opções e alternativas ambientais melhores e mais praticáveis 	<ul style="list-style-type: none"> · Identificação, o mais cedo possível, dos impactos potenciais das políticas, planos e programas de governo e dos efeitos ambientais cumulativos das ações e projetos necessários à sua implementação · Consideração das questões estratégicas relacionadas à justificativa da necessidade e às propostas de localização dos futuros

	projetos <ul style="list-style-type: none"> · Redução do tempo e dos recursos necessários à avaliação de impacto ambiental de projetos individuais
--	---

Por fim, vale ainda ressaltar que a AAE possui objetivos afins com o Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, também instrumento da PNMA (art. 9º, inc. II), visto que este visa desenvolver “um processo de avaliação do uso do território que venha a considerar, de forma efetiva, no processo de tomada de decisão a integração dos domínios econômico, social e ambiental”, fazendo com que a institucionalização da AAE seja favorecida e favoreça o ZEE (EGLER, 2001, p. 187).

6.2 A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA E A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS

Tanto a AIA quanto a AAE visam analisar impactos e riscos ambientais. Inicialmente, a AIA voltava-se a critérios de engenharia e de economia. A ênfase às consequências sociais e ambientais dos projetos e à análise pública do projeto veio progressivamente e hoje já possui significativa relevância no âmbito da elaboração do EIA, por exemplo. Todavia, vê-se que, comparado à AAE, o EIA apresenta algumas insuficiências numa perspectiva mais ampla da análise de riscos ambientais.

Enquanto a AAE se volta a projetos específicos e contém propostas e medidas certas, a AIA se refere a estratégias e a incerteza a caracteriza, pois seu objeto está necessariamente no futuro. A primeira se põe a investigar estratégias antecessoras a uma decisão, de forma a embasá-la, enquanto a outra avalia um projeto já elaborado. Partindo dessas premissas, Maria do Rosário Partidário as diferencia na seguinte tabela, copiada pela singularidade de sua didática (2007, p. 13):

Algumas diferenças fundamentais entre AAE e AIA	
Em AAE	Em AIA

A perspectiva é estratégica e de longo prazo	A perspectiva é de execução e de curto e médio prazo
O processo é cíclico e contínuo	O processo é discreto, motivado por propostas concretas de intervenção
Não se procura saber o futuro, o objetivo é ajudar a construir um futuro desejável	O projeto de intervenção tem que ser conhecido com o nível de pormenor adequado
A definição do que se pretende fazer é vaga, a incerteza é enorme e os dados são sempre muito insuficientes	A definição do que se pretende fazer é relativamente precisa e os dados são razoavelmente disponíveis ou podem ser recolhidos em campo
O seguimento da AAE faz-se através da preparação e desenvolvimento de políticas, planos, programas e projetos	O seguimento da AIA faz-se através da construção e exploração do projeto
A estratégia pode nunca vir a ser concretizada uma vez que as ações previstas em planos e programas podem nunca ser executadas	Os projetos sujeitos à AIA são executados, uma vez assegurada a sua viabilidade ambiental

Assim, as principais diferenças entre a AIA e a AAE são a limitação territorial – mais precisa na primeira –, a existência de detalhes – mais provável em projetos do que em planos –, o tempo de implementação – que costuma ser longo no que tange a PPPs – e, por fim, o processo de decisão, que envolve geralmente menos pessoas no processo da AAE do que no de um EIA mais complexo, por exemplo (Wood e Djeddour, 1992, *apud* SANCHÉZ, 2008, p. 8-9). Outrossim, as consequências das escolhas públicas têm sido pautadas cada vez mais por compromissos globais do que metas exclusivamente nacionais (AYALA, 2012, p. 112).

Na declaração submetida pela IAIA ao Secretariado da Conferência Rio+20 e aos Governos participantes, mencionada no item 5.1, havia, entre outras, as seguintes considerações, baseadas na implementação da AAE e da AIA amplamente difundida no planejamento setorial em mais de cem países:

- A AAE e a AI ajudam a assegurar que as políticas de alto nível, os programas e os projetos são desenhados e implementados com resultados

mais sustentáveis, ao mesmo tempo que reduzem a pobreza e contribuem para os objetivos da economia verde.

- A AAE e a AI trabalham para assegurar que as atividades de desenvolvimento de setores individuais complementem outros setores em vez de os prejudicar. A AAE e a AI permitem uma forma sistemática de minimizar os resultados potencialmente negativos e de potenciar os benefícios, o mais cedo possível no ciclo de política, programa e projeto.
- A AAE e a AI são utilizadas para detectar lacunas legislativas e em políticas que poderiam dificultar o desenvolvimento sustentável.
- Quando os processos de AAE e de AI estão enraizados em ministérios chave ou intersetoriais, os projetos aprovados e implementados foram submetidos a um rigoroso filtro de sustentabilidade, no qual os custos sociais e econômicos foram examinados.
- A AAE e a AI, apoiadas em processos participativos, asseguram que os processos de desenvolvimento são inclusivos e dão voz aos mais vulneráveis na sociedade.
- A AAE e a AI podem alertar os decisores para riscos, melhorar o envolvimento da comunidade, incorporar o conhecimento tradicional e facilitar a cooperação entre setores e através de fronteiras, antes de decisões estratégicas serem adotadas.
- Os resultados da AAE e da AI são usados para informar o desenvolvimento de futuras propostas. Também informam os processos correntes de decisão numa determinada entidade geográfica como um país, uma província ou uma bacia hidrográfica, incluindo bacias partilhadas e transfronteiriças.
- O apoio político ao desenvolvimento sustentável e à Economia Verde, que constituem objetivos centrais da Rio+20, podem ser melhorados se os países aproveitarem todas as vantagens de instrumentos existentes como a AAE e a AI.

A própria AAE tem como grande motivadora as limitações naturais do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Em relação à AIA, a AAE não é verdadeiramente uma novidade, mas especifica seu objeto e o diferencia de forma a tornar-se um instrumento inovador e necessário no cenário da gestão ambiental. A AIA tem natureza reativa enquanto que a AAE é eminentemente pró-ativa (EGLER, 2001, p. 178).

Apesar de o art. 6º, II, da Resolução CONAMA 01/86 impor a avaliação das propriedades cumulativas e sinérgicas do empreendimento como elemento necessário do EIA, não se vê na prática a aplicação real de tal previsão. Ainda, as previsões do art. 5º da mesma Resolução no sentido de o EIA definir a área de influência, considerar a bacia hidrográfica em que se insere e os PPPs da área de influência são constantemente deixadas de lado na prática da feitura do EIA.

Até nos melhores EIAs há dificuldade se analisar profundamente as alternativas tecnológicas e de localização e de se verificar detalhadamente os impactos cumulativos e os indiretos (SÁNCHEZ, 2008, p. 4). Não é escopo do EIA analisar as implicações da instalação de determinado empreendimento em conjunto com as implicações de outro empreendimento. Sua análise é individual e forçá-lo a algo diferente seria desvirtuar sua natureza.

Em relação à AAE, o EIA se dá numa etapa tardia do planejamento. Não há como se falar na possibilidade de um EIA determinar a elaboração de uma política pública, por exemplo. Seu objeto é específico sobre o empreendimento individualizado. É nessa insuficiência que não pode ser reparada, uma vez que uma modificação no objeto desse estudo descaracterizaria sua própria natureza, que adquire relevância singular a AAE.

Políticas, planos e programas não se confundem com projetos, bem como o que se faz no âmbito da AAE não pode ser feito no EIA. Naquela o processo avaliatório é contínuo e destina-se a prover informações sempre que necessário, enquanto nesse há um início e um final bem definidos e a mitigação de impactos possíveis ou prováveis é o maior escopo.

A AIA possui por objeto um projeto já que foi submetido à análise da autoridade ambiental. Já a AAE visa embasar as políticas, planos e programas que todo objeto terá que respeitar para ser aprovado. Já existe um projeto suficientemente preparado e sua viabilidade já foi amplamente estudada, cujo questionamento poderia prejudicá-la. Como se vê, os momentos de realização de cada um são temporalmente diversos. Uma se mostra pontual, enquanto a outra é abrangente e vincula o primeiro. Enquanto a AIA de projetos não encontra a opção da não execução, a AAE se põe num nível tão primário que embasa a própria formulação do seu objeto de análise.

Por outro lado, a AIA de projetos já desperta o aumento da consciência ambiental em geral, fazendo com que futuras propostas se voltem a ter um embasamento de maior aceitabilidade ambiental, minimizando os impactos ambientais negativos que porventura viriam a causar (GHERSEL, 2007, p. 130).

A multidisciplinaridade – já trabalhada no ponto 3.7 – é essencial para a compreensão dos institutos estudados no presente trabalho. A AAE possibilita a integração de diversas áreas do conhecimento para a construção de uma análise mais completa sobre os diversos impactos causados por mais de um empreendimento ou atividade na mesma área. É a maior oportunidade de se fazer um estudo multidisciplinar sobre determinada área. A AAE considerará fatores físicos, químicos, biológicos e socioeconômicos do meio ambiente, e as respectivas interações.

Nos EIAs mais complexos, há a sua realização por uma equipe multidisciplinar, como já analisado, mas isso não implica num estudo que vá além das fronteiras do empreendimento ou atividade que é seu objeto. Já na AAE, a multidisciplinaridade é imprescindível para que esta análise tenha repercussão real na construção das PPPs. Nesse sentido, considerar-se-á a realidade social como totalidade, na qual devem ser considerados

fatores objetivos e subjetivos para as considerações necessárias à busca de soluções para a os problemas inerentes à relação do homem moderno com a natureza.

Outrossim, ao deferir um pedido de licença ambiental ou ao divulgar ou atualizar o relatório de uma AAE, a autoridade ambiental deve estar ciente não apenas do conteúdo de sua decisão, mas de que realizou uma insigne ponderação sobre os interesses contraditórios em questão. Em ambas as situações, é fundamental que haja um caráter de continuidade, no sentido de que o Poder Público tenha consciência de que seu papel não se esgota com a emissão de um documento.

Há diversas vantagens a serem adquiridas na seara do processo de licenciamento ambiental com a institucionalização da AAE, uma vez que uma análise dessa natureza realizada com dados atualizados, baseada em perspectivas intrinsecamente sustentáveis pode vir a tornar muito mais céleres e simplificados diversos processos para a concessão de licenças ambientais, cuja eficiência não se galgará apenas em termos procedimentais, mas de cumprimento do fim precípuo de preservação e proteção ambientais.

Esse escopo mais abrangente que é omitido no EIA por falta de previsão para tanto agora encontraria espaço para discussão em sede da AAE. Trata-se de uma evolução em relação à AIA que se torna razoavelmente necessária em face das próprias falhas e incompletudes desta (GHERSEL, 2007, p. 132).

Eduardo Fortunato Bim argumenta que a vantagem da AAE no que tange aos empreendimentos que dispensam EIA, mas cujos impactos cumulados com os impactos de outros empreendimentos poderiam ser analisados em uma AIA mais rigorosa (2013, p. 9). Todavia, pela própria tradição de atuação dos órgãos ambientais brasileiros, vale questionar como tornar obrigatória essa exegese mais precisa e cobrar uma atuação diferenciada de tais órgãos. No contexto brasileiro, a solução parecer ser a imposição de uma nova metodologia, objetivamente, e não uma cobrança subjetiva que possa ser contornada.

Vale esclarecer que a AAE não é substituta do EIA, ao abordar impactos que geralmente não são explorados neste estudo – os cumulativos e sinérgicos e de grande escala, trabalhados no item 3.6.1 – e, ainda, acaba refinando o escopo do EIA e de estudos afins e reduzindo o tempo e custo destes, podendo ser aplicada independentemente de uma AIA (Nooteboom, 2000 *apud* SANCHÉZ, 2008, p. 10). Nesse diapasão, esclarecedora a seguinte ideia:

As avaliações individuais de projetos frequentemente suscitam controvérsias públicas nas quais os questionamentos muitas vezes se referem a decisões tomadas anteriormente ou correm da mera continuidade de políticas já

estabelecidas e cujas consequências ambientais já são conhecidas. A avaliação de projetos é feita sem levar em conta boa parte dos impactos cumulativos ou sinérgicos, ou alguns dos mais importantes impactos indiretos, cuja mitigação requer ação governamental coordenada ou mesmo novas leis e instituições (SÁNCHEZ, 2008, p. 4-5).

Por outro lado, o cotidiano da gestão ambiental tem demonstrado que muitas vezes o RIMA apresenta linguagem de difícil compreensão pelo público em geral, contrariando a sua razão de existir, que é tornar viável o acesso por qualquer pessoa às principais conclusões do EIA, como trabalhado no item 4.5.7. Tal fato que deve ser evitado quando da realização de possíveis e futuras AAEs e na elaboração de seu relatório final.

Vê-se que a institucionalização da AAE é bastante vantajosa para o próprio contexto em que virão a se inserir eventuais EIAs, uma vez que por meio dela são melhor analisados os impactos ambientais cumulativos potencialmente gerados por projetos diferentes. Assim, a AAE não só antecipa um cenário, delineando riscos ambientais, mas também já o esmiúça para que seja fonte de mudanças positivas na seara dos projetos com impactos ambientais.

Com a institucionalização da AAE, com seu objeto e escopo mais abrangentes do que o do EIA, a resolução de problemas pontuais deste estudo seria facilitada, mormente sob a ótica do Poder Público, uma vez que leva à elaboração de políticas, planos e programas mais condizentes com uma visão holística das questões ambientais, tanto sobre os impactos positivos quanto dos negativos. A visão integrada traria um enfoque inovador aos posteriores estudos com objetos individualizados.

Ainda, em todo o mundo, verifica-se que, apesar de a AAE ser institucionalizada em diversos países, ainda é diminuto o número de leis, políticas, planos e programas que se submetem a avaliações de impactos ambientais (LANCHOTTI, 2012, p. 222), o que reflete a ainda tímida consciência ambiental geral.

6.3 O DEBATE SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o Projeto de Lei nº 4996/2013, apenso ao Projeto de Lei n. 261, de 2011, cuja autoria é do Deputado Marçal Filho⁸⁴, até o presente

⁸⁴ Tal projeto já havia tramitado na Câmara dos Deputados, sob o n. 2072/2003, proposto pelo Deputado Fernando Gabeira, tendo obtido, inclusive, parecer favorável no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Foi arquivado, todavia, em 01 de fevereiro de 2011 em razão do fim da legislatura, com base na norma extraída do artigo 105, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Informação disponível em:

momento em trâmite na Câmara dos Deputados, prevê uma alteração na PNMA de forma a inserir disposição sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. O Projeto de Lei nº 261 foi aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável por unanimidade. Em relação ao Projeto de Lei nº 4996/2013, é indispensável colacionar o seu texto a fim de se discutir suas implicações na realidade da gestão ambiental pública quando de sua eventual aprovação:

Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

...

XVI – a avaliação ambiental estratégica.

Art. 12-A. Ficam os órgãos da administração pública direta e indireta responsáveis pela formulação de políticas, planos ou programas obrigados a realizar a avaliação ambiental estratégica, contemplando os aspectos ambientais, sociais e econômicos.

§ 1º Entende-se por avaliação ambiental estratégica o conjunto de atividades com o objetivo de prever, interpretar, mensurar, qualificar e estimar a magnitude e a amplitude espacial e temporal do impacto ambiental potencialmente associado a uma determinada política, plano ou programa, tendo em vista:

I – a opção por alternativas tecnológicas ou locais que mitiguem os efeitos ambientais, sociais e econômicos adversos;

II – a proposição de programas e ações compensatórias dos efeitos ambientais, sociais e econômicos adversos;

III – a sinergia entre as diversas políticas, planos e programas previstos nas bacias, biomas, regiões e outras áreas de influência;

IV – a cumulatividade dos impactos ambientais, sociais e econômicos das políticas, planos e programas previstos em uma mesma área de influência.

§ 2º A realização da avaliação ambiental estratégica não exime os responsáveis de submeter os empreendimentos que integram as políticas, planos ou programas ao licenciamento ambiental exigido na forma do art. 10, sem prejuízo das demais autorizações necessárias.

§ 3º As alterações significativas do conteúdo de políticas, planos e programas também ensejam a realização de avaliação ambiental estratégica.

Art. 12-B. A avaliação ambiental estratégica observará as seguintes diretrizes:

I – a avaliação abrangerá todo o processo de formulação da política, plano ou programa;

II – as metodologias analíticas a serem aplicadas na avaliação serão definidas pelos órgãos responsáveis pela formulação da política, plano ou programa, observados os parâmetros básicos definidos em regulamento;

III – serão asseguradas na avaliação:

a) ampla publicidade das atividades desenvolvidas, e de seus resultados;

b) participação da população afetada pela política, plano ou programa.

Parágrafo único. Os atos de publicidade e a participação da população afetada, de que trata este artigo, não exime o responsável/empreendedor das

exigências inerentes à legislação que rege o licenciamento ambiental, notadamente no que diz respeito à audiência pública.

Art. 12-C. O resumo das atividades desenvolvidas no âmbito da avaliação ambiental estratégica, e de seus resultados, será consolidado no Relatório de Avaliação Ambiental (RAA), ao qual se dará publicidade.

Parágrafo único. Quando requerido por órgão ambiental integrante do SISNAMA, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos, será realizada audiência pública para discussão do RAA, na forma do regulamento.

O Projeto é vanguardista no sentido de colocar a avaliação como responsabilidade do próprio agente formulador da PPP e não o órgão ambiental, como costuma acontecer. Assim, respeitado estará o escopo de fazer o processo de tomada de decisão ser mais sustentável e não de apenas introduzir mais um papel para os órgãos ambientais já tão sobrecarregados. São as instituições regularmente constituídas que tomarão as decisões com base na razoabilidade e proporcionalidade em termos ambientais (GHERSEL, 2007, p. 145).

Ainda, o Projeto de Lei nº 4996/2013 prevê ainda:

Art. 3º O licenciador deverá exigir, no processo de licenciamento prévio de empreendimentos similares ou conexos, ou situados na mesma área de influência, que as políticas, planos e programas, públicos ou privados, que lhes deram origem, sejam submetidos à avaliação ambiental estratégica.

§1º Constatada a viabilidade ambiental das políticas, planos e programas submetidos à avaliação ambiental estratégica, o licenciador pode emitir a licença prévia, de forma motivada e observados os ritos e demais formalidades previstas na legislação que rege o processo de licenciamento ambiental, com ênfase na publicidade dos atos, na realização de audiências públicas e no estabelecimento de condicionantes ambientais.

§2º Os empreendimentos, estabelecimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, sujeitam-se a uma ou mais audiências públicas.

§3º A avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas, também deverá promover uma ou mais audiências públicas, segundo norma estabelecida por resolução do Conama.

Nesse Projeto, entretanto, já são apontadas algumas falhas, como aponta Elton Ghersel: não se cominam penalidades à política, plano ou programa que deixar de ser objeto de AAE, fazendo uso da norma penal inserta no art. 68 da Lei 9.605/1998. O Projeto se abstém ainda de comentar a capacitação técnica dos órgãos da administração, os meios de se realizar o diálogo interinstitucional e, ainda, de mecanismos de revisão externa dos resultados da avaliação. Outrossim, a previsão da participação popular é genérica e tende, como grande parte dos textos normativos que a preveem, a resvalar na inocuidade, caso não seja efetivamente viabilizada. Por fim, não há menção à submissão das propostas legislativas à AAE (2007, p. 146).

Ponto que deve ser regulamentado pela futura mudança legislativa capitaneada pelo Projeto de Lei n. 261, de 2011, é o dos custos. Que caberá ao Poder Público, isso é notório, mas qual será a forma de custeio dessa nova atividade? De onde exatamente virá tal verba em cada ente federativo? E quais são as perspectivas para que tal atividade seja tão pouco dispendiosa quanto possível? Para que a proposta tenha mais chance de efetividade, deve-se deixar detalhado e especificado como se dará o financiamento em cada nível federativo⁸⁵. Nesse ponto versou o parecer bastante resumido do Deputado Roberto Balestra, pela desaprovação de tal Projeto, o qual foi seguido por unanimidade pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

[...] Embora a “avaliação ambiental estratégica” que a proposição em tela pretende estabelecer seja bastante imprecisa com relação aos resultados que pretende alcançar, são inequívocas as mazelas a que dará origem, notadamente o incremento dos gastos públicos e do assembleísmo para debate de mais um instituto de política ambiental, no caso o Relatório de Avaliação Ambiental – RAA, que virá se sobrepor aos mecanismos já concebidos para proteção do meio ambiente.

Todavia, há de se pensar que, diversamente do EIA, a AAE não implica em um estudo tão detalhado a ponto de se esmiuçar tecnicamente diversas alternativas ou modelações a partir de dados obtidos de maneira cara ou sofisticada, visto que a discussão nessa forma de avaliação é marcada por maior abstração do que a que ocorre naquele estudo. Enquanto na AAE, a cooperação interinstitucional e a participação pública são determinantes fundamentais para seu sucesso, no EIA a precisão técnica e a clareza fazem-se mais relevantes.

A OCDE aponta que o financiamento por um grupo múltiplo de doadores é uma boa alternativa que mostra vantagem no sentido de coordenar os esforços de acordo com as especificidades de cada doador. Ainda, necessário se ressaltar a relevância de parcerias público-privadas efetivas (OCDE, 2012b, p. 14).

Ainda, o próprio Ministério do Meio Ambiente (MMA) já reconheceu a necessidade de se inserir a AAE no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, determinando-se as responsabilidades de órgãos e instituições encarregadas da formulação de política e do planejamento, além dos âmbitos de realização e revisão do processo, das fontes de recursos para as decisões do papel dos órgãos e instituições e das formas de consulta a grupos

⁸⁵ Interessante trabalho sobre o tema é a Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Transportes, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, de Paula Mendonça Arruda, intitulada “O uso da avaliação ambiental estratégica como forma de promoção do desenvolvimento sustentável municipal: a utilização dos *royalties* de petróleo”, no sentido de investigar como a AAE pode fornecer “insumos que possibilitem uma decisão mais sólida dos representantes locais sobre desenvolvimento municipal, tendo como principal fonte de financiamento o montante arrecadado de *royalties* petrolíferos municipais” (2012, p. 62).

interessados, como divulgado no Manual de Avaliação Ambiental Estratégica (BRASIL, 2002, p. 68).

Por meio de tal documento, o MMA objetivou despertar o interesse de outros setores governamentais e da iniciativa privada para este novel instrumento de gestão ambiental e ainda dar ensejo ao seu desenvolvimento no âmbito acadêmico e governamental. Esse reconhecimento é um sinal inegável de que a mudança legislativa é esperada no âmbito do Executivo. Em todo o documento é destacada a atual situação política-institucional brasileira como favorável à introdução de novas metodologias como a AAE no processo político decisório, sobretudo quanto a políticas públicas. São apontados como benefícios mais relevantes da AAE “a contribuição para um processo de sustentabilidade, a geração de um contexto de decisão mais amplo e integrado com a proteção ambiental e a melhor capacidade de avaliação de impactos cumulativos” (BRASIL, 2002, p. 13).

A abordagem estratégica se refere, inicialmente, à definição clara de que visão está sendo e deve ou não continuar a ser adotada (decisões preferencialmente sustentáveis do ponto de vista ambiental), de quais são os objetivos e as metas a serem alcançados (a curto e a longo prazo, específicos e gerais) e os indicadores de seguimento. Em segundo lugar, requer ainda a flexibilidade e a cultura estratégica decisória para que alterações de contexto de aplicação tenham respostas rápidas e eficazes (PARTIDÁRIO, 2007, p. 12).

Vê-se que a obrigatoriedade da realização da AAE é do Poder Público e é totalmente desvinculada da exigência do EIA. Ou seja, o objeto do EIA é específico e diverso de uma eventual AAE existente. Não se trata de mais uma atribuição ao empreendedor. É, em essência, um instrumento com objeto diverso do que aqueles normatizados na PNMA. Assim, não há espaço para se dizer que, por meio de interpretação extensiva da Lei n. 6.938/1981, pudéssemos considerar aceitável a prática da AAE sem sua inserção explícita no rol dos instrumentos da gestão ambiental pública brasileira.

O desenvolvimento e a aplicação de institutos como o da AAE vai ao encontro das disposições gerais da PNMA, sobretudo no que tange à competência administrativa da União, como na previsão de seu papel de “promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos” (art. 7º, VI, LC 140/2011), intrinsecamente relacionado ao seu papel de implementar de maneira eficaz os instrumentos da PNMA.

A aplicação eficaz da AAE pressupõe um quadro político estável e linhas de orientação bem definidas, para que não seja elaborada a partir de preceitos vagos visando alcançar resultados etéreos (PARTIDÁRIO, 2007, p. 12). O contexto de aplicação deve ser

bem estudado, sob as óticas diversas que possuam relevância para a situação em análise, para que se evitem traçar perspectivas incongruentes ou dissociadas das necessidades reais existentes.

Ainda, metas e objetivos devem ser factíveis, sob pena de se perder a utilidade de todo o processo da AAE. Como trabalhado no item 3.2, além da elaboração de PPPs sob o enfoque da sustentabilidade, é fundamental também que se monitore sua concretização, revisando o que for necessário sempre que possível, de forma a não deixar com que o relatório da avaliação realizada se torne obsoleto com o passar do tempo.

Para que a institucionalização da AAE no Brasil condiga com as necessidades da realidade socioambiental e econômica em que irá se aplicar, a abordagem deve seguir os padrões “*top-down*” e “*Deep SEA*”: inicialmente consideram-se os objetivos gerais de sustentabilidade para em seguida se avaliar os objetivos específicos e o processo da AAE contesta o próprio processo político respectivo e seus aspectos institucionais pertinentes, não se reservando apenas à tentativa de inserção do aspecto ambiental na tomada de decisão governamental.

Enquanto inserta no rol de instrumentos da PNMA, a aplicação da AAE deve se pautar pelo respeito ao seu caráter sistemático, participativo e democrático, voltada a promover a sustentabilidade por meio da inserção da variável ambiental no âmbito do planejamento estratégico de políticas, planos e programas (SILVA, 2010, p. 93). Se assim não o for, desvirtuada estará sua aplicação e irrelevante terá sido sua entrada no ordenamento jurídico brasileiro, ao passo em que se não for capaz de pautar a decisão política por um caminho sustentável é despicienda de eficácia.

A responsabilização, a participação e a transparência são basilares para o bom desenvolvimento da AAE, assim como seu desempenho de forma iterativa e facilitadora da formulação de estratégias de ação para o desenvolvimento que o levem a ser sustentável ainda na fase de preparação, execução e revisão de processos de planejamento e programação de decisões governamentais (PARTIDÁRIO, 2007, p. 10). Nesse sentido, nos lembra Maria Paula Dallari Bucci que geralmente o sucesso de uma política pública será essencialmente determinado pela qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e sua implementação (1997, p. 97).

Ainda, deve-se alertar para a necessidade de que a abordagem de instrumentos como a AAE seja proativa e marcada por um processo cujo pensamento sobre a previsão e o reflexo de consequências ambientais das ações governamentais estratégicas seja basicamente

sistemático e democrático (SILVA, 2010, p.102). Toda a avaliação deve ter seus olhos nas consequências da decisão a ser tomada e não somente na apresentação de riscos a serem idealmente ponderados.

A maior meta de avaliações como essa é elevar o nível de consciência ambiental nas decisões políticas. Por outro lado, se vier a alcançar tal meta por meio de uma instrumentalização não democrática perderá legitimidade, contrariando sua razão de existir, e correrá grande risco de ser contestada por qualquer do povo, pelos meios hábeis para tanto, como a ação popular, em momentos oportunos.

Todos os que podem ser afetados ou que tenham conhecimento técnico indispensável à elaboração da avaliação devem ter um momento no processo para que sejam ouvidos. A AAE deve ajustar seus meios de comunicação a todos aqueles que podem ser seu alvo, oportunizando canais efetivos de se ouvi-los, conciliando ao máximo as diversas perspectivas existentes. Da efetividade desses canais de comunicação depende a própria qualidade da avaliação.

O caráter democrático de avaliações como as ora em estudo deve se utilizar de critérios razoáveis e claros, a fim de que se respeite a tessitura coletiva, entendida como o conjunto de necessidades e vulnerabilidades que caracterizam determinada setor da sociedade ou esta como um todo. É preciso que se fortaleça o espaço público socioambiental para que a população ouvida saiba como e porque participar do processo e elaboração e implementação de políticas públicas.

O meio ambiente, como ensina Paulo Nogueira Neto, deve ser encarado como um fator de união de pautas para o debate popular, levando as eventuais divergências a serem conciliadas sempre que possível, seja no âmbito de organizações civis ou no âmbito do Legislativo, vez que o fim precípua deste último é exatamente promover a qualidade de vida da população que representa (2013). É nesse sentido que devem se pensar as decisões políticas a serem embasadas no relatório de uma AAE: considerar sempre o meio ambiente como fator agregador e não o contrário.

Nesse diapasão, qualquer macropolítica socioambiental tem sua utilidade dependente da participação cotidiana, informada e estratégica das populações no âmbito dos processos de decisão e reflexão de políticas públicas nas localidades específicas (BERNARDO; MELO, 2005, p. 151). Não dá para se pensar em uma política que vá de encontro às especificidades dos interesses da população a que deve servir, sob pena de se caracterizar como ilegítima e inconstitucional.

As técnicas de participação devem estar aliadas ao quadro de governança institucional bem delineado. O respeito ao princípio da participação garante até mesmo a integridade procedimental no trato das questões ambientais e nas decisões a serem tomadas e diminui até mesmo as possibilidades de conflito posteriores. O público – alvo ou afetado – pode deter informações relevantes ao processo e inalcançáveis por outra via (PARTIDÁRIO, 2007, p. 23; SILVA, 2010, p. 107).

A transparência no processo decisório político é fundamental para a concretização do princípio da participação (FISCHER, 2007, p. 5). Hoje é impossível mencioná-la sem tocar no uso de sítios eletrônicos. Disponibilizar o máximo de informação possível em linguagem acessível ao grande público dos sítios eletrônicos governamentais é um passo importante na garantia da vigilância ambiental, que por sua vez é pertinente ainda no sentido de que o relatório da AAE deve ser atualizado sempre que necessário para que os efeitos das políticas analisadas também possam ser tempestivamente revertidos ou minimizados por meio de instrumentos como a AAE. Revisões periódicas e medidas idôneas ao fim a que se destinam são fundamentais no sentido de se chegar às modificações necessárias, a fim de que as hipóteses iniciais guardem sempre consonância com o objeto central.

Por todo o exposto, vê-se que a AAE apresenta-se como um instrumento que trará muitos benefícios com sua institucionalização, enquanto mecanismo substantivo potencialmente voltado a criar um cenário ambientalmente favorável para o desenvolvimento de políticas, planos e programas governamentais. A proatividade, a sistematicidade e a integração são as características que não devem ser dissociadas da prática desse novo instrumento e que, se presentes, podem ajudar efetivamente na transformação da realidade socioambiental brasileira. Como instrumento com diversas particularidades de aplicação, implica no empenho do Poder Público, da iniciativa privada e, primordialmente, da sociedade para que não seja mais uma inovação legislativa inócua.

A AAE apresenta uma vantagem primordial em relação à AIA, ao passo em que naquela o tempo é um fator bastante flexível, favorecendo o surgimento de mudanças mais significativas. No nível de projetos, o tempo corre contra as análises, sendo muitas vezes erroneamente associado à constatação de eficiência o fato de uma avaliação ter sido rapidamente concluída. Na AIA, a reversibilidade tem prazo muito mais curto do que na AAE, que é iterativa e cujo relatório final deve ser constantemente atualizado (EGLER, 2001, p. 182). Assim, vale ressaltar que as diferenças devem estar postas de forma a fazer o objeto

de cada uma servir aos propósitos do da outra, de forma que a gestão ambiental pública seja integrada e não composta de partes incomunicáveis.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pilares constitucionais da ordem econômica e social instituídos pela Constituição Federal de 1988 vão ao encontro da conciliação entre o desenvolvimento econômico e a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para transformarem a realidade brasileira, tais pilares requerem um Estado atuante e promotor do desenvolvimento sustentável, consciente de manter uma gestão pública ambiental com instrumentos eficazes e em constante atualização.

Hoje, nossa legislação é detalhada e possui uma base principiológica pertinente, que permite a tomada de decisões e escolhas ambientalmente sustentáveis no âmbito governamental. Todavia, para que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado alcance cada vez mais eficácia na realidade brasileira é fundamental que a gestão ambiental se faça realidade por meio de instrumentos adequados a promovê-la, eleitos em consonância com o que há de mais moderno, avançado e eficaz na proteção do meio ambiente.

O desenvolvimento sustentável é uma ideia que deve ser perseguida, a despeito de seu caráter muitas vezes utópico em relação à realidade e das variações em sua concretude de acordo com o contexto histórico, social e econômico em que estiver inserido. Para tanto, é fundamental que entes estatais e entidades privadas se empenhem no cumprimento eficiente das políticas ambientais existentes, revisando-as sempre que necessário. Nesse sentido se põe o papel do planejamento eficiente, de planos, políticas e programas, ambientais ou não. Vale ressaltar que é eficiente no sentido de levar em consideração fatores econômicos, sociais e ambientais de forma integrada.

O desafio é grande, mas encontra cada vez mais respostas positivas para ser enfrentado. A conscientização ambiental da sociedade, essencial para a efetividade de instrumentos de gestão ambiental, é crescente, concretizando gradualmente o princípio da participação na administração pública brasileira, o que contribui para se ter uma perspectiva positiva sobre a institucionalização de novos instrumentos como a forma de avaliação ora descrita.

Ao longo do presente trabalho, procuramos demonstrar algumas falhas e insuficiências do atual modelo de gestão ambiental pública brasileira a fim de que se fizesse pertinente e viável a defesa da institucionalização da avaliação ambiental estratégica no rol de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. É fato que há inúmeras lacunas no

modelo posto, sobretudo na temática do licenciamento ambiental, que precisam de mudanças urgentes a fim de serem colmatadas, sob pena de resvalarmos em situações irreversíveis de injustiça e desigualdade socioambientais.

Apontamos aqui alguns dos diversos problemas encontrados na prática do licenciamento ambiental brasileiro e salientamos, um por um, os meios que se sobressaem como mais adequados e razoáveis para solucioná-los. Ao final, após expor sobre o desenvolvimento sustentável, sobre o modelo de gestão pública ambiental vigente no Brasil e sobre as falhas e alternativas do licenciamento ambiental, trouxemos alguns embasamentos jurídicos para que se defenda a introdução dessa forma de avaliação ambiental que tem sido aclamada nos cenários de debate científico e legislativo internacionais, por suas características inovadoras em relação aos instrumentos de avaliação ambiental tradicionais.

O rol de instrumentos da atual Política Nacional do Meio Ambiente brasileira não tem sido suficiente para abranger as necessidades que cotidianamente se apresentam na prática da concretização de políticas ambientais. A avaliação ambiental estratégica é um instrumento que tem sido adotado em outros países tendo em vista essas omissões e que supre a falta de um pensamento estratégico que considere a questão ambiental já nos primórdios da elaboração de planos, políticas e programas.

Justificamos que tal escolha é necessária na realidade brasileira em razão das características de formação do espaço socioambiental brasileiro. A constitucionalização do bem ambiental como direito fundamental e a consequente defesa mais concreta ainda são muito recentes, tanto quanto as mudanças mais significativas na própria administração pública em relação aos bens ambientais.

Um modelo de gestão ambiental que não se mantém atualizado e que não busca inspiração nas experiências alienígenas bem-sucedidas, tentando adaptá-las à realidade subjacente, tem fortes tendências de ser ineficiente e não se mostrar consentâneo com as necessidades reais da realidade socioambiental em que se insere. A tendência moderna das normas ambientais é acompanhar a evolução da complexidade do pensamento contemporâneo, científico ou não. Dessa forma, a norma deve se adequar às exigências fáticas à medida que estas sejam referentes a premissas da construção de um ambiente de sustentabilidade e integração.

A visão holística, integradora e estratégica deste novo instrumento é seu ponto forte. De forma única, sua prática se baseia na conciliação dos princípios da integração, democrático e do desenvolvimento sustentável. Considerações ambientais são tecidas antes, durante e após a formulação de políticas públicas. Diferentemente do estudo de impacto ambiental, o

enfoque da avaliação ambiental estratégica é mais processual do que pontual, tendo seu objeto diferido no tempo, na medida em que visa não só embasar políticas, planos e programas mais sustentáveis, mas também acompanhar sua aplicação de forma a mantê-los voltados à concretização do objetivo sustentável.

Vê-se que as características da avaliação ambiental estratégica fazem-na essencialmente um instrumento de concretização da própria cidadania ambiental, visto que, se bem realizada, tende a aumentar o coeficiente de justiça ambiental existente em determinada sociedade. Logo, compõe-se num instrumento de desenvolvimento econômico e não meramente de crescimento econômico, o que, por outro lado, se concilia com a visão moderna das relações sustentáveis entre homem e meio ambiente. A proposta ora defendida parte da necessidade de estudos empíricos para que se possa demonstrar como e em que medida esse instrumento deve ser institucionalizado e quais seus benefícios, sob o ponto de vista do direito ambiental e da busca pelo desenvolvimento sustentável.

Nossa história democrática recente tem demonstrado que para uma mudança se concretizar, o mínimo a se fazer é torná-la realidade legislativa. A previsão legislativa da avaliação ambiental estratégica é um passo indispensável para se trazer mais eficiência à gestão ambiental pública brasileira. Se, atualmente, o que se encontra resguardado por lei muitas vezes não alcança sua plena efetividade, quiçá o que a lei não prevê. Dessa forma, é preciso mais do que uma previsão regulamentar acerca dessa nova forma de avaliação: é indispensável a reforma legislativa que venha a incluir esse novel instrumento.

O modelo posto abrange o Estudo de Impacto Ambiental como o maior estudo a ser realizado no âmbito da análise de impactos e riscos ambientais. Com a inserção da avaliação ambiental estratégica no rol de instrumentos da gestão ambiental pública, objetiva-se trazer uma visão mais genérica, abrangente e cumulativa em relação às diversas possíveis atividades a serem analisadas. Ainda, é vanguardista no sentido da discussão de alternativas antes mesmo da tomada de decisões que possam ter consequências ambientais.

Restou demonstrado que o objeto da avaliação ambiental estratégica é diverso do de um estudo como o Estudo de Impacto Ambiental e que a sua delimitação é útil no sentido de antecipar questões a serem debatidos em sede da análise de projetos individualmente considerados. Por tal independência, trata-se de um instrumento diverso e que, para ser aplicado na realidade brasileira, necessita de normatização ampla e detalhista. Ressaltou-se o fato ainda de que essa inserção deve ser marcada por uma adaptação meticulosa que leve em consideração as diferenças entre a realidade de outros países e a brasileira.

No presente trabalho, expusemos razões para se defender tal modificação na legislação ambiental brasileira, tornando fundamental e obrigatório o dever do Poder Público de considerar as consequências ambientais de suas decisões no âmbito de políticas, planos e programas. Vê-se que a simples institucionalização da AAE não é suficiente, sendo preciso indispensavelmente empenho do Poder Público em sua aplicação efetiva, que não a desvirtue de sua essência, e a participação concreta da sociedade civil e grupos de interesse cobrando que as decisões ambientais tenham cada vez mais legitimidade social.

A perspectiva a longo prazo existente no processo da AAE pressupõe maturidade institucional para ser aplicada, assim como o sopesamento de fatores socioeconômicos e ambientais deverá ser realizado sob aspectos técnicos claros, objetivos e relevantes. A consolidação dos órgãos de gestão ambiental pública é imprescindível para que seus instrumentos sejam aplicados de forma adequada e responsável.

Outrossim, é a participação popular que chama atenção no âmbito da avaliação ambiental estratégica. O perfil democrático desse instrumento é uma de suas características fundamentais e é o mote para o seu sucesso e para que seja um instrumento significativamente produtor de mudanças. Sob a justificativa de se tomar novas formas de decisão, a avaliação ambiental estratégica busca ouvir todos os envolvidos e possivelmente afetados por políticas, planos e programas de forma a melhorar a própria qualidade destes últimos.

Logo, a razão mais importante para se defender a institucionalização da AAE na realidade brasileira é exatamente a sua capacidade, devido às suas características inovadoras, de influenciar para melhor o processo de tomada de decisão no âmbito de políticas, planos e programas, tornando-o essencialmente mais sustentável. Apresenta-se assim um novo instrumento, de relativa eficácia já comprovada em outros países, cujas razões para se adotá-lo no Brasil, sob o ponto de vista jurídico, foram trabalhadas no presente trabalho.

A partir da literatura nacional e internacional existente sobre o tema e de alguns estudos técnicos, procuramos traçar um panorama sobre a natureza jurídica dessa nova avaliação e as características que a diferenciam da tradicional avaliação de impactos ambientais que já é aplicada no Brasil, para o fim de se demonstrar detalhadamente as justificativas para tal escolha por parte do legislador.

Desta forma, a pesquisa buscou colaborar com o incipiente leque de estudos sobre a viabilidade da inserção desse instrumento na realidade brasileira. Demonstrou-se em que medida trata-se de uma vantagem concreta para se realizar o projeto sustentável delineado implicitamente pelo legislador constituinte em 1988. Trouxemos uma reflexão útil sobre alguns aspectos relevantes para os responsáveis por essa mudança, do ponto de vista da

elaboração, da interpretação e da aplicação do direito, que devem ser ponderados e meticulosamente trabalhados para que essa adoção não resvale na esfera das modificações legislativas inócuas.

REFERÊNCIAS

- ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Norma ISO 14001**. Sistemas da gestão ambiental – Requisitos com orientações para uso. Rio de Janeiro: ABNT, 2004. Disponível em: <http://www.labogef.iesa.ufg.br/labogef/arquivos/downloads/nbr-iso-14001-2004_70357.pdf>. Acesso em 10 set. 2013.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Abril, 2012.
- ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**. 2010, v. 24, n. 68, pp. 103-119. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/10.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2013.
- AHMED, Kulsum; SÁNCHEZ-TRIARA. Evaluación ambiental estratégica (EAE) y formulación de políticas. AHMED, Kulsum; SÁNCHEZ-TRIARA (org.). **Evaluación ambiental estratégica para la formulación de políticas: un instrumento para la buena gobernabilidad**. Washington, DC: Banco Mundial, Mayor Ediciones, 2008. pp. 1-11.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- ALIER, Joan Martinez. **Ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. Trad. Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.
- ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aspectos jurídico-ambientais da cadeia produtiva do biodiesel**. 2008. 73 f. Monografia (Bacharelado) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, UFRN, Natal, 2008.
- ANDERSON, Walter Truett. O planeta da informação e a política global de risco. In: BARRETO, António et al. **Globalização, desenvolvimento e equidade**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Publicações Dom Quixote, 2001. pp. 193-206.
- ANDRIGHETTO, Aline. A construção da cidadania. **Direitos culturais**. Santo Ângelo, v. 5, n. 9, jul./dez. 2010. pp. 75-86.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano ambiental: uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- _____. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- _____. **Direito ambiental**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Trad. Sandra Vasconcelos. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- ARRUDA, Paula Mendonça. **O uso da avaliação ambiental estratégica como forma de promoção do desenvolvimento sustentável municipal: a utilização dos royalties de petróleo**. 2012. 137 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Transportes, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

AYALA, Patrick de Araújo. Direito ambiental de segunda geração e o princípio da sustentabilidade na Política Nacional do Meio Ambiente. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, v. 63, pp. 103-132, jul./2011.

_____. Direito fundamental ao meio ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição brasileira. LEITE, José Rubens Morato (coord.). FERREIRA, Helene Sivini; CAVALCANTI, Maria Leonor Paes (org.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 105-132.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. O direito pós-moderno. **Revista USP**, São Paulo, n. 42, pp. 96-101, jun./ago. 1999. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/42/08-antoniojunqueira.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

BACHELET, Michel. **A ingerência ecológica: direito ambiental em questão**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

BAGNOLI, Vicente. **Direito e poder econômico: os limites jurídicos do imperialismo frente aos limites econômicos da soberania**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. n. 9. mar-mai/2007. Salvador, Bahia. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito-o-triunfo-tardio-do-direito-constitucional-no-brasil>>. Acesso em 10 jul. 2013.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; CARVALHO, Bruno Barros. Ecologia política e sustentabilidade econômica: uma reflexão necessária. In: XX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2011, Vitória. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, pp. 3779-3799. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BELING, Adrian E.; VANHULST, Julien. El discurso del Buen Vivir: sustentabilidad “made in Latinoamerica”. **Nadir**: revista eletrônica de geografia austral. Ano 4, n. 1, jan.-jul. 2012. Disponível em: <http://www.academia.edu/1880611/El_discurso_del_Buen_Vivir_sustentabilidad_made_in_Latinoamerica_>. Acesso em 28 jan. 2013.

BELLIA, Vitor. **Introdução à economia do meio ambiente**. IBAMA: Brasília, 1996.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. pp. 57-130.

BENETTI, Luciana Borba. **Avaliação do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) do município de Lages/SC através do método do painel de sustentabilidade**. 2006. 215 f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC, Florianópolis, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88555/232769.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, verão 2011.

BERNARDO, Maristela; MELO, Lidiane. **O fio da meada: de onde vem a mudança**. São Paulo: Peirópolis, Brasília: IEB, Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. **Eficácia das normas ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2010. _____. **(in) eficácia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil**. 2007. 513 f. Tese (doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2007.

BIM, Eduardo Fortunato. Avaliação ambiental estratégica (AAE), licenciamento ambiental e autocontenção judicial. **Revista de Direito Ambiental**. 2013. 36 pp. No prelo.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: Editora UNB, 1989.

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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos. **Avaliação ambiental estratégica**. Brasília, DF, 2002.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Departamento de Licenciamento e Avaliação. **Manifestação sobre o estudo elaborado pelo Banco Mundial**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.abce.org.br/downloads/AVALIA%C3%87%C3%83O_DO_RELAT%C3%93RIO_FINAL_LICENCIAMENTO_Volney_Zanardi_J.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. Lei complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BROWN, Lester R. **Plan B 3.0**. Mobilizing to save civilization. Earth Policy Study. Nova York/Londres: W. W. Norton & Company, 2008.

BUARQUE, Cristovam. **A desordem do progresso**: o fim da era dos economistas e a construção do futuro. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. Ano 34 n. 133 jan./mar. 1997. pp. 89-98.

CAMPOS, Humberto Alves de. Instrumentos econômicos na gestão ambiental brasileira. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 63, pp. 287-311, jul./2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.

_____. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – CEDOUA**. n. 2. Ano IV. 2001. Disponível em: <<http://ucdigdspace.fccn.pt/jspui/bitstream/10316.2/5732/1/revcedoua8%20art.%201%20JJGC.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental**: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARVALHO, Carliane De Oliveira. Aplicação prática do princípio do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado versus o princípio do direito ao progresso e desenvolvimento. In: XX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2011, Vitória. **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011. pp. 3640-3669. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (orgs.). **Situação social brasileira 2007**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

CASTRO, Matheus Felipe de. Constituição, petróleo e desenvolvimento: a fórmula de Celso Furtado para o Brasil. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. **Direito econômico da energia e do desenvolvimento: ensaios interdisciplinares**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. Cap. 2, pp. 47-58.

CECHIN, Andrei. **A natureza como limite da economia: a contribuição de Nicholas Georgescu-Roegen**. São Paulo: SENAC São Paulo/EdUSP, 2010.

CIOMMO, Regina Célia Di. 2003. Relações de gênero, meio ambiente e teoria da complexidade. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 11, n. 2, pp. 423-443. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v11n2/19130.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998. pp. 39-48.

COSTA NETO, Nicolao Dino. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CUNHA, Belinda Pereira da. Meio ambiente e sustentabilidade: considerações sobre a proteção jurídica ambiental, Política Nacional dos Recursos Energéticos e Fundo para as Mudanças Climáticas. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes (orgs.). **Direito econômico da energia e do desenvolvimento: ensaios interdisciplinares**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. Cap. 3, pp. 59-79.

_____. **Direito Ambiental: doutrina, casos práticos e jurisprudência**. São Paulo: Alameda, 2011.

CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antônio José Teixeira. **Avaliação e perícia ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

DALAL-CLAYTON, Barry; SADLER, Barry. Strategic Environmental Assessment: a rapidly evolving approach. **Environmental Planning Issues**. International Institute for Environment and Development, n. 18, Londres, 1999.

DALMAGRO, Anabel Dalle Laste. **Licenciamento de postos de combustíveis em Porto Alegre: uma visão jurídico-ambiental**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 64, pp.71-115, 2011, out.-dez./2011.

DALY, Herman E. Sustentabilidade em um mundo lotado. **Scientific American Brasil**. Ed. 41. Out. 2005. São Paulo, Duetto Editorial. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/sciam/reportagens/sustentabilidade_em_um_mundo_lotado.html>. Acesso em: 01 set. 2013.

DANTAS, Thiago Braga. Os princípios ambientais e o conceito de sustentabilidade: gerações futuras diante dos recursos naturais do Brasil. In: CUNHA, Belinda Pereira da (org.). **Temas**

fundamentais de direito e sustentabilidade socioambiental. Manaus: Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado de Cultura, 2012. pp. 217-242.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Direito ambiental econômico.** São Paulo: Max Limonad, 1997.

DIAS, Genebaldo Freire. **Pegada ecológica e sustentabilidade humana.** São Paulo: Gaia, 2002.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Direito ambiental econômico e a ISO 14000.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DUPAS, Gilberto. 2006. **O mito do progresso:** ou progresso como ideologia. São Paulo: UNESP.

EGLER, Paulo César Gonçalves. Perspectivas de uso no Brasil do processo de avaliação ambiental estratégica. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 11, jun. 2001.

EUROPEIA, Comissão. **Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC).** Final report. Kongens Lyngby, Dinamarca: COWI A/S, abril de 2009. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental:** aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Forum, 2007.

_____; ALVARENGA, Luciano José. A injustiça ambiental como desafio ao direito: o problema da distribuição desigual dos riscos e danos ecológicos no espaço social. **Revista de direito ambiental.** Ano 15, n. 58, abr.-jun./2010. São Paulo: Saraiva. pp. 147-173.

_____. **Licenciamento ambiental:** aspectos teóricos e práticos. 4. ed. Belo Horizonte: Forum, 2013.

FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente. **Vocabulário básico de meio ambiente.** Rio de Janeiro: Serviço de Comunicação Social da Petrobrás, 1990.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Desenvolvimento econômico e direitos humanos na América Latina: revisitando a noção de semiperiferia. In: CULLETON, Alfredo et al. **Direitos humanos e integração latino-americana.** Porto Alegre: Entrementes Editorial, 2011. pp. 197-208.

_____. Direito econômico da energia e direito econômico do desenvolvimento: superando a visão tradicional. In: _____. PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes (orgs.). **Direito econômico da energia e do desenvolvimento:** ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. Cap. 1, pp. 25-46.

FELDMAN, Martha S.; KHADEMIAN, Anne M. El proceso continuo de la formulación de políticas. AHMED, Kulsum; SÁNCHEZ-TRIARA (org.). **Evaluación ambiental estratégica para la formulación de políticas**: un instrumento para la buena gobernabilidad. Washington, DC: Banco Mundial, Mayor Ed iciones, 2008. pp. 43-67.

FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. **A regulação do uso dos agrotóxicos no Brasil**: uma proposta para um direito de sustentabilidade. 2013. 280 f. Tese (doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2013.

FERREIRA, Paulo. **O sistema de licenciamento ambiental e o desafio econômico** – proposta para o Estado de São Paulo. 2010. 244 f. Tese (Doutorado) – USP, São Paulo, 2010.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORI, José Luís. José Luís Fiori vê o “desenvolvimentismo de esquerda”. **Outras palavras**: comunicação compartilhada e pós-capitalismo. São Paulo: Redação Outras Palavras, 02 mar. 2012. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/2012/03/02/o-%E2%80%9Cdesenvolvimentismo-de-esquerda/>>. Acesso em: 29 mai. 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. **Licenciamento ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FISCHER, Thomas B. **Theory & practice of strategic environmental assessment**. Towards a more systematic approach. Estados Unidos da América: Earthscan, 2007.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Trad. Carlos Roberto Diogo Garcia. Florianópolis: Boiteux, 2009.

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001.

FOSTER, John Bellamy; CLARK, Brett. Imperialismo ecológico: a maldição do capitalismo. In: PANITCH, L.; LEYS, C. (orgs.). **Socialist Register 2004**: o novo desafio imperial. Buenos Aires: CLACSO, 2006. pp. 225-243. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/2004pt/10_foster.pdf>. Acesso em 10 abr. 2013.

FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli; NÉLSIS, Camila Magalhães; NUNES, Letícia Soares. A crítica marxista ao desenvolvimento (in)sustentável. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 15, n. 1, jan./jun. 2012. pp. 41-51.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, [1974].

_____. **Em busca de novo modelo:** reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

GHERSEL, Elton. A avaliação ambiental estratégica e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/1981.** Belo Horizonte: Dely Rey/ANPR, 2007. Cap. 3, pp. 123-149.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania:** a sociedade civil brasileira na era da globalização. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (des)caminhos do meio ambiente.** 15. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

GONZALEZ-GAUDIANO, Edgar. **Educação ambiental.** Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

GORE, Al. **A Terra em balanço.** Trad. Elenice Mazzilli. São Paulo: Augustus, 1993.

GOUGH, Ian. **Economía política del Estado del bienestar.** Trad. Gregorio Rodriguez Cabrero. Madri: H. Blume Ediciones, 1982.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140/2011. **Nomos** – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, n. 32, 2012. pp. 125-140. Disponível em: <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/sidney.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2013.

_____; GUERRA; Sérgio. **Intervenção estatal ambiental:** licenciamento e compensação de acordo com a lei complementar n. 140/2011. São Paulo: Atlas, 2012.

GUIVANT, Julia S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. *In: Estudos Sociedade e Agricultura.* Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRRJ. 16 abr. 2001. pp. 95-112. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezesseis/julia16.htm>>. Acesso em 20 ago. 2013.

HAMMERSCHIMIDT, Denise. MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). Risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução. **Direito ambiental:** fundamentos de direito ambiental. Coleção doutrinas essenciais. v. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. pp. 361-383.

HEY, Ellen; BRUNNÉE, Jutta; BODANSKI, Daniel. **The Oxford handbook of international environmental law.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

HISKES, Richard P. **The human right to a green future:** environmental rights and intergenerational justice. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

HOUAISS, Antônio. Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva. Versão 2.0. 1 [CD-ROM]. 2007.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, mar. 2003. pp. 189-205. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2013.

JACOBS, Jane. **A natureza das economias**. Trad. Paulo Anthero S. Barbosa. São Paulo: Beca Produções Culturais, 2001. Cap. 2: pp. 23-49.

JERONYMO, Alexandre Cosme José; BERMANN, Célio; GUERRA, Sinclair Mallet Guy. Considerações sobre a desconstrução do licenciamento ambiental brasileiro. **RAEGA** – Revista do Departamento de Geografia da UFPR: o espaço geográfico em análise, Curitiba, n. 26, p.182-204, 2012. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/raega/article/viewFile/30156/19467>>. Acesso em: 01 mai. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KOSÍK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Trad. Célia Neves, Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais – um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. (a)

_____. Problemas no licenciamento ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente. **Revista de direitos difusos**: licenciamento ambiental. Ano 5. v. 27. Liberdade/SP: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil e ADCOAS, set./out./2004. (b)

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1989. (Coleção Debates n. 115)

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. Avaliação ambiental estratégica: sugestões em busca de um desenvolvimento sustentável no Brasil. BENJAMIN, Antonio Herman *et al* (coords.). *In: Anais do 17º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental*. v. 1. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2012. pp. 217-232.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Trad. Luis Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Epistemologia ambiental**. 5. ed. Trad. Sandra Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2010.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____; Sociedade de Risco e Estado. *In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 151-253.

_____; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Estado de Direito Ambiental no Brasil: uma visão evolutiva. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega (Org.). **Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade**. Belo Horizonte: Forum, 2010. pp. 115-129.

LOUKA, Elli. **International environmental law: fairness, effectiveness, and world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Direito ambiental brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: a avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. BENJAMIN, Antonio Herman *et al* (coords.). In: **Anais do 16º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2011. pp. 453-468.

MAGALHÃES, Márcia de Souza Leite. **Avaliação ambiental estratégica e políticas públicas: novos rótulos em garrafas velhas?** Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Gestão Econômica do Meio Ambiente – Departamento de Economia – Universidade de Brasília – UnB. Brasília, fev./2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12238/1/2012_MarciadeSouzaLeiteMagalhaes.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2013.

MANCUSO, Rodolfo Camargo de. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar)**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARINI, Ruy Mauro. A crise do desenvolvimento. CASTELO, Rodrigo. **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica: inclui as cartas de Marx a Ruge publicadas nos Anais Franco-Alemães**. Trad. Nélio Schneider, Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELO, Melissa Ely. **Restauração ambiental: do dever jurídico às técnicas reparatórias**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 1984.

MÉSZÁROS, István. **O desafio do desenvolvimento sustentável e a cultura da igualdade substantiva**. Texto lido em conferência dada na Cúpula dos 'Parlamentos Latino-Americanos' sobre a "dívida social e integração latino-americana", em Caracas, 10-13/Jul/2001. Disponível em: <<http://www.meszaros.comoj.com/?q=node/15>>. Acesso em 15 jan. 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. Doutrina Jurisprudência. Glossário. 6. ed. São Paulo: RT, 2009.

_____. **Direito do ambiente**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. Ano 51. n. 2. abr./jun. 2000. pp. 105-119.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito ambiental: proibição de retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MORIN, Edgar. **O enigma do homem: para uma nova antropologia**. 2. ed. Trad. Fernando de Castro Ferro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

_____. **Meu caminho: entrevistas com Djénane Kareh Tages**. Trad. Edgard de Assis Carvalho e Mariza Parassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. **Rumo ao abismo? Ensaio sobre o destino da humanidade**. Trad. Edgard de Assis Carvalho. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

MOTA, José Aroudo. **O valor da natureza: economia e política dos recursos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MUELLER, Charles C.. O debate dos economistas sobre a sustentabilidade: uma avaliação sob a ótica da análise do processo produtivo de Georgescu-Roegen. **Revista Estudos Econômicos [online]**. São Paulo, USP, out./dez. 2005, v. 35, n. 4, pp. 687-713. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v35n4/v35n4a04.pdf>>. Acesso em 29 ago. 2013.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

MULLER-PLANTENBERG, Clarita; AB'SABER, Aziz Nacib (orgs.). **Previsão de impactos: o estudo ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha**. São Paulo: EdUSP, 2002.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. Campinas: Millenium, 2001.

NEVES, Marcelo. Marcelo Neves entre Hidra e Hércules. Entrevista de 13 abr. 2013. **Blog Os constitucionalistas**. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/marcelo-neves-entre-hidra-e-hercules>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**. n. 11. dez. 2006. pp. 125-162.

NOGUEIRA NETO, Paulo. TV ISA: Paulo Nogueira-Neto fala ao ISA. **Blog do ISA – Instituto Socioambiental**. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/tv-isa-paulo-nogueira-neto-fala-ao-isa>>. Acesso em 10 set. 2013.

MARTENS, Jens; OBENLAND, Wolfgang (coord). **Development dialogue**. No future without justice – Report of the *Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives*. Uppsala, Suécia, n. 59, The Dag Hammarskjöld Foundation, jun. 2012.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Aplicação da avaliação ambiental estratégica**: guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/430614ue.pdf?expires=1374943190&id=id&accname=guest&checksum=7DAB5E2D6D408B40A0B1034B364D27D5>>. Acesso em: 27 jul. 2013. (a)

_____. **Strategic Environmental Assessment in Development Practice**: a review of recent experience. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/countries/vietnam/strategicenvironmentalassessmentindevelopmentpracticeviewofrecentexperience.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2013. (b)

OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para avaliação ambiental estratégica**. Amadora, Portugal: Agência Portuguesa do Ambiente, 2007.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. **O licenciamento ambiental e sua sustentabilidade no Brasil**. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/artigos/2006/02/06/22948-o-licenciamento-ambiental-e-sua-sustentabilidade-no-brasil.html>>. Acesso em: 04 abr. 2013.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010**. Nova York: PNUD, 2010.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

PORTELLI, Hugo. **Gramsci e o bloco histórico**. Trad. Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 3. ed. Paris: Palloz, 1996.

REIS, André Luiz Queiroga; SASSI, Roberto; ANDRADE, Maristela Oliveira. Considerações e reflexões sobre o termo sustentabilidade. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes (orgs.). **Direito econômico da energia e do desenvolvimento**: ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. Cap. 5, pp. 99-115.

RIBEIRO, Edson Leite. **Cidades (in)sustentáveis**: reflexões e busca de modelos urbanos de menor entropia. João Pessoa: Editora Universitária, 2006.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2007.

RODRÍGUEZ, Jahir Rodríguez. Los objetivos del milenio y el desarrollo sostenible. **Ánfora**. Ano, 15, n. 25, jul-dez 2008. Colômbia: Universidad Autónoma de Manizales, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.autonoma.edu.co/jspui/bitstream/123456789/252/1/Anfora-25-10-Jahir-Rodr%C3%ADguez-Rodr%C3%ADguez.pdf>>. Acesso em 19 fev. 2013.

RUNHAAR, Hens; DRIESSEN, Peter P. J.. What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. **Impact Assessment and Project Appraisal**. 25(1), mar. 2007, pp. 2-14. Disponível em: <http://commdev.org/files/1709_file_s1.pdfII.pdf>. Acesso em: 20 out. 2013.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008. 21 p. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2012.

_____; CROAL, Peter. Environmental impact assessment, from Rio-92 to Rio+20 and beyond. **Ambiente e sociedade** [online]. 2012, v. 15, n. 3, pp. 41-54. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v15n3/a04v15n3.pdf>>. Acesso 10 jul. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Cientista social faz análise do desenvolvimento no mundo atual e a crise europeia. **Globo News**, Rio de Janeiro, ago. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/milenio/videos/t/programas/v/cientista-social-faz-analise-do-desenvolvimento-no-mundo-atual-e-a-crise-europeia/2099412/>>. Acesso em: 05 ago. 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 20. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER Tiago. **Direito constitucional ambiental**: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Amarrando as próprias botas do desenvolvimento: a nova economia global e a relevância de um desenho jurídico-institucional nacionalmente adequado. **Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, v. 13, pp. 341-352, jan.-jun./2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Trad. Beatriz Sidoux. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

SILVA, Adriana dos Santos. A arbitragem como instrumento de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). **Teoria jurídica e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, pp. 193-197, 2006.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. v. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da; SELIG, Paulo Maurício; MORALES, Aran Bey Tcholakian. Indicadores de sustentabilidade em processos de avaliação ambiental estratégica. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 15, n. 3, set.-dez./2012, pp. 75-96.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Federalismo cooperativo ambiental no Brasil: breves notas sobre a lei complementar 140/2011. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Ano 3 (2012). n. 9. pp. 10329-10356. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2013_09_10329_10355.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A Reforma administrativa e a emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. **Revista jurídica virtual**. Brasília, vol. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm>. Acesso em 22 jul. 2013.

SILVA, Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. **Administração gerencial e a reforma administrativa no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2002.

SILVA, Frederico Rodrigues. Políticas públicas do ambiente: um olhar especial acerca da Avaliação Ambiental Estratégica. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2010, n. 2, jan.-jun. pp. 86-121.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. **Desenvolvimento sustentável no Brasil de Lula**: uma abordagem jurídico-ambiental. Santa Cruz do Sul: Fundação Maurício Grabois, 2009.

SILVA, Sálvio de Macedo. **Avaliação ambiental estratégica na Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH**. 2008. 189 f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília/UnB, Brasília, 2008.

SOARES, Remi Aparecida de Araújo. **Proteção ambiental e desenvolvimento econômico**: conciliação. Curitiba: Juruá, 2010.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. **Ideias para a cidadania e para a justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. Princípios de interpretação ajudam o STJ a fundamentar decisões na área ambiental. **Portal STJ**. Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97483>. Acesso em 10 ago. 2013.

TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental: os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VIANA, Maurício Boratto. **Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 jul. 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: EdUnB, 2009. v. 2.

WINTER, Gerd. Natureza jurídica dos princípios ambientais em direito internacional, direito da comunidade europeia e direito nacional. KISHI, Sandra Akemi; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs.). **Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. pp. 120-150.

ŽIŽEK, Slavoj. *En contra de los derechos humanos*. **Suma de Negocios**. Bogotá: Fundación Universitaria Konrad Lorenz. v. 2, n. 2, dez. 2011, pp.115-127. (a)

_____. ¿Lucha de clases o pós-modernismo? ¡Sí, por favor! BUTLER, Judith; LACLAU, Ernesto; ŽIŽEK, Slavoj. **Contingencia, hegemonía, universalidad: diálogos contemporâneos em la izquierda**. 2. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 95-139. (b)