

AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

*reflexos na gestão ambiental
portuária Brasil e Espanha*

[Org.]

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza





AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

*reflexos na gestão ambiental
portuária Brasil e Espanha*





AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

*reflexos na gestão ambiental
portuária Brasil e Espanha*

[Org.]

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza



Copyright © 2017, Vorto Editora.
Copyright © 2017, Os autores.

Editor Chefe
Plácido Arraes

Produtor Editorial
Tales Leon de Marco

Capa, projeto gráfico
Letícia Robini
(*Ícones por Hopkins, via The Noum Project*)
(*Imagens por Erol Ahmed, Iler Stoe e John Simitopoulos, via Unsplash*)

Diagramação
Enzo Zaquie Prates

Conselho Editorial
Andres Molina, Dr. (U. Alicante / Espanha)
Ana Carla Pinheiro Freitas, Dr^a. (Unifor/Brasil)
Bruno Smolarek, Dr. (Unipar/Brasil)
Daniele Porena, Dr^a (Unipg/Itália)
Flávia Noversa Loureiro, Dra. (Uminho/Portugal)
Javier Gonzaga Valencia Hernandez, Dr. (U. caldas/Colômbia)
Liton Lanes Pilau Sobrinho, Dr. (Upf/ Brasil)
Márcio Ricardo Staffen, Dr. (Imed/ Brasil)
Mario Monte, Dr. (U. Minho / Portugal)
Mauricio Oliviero, Dr. (U. Perugia/ Itália)
Norma Padilha, Dr^a. (Unisantos/Brasil)
Paulo Marcio Cruz, Dr. (Univali/Brasil)
Pedro Jose Femenia Lopez, Dr (Ua/Espanha)
Sérgio Ricardo Fernandes De Aquino, Dr. (Imed/Brasil)

Editora Vorto
Av. Brasil, 1843, Savassi
Belo Horizonte – MG
Tel.: 31 3261 2801
CEP 30140-007



WWW.EDITORAVORTO.COM.BR

Todos os direitos reservados.
Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida,
por quaisquer meios, sem a autorização prévia
do Grupo D'Plácido.



Catálogo na Publicação (CIP) Ficha catalográfica

Avaliação ambiental estratégica: reflexos na gestão ambiental portuária Brasil e Espanha. SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. [Org.] -- Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017.

Bibliografia.
ISBN: 978-85-8425-773-7

1. Direito 2. Direito Ambiental. I. Título. II. Autor

CDU340

CDD341.347

GRUPO
D'PLÁCIDO



*
Rodapé



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
1. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: AGINDO EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	7
<i>Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza</i> <i>Juliete Ruana Mafra</i>	
2. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO	33
<i>Flávio Villela Ahmed</i> <i>Denise Setsuko Okada</i>	
3. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA E SUA APLICABILIDADE NO ESTATUTO DA CIDADE	57
<i>Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza</i> <i>Hilariane Teixeira Ghilardi</i>	
4. PRECISAMOS FALAR DE MARIANA: UMA ANÁLISE SOCIOAMBIENTAL COM BASE NA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA	81
<i>Denise Schmitt Siqueira Garcia</i> <i>Heloise Siqueira Garcia</i>	
5. A VISÃO TRANSNACIONAL DOS IMPACTOS AMBIENTAIS A PARTIR DE DISCUSSÕES ENTRE SEUS INSTRUMENTOS PREVENTIVOS: AAE, EIA, AIAT	101
<i>Cheila da Silva dos Passos Carneiro</i> <i>Heloise Siqueira Garcia</i> <i>Ricardo Stanziola Vieira</i>	

6. A IMPORTÂNCIA DO DIREITO COMPARADO PARA O
DIREITO AMBIENTAL PORTUÁRIO 131

Oswaldo Agripino de Castro Júnior

7. GESTÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA: MUDANÇAS
CLIMÁTICAS NO CONTEXTO DA AVALIAÇÃO
AMBIENTAL ESTRATÉGICA PORTUÁRIA 155

Eliane Maria Octaviano Martins

Allexandre Guimarães Trindade

Rhiani Salamon Reis Riani

8. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA
Y SUS INTERFACES CON LA ACTIVIDAD
PORTUÁRIA ESPAÑOLA 179

Jonismar Alves Barbosa

Gabriel Real Ferrer

9. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES Y
PROGRAMAS COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN
AMBIENTAL EN ESPAÑA: ESPECIAL REFERENCIA A LA
EVALUACIÓN DEL PLANEAMIENTO PORTUARIO 207

Jesús Conde Antequera

AUTORES 235

APRESENTAÇÃO

A presente obra é fruto dos estudos realizados pelo **Grupo de Pesquisa: “Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade”**, cadastrado no CNPq e vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí –UNIVALI. Os debates e estudos seguiram as metas do Projeto de Pesquisa coordenado por nós, intitulado **“Análise comparada dos limites e das possibilidades da Avaliação Ambiental Estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha”** aprovado através do Edital MCTI/CNPQ/UNIVERSAL 14/2014.

O livro é composto por nove artigos científicos, cuja temática central é a “Avaliação Ambiental Estratégica”, os quais serão apresentados resumidamente, guardando o rigor da pesquisa e o cuidado na análise do tema, bem como considerando que as questões ambientais devem ser levadas em conta na elaboração de políticas, planos e programas, como instrumentos de promoção do desenvolvimento sustentável, com atenção aos fatores ambientais “em uma fase precoce” do processo de tomada de decisão e em todos os níveis administrativos apropriados.

Inicia-se a obra com o capítulo intitulado **“Avaliação Ambiental Estratégica: agindo em favor do desenvolvimento sustentável”**, das autoras Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Juliete Ruana Mafra, que discutem o instrumento da avaliação ambiental estratégica como uma das ferramentas ambientais passíveis de avaliar os impactos ambientais antes mesmo da política, programa ou plano que o causará. É a tomada de decisão estratégica, viabilizando

um estudo acurado e específico sobre o possível dano ambiental que porventura seria decorrente, o que permite sua total minoração ou, até mesmo, a inocorrência deste.

No segundo capítulo, os autores Flávio Villela Ahmed e Denise Setsuko Okada, destacam a “**Avaliação Ambiental Estratégica na perspectiva da gestão do uso e ocupação do solo urbano**”, destacando a contribuição ímpar que a perspectiva da intersectorialidade traz à formulação e à implementação de políticas, planos e programas relativos aos interesses prevalentes dos habitantes da cidade, evidenciando a relevância e finalidade prática de se adotar uma avaliação estratégica no trato da questão urbana.

Na sequência, o terceiro capítulo intitulado “**Avaliação Ambiental Estratégica e sua aplicabilidade no Estatuto da Cidade**”, de autoria Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Hilariane Teixeira Ghilardi, destacam que a Avaliação Ambiental Estratégica é um instrumento com potencial para que todas as variáveis sejam adequadamente consideradas, alcançando-se o objetivo primordial de todo planejamento que é a construção da cidade sustentável, numa perspectiva sistêmica de desenvolvimento sustentável, modernização e progresso.

No quarto capítulo, intitulado “**precisamos falar de Mariana: uma análise socioambiental com base na Avaliação Ambiental Estratégica**” as autoras Denise Schmitt Siqueira Garcia e Heloise Siqueira Garcia destacam o desastre socioambiental ocorrido após o rompimento da Barragem do Fundão, localizada no estado de Minas Gerais. E, questionam sobre a possibilidade de tal desastre ter sido evitado, se fossem aplicadas as orientações apresentadas na Avaliação Ambiental Estratégica.

O capítulo quinto aborda “**a visão transnacional dos impactos ambientais a partir de discussões entre seus instrumentos preventivos: AAE, EIA, AIAT**”, de autoria: Cheila da Silva dos Passos Carneiro, Heloise Siqueira Garcia e Ricardo Stanziola Vieira. Nele ressalta-se as discussões acerca dos três principais instrumentos de prevenção e mitigação de impactos ambientais, o Estudo de Impactos Ambientais, a Avaliação de Impactos Ambientais Transfronteiriços e a Avaliação Ambiental Estratégica.

O sexto capítulo, intitulado “**a importância do Direito Comparado para o Direito Ambiental Português**”, de autoria de Osvaldo Agripino de Castro Júnior, destaca método extremamente importante num quadro de enorme diversidade cultural, em face da

grande quantidade de sistemas jurídicos no mundo e do uso dos institutos do Direito Ambiental Portuário, em regime de tensão dialética entre a liberdade do comércio e a gestão do meio ambiente e da segurança, que é inerente aos Estados que implementam as normas portuárias e operam num período de intensa transnacionalização do direito.

Adiante, o sétimo capítulo intitulado “**Gestão Ambiental Portuária: mudanças climáticas no contexto da Avaliação Ambiental Estratégica Portuária**”, de autoria de Eliane Maria Octaviano Martins, Alexandre Guimarães Trindade e Rhiani Salamon Reis Riani, apresentam a relevância do instrumento da Avaliação Ambiental Estratégica para a área portuária, e a implementação de instrumentos de gestão para o monitoramento das emissões atmosféricas das atividades portuárias.

O oitavo capítulo com título “**la Evaluación Ambiental Estratégica y sus interfaces con la actividad portuária española**” de autoria Jonismar Alves Barbosa e Gabriel Real Ferrer, destacam que a Avaliação Ambiental Estratégica é hoje uma ferramenta fundamental para a defesa da qualidade de vida saudável dos cidadãos e para a proteção dos habitats naturais e do desenvolvimento sustentável do espaço comum europeu, bem como do espaço Espanhol.

Por fim, o capítulo nono com o título “**la Evaluación Ambiental de Planes y Programas como técnica de protección ambiental en España: especial referencia a la Evaluación del Planeamiento Portuario**”, de autoria Jesús Conde Antequera, apresenta um estudo sobre a regulamentação da avaliação ambiental de planos e programas na legislação espanhola, destacando os principais desenvolvimentos regulatórios nesta área e analisando o processo necessário para a avaliação ambiental, a fim de permitir sua análise comparativa no campo da eficácia na gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha.

Aprimorando os estudos e debates para a elaboração desta coletânea, destacando a valorosa contribuição dos pesquisadores estrangeiros, **Dr. Gabriel Real Ferrer, catedrático da Universidade de Alicante - Espanha; Dr. Jesus Conde Antequera, da Universidade de Granada - Espanha**, que apresentaram experiências sobre a regulamentação da Avaliação Ambiental de planos e programas em atividades portuárias na legislação europeia, em especial, a espanhola.

Dos convidados e pesquisadores nacionais, agradecemos a participação de todos os colegas dos diversos estados, que tão prontamente

aceitaram o desafio e prepararam excelentes textos que integram esta coletânea, fruto do conhecimento destes renomados profissionais que, com suas vastas experiências, muito têm a contribuir com a efetivação do instrumento da Avaliação Ambiental Estratégica.

Nossos agradecimentos aos dedicados integrantes do Grupo de Pesquisa em “Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade” do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí “UNIVALI, que nos acompanham ativamente nos debates e eventos que realizamos, apresentando nesta oportunidade a conclusão de suas pesquisas.

Registramos um agradecimento especial ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (PPCJ), na pessoa do Coordenador Prof. Dr. Paulo Marcio Cruz, e à Universidade do Vale do Itajaí “UNIVALI, através do Magnífico Reitor, Prof. Dr. Mario Cesar dos Santos; do Vice-reitor da Pós-Graduação, Pesquisa, Extensão e Cultura, Prof. Dr. Valdir Cechinel Filho e do Diretor do CEJURPS, Prof. Dr. José Carlos Machado pelo estímulo à pesquisa.

Com muito prazer e satisfação convidamos o leitor a participar do debate proposto por esta obra, composta por talentosos pesquisadores nacionais e internacionais, contribuindo para lançar novos rumos à efetividade do instrumento da Avaliação Ambiental Estratégica.

Boa leitura a todos!

Prof^a Dr^a Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Ciência Jurídica - PPCJ/UNIVALI
Líder do Grupo de Pesquisa “Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade”, cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI.

Coordenadora do Projeto de Pesquisa aprovado no CNPq, intitulado: “*Análise comparada dos limites e das possibilidades da Avaliação Ambiental Estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha*”, através do Edital MCTI/CNPQ/UNIVERSAL 14/2014.

Coordenadora

AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: AGINDO EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1

*Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza*¹
*Juliete Ruana Mafra*²

1. INTRODUÇÃO

Em decorrência da conduta humana, negligente frente aos recursos naturais, exsurgiu a crise ambiental, a qual fez com que a

¹ Doutora e Mestre em “*Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad*” pela Universidade de Alicante - Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – Brasil. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - Brasil. Professora no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado em Direito e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa e Extensão Paideia cadastrado no CNPq. Coordenadora do Grupo de Pesquisa: “Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade”, cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Coordenadora do Projeto de pesquisa aprovado no CNPQ intitulado: “Possibilidades e Limites da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil e Impacto na Gestão Ambiental Portuária” (2013/2015). Coordenadora do Projeto de pesquisa aprovado por meio do Edital MCTI/CNPQ/UNIVERSAL 14/2014, intitulado “Análise comparada dos limites e das possibilidades da Avaliação Ambiental Estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha” (2015/2017). Coordenadora do Projeto de pesquisa aprovado através da FAPESC - EDITAL 09/2015- intitulado “Limites e possibilidades da Avaliação Ambiental Estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor Gestão Ambiental da Atividade Portuária Catarinense”. (2016/2018). Membro vitalício da Cadeira n. 11 da Academia Catarinense de Letras Jurídicas (ACALEJ). Membro Efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Membro da Comissão de Direito Ambiental do IAB (2016/2018). Advogada e Consultora Jurídica. E-mail: mclaudia@univali.br.

² Doutoranda e Mestre em Ciência Jurídica no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* da Universidade do Vale do Itajaí. Bolsista do PROSUP – CAPES. Advogada. Bacharel pelo Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí. E-mail: julietemafra@gmail.com

proteção do meio ambiente passasse a encontrar aplicabilidade jurídica, inclusive, tornando-a pressuposto constitucional em vigor.

Neste prisma, desponta o ideal de desenvolvimento sustentável e a imprescindibilidade de resguarde ambiental qualitativo, a fim de garantir a pureza do ecossistema na exploração consciente das gerações presentes em favor da manutenção da qualidade de vida para as gerações futuras.

Assim, este artigo tem por questão a análise de como a crise ambiental afeta o meio ambiente sadio e exige que o desenvolvimento sustentável se faça de maneira efetiva, indicando a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE como ferramenta. Isso porque a AAE é um mecanismo inovador na conjuntura global.

É crescente a consciência em diversos países e instituições internacionais sobre a necessidade de se discutir como a AAE pode assegurar a implementação do direito fundamental ao meio ambiente sadio, o que não ocorre diferente na ordem jurídica nacional.

A importância e a necessidade de se adotar um instrumento de política ambiental com os objetivos da AAE é amplamente reconhecida, embora o seu desenvolvimento ainda desperte algumas controvérsias.

Causa surpresa que hoje, inobstante a pertinência na tomada de decisão ambiental estratégica, ainda não exista legislação específica para regulamentar as diretrizes da AAE no corpo da ordem jurídica brasileira.

Dessa forma, o **objeto** da presente pesquisa é a análise da Avaliação Ambiental Estratégica como ferramenta ao desenvolvimento sustentável. O **objetivo geral** é o de compreender a importância de proteção ao meio ambiente por meio da AAE. Os **objetivos específicos** são: a) traçar uma linha de raciocínio entre Avaliação Ambiental Estratégica e o desenvolvimento sustentável; b) compreender a importância da manutenção do meio ambiente; c) entender a crise ambiental vivenciada atualmente.

O artigo está dividido em três momentos: no primeiro se faz uma análise sobre a importância de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o segundo faz considerações sobre a crise ambiental; o terceiro trata da Avaliação Ambiental Estratégica: resposta ao desafio do desenvolvimento sustentável.

Quanto à **Metodologia**, o relato dos resultados será composto na base lógico-indutiva³.

³ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luis. **Metodo-**

2. O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Hoje, é incontestável a importância da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto dentro da conjuntura jurídica interna, quanto no cenário internacional, sendo aquela um reflexo dos ideários advindos deste.

Esse ideal nada mais é do que a constatação de que o ser humano precisa do meio ambiente sadio para a sua sobrevivência e desenvolvimento.

O ser humano possui duas condições ecológicas: a primeira é biológica, em que ele é integrante da natureza, habita no universo físico e biológico, posiciona-se como parte do ecossistema, ocupa lugar na cadeia alimentar; a segunda é social, na qual é integrante da sociedade, atua sobre a natureza, procura torná-la útil à sua existência, transformando-a para este fim⁴.

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988), em seu art. 225⁵, prevê a expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, objetivando evitar a ideia, possível, de um meio ambiente

logia da pesquisa jurídica: Teoria e prática. 11 ed. Florianópolis: Conceito editorial/Millennium, 2011. p. 86.

⁴ SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 86.

⁵ **Art. 225** - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

equilibrado sem qualificação ecológica, isto é, sem relações essenciais dos seres vivos entre si e deles com o meio. Já o termo “conservação ecológica” consiste na “gestão da utilização da biosfera pelo ser humano, de tal sorte que produza maior benefício sustentado para gerações atuais, mas que mantenha sua potencialidade para satisfazer às necessidades e às aspirações das gerações futuras”⁶. Por isso, o art. 225 da CRFB/1988 prevê ao Poder Público o papel de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais.

Meio ambiente, por sua vez, consiste no “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”⁷.

Sobre esse prisma, observa-se que o meio ambiente consiste em direito humano fundamental, o qual configura direito de todos, bem de uso comum do povo e indispensável à qualidade de vida saudável⁸.

A ideia de proteção ambiental engloba tanto as atividades de reparação quanto de prevenção. Sobre o princípio da prevenção, Marcelo Abelha Rodrigues ensina que:

Sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstrução é

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

⁶ SILVA, 2007, p. 86.

⁷ Art. 3, I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências

⁸ ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 19-20.

praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam⁹.

Assim, melhor que reparar as mazelas ambientais, é repreender o cometimento dos danos. Prevenir é sempre melhor que remediar.

Ocorre que a proteção ao meio ambiente sadio e equilibrado, em respaldo a sua conservação ecológica, consiste em direito fundamental que, para encontrar eficácia, precisa adotar um modelo de desenvolvimento econômico diferente, que inclua, em seus projetos, a variante da preservação ambiental. É preciso que se analise os impactos que serão acarretados à natureza com a escolha de uma ou outra atividade. Com essa preocupação preventiva haverá a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável¹⁰.

Até 2015, a busca pela redução da pobreza global se concentrou nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Alguns dos ODM forneceram o mote para uma aproximação estratégica à sustentabilidade ambiental.

Pós-agenda 2015, renovaram-se os esforços para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS. Os chefes de Estado e de Governo e altos representantes, reunidos na sede das Nações Unidas em Nova York, de 25 a 27 de setembro de 2015, deliberaram sobre 17 (dezessete) objetivos globais que nortearão os países em prol do desenvolvimento sustentável. A nova agenda vai até 2030.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS¹¹ de 2017 pretendem:

⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental**: Parte Geral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 203.

¹⁰ SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001. p. 175-176.

¹¹ O Seminário “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Consulta Pública e Aliança para os ODS” foi organizado pela Global Compact Network Portugal, a Plataforma Portuguesa das ONGD, UNRIC e as Agências da ONU em Portugal. In: Liga para a Proteção da Natureza. LPN adere à “Aliança para os ODS”. Disponível em: <<http://www.lpn.pt/Homepage/Noticias/Noticias/Announcements.aspx?tabid=2378&code=pt&ItemID=3720>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

Organizar a contribuição do setor empresarial para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, informando, sensibilizando, concretizando, monitorizando e avaliando. Visa estabelecer uma plataforma multistakeholder para o desenvolvimento de parcerias e a criação de projetos, programas e ações que contribuam para a implementação, à escala nacional, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Vem contribuir para o cumprimento do ODS 17. Busca “Parcerias para a Implementação dos Objetivos”, ao reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Por esta análise, a política ambiental almeja reduzir a deterioração do meio ambiente e sua potencial qualidade, no mínimo quando comparada ao que ocorreria caso não se implementasse uma política de precaução ao caso em concreto. Nada mais é do que a firme tentativa de redimir a crise ambiental vivenciada hoje.

3. A CRISE AMBIENTAL

A tomada de consciência da crise ambiental é deflagrada, principalmente, a partir da constatação de que as condições tecnológicas, industriais e formas de organização e gestões econômicas da sociedade estão em conflito com a qualidade de vida¹².

Um posicionamento diante desta conflituosidade tende a remodelar a forma de desenvolvimento econômico, com vistas a integrar o bem ambiental como elemento de um novo modelo¹³. É buscar o equilíbrio entre a atividade econômica e a qualidade de vida, eliminando o pensamento de apenas buscar o acúmulo de capital e a produção de riqueza, ignorando a preservação dos recursos naturais, como elemento de uso limitado.

O paradigma ecológico, que domina as preocupações ambientais contemporâneas e que resulta da percepção do ambiente como um sistema, correspondente ao paradigma das ciências que, considerando a sociedade humana como um sistema de comunicações sociais e não como um somatório de indivíduos, tende a ver no direito mais do

¹² LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial - teoria e prática. 3. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 23.

¹³ LEITE; AYALA, 2010, p. 23.

que um conjunto de regras de conduta, mas um sistema de ações e comunicações funcionalmente diferenciado¹⁴.

Sabe-se que se um fator ambiental for afetado, raramente será possível proceder à reconstituição da situação anterior à verificação do dano — corolário lógico de uma correta política de ressarcibilidade dos danos. O dano ambiental é específico e exige a adoção de políticas preventivas, as únicas que, com total eficácia, conseguem o equilíbrio ambiental desejado. Contudo, ora pela inoperância das políticas preventivas, ora pela impossibilidade da sua aplicação, existem e, infelizmente, cada vez mais, danos ambientais¹⁵.

Os fatos apontam para um fenômeno cruel: a poluição e os danos não conhecem fronteiras e, portanto, uma luta para preveni-los ou remediar suas consequências só seria realizável em âmbito global e por meio de um sistema internacional de cooperação entre os Estados e de coordenação e/ou harmonização de suas políticas e legislações internas¹⁶.

O Direito não se constrói para si mesmo ou para uma ordem social e política abstrata. Ele deve interessar-se pelo homem concreto, pelas diferentes realidades humanas, permanentes e mutantes, que servem de insumo para a História Universal. A justiça legal e a justiça moral dão-se as mãos e se fundem para construir um mundo saudável e justo¹⁷.

No pensamento de Mateo¹⁸:

[...] Tem sido generalizado o clima de opinião em torno dos problemas ambientais em todos os países mais ou menos industrializados. Tais preocupações vão além de simples ilusões naturistas ou de demanda coletiva para melhorias na saúde. Provavelmente surgiu uma reflexão ecológica definitiva que tem impulsionado as reformas institucionais em todos os lugares, embora ainda não tenha grandes mudanças organizacionais de que a humanidade precisa.

¹⁴ FERREIRA, H. S.; LEITE J. R. M. **Estado de direito ambiental**: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 118.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Ibid., p. 61.

¹⁷ MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência e glossário. 6. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2009. p. 141.

¹⁸ MATEO, R. M. **Tratado de derecho ambiental**. V.1. Madrid: Trivium, 1991. p. 27.

Os insuficientes recursos destinados às atividades de ensino no Brasil, quando comparados ao cenário que se vê nos países desenvolvidos, possibilitam duas inferências. Em primeiro lugar, constata-se que a educação corporativa não é entendida no país como um elemento estratégico para alcançar os objetivos organizacionais de competitividade e lucratividade. Em segundo lugar, considerando que na maior parte das empresas a variável socioambiental continua relegada ao segundo plano, ainda mais escassos são os recursos disponíveis para à formação e ao ensino no campo socioambiental¹⁹.

A revolução causada pela globalização e aproximação dos mercados, com ampliação do comércio, que passa a ser seguido em escala internacional²⁰, exige da empresa uma postura compromissada com a proteção ambiental. Em contrapartida, estes produtos possuem grande aceitação em âmbito internacional, principalmente no mercado europeu, e a certificação voltada para testar o respeito da norma de proteção ambiental é um diferencial para vender aos consumidores cada vez mais cientes e exigentes.

Estas posturas dos consumidores acabam influenciando de forma direta atitudes das empresas, as quais procuram implantar sistema de gestão ambiental, para não perder espaço de mercado. No momento em que a opinião pública passa a exigir uma atuação ambientalmente responsável, seja através da adoção de medidas de gestão ambiental, seja pela adequação a padrões de qualidade ambiental, as empresas são compelidas a mudar seu comportamento.

Sabe-se que ainda são poucas as organizações que investem de forma sistemática em programas de formação e mudanças organizacionais, visando reduzir os problemas socioambientais decorrentes de suas atividades. A tendência é esta realidade ser gradativamente alterada, pois se percebe a necessidade de se desenvolver uma visão estratégica, considerando-se as exigências do mercado internacional, que, muitas vezes, acabam transformando-se em verdadeiros instrumentos de barreira comercial.

¹⁹ DEMAJOROVIC, J. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**: perspectivas para a educação corporativa. São Paulo: Senac. 2003. p. 29.

²⁰ Como por exemplo, o “selo verde”, que serve para indicar que o produto, neste caso a madeira, foi extraído das florestas tropicais de forma ambientalmente correta. Quando o consumidor encontra este selo, sabe que a extração esteve submetida a um plano de manejo e respeitou as normas de proteção do meio ambiente.

A humanidade demorou toda a sua existência para entender a verdadeira importância da biodiversidade, e que sem a sua preservação não haverá garantia de sobrevivência da maioria das espécies. Foi difícil de perceber que os recursos naturais não são inesgotáveis, e que todas as atitudes que atingem direta ou indiretamente o meio ambiente também irão prejudicar o ser humano. A demora da percepção e mudança de comportamento é lamentável.

No dizer de Mateo²¹: “[...] o homem de hoje usa e abusa da natureza como se fosse o último inquilino deste planeta infeliz, como se atrás dele não se anunciará um futuro. A natureza se torna, assim, seu bode expiatório do progresso”.

Felizmente, a cada dia surgem novas normas, do âmbito internacional ao municipal, para servir de instrumento de proteção do meio ambiente e da sociedade como um todo. Com este escopo, houve a intervenção do direito em matéria ambiental, através da proteção de direitos difusos, dando suporte à manutenção do ambiente ecologicamente equilibrado, o qual é bem de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida, assegurado na Constituição da República Federativa do Brasil.

O Direito Ambiental teria surgido com a sagrada missão de conservar a vida, em todas as suas formas, por meio de um equilíbrio entre a ação humana e a capacidade de suporte do Planeta Terra, preservando a natureza e o meio em que se vive para as presentes e futuras gerações. Pode-se dizer, portanto, que o Direito Ambiental tem como objetivo um desenvolvimento sim, porém de forma sustentável.

Há que se repensar e se aplicar imediatamente um modelo de desenvolvimento que leve em consideração as gerações futuras, e uma política que tenha como base a preservação dos recursos naturais em longo prazo²².

Compatibilizar meio ambiente com desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares em cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão de tempo/espço²³. Isto é o ideal considerado de Desenvolvimento Sustentável.

²¹ MATEO, 1991, p. 27.

²² LEITE; AYALA, 2010, p. 27.

²³ MILARÉ, 2009, p. 65.

Até o início da década de 1970, dominava o pensamento mundial no sentido de que o meio ambiente seria fonte inesgotável de recursos e que qualquer ação de aproveitamento da natureza não haveria fim. Entretanto, fenômenos, como secas, chuva ácida e a inversão térmica alertaram o meio social, fazendo com que essa visão ambiental começasse a ser questionada²⁴.

Em 1972, por consequência, convocou-se a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, que produziu a Declaração sobre Ambiente Humano. Nela estabeleceram-se princípios para questões ambientais internacionais, incluindo direitos humanos, gestão de recursos naturais, prevenção da poluição, dando surgimento ao direito ambiental internacional, elevando a cultura política mundial de respeito à ecologia, e servindo como o primeiro convite para a elaboração de novo paradigma econômico e civilizatório para os países²⁵.

Na reunião de Estocolmo, originou-se o momento de constatação e alerta global sobre a degradação ambiental. A Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente descreveu assim: “defender e melhorar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações se tornou uma meta fundamental para a humanidade”²⁶.

Desse modo, a conferência de Estocolmo criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e inaugurou a agenda ambiental, permitindo iniciar a relação entre ambiente e desenvolvimento, dando as primeiras referências de Desenvolvimento Sustentável, que na época tinha como termo “ecodesenvolvimento”. Trataram-se dos primeiros passos para o pensamento verde²⁷.

²⁴ BRASIL. Senado Federal. Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio-92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Revista em discussão**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2014.

²⁵ BRASIL, 2014.

²⁶ Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972), parágrafo 6. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

²⁷ BRASIL, 2014.

Em 1987, o Relatório de Brundtland, feito pela chefe da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, conceituou Desenvolvimento Sustentável como: “a satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades”²⁸. O Relatório complementa que: “um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso a crises ecológicas, entre outras”²⁹, “o Desenvolvimento Sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos”³⁰.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, marcou a forma como a humanidade encarava sua relação com o planeta. Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra³¹ foi ocasião em que a comunidade política internacional admitiu claramente que era preciso conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza, pensando no conceito de Desenvolvimento Sustentável, e começando a moldar ações com o objetivo de proteção ambiental³².

Nesse ínterim, Gabriel Real Ferrer³³ comenta o que segue:

²⁸ ONU. Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Relatório Brundtland**, “Nosso Futuro Comum”. 1987. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

³¹ Na ocasião, 179 países participantes da Rio 92 acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que constitui a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “Desenvolvimento Sustentável”. O termo “Agenda 21” foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI. A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

³² BRASIL. Senado Federal. Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países. **Revista em discussão**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

³³ FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.). **Direito ambiental, transnacionalidade e susten-**

Além disso, a Rio 92 apenas deixou direcionada a relação entre meio ambiente e o progresso econômico, e tentou quebrar o preconceito, muito difundido até então e ainda hoje parcialmente presente, ou seja, permitindo que para alguns a oposição antagônica entre desenvolvimento e meio ambiente, com ênfase na ideia que se opõe à proteção ambiental não é desenvolvimento, mas uma maneira de entender que se encaixam outras abordagens que rompem com essa falsa dicotomia. Estava aberto o caminho para o desenvolvimento sustentável. Desde então, a proteção ambiental não tem exigido novo pensamento global.

Os princípios do Desenvolvimento Sustentável estão implícitos em muitas das conferências da ONU, incluindo: A Segunda Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1999); a Sessão Especial da Assembleia Geral sobre Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Nova York, 1999); a Cúpula do Milênio (Nova York, 2000) e a Reunião Mundial de 2005³⁴.

Em 2000, ao analisar os maiores problemas mundiais, a ONU estabeleceu 8 Objetivos do Milênio, – ODM, que, no Brasil, foram chamados de 8 Jeitos de Mudar o Mundo – os quais deveriam ser atingidos por todos os países até 2015. São eles: objetivo 1, erradicar a pobreza extrema e a fome; objetivo 2, atingir o ensino básico universal; objetivo 3, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; objetivo 4, reduzir a mortalidade infantil; objetivo 5, melhorar a saúde materna; objetivo 6, combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; objetivo 7, garantir a sustentabilidade ambiental; objetivo 8, estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento³⁵.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), ocorrida no Rio de Janeiro, teve a missão de renovar compromissos com o Desenvolvimento Sustentável em meio a urgências ambientais, sociais, econômicas e políticas, entrando na definição de metas para evitar a degradação do meio ambiente. Tornou-se a “onda do medo”, certificando os efeitos degradantes dos

tabilidade. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>> 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2013. p. 9.

³⁴ ONUBR. **A ONU e o meio ambiente.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

³⁵ OBJETIVOS do Milênio. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

danos ambientais, e confirmando a firme necessidade de medidas resolutivas eficazes em cuidado ao futuro do planeta³⁶.

Em 2015, estabeleceram-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS³⁷, com agenda para, até 2030, promover com efetividade as metas a seguir:

Nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais.

Assim, imperioso que o discurso sustentável saia do ideal utópico para se tornar mecanismo de implementação efetivo ao tempo contemporâneo, dentre as variadas e possíveis, até mesmo necessárias, medidas, demonstra-se o fomento trazido pela ideia da Avaliação Ambiental Estratégica.

4. A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: RESPOSTA AO DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Avaliação Ambiental Estratégica é instrumento que vem ganhando repercussão no cenário jurídico global, em favor de respaldar o Direito Ambiental.

No que concerne à terminologia Avaliação Ambiental Estratégica, o Ministério do Meio Ambiente do Brasil³⁸, por meio da

³⁶ CENTRO DOM HELDER DE CONVENÇÕES. **Gabriel Real Ferrer apresenta palestra sobre as dimensões da sustentabilidade**. Disponível. <<http://www.institutosocioambientaldhc.com.br/artigos/n-a/>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

³⁷ ONU. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável –ODS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. p. 1.

³⁸ BRASIL. MMA - Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA). **Manual sobre a Avaliação**

Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA), menciona que:

A expressão *avaliação ambiental estratégica* corresponde à tradução direta da inglesa *strategic environmental assessment*, designação genérica que se convencionou adotar para identificar o processo de avaliação ambiental de políticas, planos e programas. Tanto em inglês como em português a expressão não reúne o consenso dos profissionais da área de meio ambiente. A razão é de ordem etimológica e deve-se aos conceitos de *meio ambiente* e *estratégia*, revelando-se na aplicação prática as interpretações distintas da AAE. Com efeito, a designação adotada tem influenciado a comunicação sobre a matéria, bem como sua percepção por parte dos que a promovem e utilizam. [...] Quaisquer que sejam os conceitos de meio ambiente e estratégia que se adotem, terá que existir sempre uma estratégia objeto de avaliação e, portando, de aplicação da AAE, e a avaliação ambiental deverá ser feita na mais ampla concepção de meio ambiente, considerando-se integralmente todas as suas dimensões e os princípios da sustentabilidade.

Já quanto à conceituação, vê-se que definir a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE não é tarefa fácil, poucos que se aventuram sobre o tema, chegam a entender que a AAE é a avaliação ambiental de políticas, planos e programas. E muitos conceituam o instituto como mera avaliação ambiental em qualquer nível acima ou anterior ao dos projetos arquitetônicos ou de implantação de atividades produtivas³⁹.

Sobre a temática, Riki Therivel⁴⁰ diz que: “a avaliação ambiental estratégica (AAE) é um processo que tem por objetivo integrar o meio ambiente e considerações sustentáveis no processo de tomada de decisões estratégicas”.

Sadler e Verheem⁴¹ lecionam que a “AAE é um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais de uma política, plano ou

Ambiental Estratégica. Brasília: MMA/SQA, 2002. p. 14.

³⁹ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica.** Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora: 2007.

⁴⁰ THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental in Action.** 2. ed. Washington DC: Earthscan, 2010. p.3.

⁴¹ SADLER, B.; VERHEEM, R. Status, Challenges and Future Directions. In: EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo**

programa, de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e apropriado do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais”.

Sobre o tema, Partidário⁴² conceitua a AAE conforme segue:

Avaliação Ambiental Estratégica é o procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das consequências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como a formulação de políticas, planos e programas (PPP), de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão.

Para Frederico Rodrigues Silva⁴³, anota-se a Avaliação Ambiental Estratégica conforme segue:

Avaliação Ambiental Estratégica – AAE é o termo usado para descrever o processo de avaliação dos impactos ambientais de ações estratégicas que ocorrem em todos os níveis decisórios governamentais que precedem a fase de projetos específicos. Ou seja, é uma forma de análise e avaliação de impacto de ações e consequências ambientais nos níveis mais estratégicos de decisão das Políticas, Planos e Programas – PPPs – de intervenção estatal, sejam setoriais, regionais, ou em áreas programáticas. A AAE seria, então, um instrumento de política ambiental sistemático, público, participativo e democrático, que objetiva promover o desenvolvimento sustentável através da incorporação da variável ambiental no processo de planejamento estratégico das políticas públicas.

de Avaliação Ambiental Estratégica. 1996. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160>. Acesso em: 13 ago. 2016.

⁴² PARTIDÁRIO, 2007.

⁴³ SILVA, Frederico Rodrigues. Avaliação Ambiental Estratégica como Instrumento de Promoção do Desenvolvimento Sustentável. UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & democracia**, v. 8, n. 8, p. 301-329, jul./dez. 2010. Disponível em: <revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>. Acesso em: 13 ago. 2016.

Sadler e Verheem⁴⁴ indicam que “os blocos de construção da abordagem estratégica para a avaliação ambiental derivam das experiências com a AIA de projetos”, logo, experiências passadas e as lições adquiridas em aplicações de políticas e de planejamento de instrumentos baseados em AIA, orientam os estudos contemporâneos sobre a AAE.

Entretanto, o conceito de Avaliação Ambiental Estratégica não deve se confundir com a ideia de Avaliação de Impactos Ambientais - AIA, isso é o que orienta o Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Veja-se.

A AAE é um instrumento de caráter político e técnico e tem a ver com conceitos e não com atividades específicas em termos de concepções geográficas e tecnológicas. Pode-se concluir, portanto, que a AAE não se confunde com: a avaliação de impacto ambiental de grandes projetos, como os de rodovias, aeroportos ou barragens, que normalmente afetam uma dada área ou um local específico, envolvendo apenas um tipo de atividade; as políticas, planos ou programas de desenvolvimento integrado que, embora incorporem algumas questões ambientais em suas formulações, não tenham sido submetidos aos estágios operacionais de avaliação ambiental, em especial, à uma apreciação de alternativas baseada em critérios e objetivos ambientais, com vista à tomada de decisão; e os relatórios de qualidade ambiental ou as auditorias ambientais, cujos objetivos incluem o controle periódico ou a gestão de impactos ambientais das atividades humanas, mas que não possuem como objetivo específico informar previamente a decisão relativa aos prováveis impactos de alternativas de desenvolvimento.

Neste diapasão, Souza⁴⁵ diz que a Avaliação Ambiental Estratégica “é a face da ‘avaliação de impacto ambiental’ que pode, no caso da realidade institucional brasileira, exercer importante papel no processo de desenvolvimento na maneira de se fazer avaliação de impacto ambiental” e, complementa que: “sobretudo, no uso da avaliação de impacto ambiental como instrumento de direcionamento do planejamento urbano”.

⁴⁴ SADLER; VERHEEM, 1996.

⁴⁵ SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes. Avaliação Ambiental Estratégica (AAE): Limitações Dos Estudos De Impacto Ambiental (EIA). In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS. 17. Disponível em: <http://www.abrh.org.br/SGCv3/UserFiles/Sumarios/aecc27600b3c1d428ebb592f40d89e36_27610e-ae631ce836849ff563173b0a70.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2016. p. 3.

Ademais, Egler⁴⁶ orienta que existem três tipos principais de ação que comportam serem submetidas ao processo da Avaliação Ambiental Estratégica, as quais são:

1) PPPs⁴⁷ setoriais (e.g. energia e transporte); 2) PPPs relacionados com o uso do território, o qual cobre todas as atividades a serem implementadas em uma determinada área e; 3) políticas ou ações que não necessariamente se implementam por meio de projetos, mas que podem ter impactos ambientais significativos (e.g. política de incentivos ou de créditos). O principal problema com essa tripla contextualização da aplicação do processo de AAE é a natureza integrada desses três tipos de ações apontadas, uma vez que é impossível discutir uma política, plano ou programa setorial sem ligá-los ao território onde serão implantados, e também ao contexto político e ideológico onde a política, o plano e o programa foram concebidos e aprovados.

Dessa maneira, é compreensível que a designação da AAE no Brasil e na União Europeia seja a mesma expressa em todo o seio global, vista como um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais das políticas estatais, isto com o escopo de viabilizar a consecução do tão desejado desenvolvimento sustentável.

Muitos são os objetivos e a conveniência de se conceder aplicabilidade ao fenômeno da Avaliação Ambiental Estratégica, porquanto consiste em instrumento que viabiliza a efetiva prevenção de danos ambientais futuros e a diminuição dos impactos ambientais presentes⁴⁸.

É tratando da conveniência da AAE no Brasil que Egler⁴⁹ assevera: “três aspectos podem ser apontados para reforçar a oportunidade e a relevância do processo de AAE para o Brasil”. No que tange ao primeiro aspecto:

O primeiro é a natureza significativamente diferente das intervenções feitas no território brasileiro, quando comparadas com aquelas feitas em países como os europeus ou os Estados Unidos. Diferentemente desses países, o Brasil ainda dispõe de imensas áreas a serem ocupadas e o

⁴⁶ EGLER, 2013, p. 3.

⁴⁷ PPPs – Política, planos e programas.

⁴⁸ BRASIL, 2002, p. 14.

⁴⁹ EGLER, 2013, p. 12-14.

atual projeto dos Eixos de Desenvolvimento, lançado pelo Programa Avança Brasil, é um exemplo expressivo dessa realidade. Assim, o uso de um procedimento de avaliação como o processo de AAE, o qual é concebido para analisar os impactos ambientais e sociais de políticas, planos e programas de desenvolvimento, é muito mais apropriado para a situação brasileira do que o processo de AIA, que tem aplicação restrita a projetos. É de certa forma evidente que se, por exemplo, as intervenções do Setor Elétrico na Amazônia tivessem sido analisadas e avaliadas por um processo mais amplo, ao invés da elaboração de AIAs para cada empreendimento, os resultados relativamente à qualidade dos contextos sociais e ambientais naquela Região teriam sido significativamente diferentes⁵⁰.

No que tange ao segundo aspecto, o qual reforça a aplicação da AAE no Brasil, consiste nos esforços que já foram feitos, seja em nível federal seja em nível estadual para pôr em prática o Programa de Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE⁵¹. Sobre ele, Egler ainda diz que:

Como um dos principais objetivos do ZEE é o desenvolvimento de 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, é possível se afirmar que o ZEE e a AAE partilham objetivos comuns. Dessa forma, a implantação da AAE no País pode vir a representar um reforço para o ZEE e vice-versa. Nesse sentido, o ZEE como proposta de desenvolvimento vem de encontro aos interesses da sustentabilidade que tanto clamam pela definição de políticas mais adequadas para o desenvolvimento regional e local, tendo também a sociedade como partícipe, fato que é intrínseco em sua metodologia básica e igualmente na da AAE. Cabe também apontar que o ZEE contém os subsídios técnicos para a regulação e a promoção dos melhores usos dos espaços geográficos, mediante a orientação e a indicação de ações preventivas e corretivas, através das políticas territoriais, legislações específicas e instrumentos de caráter jurídico-administrativo⁵².

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Idem.

⁵² Idem.

Por fim, mais não menos importante, o terceiro aspecto é a evidência de que acerca da arena ambiental a aplicação do ditado ‘o pequeno é bonito’ (*small is beautiful*), nem sempre se aplica. Para se colocar essa questão de uma forma mais clara, impõe-se indicar que os diferentes documentos e estudos sobre a AAE, elaborados em nível internacional, têm apontado que a prática do planejamento é fundamental para a questão ambiental e, mais especificamente, para a viabilização do desenvolvimento sustentável. O que é clarividente por meio das demandas impostas pelo processo de AAE é a necessidade de que o ambiente seja pensado a partir de uma perspectiva mais ampla – global, regional, local e setorial⁵³.

É por isso que a AAE consiste em processo que contribuiu, diretamente, para o desenvolvimento sustentável, pois age a fim de gerar um contexto de decisão mais amplo e integrado com a proteção ambiental e a melhor capacidade de avaliação de impactos cumulativos.

É cediço que a legislação ambiental brasileira encontra fundamento vigente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e na Lei n. 6.938/1981, que regula a Política Nacional do Meio Ambiente, mas não há qualquer norma específica institucionalizada sobre o tema em âmbito nacional, isto para a regulamentação de seu processo regulatório.

Em 1994, houve em São Paulo a tentativa de se institucionalizar a AAE, em decorrência do reconhecimento das limitações do processo de AIA, e em função da necessidade de se avaliar as consequências ambientais das políticas e programas setoriais. O Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA editou a Resolução SMA-44, que criava a Comissão de Avaliação Ambiental Estratégica, subordinada ao Secretário Estadual de Meio Ambiente, com a atribuição de analisar a introdução da variável ambiental em PPP governamental de interesse público⁵⁴.

De acordo com a resolução, ao CONSEMA e à Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SMA cabiam as seguintes atribuições: avaliar as consequências ambientais das diretrizes setoriais; definir o conteúdo e elaborar termos de referência para a elaboração dos estudos; analisar os seus resultados; e produzir relatórios e pareceres sobre a aprovação das AAE dos PPPs.

⁵³ Idem.

⁵⁴ O histórico que se inicia neste ponto encontra-se descrito no Manual de Avaliação Ambiental Estratégica desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente. MMA. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002. p. 44 e ss.

Como desdobramento da edição da Resolução SMA-44/94, a SMA encomendou, em 1997, a realização de um estudo denominado Procedimentos Alternativos para a Operacionalização da AAE no Sistema Estadual de Meio Ambiente, que envolveu: o levantamento do estado da arte da experiência internacional; a proposição de diretrizes capazes de orientar o desenvolvimento da AAE no Estado de São Paulo, com base na análise da base institucional vigente e a formulação de procedimentos alternativos para a regulamentação da matéria.

Segundo Ministério do Meio Ambiente, o estudo criticou o fato de a Resolução SMA-44/94 induzir a reprodução do modelo de AIA – em que a análise e a aprovação dos EIAs eram realizadas pelo CONSEMA –, com o risco de se instituir um processo de licenciamento ambiental de PPPs ao invés de um novo processo de AAE⁵⁵.

Luis Enrique Sánchez afirma que é importante destacar a decisão do Tribunal de Contas da União – acórdão 464/2004 – que recomenda a adoção da AAE na elaboração do Plano Plurianual e no planejamento de políticas, planos e programas setoriais, que seria outro grande impulso para a expansão da AAE no Brasil⁵⁶.

Ainda é importante mencionar, nesse processo, o Estatuto das Cidades – Lei n. 10.257/2001⁵⁷, que dentre outros importantes avanços, determina um conteúdo mínimo para o plano diretor e estabelece normas para sua elaboração; condiciona o Plano Diretor como orientador da definição das diferentes áreas do município onde poderá incidir a utilização dos instrumentos por ele criados para que os municípios possam implantar uma política de desenvolvimento e de expansão urbana; institui diversos instrumentos de política urbana, vinculando-os ao plano diretor, e também estabelece normas para sua elaboração participativa – tratando, em capítulo específico, da gestão democrática da cidade, da participação da população na definição das políticas públicas.

⁵⁵ O histórico discorrido que se finda neste ponto encontra-se descrito no Manual de Avaliação Ambiental Estratégica desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente. MMA. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002. p. 44 e ss.

⁵⁶ Sánchez relata que a decisão foi proferida após auditoria de natureza operacional e análise de aplicabilidade da AAE pelo Governo Federal. SÁNCHEZ, Luis Enrique. Op. cit. p.13.

⁵⁷ BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 28 jul. 2016.

Apesar da realidade atual da avaliação ambiental estratégica se mostrar muito mais tímida no Brasil do que na maioria dos países europeus, sua adoção vem sendo incentivada pelo Ministério do Meio Ambiente desde 2002, a partir da elaboração do Manual de Avaliação Ambiental Estratégica.

Na prática, a experiência de utilização da AAE no Brasil ainda é incipiente e sua aplicação tem sido maior na elaboração de alguns estudos ambientais de projetos estruturantes⁵⁸, para avaliar impactos sinérgicos, cumulativos e estratégicos. São exemplos: a AAE do projeto do gasoduto Bolívia-Brasil, executada por solicitação do BID e do Banco Mundial, a aplicação da AAE para o Programa Rodoanel, na Região Metropolitana de São Paulo; as experiências recentes de aplicação da AAE para a avaliação de impactos cumulativos de múltiplos projetos de geração de energia hidrelétrica, nas bacias hidrográficas dos rios Tocantins e Tibagi⁵⁹.

Porém a regulamentação da AAE seria importante para legitimar os condutores da AAE em virtude da necessária articulação institucional e promoção de ações vitais para a participação popular no processo, além de viabilizar a alocação de recursos humanos e financeiros para sua implementação.

A necessidade de regulamentação legal da aplicação da AAE também é reconhecida pelo próprio Ministério do Meio Ambiente, que, no Manual divulgado, destaca: “para a instituição da AAE no País, é todo necessário criar uma base legal mínima que apoie e facilite sua implementação e que, pelo menos, determine: as responsabilidades dos órgãos e das instituições encarregadas da formulação de política e do planejamento; as instâncias e fontes de recurso para a realização dos estudos; as instâncias encarregadas da revisão do processo; o papel dos órgãos e instituições de meio ambiente; e os mecanismos de consulta aos grupos de interesse”⁶⁰.

Vale destacar que já tramitou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 2.072/03, elaborado pelo deputado Fernando Gabeira⁶¹, que

⁵⁸ Termo sugerido pelo Manual do MMA, por ter sido utilizado no Estudo dos Eixos para designar intervenções que provocam alterações em cadeia numa dada situação – econômica, ambiental, social levando a um estágio superior de sua evolução. Op. cit. p. 44.

⁵⁹ Ibid. p. 45.

⁶⁰ Ibid. p.68.

⁶¹ GABEIRA, Fernando. Projeto de Lei. Altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos

pretendia a institucionalização da AAE no âmbito federal. Por meio de alteração da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, o projeto previa a realização da AAE no processo de formulação de PPPs, definindo as regras básicas desse instrumento. De acordo com a proposta, os órgãos da administração pública direta e indireta responsáveis pela formulação de PPPs ficariam obrigados a realizar a AAE dos PPPs que formulassem. Ocorre que o projeto de lei foi arquivado na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

No Brasil, a aplicação da AAE também tenta ganhar força pelos esforços realizados a fim de implementar o Programa de Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE. Isto porque um dos principais objetivos do ZEE é o desenvolvimento de um processo de avaliação do uso do território que considere a integração dos domínios econômico, social e ambiental no processo de tomada de decisão. Assim, percebe-se que a AAE pode se apoiar nos subsídios técnicos do ZEE para facilitar o processo de definição de políticas adequadas para o desenvolvimento⁶².

Não restam dúvidas de que ferramenta tal qual a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, seja introduzida pelo programa ZEE, seja implementada por qualquer outro, encontra real pertinência e importância para atuar diretamente no alcance do exercício do desenvolvimento sustentável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o desenvolvimento do artigo foi possível compreender que inseridos na realidade econômico-social vigente em toda a esfera internacional, o ser humano esteve usufruindo da natureza de maneira totalmente despreocupada, despreocupado com a realidade ambiental.

Demorou até que se tomasse preocupação sobre a manutenção das qualidades essenciais dos recursos naturais, isto em função de se assegurar o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado em favor das presentes e futuras gerações.

Para tanto, foi preciso que o meio ambiente apresentasse os primeiros sinais de desequilíbrio. Alarmando uma humanidade que já detinha tal conhecimento, mas preferia fingir desconhecer, estando inerte sobre a real face da crise ambiental.

e programas. Câmara dos Deputados, Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/166730.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

⁶² SILVA, 2010, p. 321-325.

À medida que o crescimento econômico tomou proporções excessivas e cada vez mais degradantes, considerou-se figurar um novo paradigma, a busca pelo desenvolvimento sustentável.

Convictos da impossibilidade do retrocesso humano, firmes no sentido de manter a busca do crescimento econômico, o qual é raiz do seio social vigente, o desenvolvimento sustentável exsurgiu como pressuposto ideal de crescer consciente, ou seja, com a preocupação de se precaver e prevenir os impactos ambientais, diminuindo a degradação resultante das ações humanas.

Por este contexto, é assente que o pensamento de crescimento econômico sem medir a degradação ambiental é ultrajante, ao passo que já lhe tomou lugar o ideal revolucionário do desenvolvimento em vista da sustentabilidade. Por este norte, o que se passa a indagar é como se pode trazer aplicabilidade para o desenvolvimento sustentável.

Assim, a Avaliação Ambiental Estratégica se afigura como uma das ferramentas ambientais passíveis de avaliar os impactos ambientais antes mesmo da política, programa ou plano que o causará. É a tomada de decisão estratégica, viabilizando um estudo acurado e específico sobre o possível dano ambiental que porventura seria decorrente, o que permite sua total minoração ou, até mesmo, a incoerência deste.

Nesse contexto, é possível verificar a importância do instrumento da AAE, pois apoia a “[...] incorporação da dimensão ambiental na tomada de decisões estratégicas, as que usualmente se identificam como políticas estratégicas, planos e programas, e como tal é um procedimento de melhora desses instrumentos de planejamento”⁶³.

Já não é mais tempo de se atuar depois do estrago, tentando remediar os problemas provenientes dos danos ambientais já causados. Há que se agir preventivamente, evitando a ocorrência de mais danos ambientais, a fim de viabilizar menos prejuízos ambientais para o seio social.

A Avaliação Ambiental Estratégica servirá para participar desde as formulações, até o processo de desenvolvimento de políticas, planos e programas, atuando como sério instrumento garantidor de proteção ao meio ambiente.

Por isso, é preciso que se institucionalizem meios regulatórios da Avaliação Ambiental Estratégica, criando-se legislação pertinente sobre o tema, sem o cunho de deixar o processo como obstáculo

⁶³ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. (Coord.). **Avaliação Ambiental Estratégica: possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 84

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica – a respeito da implementação de uma política, um plano ou um programa – poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade do uso dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento.

As questões sociais, ambientais e econômicas devem estar presentes nas políticas, planos, programas com o auxílio desta ferramenta, que vem ganhando repercussão no cenário jurídico global. É a tomada de decisão estratégica, viabilizando um estudo acurado e específico sobre o possível dano ambiental que porventura seria decorrente, o que permite sua total minoração ou, até mesmo, a incoerência deste.

Por isso, é preciso que se institucionalizem meios regulatórios da Avaliação Ambiental Estratégica, criando-se legislação pertinente sobre o tema, sem o cunho de deixar o processo como obstáculo burocrático, mas para assegurar a exigência do estudo ambiental, a obrigatoriedade de fomento preventivo e, ainda, a consecução da tomada de decisões estratégicas ambientais. Facilitando a tomada de atitudes diferenciadas quanto ao futuro, contribuindo para processos mais eficientes de governança, e orientando sobre as opções para o novo ordenamento das atuais bases de avaliação ambiental, em especial, da gestão ambiental portuária.

coordenadora:

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

autores:

Allexandre Guimarães Trindade

Cheila da Silva dos Passos Carneiro

Denise Schmitt Siqueira Garcia

Denise Setsuko Okada

Eliane Maria Octaviano Martins

Flávio Villela Ahmed

Gabriel Real Ferrer

Heloise Siqueira Garcia

Hilariane Teixeira Ghilardi

Jesús Conde Antequera

Jonismar Alves Barbosa;

Juliete Ruana Mafra

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Oswaldo Agripino de Castro Júnior

Rhiani Salamon Reis Riani

Ricardo Stanziola Vieira



Vorto é um selo do
Grupo D'Plácido



ISBN 978-85-8425-773-7



9 788584 257737