UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ENGENHARIA DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA ENGENHARIA AMBIENTAL

ANDRÉ LUIZ OLIVEIRA

**ALTERNATIVAS JURÍDICAS, INSTITUCIONAIS E DE PROCEDIMENTOS PARA
IMPLANTAÇÃO DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO BRASIL**

São Carlos
2014

ANDRÉ LUIZ OLIVEIRA

**ALTERNATIVAS JURÍDICAS, INSTITUCIONAIS E DE PROCEDIMENTOS PARA
IMPLANTAÇÃO DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO BRASIL**

Tese apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos
da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos
para obtenção do título de Doutor em Ciências da
Engenharia Ambiental.

Orientador: Professor Titular Marcelo Pereira de Souza.

São Carlos

2014

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

- O48a Oliveira, André Luiz
- Alternativas jurídicas, institucionais e de procedimentos para implantação da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil / André Luiz Oliveira; orientador Marcelo Pereira de Souza. São Carlos, 2014.
- Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental e Área de Concentração em Ciências da Engenharia Ambiental -- Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2014.
1. Avaliação Ambiental Estratégica. 2. Experiências internacionais. 3. Planejamento ambiental. 4. Brasil. 5. Política Nacional de Meio Ambiente. I. Título.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato: Bacharel **ANDRÉ LUIZ OLIVEIRA**.

Titulo da tese: "Alternativas jurídicas, institucionais e de procedimentos para implantação da avaliação ambiental estratégica no Brasil".

Data da defesa: 22/04/2014

Comissão Julgadora:

Resultado:

Prof. Titular **Marcelo Pereira de Souza (Orientador)**
(Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto/FFCLRP/USP)

APROVADO

Prof. Dr. **Paulo Santos de Almeida**
(Escola de Artes, Ciências e Humanidades/EACH/USP)

APROVADO

Prof. Dr. **Fernando Frachone Neves**
(Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo/FATEC)

Aprovado

Prof. Dr. **José Francisco do Prado Filho**
(Universidade Federal de Ouro Preto/UFOP)

APROVADO

Profa. Dra. **Denise Gallo Pizella**
(Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"/UNESP-Ilha Solteira)

Aprovado

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental:
Prof. Dr. **Frederico Fabio Mauad**

Presidente da Comissão de Pós-Graduação:
Prof. Titular **Denis Vinicius Coury**

Dedico este trabalho aos meus avós, que já partiram deste mundo e deixaram saudades, mas continuam sendo o meu exemplo de honestidade e retidão; e à minha família, meu alicerce e razão de minhas motivações.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS pelo dom da vida, por me dar força e coragem para vencer mais este desafio.

Ao meu professor e orientador Dr. Marcelo Pereira de Souza, não somente pela oportunidade concedida e ensinamentos transmitidos, mas também pela compreensão, confiança, amizade, apoio e incentivo durante todas as etapas deste trabalho, aliando uma imensurável competência com momentos únicos de valiosas lições, conversas informais, aprendizado e descontração.

Aos membros da Banca examinadora, pela atenção, disponibilidade e oportunidade de discussão para o enriquecimento desta pesquisa.

Ao meu filho Pedro Henrique, razão da minha vida, para o qual espero ser um exemplo de caráter e obstinação, por sua incrível capacidade de alegrar nossos dias com um simples sorriso, na certeza de que crescerá e trilhará seu próprio caminho pautado pela honestidade, ética e amor ao próximo.

À Giane, minha esposa amada, a companheira perfeita que sempre me apóia nas horas difíceis e soube compreender os momentos de ausência necessários para a concretização dessa pesquisa, pelo amor, pela dedicação, por me permitir construir uma família que é meu bem mais precioso e por ter o dom de despertar em mim um sentimento que não consigo nominar.

À minha mãe, por ser minha referência e por ter me transmitido os valores que possibilitaram, ao longo de minha vida, vencer mais este desafio, por seu amor, dedicação e apoio em todas as circunstâncias de minha trajetória pessoal e profissional.

Ao meu amigo Carlinhos, pela amizade e pelo auxílio com os recursos da informática, sempre me socorrendo nas horas mais difíceis.

Aos meus amigos Ronaldo e Fernando, pelo incentivo e apoio nos momentos críticos da pesquisa, por terem o dom de usar a descontração como fator de motivação para a superação das dificuldades do dia a dia.

Aos amigos da FATEC, da FAIBI e da UNIP que torceram por esta vitória. Ao Marcos, Ana Paula e Larissa pela amizade e suporte prestado nos momentos de ausência às audiências judiciais e demais compromissos profissionais.

Aos professores do CRHEA pelos ensinamentos transmitidos, atenção, apoio e amizade.

Aos funcionários do PPG-SEA Nelson e José Luiz, pela paciência, competência e disponibilidade em auxiliar a todos.

A todos aqueles que, embora não mencionados nominalmente, torceram pelo meu sucesso.

RESUMO

OLIVEIRA, A. L. Alternativas jurídicas, institucionais e de procedimentos para implantação da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil. 2014. 285f . Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

A consideração da variável ambiental nos processos decisórios de Políticas, Planos e Programas vem se mostrando um fator importante na busca pela sustentabilidade. A Avaliação Ambiental Estratégica se apresenta como o principal instrumento de planejamento para esta finalidade, em especial nos países que já possuem uma estrutura jurídica e institucional sólidas, além de tradição na prática de planejamento. A experiência internacional abordada pela pesquisa (Nova Zelândia, Inglaterra e Portugal) evidencia que arranjos institucionais já consolidados, dentre outros fatores, possibilita a utilização da AAE mediante a adequação de suas etapas às especificidades do contexto onde será adotada, em face de sua flexibilidade, ainda que aplicável a realidades distantes. Apesar de possuir uma estrutura de planejamento frágil, o Brasil apresenta iniciativas institucionais para operacionalização da AAE, no entanto, desfocadas em virtude de ausência de marcos conceituais claros e procedimentos definidos, ao contrário do que ocorre no cenário internacional. Através da análise integrada dos cenários internacional e nacional, este trabalho discute e investiga, a partir da experiência observada nos países selecionados, alternativas jurídicas, institucionais e de procedimentos para a incorporação da AAE em sua estrutura interna, incluindo a relação desta ferramenta com instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. A pesquisa evidenciou que o Brasil não apresenta ações efetivas e práticas no sentido de tutelar os recursos naturais, embora haja previsões neste sentido tanto na Constituição Federal quanto na Política Nacional de Meio Ambiente. A experiência internacional retratou que a utilização da AAE pode se mostrar importante para mitigar este quadro, mediante o estabelecimento de um sistema que possibilite integrar os diversos níveis estratégicos de planejamento, incorporando o valor ambiental em todas as suas agendas e influenciando a tomada de decisão. Este trabalho apresenta, então, alternativa para que, tanto a aplicação da AAE quanto outras ferramentas (Licenciamento Ambiental e Estudo de Impacto Ambiental) não sejam objeto de submissão ou pressão imposta pelo poder econômico, concluindo que a eventual adoção formal da AAE no Brasil necessita de regras jurídicas claramente definidas que permitam implementar uma estrutura de planejamento participativo transparente e que possibilite a participação popular.

Palavras-chave: Avaliação Ambiental Estratégica. Experiências internacionais. Planejamento Ambiental. Brasil. Política Nacional de Meio Ambiente.

ABSTRACT

OLIVEIRA, A. L. Legal, institutional and procedures for implementation of the Strategic Environmental Assessment Alternatives in Brazil. 2014. 285f . Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

The environmental variable in the decision processes of Policies, Plans, and Programmes has been taken in consideration as an important factor in the pursuit of sustainability. Strategic Environmental Assessment (SEA) is presented as the main planning instrument for this purpose, particularly in countries with tradition in the planning practice and solid legal and institutional structures. This research addresses an international experience (New Zealand, England, and Portugal) which shows that, among other factors, established institutional arrangements enables the use of SEA once their steps are adjusted, taking its flexibility into account, to the specificities of the context where it will be adopted, even when dealing with distant realities. Brazil, despite its fragile planning structure, presents institutional initiatives to operationalize the SEA, however, such initiatives are blurred due the lack of clear conceptual frameworks and well defined procedures which are already internationally established. By analyzing both national and international scenarios, this research discusses and investigates, based on the experiences observed in the selected countries, legal, institutional, and procedural alternatives for the incorporation of the SEA in its internal structure, what includes the relationship of this device to National Environmental Policy instruments. The research also shows that Brazil doesn't offer effective and practical actions to protect the natural resources, even in a scenario where such protection is planned by the Federal Constitution and the National Environmental Policy. The international experience demonstrates that the use of SEA may mitigate this scenario by establishing a system that allows the integration of the varied strategic levels of planning, adding environmental value and influencing the decisions. This research then presents an alternative so that the use of SEA and other devices may be free of submission or pressure imposed by the economic power, concluding that any formal adoption of SEA in Brazil requires clearly defined legal rules that allow to implement a transparent participatory planning structure that enables citizen participation.

Keywords: Strategic Environmental Assessment. International experiences. Environmental Planning. Brazil. National Environmental Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Desenho da pesquisa	24
Figura 2 - Datas históricas em relação à AAE.....	35
Figura 3. Etapas de um processo de AAE	43
Figura 4 - Âmbito de aplicação da Diretiva AAE	47
Figura 5 - Cenários para aplicação da AAE a Planos e Programas	52
Figura 6 - As três divisões do governo da Nova Zelândia.....	65
Figura 7 - Estrutura dos Tribunais na Nova Zelândia	69
Figura 8 - Hierarquia dos Planos na Nova Zelândia.....	81
Figura 9 - Atribuições previstas na Lei de Gestão de Recursos (RMA)	83
Figura 10 - Níveis hierárquicos de competências no âmbito do RMA	84
Figura 11 - Esquema geral referente à aplicação dos elementos de AAE no Plano de Transportes na Nova Zelândia.....	91
Figura 12 - Funcionamento do Sistema Parlamentar Britânico.....	107
Figura 13 - Estrutura e funcionamento das cortes judiciais inglesas.....	113
Figura 14 - Características da Hierarquia do processo de decisão e AAE	126
Figura 15 - Visão geral do processo de AAE	128
Figura 16 - Procedimento administrativo segundo a regulamentação Inglesa da avaliação ambiental de Planos e Programas, 2004.	129
Figura 17 - Organização Judiciária de Portugal	137
Figura 18 - Políticas e Instrumentos da APA	142
Figura 19 - Procedimento definido no Decreto-Lei nº 232/2007 e a sua ligação aos processos de planeamento em Portugal.	148
Figura 20 - Âmbito de aplicação da AAE aos Planos e Programas em Portugal.....	153
Figura 21 - Principais etapas do processo de AAE em Portugal	155
Figura 22 - Instrumentos regulatórios e legislativos para a avaliação de impacto ambiental no Brasil.....	170
Figura 23 - Estrutura do SISNAMA.....	186
Figura 24 - Objetivos do Zoneamento Ecológico-Econômico	192
Figura 25 - Fases do processo de licenciamento ambiental no Estado de São Paulo de acordo com a Resolução nº 42/94 da SMA	205

Figura 26 - Fases do processo de licenciamento ambiental no Estado de São Paulo de acordo com a Resolução nº 54/2004 da SMA	206
Figura 27 - Encadeamento dos diferentes níveis estratégicos de decisão	216
Figura 28 - Relação entre a AAE e instrumentos da PNMA.....	218
Figura 29 - Proposta de inserção da AAE e EIA/RIMA para o processo de Licenciamento Ambiental à luz da sistemática do Convênio OAB/DPE	247

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Níveis de decisão em Avaliação Ambiental	33
Quadro 2 – Evolução cronológica da AAE	35
Quadro 3 - Critérios de desempenho para a prática da AAE.....	44
Quadro 4 - Principais regulamentações em países que utilizam a AAE	49
Quadro 5 - Perspectivas e fontes para aplicação da AAE.	92
Quadro 6 - Estágios observados em relação à aplicação da AAE e início dos planos	117
Quadro 7 - Guias de AAE existentes na Inglaterra	125
Quadro 8 - Similaridades entre os principais dispositivos constitucionais ambientais de Brasil e Portugal.....	140
Quadro 9 - Principais definições relacionadas ao exercício de atividades industriais no âmbito do ordenamento jurídico ambiental de Portugal.....	143
Quadro 10 - Decreto-Lei nº 232/2007 de 15 de Junho: os mais e os menos.....	150
Quadro 11 - Algumas diferenças fundamentais entre a AAE e a AIA.....	156
Quadro 12 - Aspectos políticos e institucionais dos países selecionados.....	159
Quadro 13 - Fases e instâncias de condução recomendada para a aplicação da AAE	160
Quadro 14 - Etapas da AAE adotadas pelos países abordados.....	162
Quadro 15 - Especificidades da AAE nos países selecionados	167
Quadro 16 - AAEs brasileiras elaboradas no período de 1997 a 2012.....	172
Quadro 17 - Atribuições previstas na esfera de atuação do CONAMA.....	187
Quadro 18 - Principais tendências das avaliações de impacto ambiental.....	194
Quadro 19 - Definições de Avaliação de Impacto Ambiental.....	196
Quadro 20 - Deficiências de ordem geral e estrutural identificadas no atual modelo de licenciamento ambiental vigente no Estado de São Paulo.	207

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica.

Ac. – Acórdão.

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental.

APA – Agência Portuguesa do Ambiente.

AS – Avaliação de Sustentabilidade.

Art. – artigo.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BIRD – Banco Mundial.

Cap. – Capítulo.

CEE – Comunidade Económica Europeia.

CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.

CF – Constituição Federal.

CIA – *Central Intelligence Agency* (EUA).

CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente.

CONSEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente.

COPPE – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia.

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

DAIA – Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental.

Dec. – Decreto.

DL – Decreto-Lei.

DPE – Defensoria Pública do Estado (São Paulo).

E2010 – Estratégia de Meio Ambiente 2010 (Nova Zelândia).

EAS – Estudo Ambiental Simplificado.

EIA – Estudo de Impacto Ambiental.

GasBol – Gasoduto Brasil-Bolívia.

IAIA - *International Association for Impact Assessment*.

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

ICEF – *International Court of the Environment Foundation*.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

LI – Licença de Implantação.

LIMA – Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente.

LO – Licença de Operação.

LP – Licença Prévia.

MMA – Ministério do Meio Ambiente.

NEPA – *National Environmental Policy Act* (EUA).

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

ODPM – *Office of the Deputy Prime Minister* (Inglaterra).

OECD - *Organization for Economic Cooperation and Development*.

OMS – Organização Mundial da Saúde.

ONU – Organização das Nações Unidas.

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte.

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

PGE – Procuradoria Geral do Estado.

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PP – Planos e Programas.

PPPs – Políticas, Planos e Programas.

RAP – Relatório Ambiental Preliminar.

RIMA – Relatório de Impacto ao Meio Ambiente.

RMA – Lei de Gestão de Recursos (Nova Zelândia).

SEA – *Strategic Environmental Assessment*.

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente.

SMA – Secretaria de Meio Ambiente.

TR – Termo de Referência.

UE – União Europeia.

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

UK – *United Kingdom*.

UNECE - *United Nations Economic Commission for Europe*.

WCED - *World Commission on Environment and Development*.

ZA – Zoneamento Ambiental.

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. OBJETIVOS	18
3. METODOLOGIA.....	19
4. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA – CENÁRIO GERAL.....	25
4.1 Contextualização do cenário ambiental.....	25
4.2 Avaliação Ambiental Estratégica: gênese e evolução	29
4.3 Aspectos conceituais.....	36
4.4 O processo de decisão.....	37
4.4.1 A participação popular nos processos de decisão.....	39
4.5 A crescente aplicabilidade da AAE em âmbito mundial	41
4.6 Diretiva Europeia (2001/42/EC – SEA Directive)	45
4.7 Protocolo de Kiev (SEA Protocol/UNECE).....	55
5 – AAE NO CENÁRIO INTERNACIONAL	59
5.1 - Justificativa dos países selecionados.....	59
5.2 Aspectos legais, políticos e institucionais nos países selecionados.....	60
5.3 Nova Zelândia.....	60
5.3.1 Aspectos gerais	60
5.3.2 Cenário político	62
5.3.3 Cenário jurídico	68
5.4 Cenário ambiental.....	70
5.5 Avaliação Ambiental Estratégica no contexto da Nova Zelândia	88
5.6 Inglaterra.....	95
5.6.1 Aspectos gerais	95
5.6.2 Contexto político-institucional	97
5.7 O sistema legislativo inglês	102
5.8 O sistema jurídico inglês	108
5.9 AAE na Inglaterra.....	114
5.9.1 Diretrizes gerais para aplicação da AAE.....	116
5.9.2 Diretiva Europeia como principal elemento norteador.....	120
5.9.3 A atuação do <i>planner</i>	125
5.10 Portugal.....	130
5.10.1 Aspectos gerais	130

5.10.2 Cenário Político	132
5.10.3 Cenário Jurídico.....	135
5.10.4 Cenário Ambiental.....	138
5.11 AAE em Portugal	144
5.11.1 Enquadramento legislativo	145
5.11.2 Planos e Programas sujeitos à AAE	152
5.12 Cotejamento das informações relacionadas aos países selecionados	156
6. AAE NO CENÁRIO NACIONAL - HISTÓRICO E PERSPECTIVAS	168
6.1 Panorama atual	168
6.2 – Panorama do cenário ambiental brasileiro.....	176
6.2.1 A sustentabilidade como um valor	176
6.2.2 Estrutura ambiental brasileira.....	182
6.3 Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81)	188
6.3.1 Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental	190
6.3.2 Zoneamento ambiental	191
6.3.3 Avaliação de Impactos Ambientais	193
6.3.4 O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.....	199
6.4 O EIA/RIMA no processo de Licenciamento Ambiental.....	210
6.5 A relação entre AIA e AAE.....	215
6.6 Princípios Constitucionais e o princípio da igualdade	219
6.6.1 As acepções de igualdade no ordenamento jurídico brasileiro.....	222
6.6.2 O meio ambiente como um valor hipossuficiente	226
7. ANÁLISE INTEGRADA DOS CENÁRIOS NACIONAL E INTERNACIONAL...232	
7.1 – Procedimentos Operacionais	232
7.2 – Prévia estrutura institucional, jurídica e política para incorporação da AAE	233
7.3 - Tradição na prática de planejamento.....	235
7.4 – Operacionalização da AAE com base no tiering	235
7.5 Proposta de operacionalização de consultoria para elaboração de AAE e EIA/RIMA nos moldes do convênio Ordem dos Advogados do Brasil e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo	237
7.5.1 Assistência jurídica gratuita aos hipossuficientes	237
7.5.2 A sistemática de funcionamento do Convênio existente entre a OAB/SP e a Defensoria Pública Estadual	240

7.5.3 Considerações sobre uma proposta de adequação das normas do Convênio OAB/DPE ao processo de incorporação da AAE e EIA/RIMA no Brasil	243
8 - DISCUSSÃO	248
9. CONCLUSÕES.....	257
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	262

1. INTRODUÇÃO

A relação do ser humano no que diz respeito aos recursos naturais e ao processo produtivo, regulamentada por agendas ambientais, legislações e práticas administrativas vem apresentando, ao longo do tempo, graus diferenciados de evolução quanto ao enfrentamento dos impactos ambientais oriundos dos processos decisórios das várias modalidades de ações interventoras, mais especificamente Políticas, Planos e Programas. Este quadro conduz à necessidade de se buscar novos instrumentos de gestão ambiental que sejam aptos a aperfeiçoar a perspectiva da sustentabilidade ambiental, consagrada pelo ordenamento jurídico brasileiro como um valor constitucional de terceira geração (ALVES, 2013; ANTUNES, 2011).

Vige no Brasil um modelo político-institucional que privilegia os interesses econômicos de grupos dominantes em detrimento de políticas públicas que garantam a efetividades dos direitos sociais, o que se materializa através de uma política de patrimonialismo que se sobrepõe às principais necessidades da sociedade brasileira, dentre as quais se inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (EBRAHIM, 2008).

Como consequência, o país não dispõe de uma ferramenta de gestão que possibilite incorporar de forma estratégica os valores ambientais nos processos de decisão, levando a um distanciamento da busca pelo desenvolvimento sustentável (OLIVEIRA, MONTAÑO e SOUZA, 2009).

Neste cenário, a Avaliação Ambiental Estratégica mostra-se como um instrumento de avaliação de impacto de ações com um espectro de abrangência mais amplo do que projetos individuais, referindo-se à avaliação das consequências ambientais de Políticas, Planos e Programas no âmbito de ações interventoras originadas tanto no âmbito público, quanto privado (THERIVEL, 2004; PARTIDÁRIO, 2006; FISCHER, 2005).

Portanto, trata-se de uma ferramenta de gestão e planejamento capaz de promover a inserção das variáveis ambientais, sociais e econômicas nos processos decisórios, definida por Partidário (1998, p. 31) como:

[...] processo formal para acessar, nos estágios iniciais, os impactos ambientais das decisões dos níveis de Políticas, Planos e Programas. A AAE observa uma gama de alternativas possíveis, de maneira sistemática e assegurando a integração das questões relevantes, incluindo as considerações biofísicas, econômicas, sociais e políticas.

Nesse contexto, a pesquisa discute as experiências internacionais existentes no sentido de incorporar a sustentabilidade ambiental nos processos decisórios através da utilização da AAE, contemplando o surgimento e evolução desse instrumento de gestão, bem como sua adoção por países que já o utilizam tradicionalmente em suas políticas ambientais, no caso específico, Nova Zelândia, Inglaterra e Portugal, nações selecionadas como objeto de estudo, conforme justificativa apresentada no item 5.1.

A compreensão dos cenários político, jurídico e institucional dos países mencionados encontra na vanguarda desse processo, permite identificar perspectivas potenciais, com o intuito de revelar os principais aspectos, obstáculos, méritos e lições aprendidas, na tentativa de refinar o incipiente, voluntário e frágil sistema brasileiro de aplicação da AAE, não institucionalizada no país.

Tendo por escopo possibilitar a compreensão da estrutura ambiental brasileira (cuja necessidade reside no fato de que é o modelo estrutural vigente que poderá recepcionar as bases e diretrizes da implantação de um sistema de AAE), este trabalho abordou as experiências brasileiras em AAE, bem como caracterizou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e seus principais instrumentos, com ênfase para o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o licenciamento de atividades consideradas potencialmente lesivas ao meio ambiente. Sob essa mesma ótica, a pesquisa abordou ainda as variáveis relacionadas ao processo de EIA/RIMA, procedimento de extrema relevância no que diz respeito às atividades licenciadas e impactos ambientais delas resultantes.

A adoção da Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de planejamento e política ambiental, apresenta potencial para desempenhar um papel decisivo na solução dos conflitos inerentes ao processo de Licenciamento Ambiental, “atuando como um mecanismo de coordenação dentro dos diferentes níveis das atividades de planejamento governamentais, envolvendo tanto a dimensão técnica quanto a político-institucional” (BECKER, 2011, p. 08).

A fim de que a AAE possa efetivamente exercer o papel de instrumento de suporte ao processo de decisão, é necessário que a mesma se ajuste à estrutura institucional já existente no Brasil, uma vez que a flexibilidade e adaptabilidade é uma de suas características, tomando-se a cautela de não se desvirtuar a essência da ferramenta, em especial no que diz respeito a tempo e espaço (EGLER, 2001).

Deste modo, a pesquisa utilizou como alicerce para indicar possíveis caminhos factíveis que conduzam a um processo de adoção da AAE no Brasil, o cenário internacional

em relação à utilização dessa ferramenta de gestão, mais especificamente nos países selecionados, elencando subsídios para a indicação de elementos de suporte ao processo de incorporação da AAE na Política Nacional de Meio Ambiente, contribuindo no sentido de que os processos decisórios incorporem as questões sociais, econômicas e ambientais como forma de buscar o desenvolvimento sustentável previsto na Constituição Federal Brasileira.

Dentro da perspectiva apresentada, a tese está organizada em nove capítulos. Seguindo-se à introdução, apresentam-se os objetivos da pesquisa (Capítulo 2) e os procedimentos metodológicos empregados (Capítulo 3). No Capítulo 4 é traçado um panorama abordando o surgimento e evolução da AAE no plano internacional. Em sequência, o trabalho identificou os aspectos políticos, jurídicos e institucionais dos países selecionados e as variáveis relativas ao processo de incorporação da AAE em cada uma dessas nações (Capítulo 5), seguindo-se da apresentação de um panorama sobre as iniciativas brasileiras em AAE e a caracterização da Política Nacional de Meio Ambiente e seus instrumentos (Capítulo 6). Obedecendo à proposta metodológica, o Capítulo 7 cuida da análise integrada dos planos internacional e nacional, onde o cotejamento das informações levantadas subsidia a indicação de elementos para proposta de adoção da AAE no conjunto de instrumentos da PNMA, além de sugerir modificações na configuração do processo de EIA/RIMA vigente (Capítulo 8). Por fim, no Capítulo 9 são apresentadas as conclusões.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Discutir e analisar alternativas jurídico-institucionais e procedimentais de Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil a partir da experiência internacional (Nova Zelândia, Inglaterra e Portugal) e nacional, incluindo a inter-relação com instrumentos de Política Nacional de Meio Ambiente.

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.1.1 Identificar os aspectos políticos, jurídicos e sociais nos países selecionados como um cenário consolidado para a prática da inserção de valores ambientais nos processos decisórios de suas respectivas Políticas, Planos e Programas.

2.1.2 Apresentar um panorama geral sobre a atual estrutura ambiental brasileira com base na Política Nacional de Meio Ambiente e seus principais instrumentos.

2.1.3 Contextualizar a utilização da ferramenta AAE no Brasil, evidenciando a necessidade de sua adoção como necessária para tutelar o valor ambiental.

2.1.4 Apresentar uma proposta de operacionalização de assessoria para elaboração da AAE e EIA/RIMA nos moldes do Convênio OAB/DPE, objetivando desvincular os interesses da entidade proponente da equipe técnica responsável pela elaboração dos estudos.

3. METODOLOGIA

Classificação acadêmica da pesquisa.

A metodologia utilizada na presente pesquisa consiste inicialmente em uma revisão bibliográfica sobre a Avaliação Ambiental Estratégica, abordando sua gênese e evolução.

Em relação à classificação das pesquisas em termos acadêmicos, este trabalho possui natureza de pesquisa exploratória, descritiva e aplicada. Descritiva porque “observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los” (o que ocorrerá nas etapas previstas para as descrições dos cenários políticos e institucionais no plano internacional e na etapa referente ao cenário nacional). Corroboram para esta classificação Raupp e Beuren (2006) ao afirmarem que a pesquisa descritiva identifica, relata e compara, dentre outros aspectos, o que vem exatamente ao encontro do procedimento metodológico adotado na realização do presente estudo.

Trata-se ainda de um trabalho de natureza exploratória vez que representa “o passo inicial no processo de pesquisa pela experiência e um auxílio que traz a formulação de hipótese significativa para posterior pesquisa” (CERVO e BERVIAN, 2002, p. 68). Reforçam esta indicação os autores Raupp e Beuren (2006, p. 80) ao mencionarem que, por meio do estudo exploratório, “busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa”.

A classificação como pesquisa aplicada deve-se ao fato de que a mesma se caracteriza como um estudo cujo objetivo consiste em gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais (SILVA E MENEZES, 2005). No caso em tela, a aplicação do conceito de pesquisa aplicada materializa-se por meio da geração de subsídios para que a Política Nacional de Meio Ambiente contemple a adoção formal da AAE.

Em relação a sua forma de abordagem das questões centrais, optou-se pela pesquisa qualitativa, onde o ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados, sendo que o processo e seu significado (o processo de incorporação da AAE na Nova Zelândia, Inglaterra e Portugal com vistas ao oferecimento de elementos de suporte que subsidiem a

aplicação desse instrumento no Brasil) se constituem focos principais de abordagem. (MINAYO, 2007).

Para Richardson (1999) o método qualitativo pode descrever a complexidade de um dado problema, analisando as interações entre as variáveis identificadas e ainda compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais.

De acordo com Silva e Menezes (2005), a pesquisa qualitativa permite uma relação entre o mundo real e o sujeito, relação esta que não pode ser traduzida em números, sendo o pesquisador considerado instrumento chave neste processo.

No que diz respeito aos objetivos deste trabalho, a pesquisa tem por escopo aprofundar a revisão bibliográfica acerca do processo político, jurídico e institucional de incorporação de valores ambientais nos processos decisórios de Políticas, Planos e Programas em diferentes países, bem como a própria Avaliação Ambiental Estratégica, uma vez que “visa proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que esta pesquisa “tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições, essência de uma pesquisa qualitativa” (GIL, 2010, p.45).

Após a contextualização da AAE, abordando seu surgimento e evolução, partiu-se para a caracterização desse instrumento nos países selecionados (Nova Zelândia, Inglaterra e Portugal), identificando a partir da literatura especializada os aspectos políticos, jurídicos e institucionais envolvidos no processo de incorporação de valores ambientais nos processos decisórios de Políticas, Planos e Programas nesses países.

A partir do cotejamento dessas informações respaldadas pela literatura internacional, o trabalho associou tais condições (considerando potencialidades e fragilidades) à estrutura ambiental brasileira, tecendo considerações sobre os possíveis caminhos a serem seguidos para a aplicação da AAE no Brasil.

Segundo Schneider e Schmitt (1998), a comparação, como momento da atividade cognitiva pode ser considerada como um processo inerente à construção do conhecimento nas ciências sociais, onde se lança mão de um tipo de raciocínio comparativo que permite a descoberta de regularidades, a percepção de deslocamentos e transformações, construção de modelos e tipologias, identificação de continuidades e discontinuidades, explicitando as variáveis que regem os fenômenos sociais.

Ainda segundo os autores, a utilização do método comparativo nas ciências sociais constitui um requisito fundamental em termos de objetividade científica, possibilitando um rompimento com a singularidade dos eventos através da formulação de regras que permitem explicar o social, razão pela qual a comparação mostra-se uma ferramenta metodológica inerente a qualquer pesquisa no campo das ciências sociais, pois “o uso da comparação, enquanto perspectiva de análise do social possui uma série de implicações situadas no plano epistemológico, remetendo a um debate acerca dos próprios fundamentos da construção do conhecimento em ciências sociais”.

Etapas da pesquisa

Em relação ao aspecto metodológico, a pesquisa contemplará as etapas descritas na sequência:

Etapas referentes ao cenário internacional.

Fase 1 – Contextualização da AAE, abordando seu surgimento, aspectos conceituais, evolução e normativas pertinentes.

Fase 2 – Incorporação formal e aplicação da AAE nos países selecionados, precedida por uma caracterização dos aspectos institucionais, políticos, jurídicos e ambientais de cada um dos países abordados.

A análise de tais aspectos deve-se ao fato de que o contexto político, jurídico e institucional de cada um dos países selecionados na pesquisa permeia o processo de incorporação da AAE nas respectivas estruturas ambientais ou na legislação propriamente dita, constituindo-se em um cenário que possibilita a compreensão de questões-chave relativas à adoção desse instrumento de gestão.

O objetivo desta fase consiste em identificar em linhas gerais o cenário em que a AAE foi formalmente incorporada nos respectivos arcabouços político-institucionais, possibilitando uma visão holística acerca dos arranjos que possibilitaram este processo, além de identificar os principais atores envolvidos e seus respectivos papéis neste contexto.

Cotejamento das informações relativas ao cenário internacional.

- Identificação das similaridades e disparidades políticas, jurídicas e institucionais nos países selecionados.
- Caracterização do processo de incorporação da AAE nos respectivos arcabouços político-institucionais.

Esta fase tem por escopo identificar as variáveis que possibilitaram os cenários e arranjos institucionais de aplicação da AAE na Nova Zelândia, Inglaterra e Portugal.

Etapas referentes ao cenário nacional.

- Contextualização da experiência brasileira em AAE, identificando na literatura pertinente os desafios e críticas aos modelos já realizados.
- Apresentar a estrutura ambiental brasileira (SISNAMA), com ênfase nos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, especificamente:
 - a) estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
 - b) zoneamento ambiental;
 - c) Avaliação de Impactos Ambientais
 - d) o Licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, com ênfase no instrumento denominado EIA/RIMA, como protagonista do processo de Licenciamento Ambiental.
- Caracterizar a sustentabilidade ambiental como um valor de terceira geração protegido pela Constituição Federal.

A presente etapa objetiva apresentar o atual cenário em relação à utilização da AAE no Brasil, bem como identificar os principais aspectos estruturais do ordenamento jurídico ambiental no país, potencial receptor de uma proposta de AAE formal, além de possibilitar a compreensão dos valores ambientais consagrados pelo ordenamento jurídico brasileiro e a operacionalização das ações destinadas a tutelar tais valores constitucionais.

Análise integrada dos cenários nacional e internacional

Nesta etapa, através da identificação dos aspectos previstos nas etapas anteriores, a pesquisa buscará, através das informações fornecidas pela literatura e do cenário internacional frente ao arcabouço político e institucional brasileiro, encontrar lacunas, experiências positivas e negativas, incertezas, sucessos e sobretudo através da sobreposição dessas informações, identificar subsídios e apresentar indicações para que a Política Nacional de Meio Ambiente contemple a inserção de valores ambientais nos processos decisórios das Políticas, Planos e Programas, avaliando sua viabilidade ambiental.

O desenho geral da pesquisa retrata as etapas previstas visando atingir aos objetivos propostos neste trabalho:

Figura 1 - Desenho da pesquisa

4. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA – CENÁRIO GERAL

4.1 Contextualização do cenário ambiental.

A ação antrópica na natureza vem se manifestando de formas diversas, desde tempos imemoriais, passando por um processo de intensificação nos últimos séculos, oriundos da interação da humanidade com o meio ambiente, da necessidade de conquista de novos espaços naturais, do avanço científico e dos meios de produção, a reboque da essência da sociedade capitalista.

A interação da humanidade com o meio ambiente, as chamadas conquistas dos espaços naturais e o desenvolvimento científico de maneira cada vez mais complexa e modificadora têm-se acelerado substancialmente nas últimas décadas. (CORTES, 2002; HERRERA, 2003).

Os seres humanos fizeram mais para alterar a Terra nos últimos 50 anos que em qualquer outro período similar da história, com evidências de que o exponencial crescimento da população humana tenha sido o maior responsável pela mudança do planeta. Dois séculos de crescimento acelerado fizeram com que a população mundial crescesse de 1 bilhão no ano de 1800 para 6,6 bilhões em 2007, deixando assim marcas indelévels no planeta (HAYDÉN, 2007).

A exploração dos recursos naturais fez com que, ao longo dos anos, estes fossem utilizados de maneira não sustentável como fonte de insumos para os processos produtivos. Por esta razão, tanto a exploração do meio natural quanto o desenvolvimento tecnológico, além das políticas públicas que visam ao desenvolvimento das nações, vem se pautando por tentativas de incrementar o processo produtivo e promover o desenvolvimento, sem se descuidar de ações que promovam o equilíbrio com os recursos naturais (VIOLA, 1987; MACHADO, 2011).

Não obstante o ritmo acelerado das ações complexas e modificadoras introduzidas pelo ser humano na natureza, apenas recentemente o homem passou a preocupar-se de forma efetiva com a proteção dos recursos naturais e com os reflexos do controle das ações humanas sobre a natureza.

A primeira década deste milênio foi marcada por uma série de fatos singulares em relação à temática “meio ambiente”, o que motivou a necessidade de mobilização da comunidade internacional, visando conceber e equacionar os assuntos relacionados à preservação e correta utilização de recursos naturais, com base na premissa de que as ações e possíveis soluções a serem implementadas só serão exequíveis e pensadas e implementadas de forma integrada, solidária e multilateral (REI, 2009).

A ideia de pensar sobre as questões ambientais de forma integrada e abrangente vem da compreensão de que os diversos bens ambientais e atores envolvidos no processo de construção das legislações, políticas e demais instrumentos de controle e comando devem valer-se de uma visão integrada para que os objetivos de utilização e proteção ambiental sejam efetivamente atingidos.

Neste sentido, ensina Alves (2013, p. 297):

O meio ambiente não se pode adstringir apenas a uma visão sensória, somente a uma expressão fenomênica da realidade. Não se pode entender ou compreender o mundo em sua expressão puramente sensória, meramente visual, auditiva, gustativa, etc., na sua expressão de formas singulares provocadas pela percepção das coisas no tempo e no espaço. É preciso também captá-lo por meio da inteligência, da razão. A totalidade não é simplesmente a soma das partes, é algo mais do que essa somatória.

Portanto, na busca pelo crescimento econômico, os impactos promovidos pela atividade humana nos recursos naturais, fizeram com que os problemas de ordem ambiental permeassem o centro das discussões em todos os países do mundo, especialmente nas três últimas décadas, questionando-se os pilares da sociedade moderna, constituindo-se a crise ambiental no Planeta um dos maiores desafios da humanidade (FREY, 2000).

Especificamente na década de 70, a humanidade passou por um processo de alteração em relação a sua percepção sobre o meio ambiente e desenvolvimento, que deixaram de ser vistos sob um enfoque dicotômico, de forma isolada, mas sim de maneira conjunta, dotada de mútua dependência. Essa mudança de mentalidade, já um pouco mais acentuada, fez com que emergisse a necessidade de adoção de uma nova concepção, permeada pela necessidade de formulação de políticas públicas e ações práticas que tivessem a capacidade de aliar, de forma factível, meio ambiente e desenvolvimento (ELLIOT, 1994; SACHS, 1986).

A literatura aponta como um dos berços dessas discussões mundiais o chamado Clube de Roma, surgido em 1968 e composto por pessoas que se reuniam para debater assuntos diversos nos campos da política e economia internacional, especialmente questões ligadas ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável. O marco principal desses encontros

foi a publicação do relatório intitulado “Os Limites do Crescimento”, redigido por uma equipe do Instituto de Tecnologia de Massachusetts e chefiada por Donella Meadows.

No entanto, conforme apontam Barbieri (2011) e Veiga (2006), o encontro considerado como um verdadeiro marco ocorreu quatro anos após, em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, na Suécia.

Quinze anos após, ganha destaque a expressão “desenvolvimento sustentável”, com a elaboração do documento intitulado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), publicado no ano de 1987 alertando sobre o risco do uso indiscriminado dos recursos naturais desconsiderando-se a capacidade de suporte do Planeta, deixando evidente a incompatibilidade entre o chamado desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes (WECD, 1987).

Pelo termo “desenvolvimento sustentável” entende-se o modelo de desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades, baseada na premissa de que “o conceito tem limites, não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e organização social no tocante aos recursos naturais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana” (BRUNDTLAND, 1991, p. 09).

Ainda segundo Sachs (1986), se a degradação ambiental é capaz de agravar as condições de vida dos mais pobres, sua pobreza leva a uma exploração predatória dos recursos naturais, culminando em um ciclo de prejuízos de ordem sócio-ambiental, ante a conclusão de que pobreza aliada a crescimento populacional são fatores preponderantes para o agravamento da questão ambiental.

Para Sachs (2002) a ideia do desenvolvimento sustentável foi uma tentativa de evitar que os recursos naturais se tornassem reféns do aprimoramento tecnológico, sendo que seu conceito é alicerçado na ideia de que as gerações atuais supram suas necessidades, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprirem as suas próprias.

Não obstante os esforços e encontros posteriores ocorridos na tentativa de promover mudanças nos paradigmas da sociedade moderna relacionados com o ritmo de produção imposto pelos padrões capitalistas e crescimento econômico das nações, tais iniciativas não surtiram os efeitos práticos desejados em virtude da preponderância de grupos econômicos dominantes, que não raramente controlam o cenário político e maculam sistemas

democráticos vigentes, priorizando interesses próprios e totalmente desvinculados da ideia de bem comum.

A partir da perspectiva da definição de desenvolvimento sustentável, o padrão de produção e consumo que caracterizam o estilo atual de desenvolvimento, tende a consolidar-se nas cidades, fazendo com que estas se tornem cada vez mais, espaços principais na definição de estratégias e políticas de desenvolvimento. (FERREIRA, 1998).

O estabelecimento de políticas e estratégias tem em seu processo de constituição, o momento em que os agentes efetivamente se valem do chamado “processo de decisão”, mecanismo em que se estabelece este ou aquele curso de ação a ser tomado, seja nos âmbitos público ou privado.

As decisões consistem nas escolhas das opções, ou seja, em cursos de ações possíveis, nas quais devem ser previstas as possíveis consequências, ressaltando que valores e preferências afetam diretamente as escolhas, ou seja, a própria decisão a ser efetivamente tomada, que não raramente constitui o componente final da formulação de estratégias e políticas públicas (STORINO *et al.*, 1999).

Destaca-se, por conseguinte, a relevância do processo de decisão, especialmente na formulação de Políticas Públicas que nortearão os rumos de assuntos das mais diversas ordens e de extrema importância para a sociedade, uma vez que seus reflexos se propagarão e afetarão para o bem ou para o mal um número indeterminado de pessoas, sem perder de vista a ideia de que, na busca do desenvolvimento sustentável pensado ainda em 1972, a sociedade deve valer-se de instrumentos econômicos, jurídicos e de governança, como ferramentas que permitam conferir efetividade na busca da conciliação entre preservação ambiental e desenvolvimento econômico.

Para Sachs (2004) os instrumentos de governança devem passar a priorizar não somente o crescimento econômico, mas contemplar outras dimensões a serem agregadas à ideia de desenvolvimento, como a social, ambiental, cultural, política, econômica e territorial, exigindo medidas que as promovam em equilíbrio.

No cenário ambiental, as abordagens preventivas em relação aos impactos causados pela ação antrópica permeiam as políticas e legislações de várias nações mundiais¹.

¹ Esse quadro é vivenciado pelo Brasil, que contempla na Política Nacional de Meio Ambiente instrumentos como Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), espaços territoriais especialmente protegidos, zoneamento ambiental e o licenciamento de atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

Essa situação ocorreu em muitos países da Europa, através de um processo pelo qual as nações passaram a incluir em suas agendas políticas a preocupação com o uso indiscriminado dos recursos naturais

De acordo com Aicher e Diesel (2004, p. 06)

A política ambiental é um aspecto muito importante da União Europeia. Até o ano 2000 mais de 700 itens de legislação ambiental foram aprovados pela União Européia. Neste sentido, o 'ambiente' tem sido uma das áreas mais produtivas da arena política da União. Do mesmo modo, nos fóruns internacionais a União Europeia tem se caracterizado por posições firmes em favor da defesa do meio ambiente.

Seja com o enfoque preventivo ou mitigador, as nações passaram a se preocupar em incluir nas pautas de discussão instrumentos de gestão e governança capazes de coadunar os interesses ambientais com os ideais de desenvolvimento, assegurando que os interesses econômicos que movem a sociedade capitalista não atropelem direitos difusos e de terceira geração, como por exemplo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4.2 Avaliação Ambiental Estratégica: gênese e evolução

Decorrente da ideia de que o contexto político-social passa a ser permeado por instrumentos que tem por escopo disciplinar a ação humana no meio ambiente, em especial no que concerne às Políticas, Planos e Programas (PPPs) de iniciativa do Poder Público, surgem instrumentos no cenário internacional que visam inserir valores ambientais aos processos decisórios dessas PPPs, buscando coadunar questões ambientais relevantes com interesses voltados ao desenvolvimento econômico (PARTIDÁRIO, 1998; THERIVEL, 2004; SADLER e VERHEEM, 1996).

Esses valores ambientais necessitam de instrumentos que possibilitem promover a sua efetiva operacionalização no cenário de tomada de decisão, apresentando-se para esta finalidade a ferramenta denominada Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), como um instrumento de planejamento capaz de lidar com as tensões ambientais oriundas da dicotomia existente entre o processo desenvolvimento e a proteção ambiental, sendo capaz de oferecer suporte aos processos de tomada de decisão através da inserção de variáveis ambientais (FISCHER, 2003; DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005).

Em outras palavras, trata-se de uma ferramenta com potencial para a consideração e avaliação de questões ambientais em diversas situações, capaz de inserir valores ambientais previamente ao processo de tomada de decisão, ou seja, durante as etapas de formulação de políticas públicas, incorporando ao seu processo decisório os citados valores ambientais reconhecidos como importantes pela sociedade.

De acordo com Partidário (2002), dentro do conceito amplo de Avaliação de Impacto Ambiental, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é uma prática recente que busca o aperfeiçoamento dos procedimentos de Avaliação de Impacto Ambiental, podendo inclusive influenciar os investimentos e estratégias de ações apoiadas em Políticas, Planos e Programas (PPPs) de governo e desta maneira, oferecer o escopo das prioridades, sob o enfoque das consequências ambientais, atuando de maneira prévia à tomada de decisão.

Segundo Chaker (2006) as primeiras linhas da AAE decorreram de imposições feitas às Agências Federais no sentido de realizarem a preparação de declaração dos impactos ambientais que afetariam a qualidade do meio ambiente humano, não havendo significativa evolução, razão pela qual o ato permanece até os dias atuais.

No ano de 1989 o Banco Mundial adotou uma diretiva interna permitindo avaliações regionais que utilizassem o Estudo de Impacto Ambiental. Após, a Comunidade Econômica da Europa propôs a primeira diretiva sobre Avaliação Ambiental nas Políticas, Planos e Programas, que foi aceita pelo Conselho da União Européia no dia 27 de Junho de 2001, ficando conhecida como *SEA Directive* (Diretiva Europeia nº 42/2001), que será abordada de forma específica no decorrer deste trabalho.

Esse regulamento (Diretiva 42/2001/CE) estabelece requisitos com o objetivo de avaliar a viabilidade ambiental de determinados Planos e Programas dos países membros da União Europeia, sendo que sua aprovação ocorreu formalmente um mês após (em Julho de 2001), contendo princípios gerais para um sistema de avaliação ambiental de Planos e Programas que pudessem causar efeitos significativos sobre o meio ambiente.

A entrada em vigor da Diretiva ocorreu três anos mais tarde, em 2004, sendo delegada aos Estados-Membros a competência para estabelecerem suas próprias regulamentações (de natureza particular), culminando no surgimento de novas normativas e demais dispositivos legais específicos por toda a União Europeia.

Ainda com o objetivo precípua de proteger o meio ambiente e contemplar valores ambientais nos processos decisórios de Políticas, Planos e Programas, em janeiro do ano de

2003, fruto de um trabalho de um grupo das Nações Unidas, surge uma disposição semelhante, contida no protocolo de AAE para a Convenção de Espoo (Convenção da UNECE - *United Nations Economic Commission for Europe* sobre AIA, sob um enfoque transfronteiriço), cujo acordo foi efetivamente sacramentado em Kiev, quatro meses após seu surgimento, em Maio de 2003 (GLASSON *et al.*, 2005).

Esse documento baseou-se nos princípios estabelecidos onze anos antes, na Convenção ECO-92, que teve como norte a busca pelo desenvolvimento sustentável através de integração da questão ambiental no processo de desenvolvimento, além de estabelecer disposições que visavam garantir a inserção de valores ambientais nos processos decisórios e objetivar a participação em nível apropriado de todos os cidadãos.

Este protocolo, apesar de desenvolvido exclusivamente por 35 países membros da UNECE, permite a adesão de todos os países membros das Nações Unidas (THERIVEL, 2004).

Em âmbito geral, a grande maioria dos países da União Europeia se baseia na *SEA Directive*, além de emendas próprias aos planos regionais e municipais. Assim, determinados países como França, Reino Unido e Dinamarca, possuem seus próprios atos. Por seu turno, outros, como a Alemanha, não possuem. Um dos principais objetivos desses atos é impor aos governos regionais e municipais a preparação de planos sobre todos os assuntos que envolvam questões ambientais, como por exemplo, projetos sobre urbanização e transportes, determinando que todos sejam precedidos pela Avaliação Ambiental Estratégica.

Nesse contexto, a prática da AAE vem sofrendo uma expansão internacional, visto que, em vários países, em especial na Europa, esse instrumento foi institucionalizado, sendo objeto de leis e regulamentos específicos (DALAL-CLAYTON e SADLER, 2004; KLÄNE e ALBRECHT, 2005).

É certo que à luz da natureza evolutiva da avaliação ambiental, a AAE é atualmente percebida como um paradigma de segunda geração, uma espécie de transferência de princípios da Avaliação de Impacto Ambiental, porém mais voltada ao processo de tomada de decisões. As maiores experiências desse instrumento ocorreram nos setores de energia, transporte, água e resíduos, além de sua utilização como instrumento para ordenamento do território, não obstante recentes controvérsias que vieram à tona no que diz respeito à natureza e âmbito de sua aplicação (DALAL-CLAYTON e SADLER, 1999).

Desde o ano de 2001 vários países têm investido na implementação da AAE e na criação de bases legais pertinentes, dentre os quais se destacam o Canadá, Holanda, Portugal, Inglaterra, Austrália, Suécia, Finlândia, Hong Kong, Alemanha, Estados Unidos da América (em especial o Estado da Califórnia), Nova Zelândia, Dinamarca e França (EGLER, 2001).

De acordo com Fischer e Gazzola (2006), mesmo no interior da União Europeia, cujos Estados-membros devem obedecer às determinações da Diretiva sobre a Avaliação Ambiental Estratégica, deveriam ser aplicados critérios diferentes para avaliar a eficácia desse instrumento, ao menos entre os países do Norte do continente e os da região do Mediterrâneo, devido aos “diferentes sistemas de planejamento” existentes entre esses dois grupos de países.

Em prefácio escrito para a obra intitulada “*Strategic Environmental Assessment in International & European Law (2008)*”, Mikael Hildén, professor do Instituto Finlandês do Meio Ambiente, ressalta que o desenvolvimento de uma base jurídica para a formalização de AAE tem sido uma importante inovação social. Embora os procedimentos para a avaliação de várias formas de impactos já existissem antes mesmo da própria evolução do instituto, foi este instrumento que possibilitou de forma mais clara, efetiva e detalhada uma avaliação dos efeitos econômicos das Políticas públicas, Planos e Programas, além de fornecer critérios que subsidiam a inserção de valores ambientais. Por isso, é importante explorar as suas raízes e suas conexões com outras legislações e estruturas institucionais já consolidadas.

Segundo OLIVEIRA (2008, p. 02)

[...] a comunidade científica e os técnicos da área de Gestão Ambiental têm a expectativa de disseminação do instrumento AAE em todo o mundo. Isto faz com que o Brasil, na atualidade, a utilize em fase experimental. Para que se consolide, a implementação da AAE requer reflexão e definir mais claramente qual o seu comprometimento com a sustentabilidade ambiental, para que a sociedade não perca suas referências, particularidades e identidade. Também, **para que a AAE conquiste o necessário patamar de instrumento de suporte ao processo decisório, precisa ajustar-se às estruturas institucionais existentes e à realidade de cada país, sem perder a visão estratégica do ambiente, em especial suas referências temporais e espaciais.** (grifo nosso).

Embora a Diretiva Europeia e o Protocolo de Kiev estabeleçam regras gerais sobre a aplicação da AAE nos Estados-Membros, essa operacionalização sofre variações de um país para outro, com várias e diversas abordagens que evoluíram para atender às políticas, culturas, regras jurídicas, e questões particulares e institucionais em cada país. (CHAKER *et al.*, 2005).

Porém, não obstante a necessidade de se contemplar as especificidades de cada país que se utilizará desse instrumento, é fato que o processo que visa inserir os valores ambientais deve observar uma série de requisitos, fatores e critérios de qualidade no planejamento de

forma que influencie o processo de desenvolvimento e seja acompanhado de preocupações de equidade social e eficiência econômica (PARTIDÁRIO, 1998).

Por conseguinte, a avaliação ambiental de Políticas, Planos e Programas (PPPs) foi sendo introduzida nas estruturas legais dos governos nacionais, organizações internacionais e bancos de desenvolvimento em todo o mundo (WOOD, 2002; DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005).

De acordo com Chadwick, Glasson e Therivel (2001), as PPPs podem ser setoriais (transportes, extração mineral, dentre outros), espaciais (nacionais ou locais, p. ex.) ou indiretas (p. ex. na área da educação, pesquisa e desenvolvimento ou privatizações), estando ligadas umas às outras em cadeia e na prática, sem uma definição clara de suas fronteiras, conforme retratado no **quadro 1**, apresentado na sequência:

Quadro 1 – Níveis de decisão em Avaliação Ambiental

Política	Plano de ação com objetivos definidos, prioridades estabelecidas, regras e mecanismos para implementação dos objetivos.
Planejamento	Prioridades, opções e medidas para afetação dos recursos, de acordo com sua aptidão e disponibilidade, seguindo a orientação e implementação de políticas globais e setoriais relevantes.
Programa	Agenda organizada com objetivos a serem atingidos com a implementação do programa, com especificação de atividades e programas de investimento, definidos no quadro de políticas e planos relevantes.
Projeto	Proposta detalhada, esquema ou desenho de qualquer ação ou atividade de desenvolvimento que representa um investimento, envolve trabalhos de construção e implementa objetivos de política de planejamento e programáticos.

Fonte: PARTIDÁRIO (2002)

Atualmente a ampla adoção de procedimentos de AAE está indissociavelmente ligada à maior compreensão da relação entre desenvolvimento e meio ambiente, que passou por profundas mudanças desde o início das décadas de 60 e 70, consolidando-se com o relatório Brundtland e se tornando parte da política do Banco Mundial em 1987.

Apesar desse instrumento consagrado pela literatura como Avaliação Ambiental Estratégica ter iniciado sua prática desde meados da década de 1970, ainda não havia sido institucionalizado de forma ampla até a década de 1990, tornando-se um instrumento jurídico na União Europeia somente no ano de 2004, como parte de um compromisso que previa a integração das questões ambientais nos níveis mais elevados de tomada de decisão, o que foi possível por meio do advento da Diretiva AAE, que apresentava considerável potencial para promover a integração de política ambiental com os diversos níveis de governança (THEOPHILOU; BOND, CASHMORE, 2009).

Corroborando essa afirmação, Sadler (2001) identificou três fases relacionadas tanto ao desenvolvimento quanto à aplicação da AAE, até que a mesma se consolidasse, nomeando-as como fase de desenvolvimento, formalização e ampliação da AAE.

A primeira delas, compreendida entre os anos 1970 e 1989 é caracterizada pela iniciativa dos primeiros países que estabeleceram estudos de impacto ambiental para projetos, considerados marcos legais e políticos que precederam o surgimento da AAE.

Para Partidário (2002); Sadler e Dalal-Clayton (2005) a segunda fase (década de 90), denominada fase de formalização, é marcada por um aumento no número de países (Holanda, Suécia, Dinamarca, Grã-Bretanha, entre outros), que de alguma forma desenvolveram sistemas que buscaram integrar as questões ambientais nos níveis mais elevados dos processos de decisão, ainda que sem a nomenclatura AAE. Esse processo se deu através da edição de requerimentos próprios, leis ou simplesmente pela incorporação dessa prática na Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) de projetos.

Na última fase (fase de ampliação), compreendida a partir do ano de 2001 até este momento, o surgimento e a efetiva incorporação de regulamentos legais nas políticas internacionais fizeram com que este instrumento de planejamento se consolidasse de forma definitiva.

O quadro 2 apresenta de forma sucinta as fases relativas à evolução da AAE.

Quadro 2 – Evolução cronológica da AAE

FASE	OBJETIVOS	RESULTADOS
1ª geração (1990 – 1992)	Avaliar propostas de PPPs e produzir relatório informativo	Documento de avaliação e informação
2ª geração (meados dos anos de 1990)	Integrar considerações ambientais na decisão, ao lado de questões econômicas e sociais	PPPs formuladas com consideração de seus impactos ambientais
3ª geração (pós 2000)	Facilitar a decisão, gerar PPPs com vistas ao desenvolvimento sustentável	Ajudar a encontrar as opções estratégicas

Fonte: Sanchez (2010), adaptado de partidário (2007).

Para Hildén (2000), a prática internacional vem mostrando a necessidade de se enfatizar processos que sejam capazes de antecipar os efeitos das ações interventoras do homem no meio ambiente, possibilitando a percepção de que os processos de avaliação ambiental atuem voltados para considerações cuidadosas do futuro.

A **figura 2** apresenta algumas datas marcantes para melhor compreensão do surgimento e incorporação da AAE em alguns países:

Figura 2 - Datas históricas em relação à AAE

Fonte: OLIVEIRA (2008).

4.3 Aspectos conceituais

Pode-se afirmar, de forma objetiva, que a AAE é uma ferramenta de avaliação de impacto ambiental que busca inserir variáveis ambientais no processo decisório de Políticas, Planos e Programas.

A maioria dos trabalhos que buscam definir a AAE limita-se a conceituá-la como uma avaliação ambiental de Políticas, Planos e Programas, quando, na verdade, vai além, podendo ser entendida como o conjunto de atividades estratégicas realizadas por órgãos públicos por meio de PPPs, com objetivo de mostrar potenciais impactos, presentes e futuros, de certa região, direcionando que tipo de empreendimento poderá ser implantado.

Segundo Sobral; Moraes e Carvalho (2014, p. 1195-1196)

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento de gestão ambiental que vem sendo implantado em âmbito internacional. Este instrumento avalia impactos de natureza estratégica, com o objetivo de facilitar a integração ambiental e a avaliação de oportunidades e riscos de estratégias de ação para um desenvolvimento sustentável. Trata-se, portanto, de uma avaliação antecipada, setorial e integrada de Políticas, Planos e Programas que afetam o meio ambiente.

Seu conceito foi definido como um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais da proposta política, plano ou programa de iniciativas a fim de garantir que elas sejam totalmente incluídas e adequadamente tratadas na primeira fase do processo de decisão, contemplando também questões econômicas e sociais (SADLER e VERHEEN, 1996, p. 27).

Therivel *et al.* (1994, p. 19-20) também apresentam um conceito do instrumento:

[...] processo formal, sistemático e abrangente de avaliar os impactos ambientais de uma política, plano ou programa e de suas alternativas, incluindo a preparação de um relatório contendo as conclusões da avaliação, usando-as em um processo decisório publicamente responsável (*publicly accountable*).

Ainda em relação ao plano conceitual do instrumento, sua criação remonta ao início da década 70, nos Estados Unidos da América, a partir da promulgação da NEPA², ocasião em que a necessidade de se avaliar os efeitos negativos sobre o meio ambiente provocado por ações interventoras foi sendo percebido como necessário pelas autoridades,

² Lei de política Ambiental dos Estados Unidos (NEPA – *US National Environmental Policy Act*), criada no ano de 1969, que previa a realização de avaliações de impacto ambiental para todas as ações vinculadas ao governo federal oriundas da implantação de projetos de desenvolvimento, programas, planos e políticas que pudessem implicar em efeitos negativos sobre o meio ambiente.

sendo considerada a constituição do primeiro quadro formal para avaliação de impacto ambiental (EIA) e AAE no mundo (JONES; CARTER; WOOD, 2005).

Segundo Lee e Walsh (1992), trata-se de um instrumento associado aos processos de formulação de políticas e planejamento, expressão usada para descrever o processo de avaliação ambiental de Políticas, Planos e Programas (PPP), que devem ser aprovados previamente à formulação e à decisão sobre a implementação de projetos.

Partidário e Clark (2000) afirmam que a AAE se destina a oferecer uma base sólida como um requisito necessário para o processo de tomada de decisão atingir a sustentabilidade. De acordo com Morrison-Saunders e Therivel (2006); Noble e Harriman-Gunn (2009) e Therivel (2004) trata-se de um instrumento capaz de assegurar que as Políticas, Planos e Programas (PPPs) sejam desenvolvidos de uma forma ambientalmente sensível, de modo que seus impactos sejam considerados no início do processo decisório.

Dalal-Clayton e Sadler (2005) definem a AAE como um processo sistemático de análise dos efeitos ou implicações ambientais associados a Políticas, Planos e Programas.

Para Partidário (2006), a simples referência à AAE como um processo de avaliação ambiental aplicada às PPPs é aceitável se a afirmação se reportar à literatura dos anos 1990. Por outro lado, complementa a autora, analisando-se o conceito hodierno, essa concepção é considerada insuficiente e simplista, dada a evolução complexa dessa ferramenta, que possibilita interpretações das mais diversas ordens.

De acordo com Dalal-Clayton e Sadler (2005), o aparecimento do conceito de sustentabilidade como integrador das dimensões ambiental, social e econômica veio ampliar o debate sobre a abrangência da AAE, trazendo uma escala de referência mais abrangente, especialmente em virtude da característica marcante desse instrumento que é de oferecer suporte estratégico ao processo de decisão.

4.4 O processo de decisão

Em todas as definições relacionadas à AAE verifica-se a expressão “processo decisório”, entendido como o momento em que os valores ambientais já deveriam ter sido contemplados e considerados em todos os estágios de desenvolvimento da ferramenta, oferecendo suporte à decisão a ser adotada.

Para Storino *et al.* (1999), as decisões consistem em escolher opções dentre possíveis cursos de ação apresentados, nos quais devem ser previstas com antecedência as eventuais consequências dessa escolha, sendo que valores e preferências afetam diretamente o resultado final, ou seja, a decisão propriamente dita.

Segundo Greenberg e Baron (1995), a tomada de decisão consiste na mais relevantes das atividades gerenciais, dotada de relativa complexidade, razão pela qual os autores conceberam um modelo composto por oito diretrizes a serem adotadas com o objetivo de dar suporte ao processo decisório. São eles: (I) identificação do problema; (II) formulação dos objetivos; (III) tomada de uma pré-decisão; (IV) elaboração de alternativas; (V) avaliação das alternativas existentes; (VI) definição da escolha; (VII) viabilização da escolha e (VIII) acompanhamento da escolha e retorno à etapa inicial, se necessário.

Já para Viana (1988), o processo decisório é composto por 06 fases: (a) construção da agenda; (b) formulação de alternativas; (c) escolha de uma alternativa – adoção; (d) avaliação; (e) implantação e (f) reajuste (retroalimentação).

Verifica-se que o modelo de suporte à tomada de decisão proposto pelos autores é composto por diretrizes que em muito se assemelham às etapas da AAE consagradas pela literatura e que serão oportunamente identificadas nesta pesquisa, exatamente o que se espera de um instrumento que tem por escopo oferecer suporte à tomada de decisão, sob o enfoque da inserção de valores ambientais nos processos em que é adotada.

No entanto, realidade e prática não se coadunam com tal necessidade. Segundo Kliksberg (1997), no campo político, os países em desenvolvimento têm adotado opções políticas que privilegiam demasiadamente o crescimento econômico em detrimento ao desenvolvimento humano³, gerando um grande anseio da população mundial por participar nos sistemas políticos, especialmente no que diz respeito à esfera de decisão.

Especificamente em relação à AAE, um processo de qualidade, capaz de subsidiar os planejadores e tomadores de decisão a respeito das ações estratégicas a serem adotadas na busca pelo desenvolvimento sustentável, deve ser ajustável e envolver todo o processo decisório, assegurando o mais cedo possível a disponibilização ao público dos resultados da avaliação e os impactos da ação interventora, capaz de efetivamente influenciar o processo decisório, razão pela qual seu desenvolvimento se encontra fortemente ligado ao

³ Um exemplo dessa situação pode ser constatado no Brasil com a criação do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, implantado pela presidente Dilma Rousseff desde o ano de 2007, que se baseia em ações que conduzam ao aumento do PIB.

conceito de ciclo de decisão, no qual a noção de continuidade é essencial, pois as decisões estratégicas são tomadas sucessivamente ao longo do processo (IAIA, 2002).

Ainda em relação ao processo decisório, Fischer (2002) afirma que seu próprio contexto deve estar sujeito a alterações, uma vez que nem sempre os processos de planejamento podem efetivamente abordar as questões “certas” no momento “certo”, devendo por vezes, serem capazes de permitir que a AAE possa auxiliar nessas escolhas.

4.4.1 A participação popular nos processos de decisão

Em países que adotam um regime democrático, os processos decisórios que afetarão direta ou indiretamente a vida das populações devem ser precedidos de participação popular, já que o destinatário dos efeitos e consequências é a própria população, razão pela qual muitas nações implementaram mecanismos de consulta aos cidadãos em seus arranjos institucionais, embora de eficácia limitada ocasionada pelo não envolvimento da sociedade com temas essenciais, notadamente os relacionados às questões ambientais.

Neste sentido, a primeira etapa do processo decisório em uma política pública envolve a manifestação das demandas da sociedade para determinada ação governamental, objetivando formar a chamada “questão pública”, que irá preparar a decisão política a ser tomada em um momento posterior (DYE, 2009).

De acordo com Cohen e March (1974), a razão pela qual cada indivíduo se envolve apenas com uma pequena parcela das decisões organizacionais deve-se ao fato de que o tempo para que estas sejam tomadas é relativamente curto, insuficiente para que todos possam se inteirar dos eventos organizacionais.

Segundo Nilsson e Dalkmann (2001), há boas razões para supor que a maioria dos processos de tomada de decisões nas AAEs se caracteriza por uma limitação em relação à participação popular. Para os autores, a previsibilidade das consequências ambientais pode sofrer um enfraquecimento em nível estratégico dependendo do número de pessoas envolvidas no processo de decisão.

Para Therivel e Partidário (1996), as ligações entre as avaliações ambientais e o processo de tomada de decisão são de difícil identificação, porém cruciais para a eficácia da AAE.

A própria Diretiva Europeia prevê transparência, apoio e participação pública em questões ambientais, contribuindo assim para acordos internacionais, como a Convenção de Aarhus (UNECE, 1998). No entanto, a normativa exige que os órgãos públicos na Europa, através de seus Estados-Membros, realizem avaliações ambientais de determinados “planos e programas” do setor público, mas não de “políticas” (MCLAUCHLAN e JOÃO, 2012).

Therivel (2004) constatou que as melhores práticas de AAE apontam que os aspectos mais importantes da participação popular e envolvimento de peritos ambientais ocorrem ainda durante seu processo de desenvolvimento, ao passo que, uma posterior simples consulta pública ao relatório ambiental confere um efeito limitado ao processo, que no máximo pode conduzir a uma melhoria do Plano ou Programa.

Corroborando essa afirmação, de acordo com Sheate *et al.* (2005), a disseminação da informação de referência e das avaliações contidas nos relatórios constituem partes essenciais para sucesso de uma AAE, podendo ser consideradas como um procedimento inestimável para a efetivação da participação social no processo.

No entanto, embora seja patente o reconhecimento da importância de uma participação popular consistente e eficaz para o sucesso da AAE, a prática demonstra que esta etapa padece de vícios.

De acordo com Davis (2001) e Jenkins *et al.* (2002 apud Mclauchlan e João, 2012), a literatura tem identificado que há grupos de interesse “super-representados” nos processos participativos, o que reflete o fato de que apesar de três décadas de participação pública no planejamento, este ainda é dominado pelos planejadores profissionais, consultores e grupos de interesse especial ao invés do público em geral.

Neste mesmo sentido, para Buckley (2000), mesmo o mais democrático dos governos são notoriamente tímidos em submeter suas ações, decisões e despesas ao escrutínio público dos cidadãos, cujos interesses eles deveriam servir.

Finaliza o autor afirmando que na maioria das democracias, quase metade dos cidadãos votam a favor da oposição e mesmo aqueles que votam a favor do partido que se encontra no poder provavelmente o fazem por causa de uma filosofia política pessoal ou vantagem pessoal percebida, em vez de fazer uma análise detalhada e comparativa das políticas partidárias concorrentes, talvez pelo fato de que tais políticas raramente são intelegíveis ou articuladas de forma clara, além de raramente realizadas.

4.5 A crescente aplicabilidade da AAE em âmbito mundial

Segundo Egler (2001), vários autores apresentam duas razões principais para a utilização da AAE: a primeira (de ordem técnica) tem por base a potencialidade que tal instrumento apresenta no sentido de superar as deficiências da AIA, que se limita a considerar apenas os possíveis impactos na área do empreendimento. A segunda razão centra-se em seu papel integrador, pois a mesma transita pelos diferentes níveis de planejamento e objetiva a inclusão do desenvolvimento sustentável como um dos objetivos das PPPs.

Fischer (2002) afirma que a principal justificativa para aplicação da AAE é auxiliar na criação um ambiente melhor através de um processo de decisão informado e sustentável, através da garantia de que, com a aplicação do instrumento, muitas das questões ambientais de importância global serão consideradas nas Políticas, Planos e Programas em diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local), tais como alterações climáticas e utilização de energia, por exemplo.

Para Partidário (1999) existem dois fatores essenciais que justificam a adoção da AAE como instrumento de planejamento: o primeiro consiste no reconhecimento de que as políticas públicas podem ter impactos sócio-ambientais adversos e o segundo diz respeito às limitações existentes no processo de EIA.

De acordo com McGimpsey e Morgan (2013), a AAE é uma das ferramentas mais utilizadas internacionalmente para auxiliar na incorporação de questões ambientais em nível estratégico, na elaboração de políticas e planejamento de processos de desenvolvimento, notadamente por conta de sua flexibilidade que permite que o instrumento seja personalizado de acordo com o contexto institucional onde o mesmo será aplicado.

A flexibilidade da AAE, que permite sua adaptação às diversas peculiaridades e especificidades constitui um diferencial positivo, evitando indesejáveis distorções inerentes a instrumentos normativos “engessados” e que por vezes necessitam de ajustes, como ocorre com o Código Florestal Brasileiro, que regula de maneira geral situações diversas, como ocorre por exemplo, com a sistemática relativa às Reservas Florestais Legais.

Os benefícios apontados pelo autor em relação à adoção da AAE fizeram com que atualmente cerca de 60 países a utilizem em seus processos políticos, conforme abordado no decorrer deste capítulo.

Muito embora o panorama atual em relação à AAE demonstre uma forte liderança da Europa na aplicação desse instrumento, atualmente seu uso não está restrito apenas aos países desenvolvidos. Algumas experiências podem ser constatadas na África do Sul (definição de processos específicos para a incorporação da AAE na concepção de seu Plano Integrado de Desenvolvimento – IDP), no Brasil (experiências nos setores de petróleo, o caso do Gasbol, Bacia de Camamu-Almada; no setor de transportes, recém elaborada AAE para o Plano de Transportes de Minas Gerais; turismo, com o Prodetur II) e em países como China, Chile, Indonésia, dentre outros (LIMA/COPPE/UFRJ, 2004).

Outro fator que impulsiona a utilização da AAE consiste na sua adoção por parte de agências multilaterais de desenvolvimento (destacando-se, dentre suas metas ações para promover a redução da pobreza), como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como forma de avaliação de alternativas de investimento, alterações de políticas setoriais, capacidade institucional e requisitos para o fortalecimento da gestão ambiental e a definição de impactos cumulativos de projetos.

White e Noble (2012), em pesquisas que analisaram 86 artigos científicos que abordaram a incorporação dos termos “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” à descrição da AAE em um período de dez anos (2000 a 2010), afirmam que o instrumento pode efetivamente apoiar o desenvolvimento sustentável, seja através de fornecimento de estrutura para apoiar a tomada de decisão; na definição dos objetivos e integração dos critérios para a busca da sustentabilidade no desenvolvimento de PPPs; permitindo a consideração de alternativas mais sustentáveis e promovendo resultados ambientalmente satisfatórios por meio de hierarquização e de aprendizagem institucional.

Outros benefícios podem ser esperados como resultado dessa prática, como relata Sanchez (2008) ao afirmar que a AAE identifica e avalia as consequências de uma decisão (estratégica) e de suas alternativas antes que ela seja tomada; insere a dimensão ambiental e de sustentabilidade no processo de tomada de decisão; formaliza, sistematiza, documenta e informa uma decisão (estratégica) a ser tomada; cria oportunidades de desenvolvimento que contribuam para a recuperação da qualidade ambiental, atua na prevenção de riscos e melhorias da qualidade de vida das presentes e futuras gerações; facilita o licenciamento ambiental de obras e projetos; identifica projetos de menor impacto adverso ou mais sustentáveis; integra o meio ambiente como critério de formulação de planos e programas; influencia a formulação de políticas públicas e cria oportunidades de promover o desenvolvimento sustentável.

Sadler (2005); Therivel (2004); Gunn e Noble (2009) destacam a característica da adaptabilidade da AAE ao contexto em que a mesma será aplicada, adequando-se às especificidades políticas e sociais no âmbito de sua inserção, o que é possível em face da flexibilidade do processo. Tal flexibilidade, no entanto, não é absoluta e irrestrita, uma vez que o instrumento possui uma série de etapas e requisitos mínimos recorrentes a serem observados, conforme demonstrado pela **figura 3**.

Figura 3. Etapas de um processo de AAE

Fonte: Lemos (2011), baseado em Sadler (2000); Therivel (2004); Gunn e Noble (2009).

Os benefícios oriundos da condição de adaptabilidade da AAE são observados também por Sheate e Partidário (2010), que ressaltam ainda o relevante papel da ciência na política e na tomada de decisão em matéria de política ambiental, responsável por impulsionar

um intenso debate na última década, através da disseminação de conhecimento, contemplando ações de comunicação, interação e contribuição para o entendimento comum.

No que diz respeito ao processo de construção e orientações metodológicas para a realização de AAEs, a *International Association for Impact Assessment* (IAIA, 2002) elencou um conjunto de critérios que se tornaram referência para a prática mundial no tocante à implementação do instrumento, conforme retrata o **quadro 3**.

Quadro 3 - Critérios de desempenho para a prática da AAE

É integrada	Assegura uma avaliação ambiental apropriada de todas as decisões estratégicas relevantes para se atingir um desenvolvimento sustentável.
	Dirige-se à inter-relação dos aspectos biofísicos, sociais e econômicos.
É orientada para a Sustentabilidade	Encontra-se ligado às políticas dos setores e das regiões (transfronteiriças) relevantes e, quando apropriado, à AIA e ao processo de decisão sobre projetos.
	Facilita a identificação de opções de desenvolvimento e de propostas alternativas mais sustentáveis.
É focalizada	Fornecer informação suficiente, fiável e utilizável para o desenvolvimento do planeamento e para a decisão.
	Concentra-se em questões chave do desenvolvimento sustentável.
É responsável	É ajustado às características do processo de tomada de decisão.
	É eficaz em termos de custo e de tempo.
É participativa	É da responsabilidade das autoridades competentes pelas decisões estratégicas a tomar.
	É conduzido com profissionalismo, rigor, equidade, imparcialidade e equilíbrio.
	É sujeito a verificação e controlo independentes.
	Documenta e justifica de que modo as questões relativas à sustentabilidade foram tidas em conta no processo de decisão
	Informa e envolve o público interessado e afetado, assim como os órgãos governamentais, ao longo de todo o processo de decisão.
	Considera explicitamente os seus contributos e preocupações na documentação e na tomada de decisão.

É iterativa	Apresenta requisitos de informação claros e facilmente compreensíveis e assegura suficiente acesso a toda a informação relevante.
	Assegura a disponibilidade dos resultados da avaliação o mais cedo possível, por forma a influenciar o processo de decisão e inspirar futuras ações de planeamento.
	Fornecer informação suficiente acerca dos impactos reais da implementação de uma decisão estratégica, a fim de avaliar se essa decisão deve ser corrigida, assim como para fornecer uma base para futuras decisões.

Fonte: *International Association for Impact Assessment* (2002).

Os critérios que se destinam a direcionar a aplicação da AAE às melhores práticas reconhecidas pela IAIA e a literatura visam atingir a sustentabilidade estratégica através da integração das questões ambientais, sociais e econômicas com os planos e processos já existentes, sempre com a cautela de avaliar quais critérios melhor se adaptam às diferentes realidades políticas e institucionais nos variados contextos onde a ferramenta será aplicada.

Conforme será apresentado no decorrer do presente trabalho, os países selecionados pela pesquisa (Inglaterra, Portugal e Nova Zelândia), cada um a seu modo, se utilizam dos critérios estabelecidos para boas práticas de AAE e possuem uma identidade de entendimento quanto às etapas que a aplicação do instrumento deve contemplar.

4.6 Diretiva Europeia (2001/42/EC – *SEA Directive*)

Conforme mencionado anteriormente, segundo o Laboratório Interdisciplinar do Meio Ambiente - LIMA/COPPE/UFRJ (2004), as discussões internacionais preliminares sobre a temática “Avaliação de Impacto Ambiental de Planos e Programas” se originaram nos Estados Unidos, no ano de 1969, quando ocorreu a aprovação do NEPA (*National Environmental Policy Act*), que ressaltava a necessidade de avaliação prévia dos possíveis impactos ambientais oriundos de planos, programas e projetos que pudessem afetar negativamente o meio ambiente. Na Europa, essa opção por realizar avaliações ambientais de Políticas, Planos e Programas ocorreu tardiamente em comparação com a iniciativa americana, somente após a inclusão da AIA de projetos (Diretiva 85/337/CEE de 1985).

O surgimento do principal instrumento legal relacionado à AAE (Diretiva 42/2001/CE) teve como ponto de partida o ano de 1989, após o Banco Mundial adotar uma diretiva interna permitindo avaliações regionais que utilizassem o Estudo de Impacto Ambiental.

Sete anos após, em 1996, surge a primeira proposta para implementação da AAE na União Europeia, tendo como escopo a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado em relação à proteção ambiental. Já no ano seguinte, em 25 de Março de 1997, essa proposta foi oficialmente encaminhada aos Estados-Membros, sendo aceita pelos mesmos, após algumas alterações no documento (FISCHER, 2007; THERIVEL, 2004).

Esse processo desencadeou na propositura, por parte da União Europeia, da primeira diretiva sobre Avaliação Ambiental nas Políticas, Planos e Programas, aceita pelo Conselho da União Europeia, no dia 27 de junho de 2001, ficando conhecida como *SEA Directive* (Diretiva Europeia), que estabelece requisitos com o objetivo de avaliar a viabilidade ambiental de determinados Planos e Programas dos países membros da União Europeia.

Diretivas são orientações dirigidas aos Estados-membros com o objetivo de lhes impor uma determinada obrigação de alcançar um resultado específico dentro de um determinado período de tempo, cabendo aos mesmos decidir a forma pela qual tais resultados serão atingidos. Os Estados-Membros devem regular, cada um a sua maneira, a forma pela qual todas as diretrizes de uma determinada Diretiva específica serão transpostas para sua ordem jurídica interna, identificando qual ato legislativo é mais adequado para tal (AHRENS *et al.*, 2005).

De acordo com Fernandes e Parada (2009, p. 02), “a Diretiva estabelece como âmbito de aplicação os planos e programas cujas características se enquadrem no esquema seguinte, retratado pela **figura 4**.

Figura 4 - Âmbito de aplicação da Diretiva AAE

Fonte: Fernandes e Parada (2009)

Em relação à transposição das Diretivas para as regulamentações internas dos países membros da União Europeia, os autores afirmam que há uma espécie de monitoramento da Comissão, que recebe periodicamente relatórios para verificar o cumprimento desses processos. Em caso de transposição tardia, incompleta ou errada, a Comissão tem a prerrogativa de instaurar um procedimento para apurar a infração.

Como salientado, a aprovação formal da Diretiva 2001/42/EC ocorreu em 21 de Julho de 2001, consagrando-o como o principal diploma legal em relação ao estabelecimento de princípios gerais para um sistema de avaliação ambiental de Planos e Programas que pudessem causar efeitos significativos sobre o meio ambiente. Foi estabelecido ainda um

lapso temporal de 03 anos a fim de que os países membros da Comunidade Europeia se adequassem formalmente às suas disposições.

Diversos autores (Dalal-Clayton e Sadler, 2005; Fischer, 2007; Partidário, 2007; Therivel, 2004) a reconhecem como uma espécie de referência mundial já consagrada como instrumento de apoio à realização de AAEs.

Após o ato de aprovação, a efetiva entrada em vigor da Diretiva 42/2001/CE ocorreu no ano de 2004, tendo como sua principal característica o fato de ser um instrumento norteador para que cada Estado-Membro estabelecesse sua própria regulamentação legal, sem se afastar dos princípios gerais estabelecidos pela própria Diretiva, ou seja, esse instrumento já foi concebido de forma a permitir a flexibilidade e adaptabilidade de seus principais objetivos, permitindo que cada país-membro incorporasse seus preceitos sem perder de vista suas peculiaridades políticas, legais e sociais.

Neste sentido, ao tratar das obrigações gerais, assim dispõe seu artigo 4º, item 02: “As exigências da presente diretiva devem ser integradas nos procedimentos em vigor nos Estados-Membros para a aprovação de Planos e Programas ou ser incorporadas nos procedimentos estabelecidos para dar cumprimento à presente diretiva”.

A experiência internacional mostra que a flexibilidade e a grande amplitude são fundamentais para o bom desenvolvimento da ferramenta, ressaltando que a AAE deve ser aplicada o mais cedo possível e adaptada e ajustada às etapas de planejamento e ao processo de tomada de decisão das PPPs (LIMA/COPPE/UFRJ, 2004).

Segundo Lee (2002), essa possibilidade de ajuste e adequação das especificidades dos países adstritos à Diretiva confere uma adaptabilidade necessária para a aplicação da AAE, sem que isto implique em desvirtuar o instrumento de sua essência.

Essa lógica de aplicação da Diretiva culminou no advento de novas regulamentações legais por toda a comunidade europeia, conforme apresentado no **quadro 4**.

Quadro 4 - Principais regulamentações em países que utilizam a AAE

País / Organização	Dispositivos legais
Estados Unidos da América	<i>National Environmental Policy Act (1969) e Regulations (1978)</i>
Canadá	<i>Cabinet Directive 1990 (emenda de 1999).</i>
Nova Zelândia	<i>Resource Management Act (1991, com várias emendas).</i>
Portugal	Decreto-Lei nº 232/2007
Reino Unido	<i>Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment (2003). The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004 (somente para Inglaterra). Strategic Environmental Assessment: Guidance for Planning Authorities (2003).</i>
China	<i>Environment Impact Assessment Law of 2003</i>
Austrália	<i>Environment Protection and Biodiversity Act (1999).</i>
Dinamarca	<i>Prime Minister's Office circular (1993, emendas de 1995 e 1998).</i>
Finlândia	<i>Act on Environmental Impact Assessment Procedure (1994) e Guidelines on EIA of Legislative Proposals (1998).</i>
Holanda	<i>Environmental Impact Assessment Decree (1987, emenda de 1994) e Cabinet Order (1995).</i>
União Européia	Diretiva do Parlamento Europeu (2001/42/CE) relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.
Comissão Econômica das nações Unidas para a Europa (UNECE)	Protocolo Relativo à Avaliação Ambiental Estratégica (2003).
Polônia	<i>Land-Use Management Act 1994. Executive order on forecasts concerning land-use plans 1995. Guidelines on SEA for local land-use plans 1996. Guidelines on preparation of protection plans for landscape and national parks 1996.</i>
Hungria	<i>Act no LIII of 1995 on the General Rules of the Protection of the Environment</i>
República Tcheca	<i>Czechoslovak Federal Act 17/1992. Czech Legal Act 244/1992. Guidelines for landscape assessment in territorial planning 1995.</i>
República da Eslováquia	<i>National Council of the Slovak Republic Act no 127/1994 on Environmental Impact Assessment Draft guidelines for SEA of sectoral PPPs and generally binding legal</i>

País / Organização	Dispositivos legais
	<i>directions 1996.</i> <i>Draft guidelines for land use plans 1996.</i>
África do Sul	Não existem requisitos legais específicos para SEA, embora a Lei Nacional de Gestão Ambiental de 1998, e suas alterações prevejam a Avaliação de procedimentos para garantir que as consequências ambientais das PPPs sejam consideradas.
Hong Kong	A Diretiva AIA de 1998 trata da avaliação de alguns planos e programas.
Suécia	Um projeto de lei foi publicado em 2004 para a adoção das adaptações necessárias da Diretiva Europeia da AAE para o contexto interno do país, processo que ainda está em andamento.
México	Inexiste obrigatoriedade legal de aplicação dos procedimentos de AAE.
Espanha	Lei nº 9/ 2006, que dispõe sobre a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no meio ambiente e se incorpora ao direito interno Espanhol e à Diretiva 2001/42/CE.

Fonte: Adaptado de Dalal-Clayton e Sadler (2004); Lemos (2011), Chaker *et al.* (2006) e Oppermann (2012)

A Diretiva Europeia para AAE busca atingir o desenvolvimento sustentável, sendo seu principal objetivo “garantir um alto grau de proteção ao ambiente e contribuir para a integração de variáveis ambientais na preparação e adoção de planos e programas, a partir de uma visão que promova o desenvolvimento sustentável” (artigo 1º).

Para Ahrens *et al.* (2005), o documento aborda um planejamento governamental para integrar considerações ambientais e permitir uma melhor participação pública, sendo inicialmente recebida em um primeiro momento com reservas por “sua irmã mais velha”, a Diretiva de Avaliação de Projetos (85/337/CEE de 1985). Com o passar do tempo demonstrou um grande potencial para promover mudanças políticas estruturais visando o cumprimento de suas metas e padrões ambientais, como mudanças climáticas, água e proteção do ar.

Maglio (2005) relata que o documento aprovado exclui a avaliação de Políticas, referindo-se à avaliação de Programas e Planos (e suas consequentes modificações), nos seguintes setores: agrícola, florestas, pesca, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão da água, telecomunicações, turismo, ordenamento do território ou uso e ocupação do

solo (artigo 3º, nº 2, “a”), excluindo-se ainda os chamados “planos de defesa nacional e de emergência civil”, assim como os Programas ou Planos financeiros e orçamentários.

Complementa o autor, afirmando que a opção por excluir a avaliação ambiental de políticas deve estar relacionada à maior dificuldade de se estabelecer um patamar comum de avaliações neste estágio, em que ocorre o mais alto grau de decisão estratégica de cada país, uma vez que a Diretriz passará a ser aplicada por todos os Estados membros da União Europeia.

A Diretiva prevê ainda nos itens 04 e 05 do Artigo 3º, que caberá aos Estados-Membros determinar se os planos e programas que não os já previstos no artigo 3º, nº 02, “a” são susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, seja através de análise pontual e individualizada de cada situação, seja pela especificação de tipos de Planos e Programas ou ainda por uma combinação de ambas as metodologias, após prévia consulta às autoridades designadas por cada Estado-Membro em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas.

Um dos grandes desafios relacionados à transposição das diretrizes previstas na Diretiva para o ordenamento jurídico dos países europeus consiste na identificação de critérios objetivos e factíveis que possibilitem a incorporação e a adequação dessas diretrizes nas suas regulamentações internas, sem que fosse desvirtuada a finalidade da própria Diretiva (sua essência) e das legislações já existentes.

A **figura 5** apresenta um guia (sem obrigatoriedade legal) destinado a nortear a aplicação dos critérios previstos na Diretiva e que poderiam ser adotados pelos países em seus Planos e Programas:

* A Diretiva exige que os Estados-Membros determinem se determinadas categorias de planos ou programas são suscetíveis de causarem efeitos significativos no ambiente. Estas determinações podem ser feitas caso a caso e / ou especificadas de acordo com cada tipo de Plano ou Programa.

Figura 5 - Cenários para aplicação da AAE a Planos e Programas

Fonte: Marsden (2008, p.231).

Outras previsões legais estabelecidas pela Diretiva, de observância obrigatória pelos países aderentes:

- Define Planos e Programas como sendo qualquer tipo de ação interventora (incluindo os co-financiados pela própria Comunidade Europeia), bem como suas respectivas alterações, que estejam sujeitas a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional e local, ou que seja preparado por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo, e seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas (Artigo 2º);
- Determina que a avaliação ambiental deve ser executada durante a preparação de um plano ou programa e antes da aprovação do plano ou programa ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo (Artigo 4º, nº 1);
- Torna obrigatório que, sempre que os planos e programas fizerem parte de uma hierarquia, os Estados-Membros devem ter em consideração o fato de que a avaliação será efetuada em conformidade com a diretiva, em diferentes níveis da hierarquia (Artigo 4º, nº 3);
- Especifica a obrigatoriedade de apresentação de um Relatório Ambiental (instruído com informações pré-estabelecidas pelo Anexo I da Diretiva) no qual serão identificados, descritos e avaliados os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objetivos e o âmbito de aplicação territorial respectivos (Artigo 5, nº 1);
- Obriga a fixação de um prazo adequado destinado às autoridades ambientais e ao público a fim de estes tenham a efetiva possibilidade de se manifestarem e apresentarem suas observações sobre o Plano ou Programa apresentado, bem como em relação ao relatório ambiental de acompanhamento antes da aprovação do plano ou programa ou da submissão do mesmo ao procedimento legislativo. (Artigo 6, nº 2);
- Impõe aos Estados-Membros o dever de identificar o público a ser afetado pelo processo de tomada de decisão ou que de alguma forma possa ser afetado pela ação interventora, incluindo as organizações não governamentais pertinentes, bem como as que promovem a proteção ambiental e outras organizações interessadas, ficando a cargo de cada Estado-Membro disciplinar as regras em matéria da informação e consulta das autoridades e do público (Artigo 6, nº 4);
- Estabelece a obrigatoriedade de realização de consultas transfronteiriças, sempre que um Estado-Membro considerar que a execução de um plano ou programa em

preparação para o seu território seja suscetível de produzir efeitos significativos no ambiente de outro Estado-Membro, ou caso a nação a ser potencialmente afetada solicite junto ao Estado-Membro em cujo território o plano ou programa se desenvolverá uma cópia do projeto e do respectivo Relatório Ambiental (Artigo 7, n° 1);

- Determina, após a aprovação de um Plano ou Programa, a prestação de informações às autoridades, ao público e a todos os Estados-Membros consultados, que deve abranger não somente o plano ou programa aprovado, mas também uma declaração resumindo a forma como as considerações ambientais foram integradas no plano ou programa e como o relatório ambiental foi elaborado em conformidade com o artigo 5° da Diretiva, além das observações apresentadas em conformidade com o artigo 6° (identificação do público-alvo e forma de consulta) e os resultados das eventuais consultas transfronteiriças, explicitando, ao final, as razões que levaram a escolher o plano ou programa aprovado, à luz de alternativas razoáveis anteriormente abordadas (Artigo 9, n° 1, “b”);
- Exige que os Estados-Membros estabeleçam mecanismos de controle dos efeitos significativos da execução de planos e programas no ambiente a fim de identificar antecipadamente ou efeitos negativos imprevistos e lhes permitir aplicar em tempo hábil as medidas de correção adequadas (Artigo 10, n° 1);
- Faculta aos Estados-Membros o estabelecimento de outros procedimentos coordenados ou conjuntos que cumpram as exigências impostas na Diretiva, em caso de verificação de outros atos legislativos comunitários pré-existentes no que diz respeito aos planos e programas que devem obrigatoriamente ser objeto de avaliações de impacto ambiental, evitando-se assim a duplicação da avaliação (Artigo 10, n° 2);
- Estipula que os Estados-Membros e a Comissão promovam o intercâmbio de informações de que disponham sobre a experiência adquirida com a aplicação da Diretiva, além de exigir que estes assegurem a qualidade dos Relatórios Ambientais, comunicando imediatamente à Comissão caso tomem medidas que interfiram na qualidade desses Relatórios; (Artigo 10, n° 1 e 2);
- Impõe aos Estados-Membros o prazo de 03 anos (contados a partir da entrada em vigor da Diretiva) para a implementarem em suas disposições legislativas, regulamentares e administrativas, observando-se a obrigatoriedade de se fazer menção

explícita às disposições da Diretiva por ocasião da aprovação de suas disposições legais internas (Artigo 13, n° 1 e 2).

De acordo com Hoedeman (2005), assim como a ocorre com a Diretiva de Avaliação de Impactos Ambientais (85/337/EC), um importante objetivo da Diretiva AAE é criar a base para uma melhor tomada de decisão e integração de considerações ambientais, sendo importante estabelecer a seguinte diferença entre ambas: as AAEs se aplicam somente a Planos e Programas públicos e consequentemente são diretamente ligadas à tomada de decisão política, razão pela qual impõem uma maior responsabilização aos agentes políticos por decisões tomadas que conduzam a efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Uma fragilidade a ser considerada na Diretiva diz respeito do fato de que a mesma não indica o que pode ser considerado uma “alternativa razoável”, deficiência que pode levar a diferentes interpretações acerca do conceito de “razoabilidade”, indicando a necessidade de melhor orientação em relação ao que possa se constituir em “alternativas razoáveis”, o que eliminaria disparidade de interpretações e subjetividade que eventualmente possam desvirtuar os objetivos a que a Diretiva objetiva alcançar. (WEST; BORZUCHOWSKA; FERREIRA, 2011).

4.7 Protocolo de Kiev (SEA Protocol/UNECE)

O Protocolo da *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE) para Avaliação Ambiental Estratégica foi desenvolvido por um grupo de trabalho das Nações Unidas, assinado em Kiev em 21 de maio de 2003, numa reunião extraordinária das partes da Convenção de Espoo (assinada em 1991 e vigente a partir de 1997), que abordou a avaliação de impactos ambientais sob o contexto transfronteiriço, determinando a obrigação de se avaliar os impactos ambientais de certas atividades na fase inicial do planejamento, prevendo uma consulta transfronteiriça, aspecto marcante desse acordo.

Segundo Pedro (2014, p. 662)

[...] os problemas ambientais em âmbito transfronteiriço ocorrem tendo como causa a utilização de produtos e/ou de métodos com reduzida eficácia ambiental em resposta às descobertas científicas destinadas à produção em grande escala e à desenfreada relação de consumo. Todos esses processos encontram-se relacionados também a um colossal aumento do número de pessoas.

O documento que ficou consagrado com a nomenclatura de *SEA Protocol/UNECE*, reafirmou os princípios da Convenção de Aarhus (*Convention on Access to Information*,

Public Participation in Decision-making and Acces to Justice in Environmental Matters), considerada como um marco histórico e uma referência em relação à forma de participação pública na AAE (TETLOW e HANUSCH, 2012).

O Protocolo abrange toda a Europa, além dos Estados Unidos, Canadá, Cáucaso (região da Europa oriental e da Ásia ocidental, entre o mar Negro e o mar Cáspio, que inclui a cordilheira do mesmo nome e as planícies adjacentes) e a Ásia Central, sendo permitida a qualquer país membro da ONU a adesão ao documento, por força do que dispõe o artigo 23 (3) que prevê, para além dos estados membros da UNECE, a possibilidade de adesão de qualquer outro estado membro das Nações Unidas ao Protocolo “mediante aprovação da reunião das Partes na convenção que funciona como reunião das Partes no protocolo”.

Segundo a IAIA (2012), a reunião conjunta das partes da Convenção de Espoo e do Protocolo de Kiev realizada em Junho de 2011 adotou a decisão I/8 pela qual “convidou qualquer estado membro das Nações Unidas que queira aderir à Convenção ou ao Protocolo a dirigir uma carta do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros ao Secretário Executivo da UNECE expressando o desejo do Estado de aderir à Convenção ou ao Protocolo”.

Apesar de sua ligação com a Convenção de Espoo, o documento que constitui o primeiro instrumento vinculativo de direito internacional a se referir à necessidade de avaliação do impacto das políticas e da legislação, trata quase que exclusivamente de procedimentos de AAE num contexto nacional, enquanto que a convenção “mãe” trata de procedimentos para a AIA num contexto transfronteiriço (IAIA, 2012).

A origem do Protocolo de Kiev sobre AAE tem por base a recomendação do artigo 2 (7) da Convenção de Espoo que assim dispõe: “as partes esforçar-se-ão, na medida do necessário, por aplicar os princípios da avaliação dos impactos ambientais às Políticas, Planos e Programas”.

Em seu preâmbulo, o Protocolo explicita o papel da AAE:

“A avaliação ambiental estratégica deverá desempenhar um papel importante na elaboração e adoção de planos, programas e, se for caso disso, de políticas e legislação e que uma aplicação mais ampla dos princípios da avaliação do impacto ambiental aos planos, programas, políticas e legislação reforçará ainda mais a análise sistemática dos seus efeitos ambientais significativos” (UNECE, 2003).

Em relação aos seus objetivos, estes são explicitados pelo Protocolo em seu artigo 1º, em especial nas alíneas “c” e “d”, que regulamentam, respectivamente, a criação de

procedimentos claros, transparentes e eficazes de avaliação ambiental estratégica e a previsão da participação do público neste processo.

Não obstante o Protocolo destinar-se essencialmente à AAE de Planos e Programas, o artigo 13.º (“Políticas e Legislação”) estabelece a sua aplicação às Políticas e à legislação da seguinte forma:

1. Cada Parte envidará esforços para garantir que as preocupações de ambiente, e de saúde, sejam tidas em conta e inseridas, na medida do possível, na preparação das suas propostas políticas e legislativas suscetíveis de exercer efeitos significativos no ambiente, e na saúde.
2. Ao aplicar o n.º 1, cada Parte tomará em consideração os princípios e elementos adequados do presente protocolo.
3. Cada Parte decidirá, se for caso disso, as modalidades práticas da análise e integração das preocupações de ambiente, e de saúde, nos termos do disposto no n.º 1, tendo em conta a necessidade de transparência na tomada de decisões.
4. Cada Parte comunicará à reunião das Partes na convenção, que funciona como reunião das partes no presente protocolo, as suas modalidades de aplicação do presente artigo (UNECE, 2003, p. 6).

O documento é mais explícito na definição do “ambiente” e por influência da OMS inclui o tema da saúde, abordando também de forma mais clara a promoção formal da participação do público no processo, entre outros aspectos (THERIVEL, 2004).

Segundo Oliveira, Montañó e Souza (2009), seguindo as regulamentações da União Europeia, o Reino Unido também vêm incorporando a avaliação dos efeitos sobre a saúde como elemento integrante do processo decisório.

O Protocolo de Kiev sobre AAE, que foi aprovado pela Comunidade Europeia em 12 de Novembro de 2008 e entrou efetivamente em vigor em 11 de julho de 2010 constitui-se no instrumento legal internacional de maior relevância em relação à avaliação de impactos de propostas estratégicas (IAIA, 2012).

Tetlow e Hanusch (2012) afirmam que a AAE e sua “família de abordagens” tem evoluído rapidamente e com um vasto campo de aplicação, trazendo inúmeros benefícios, dentre os quais se destaca o alto potencial para contribuir com o processo de tomada de decisão, ainda que o instrumento ainda esteja aquém de suas expectativas em alguns pontos, como por exemplo, a identificação de indicadores que possam medir com maior grau de exatidão sua eficácia.

As evidências do crescimento e larga aplicação mundial desse instrumento são evidentes. Em 2001, menos de 20 países em todo o mundo criaram disposições formais visando à aplicação da AAE (SADLER, 2001). Dez anos após, esse processo foi acelerado

devido a três gatilhos relevantes: (i) O Banco Mundial e outras agências multilaterais de desenvolvimento, que estimularam a prática da AAE como requisito para a concessão de recursos e outros benefícios⁴; (ii) a adoção e incorporação da Diretiva Europeia nas regulamentações internas dos países e (iii) a aprovação e negociação do Protocolo AAE na Convenção de Espoo (TETLOW e HANUSCH, 2012).

Os três fatores mencionados induziram a tal ponto a adoção do instrumento que os números identificados no ano de 2001 triplicaram uma década após. Sanches (2010) aponta que já ao final da primeira década desse milênio cerca de 40 países já dispunham de “sólida plataforma para AAE”⁵.

Segundo dados divulgados na Conferência da IAIA especialmente voltada para a temática AAE e realizada em 2011 na República Tcheca, em Praga, confirmou-se a evolução em relação à adoção deste procedimento: Naquele ano, cerca de 60 países desenvolveram requisitos legais que “contemplam o sistema de AAE em suas regulamentações internas, com tendência para um considerável aumento desse número em relação a países e organizações internacionais”.

Essa flexibilidade e adaptabilidade da AAE às especificidades dos países que buscam sua aplicação levou alguns autores a afirmarem que o instrumento passa por uma espécie de “crise de identidade”, uma vez que existem interpretações diversas em relação ao seu real propósito e à forma pela qual deve ocorrer sua aplicação (GUNN e NOBLE, 2011).

Oliveira (2008) ressalta que “atualmente, os processos estratégicos se utilizam do termo “ambiental estratégico”, mesmo sem a devida incorporação e aderência dos conceitos ambiental ou de sustentabilidade, talvez na intenção de um ajuste para uma nova realidade”.

Segundo Sheate et al. (2001, apud Oliveira, 2008), em virtude do cenário de expansão em relação à incorporação da AAE nas políticas e legislações, sua utilização já é vista por muitos autores como um caminho sem volta, restando identificar “onde” e “quando” utilizá-la, desafios a serem superados como parte da construção do instrumento.

⁴ Em Portugal, os primeiros planos que utilizaram a AAE o fizeram exclusivamente com a finalidade de atender a requisitos exigidos por Agências de financiamento de recursos da EU, em especial o Quadro Estratégico Nacional para o financiamento europeu (QREN 2007-2013) e os Programas Operacionais Regionais do Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Açores e região da Ilha da Madeira (WEST et al, 2011).

⁵ Anotações do Workshop “O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no processo decisório”, realizado no Brasil, em Agosto de 2010.

5 – AAE NO CENÁRIO INTERNACIONAL

5.1 - Justificativa dos países selecionados

O presente capítulo aborda as especificidades que permeiam a sociedade, política e legislação dos países selecionados na pesquisa, identificando peculiaridades que interferem ou possam interferir significativamente na incorporação da AAE nos cenários político, jurídico e institucional de Nova Zelândia, Inglaterra e Portugal, com o objetivo de permitir que a compreensão do funcionamento dessas estruturas ofereça subsídios para identificar pontos de convergência e divergência em relação às possibilidades institucionais de incorporação da AAE na realidade brasileira.

Portanto, tendo em vista os objetivos deste trabalho, a construção desses cenários e a visão integrada da estrutura governamental em cada um dos países selecionados na pesquisa serviram de base para a identificação de fatores (históricos, políticos, comportamentais, sociais, dentre outros) que contribuíram para o êxito da AAE nessas nações, fruto de lições assimiladas, fragilidades e desafios futuros, proporcionando uma melhor compreensão a respeito de “se” e “como” essas experiências internacionais podem agregar valor na incorporação desse instrumento na Política Nacional de Meio Ambiente, não obstante o Brasil já pratique a AAE à sua maneira, desvinculado dos procedimentos que norteiam sua aplicação nos países que tradicionalmente já incorporaram este instrumento em suas políticas e legislações.

Justifica-se a escolha de Portugal pelo fato de que, em razão de ter sido a nação colonizadora do Brasil, o país possui uma estrutura política, jurídica e institucional que guarda similaridades com o modelo brasileiro, além de contemplar e aplicar formalmente a AAE há mais de sete anos, apresentando um arcabouço teórico de pesquisas dedicadas ao estudo deste instrumento de planejamento (PARTIDÁRIO, 2007). Portanto, trata-se de um país que guarda similaridade com a realidade do Brasil.

A escolha da Nova Zelândia como objeto de pesquisa deve-se ao fato de que se trata de uma nação que possui forte tradição em planejamento (requisito importante para o sucesso de um processo de AAE), herança de sua nação colonizadora, conforme menciona Fischer (2007). Outra peculiaridade diz respeito ao seu reconhecimento como um país pródigo em termos de ações que conduzam à proteção ambiental (é o único dos países selecionados a dispor de um tribunal específico para as lides oriundas de questões ambientais), um valor

intrínseco de seus habitantes, próprio da ideologia dessa nação (JACKSON e DIXON, 2006). Além disso, como será retratado no decorrer deste trabalho, o país já pratica naturalmente a inserção de valores ambientais em seus diversos níveis de decisão, razão pela qual não adotou formalmente esta ferramenta.

Em relação à Inglaterra, segundo Partidário (2002), trata-se de um país que, a exemplo da Nova Zelândia, possui reconhecida tradição em planejamento, sendo a principal referência mundial em termos de utilização da AAE. Corroborando essa afirmação, de acordo com Fischer (2004), é a nação que mais se utiliza da AAE no mundo, com sólido respaldo político, jurídico e institucional, além de uma estrutura já consolidada de aplicação dessa ferramenta em virtude de ser o precursor de sua aplicação em toda a Europa.

5.2 Aspectos legais, políticos e institucionais nos países selecionados

A caracterização dos respectivos cenários políticos, institucionais e legais dos países selecionados possibilita a visão das estruturas já consolidadas, desde a forma de organização do Estado até as principais nuances existentes tanto no arcabouço jurídico, como nos processos legislativos existentes.

A compreensão deste quadro permite verificar que, apesar da identificação de culturas diferentes e disparidades nas realidades de cada país, a adoção da AAE mostra-se possível e factível em cada uma dessas nações.

5.3 Nova Zelândia

5.3.1 Aspectos gerais

A Nova Zelândia é uma nação constituída por imigrantes, o que faz com que seja vista aos olhos das outras nações como uma espécie de laboratório social e político, precursora em iniciativas sociais e políticas diferentes das adotadas por outros países (BÜHRS, 2003)

Trata-se de uma nação que ocupa a quinta colocação (índice classificado como “muito alto”) no ranking de IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, que considera

aspectos como expectativa e qualidade de vida, educação, segurança, PIB, dentre outros (PEARSON EDUCATION, 2013).

Registros históricos relatam que os povos Maoris (primeiros habitantes da Nova Zelândia) chegaram à ilha em sete canoas, vindos de outras partes da Polinésia. Em 1642, a Nova Zelândia foi explorada por Abel Tasman, um navegador holandês. Mais de um século após, o capitão britânico James Cook realizou três viagens para as ilhas, iniciando-as no ano de 1769, sendo que o império britânico anexou formalmente as ilhas neozelandesas no ano de 1840.

Contando com uma população de aproximadamente 4,5 milhões de habitantes (dados do último censo realizado no ano de 2012) trata-se um arquipélago constituído por duas ilhas principais (ilha do norte e ilha do sul, separadas pelo estreito de Cook) e pequenas ilhas menores e periféricas.

Sua divisão administrativa contempla 93 províncias, nove distritos e três distritos exclusivamente urbanos. Possui uma extensão geográfica de 269 mil km² (PARTIDÁRIO, 2002).

Segundo Wood (2002), trata-se de um país que ocupa uma área de terra equivalente a 268.680 km², um pouco maior que o Reino Unido (244.820 km²), porém com uma densidade populacional de 16,5 hab./km², que corresponde a apenas 5% em comparação ao mesmo, que possui uma densidade demográfica de 246 hab./km².

Bühns (2003) destaca o fato de que a nação ocupa uma posição de vanguarda na legislação destinada a promover o bem-estar social, sendo o precursor do direito de voto às mulheres (em 1893) e a pioneira no estabelecimento de um sistema de previdência social (década de 1930) efetivamente abrangente para os idosos, viúvas e órfãos, além de contemplar o pagamento de benefícios familiares; salários mínimos; uma semana de trabalho de 40 horas, desemprego, seguro de saúde e medicina socializada (1941), destacando-se ainda como um dos principais países na corrida anti-nuclear, declarando-se, no ano de 1987, uma nação livre de armas nucleares.

Ainda segundo o autor, na última década a Nova Zelândia apresentou políticas sociais extremamente liberais. Em junho de 2003 o Parlamento legalizou a prostituição e em dezembro de 2004 uniões do mesmo sexo foram legalmente reconhecidas. O regime político do país é o parlamentarista democrático, apresentando um PIB de US\$ 140 bilhões, segundo dados oficiais do governo neozelandês.

5.3.2 Cenário político

Como mencionado, no ano de 1769 o capitão britânico James Cook desembarcou na Nova Zelândia, declarando o país como posse britânica. Essa situação, consolidada como uma realidade política se tornou uma realidade legal em 06 de fevereiro de 1840, através do Tratado de Waitangi (Carta de fundação da Constituição da Nova Zelândia), reconhecido como um acordo entre a Coroa Britânica e grande parte da população dos Maoris.

A essência desse Tratado consiste na promessa firmada pelos britânicos de conservar e proteger as tradições e a cultura do povo Maori, zelando pela coexistência das duas culturas, ao mesmo tempo em que confere aos ingleses o direito de governar de acordo com os interesses dos neozelandeses. Atualmente, o Tratado é amplamente aceito para ser um documento constitucional, que estabelece e rege as relações entre a Coroa Britânica e o governo da Nova Zelândia.

Segundo Burrows (1992), não obstante a ausência de referência direta ao Tratado na legislação, há uma considerável tendência de se reconhecer a importância e aplicação de seus princípios, culminando no advento de Diretrizes fixadas no ano de 1987, que afirmam: “Toda a legislação em potencial fase de aprovação política deve ser examinada em relação às suas implicações para a Tratado de Waitangi”. Assim, constata-se que o Tratado tornou-se parte do cenário jurídico neozelandês.

Cabe observar, porém, que essa relação não é totalmente pacífica. A visão ortodoxa defende a ideia de que as disposições previstas no Tratado de Waitangi são inexecutáveis onde a legislação neozelandesa não fizer menção expressa a este documento legal, reconhecendo suas disposições apenas quando o mesmo é expressamente referido pela lei, gerando situações por vezes conflituosas.

A jurisprudência caminha no sentido de conciliar essa questão, sugerindo que, em caso de ausência de previsão expressa do mesmo e conforme as peculiaridades do caso concreto, os princípios previstos no Tratado sejam aplicados com a finalidade de orientar as decisões do Poder Executivo.

O governo neozelandês prima pelo zelo em relação à preservação dos direitos Maoris que eventualmente possam ser ofendidos. Semelhante ao princípio constitucional da isonomia previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o artigo III do Tratado de Waitangi

prevê o direito à igualdade de todos perante a lei, prevendo a operacionalização judicial relativa à tutela desse direito, como por exemplo, a existência do Tribunal Waitangi (fundado em 1975), que possibilita um fórum destinado a recepcionar queixas prestadas por qualquer Maori, motivadas por ações governamentais que violem o Tratado, especialmente as reclamações oriundas de motivações preconceituosas de ordem legal, política ou institucional, bem como preservar a parceria e respeito mútuo entre as partes, reconhecendo a representatividade Maori e sua autonomia para decidir sobre seus próprios interesses.

Recebida a queixa, o Tribunal tem o poder de fazer recomendações não vinculativas ao governo, procedimento que ocorre junto ao chamado “Escritório de Assentamentos do Tratado”, podendo haver, de acordo com a situação fática, uma intermediação direta junto à Coroa Britânica.

A existência de um Tribunal e Corte de Apelação Maori (povo que, embora em minoria, tem preservado o respeito às suas tradições) constitui um reflexo dos valores dos habitantes da Nova Zelândia.

As Convenções Constitucionais constituem um importante alicerce político e institucional do governo neozelandês, entendidas como instrumentos legais facilitadores das relações entre Legislativo e Executivo, pois são regras que se estabeleceram com força de lei devido ao seu uso frequente, cuja existência e eficácia depende da própria população, que as reconhecem e obedecem de forma irrestrita⁶.

Conforme o site oficial da Nova Zelândia, o Estado de Direito no país é reconhecido por todas as autoridades e pela população, pautando-se em regras que se alicerçam em princípios tais como:

- Reconhecimento da autoridade legal dos poderes exercidos pelos parlamentares;
- Estabelecimento de padrões mínimos legais de justiça em relação a tutela de aspectos considerados como “direitos humanos” dos neozelandeses, como por exemplo a liberdade individual,
- Eventuais abusos oriundos da amplitude do poder discricionário, discriminações injustas (em especial em relação à população Maori),

⁶ Um exemplo de Convenção Constitucional diz respeito aos próprios atos emanados pelo Governador Geral ou seus Ministros.

- Julgamento justo e imparcial prévio a processos de privação da Liberdade (em analogia ao devido processo legal previsto na Constituição brasileira) feito por um Tribunal competente.

O Parlamento britânico aprovou a Constituição de 1846, que logo foi substituída pela Constituição neozelandesa de 1852, que constituiu a base para o atual e moderno diploma constitucional da Nova Zelândia, que possui uma Constituição em grande parte não-escrita (não codificada), ou seja, constituída por uma mescla de estatutos e convenções constitucionais⁷.

Em decorrência desse arranjo jurídico, o país se caracteriza por possuir um ordenamento jurídico constitucional não disposto em um único documento, mas fragmentado e composto por uma série de documentos legais formais, decisões dos tribunais (*Common Law*) e práticas reconhecidas de longa data, reconhecidas como as “convenções constitucionais” já mencionadas.

Em 1907 a Nova Zelândia tornou-se um domínio autônomo, embora o seu estatuto jurídico como uma colônia do Reino Unido não tenha sofrido qualquer alteração. Já no ano de 1931, o Estatuto de Westminster permitiu que a Nova Zelândia se tornasse totalmente independente do Reino Unido, processo que culminou em um ato final no ano de 1973, quando essa alteração final foi incorporada na Constituição neozelandesa, regularizando a situação fática através da formalização de sua independência total do domínio britânico.

Segundo Burrows (1992), a Lei Constitucional 1986 (*Constitution Act 1986*) constitui a principal carta formal em relação às regras escritas do país, reconhecendo a Rainha como Chefe de Estado que exerce seus poderes através do Governador-Geral por ela nomeado (geralmente pelo prazo de cinco anos), nos limites dos poderes constantes nas chamadas “cartas de patente”, cuja última revisão ocorreu no ano de 1983.

Os demais atos legais de relevância correspondem aos seguintes: *State Sector Act 1988*, *Electoral Act 1993* and *Judicature Act 1908*, *Ombudsmen Act 1975*, *Official Information Act 1982*, *Public Finance Act 1989* e *New Zealand Bill of Rights Act 1990*, que podem ser alterados pelo parlamento, portanto mutáveis.

⁷ De acordo com informações do site oficial da Monarquia da Nova Zelândia, o país tem uma Constituição, porém estruturada em vários documentos que incluem peças cruciais da legislação (documentos legais, de direito comum derivado de decisões judiciais, bem como as práticas constitucionais estabelecidas conhecidas como convenções. Cada vez mais, a constituição da Nova Zelândia reflete o Tratado de Waitangi como um documento de fundação do governo neozelandês. Disponível em <http://gg.govt.nz/role/constofnz.htm>

Tripartição dos poderes

Uma característica do sistema neozelandês consiste na separação dos poderes que exercem o governo nesse país, o que assegura que todos ajam de acordo com os preceitos legais, pois a separação não tem caráter absoluto, permitindo fiscalização de atuações mútuas.

A **figura 6** apresentada na sequência retrata a composição e esfera de atuação dos três poderes:

Figura 6 - As três divisões do governo da Nova Zelândia

Fonte: Elaboração a partir do site oficial.

O Poder Legislativo

Conforme mencionado anteriormente, a Nova Zelândia é uma monarquia constitucional (obteve a independência total do Reino Unido em 1947), cujo Chefe de Estado (Soberano de direito) é a Rainha Elizabeth II, representada na maioria dos atos político-

institucionais por um Governador-Geral, nomeado para um mandato de cinco anos pela própria Rainha e por recomendação de seu Primeiro Ministro.

O papel do Governador-Geral é em grande parte cerimonial, sem prejuízo de desempenhá-lo exercendo amplos poderes em determinadas situações, como por exemplo, convidar o líder do partido da maioria para formar um governo, além de elaborar regulamentos e projetos de lei cuja aplicação efetiva dependem de prévio consentimento da Rainha antes de se tornar oficialmente um documento legal. Além disso, por imposição legal emanada da convenção constitucional, suas decisões devem necessariamente seguir as orientações do Conselho de Ministros, em uma relação de quase-subordinação.

A nação caracteriza-se como um Estado unitário dotado de legislatura unicameral, ou seja, em seu parlamento há apenas uma Casa de Representantes, inexistindo uma Câmara Alta. Como mencionado, assim como na sua nação colonizadora, na Nova Zelândia não há constituição escrita formal, prevalecendo o chamado direito consuetudinário, baseado na tradição e nos costumes e materializado por uma série de estatutos e tratados.

Portanto, ao contrário do modelo norte-americano que possui um quadro legal escrito, seu regime jurídico é baseado em um Estado de Direito norteado pela legislação emanada dos parlamentos da Nova Zelândia e do Reino Unido (precedentes judiciais), normas habituais (conhecidas como convenções constitucionais); cartas de patente e o Tratado de *Waitangi*.

O Parlamento é subdividido em duas partes: a primeira é composta pelo próprio Chefe de Estado da Nova Zelândia (Rainha Elizabeth II), representada pelo Governador-Geral e a segunda reflete a representatividade do povo neozelandês, composta pela Câmara dos Deputados, cujos membros são eleitos a cada três anos por sufrágio universal.

Reconhecido como a alta cúpula legislativa do país e alicerçado sobre um sistema desenvolvido pelos britânicos conhecido como Sistema Governamental de *Westminster*, o Parlamento possui como suas principais atribuições: debater e aprovar projetos de lei que lhe são submetidos, subsidiar e supervisionar a administração do Governo e zelar pela representatividade dos interesses da população, que muitas vezes tem voz através de audiências públicas pré-agendadas.

O Poder Executivo

O Gabinete corresponde a mais alta cúpula do governo executivo, seu órgão central, sendo composto pelo Primeiro-Ministro, demais Ministros e representantes do setor público, tendo a função precípua de exercer o Governo propriamente dito e decidir sobre os rumos políticos da nação, sendo que as principais decisões o governo são tomadas após parecer prévio do Conselho de Ministros, que toma decisões sobre uma gama de áreas, incluindo (1) principais questões de ordem política, (2) propostas de despesas relevantes e compromissos financeiros, (3) propostas que envolvam nova legislação ou regulamentação, (4) assuntos diretamente relacionados a departamentos governamentais, (5) assuntos controversos e (6) ratificação de tratados e acordos internacionais.

Todas as principais decisões são tomadas através de processos que tramitam de forma confidencial no Gabinete. Cada ministro é responsável por um ou mais departamentos governamentais, sendo responsáveis por áreas específicas denominadas de “portfólios”, podendo ser assistidos por Vice-Ministros ou Sub-Secretários.

Embora tenha grande poder, o Conselho de Ministros não é um órgão criado por lei, seu poder vem de longa data, reconhecido através de convenções. Em contrapartida, o Conselho Executivo, que é formalmente constituído (presidido pelo Governador-Geral), não tem o poder de tomar decisões políticas, apenas confere efeito legal a decisões tomadas em outras esferas, como por exemplo, regulamentos, ordens e avisos.

O Conselho Executivo é o órgão através do qual o governo como um todo, informa e faz recomendações ao Governador-Geral para que este se reporte ao Conselho de Ministros. Os atos do Parlamento e Ordens do Conselho constituem os principais métodos de implementação de decisões governamentais que exigem força legal.

O Poder Judiciário

A independência de atuação do Poder Judiciário é a principal característica e um princípio essencial no sistema da Nova Zelândia, que desenvolve suas atividades jurisdicionais de forma livre e sem qualquer tipo de interferência de ordem política, sendo

defeso aos membros da Câmara dos deputados até mesmo tecer críticas aos juízes, como meio de se garantir a isenção e repelir qualquer tipo de pressão nos julgamentos⁸.

Os Juízes são, em geral, advogados nomeados pelo Governador-Geral e contam com, no mínimo, sete anos de experiência, tendo como função primordial aplicar a lei a todos os casos que lhes são trazidos para apreciação antes que cheguem ao Tribunal, além de promulgarem novas leis, revisarem leis já existentes, interpretar as leis aprovadas pelo Parlamento (aplicando a ciência da hermenêutica jurídica) e fiscalizarem os atos administrativos do governo, zelando para que não extrapolem a sua competência legal.

Conforme aponta Godoy (2010) um juiz de corte superior não pode perder o cargo, exceto por ordem do Governador-Geral, após provocação da Casa dos Representantes.

5.3.3 Cenário jurídico

De acordo com o Ministério da Justiça de Nova Zelândia (2013), o sistema jurídico neozelandês é derivado do sistema jurídico inglês e constituído por duas fontes principais:

- A lei comum (*Common Law*), entendido como um corpo de leis construído a partir de decisões tomadas no Reino Unido e na própria Nova Zelândia.
- Estatutos Legais, que correspondem às leis oriundas do Parlamento neozelandês.

O sistema jurídico neozelandês contempla duas grandes esferas do direito: civil e penal.

O Direito civil abrange disputas de ordem privadas entre indivíduos, empresas e por vezes, destes com o governo central, geralmente motivadas por questões financeiras oriundas de divergências em contratos comerciais, divisão de terras, disputa de bens, indenizações e questões familiares, como por exemplo, separações de casais e guarda de

⁸ Uma determinada decisão pode ser objeto de crítica por parte da Câmara dos Deputados, visto que, o que não se permite no sistema neozelandês são os ataques pessoais ou tentativas de influenciar o juiz, evitando assim transparecer uma situação de desrespeito do Tribunal. Se um membro do Parlamento discorda de determinada decisão proferida por um Juiz, deve limitar-se a apresentar um Projeto de Lei para alterar a situação em questão.

filhos. Em geral, essas questões são decididas em uma audiência judicial após um processo de conciliação onde as partes são assistidas por seus respectivos advogados.

O direito penal tem um perfil diferente, marcado por investigações policiais que investigam crimes contra o patrimônio, homicídios e outros delitos. O acusado tem o direito de ser representado por um advogado e interrogado em uma audiência pública, ter amplo direito de defesa em relação às provas contra ele produzidas e somente sofrer condenação em caso de inexistência de qualquer tipo de dúvida em relação ao crime praticado⁹.

A **figura 7** apresenta a hierarquia dos Tribunais na Nova Zelândia.

Figura 7 - Estrutura dos Tribunais na Nova Zelândia

Fonte: Elaboração a partir do site oficial.

O modelo jurídico-hierárquico da Nova Zelândia estrutura-se em um sistema composto por Tribunais Superiores, compostos pela Suprema Corte, Corte de Apelação e Alta Corte. Os demais Tribunais são denominados “Tribunais Inferiores”, o que significa dizer que possuem autoridade limitada e estão hierarquicamente subordinados aos Tribunais Superiores.

De acordo com o Ministério da Justiça da Nova Zelândia (2013), os Tribunais são independentes, imparciais e têm uma grande variedade de funções, incluindo aplicação da lei

⁹ A estrutura penal da Nova Zelândia guarda similaridades com o modelo brasileiro, em especial os princípios constitucionais da presunção da inocência, devido processo legal e ampla defesa.

penal, a resolução de conflitos civis e a defesa dos direitos dos indivíduos, valendo-se, para a resolução dos litígios, da análise de todas as evidências que envolvem os dois lados da disputa, através da análise e identificação da legislação aplicável a cada caso, a fim de embasar o julgamento.

A Suprema Corte constitui o Tribunal de mais alto grau jurisdicional, desempenhando o papel de manter a coerência global do sistema jurídico.

A Corte de Apelação está classificada como um Tribunal intermediário da Nova Zelândia, lidando com os processos civis e criminais oriundos dos Tribunais Distritais.

A Alta Corte tem jurisdição tanto sobre matéria penal como civil, lidando com casos originados em primeira instância e julgados por Tribunais inferiores.

Em relação ao Tribunal de Meio Ambiente (cuja estrutura e funcionamento serão abordados oportunamente), a maioria dos casos que lhe são trazidos para apreciação envolve questões decorrentes da Lei de Gestão de Recursos (RMA), em grande parte lidando com recursos sobre declarações regionais e planos distritais, bem como interposição de recursos relativos aos pedidos de autorização de exploração de insumos naturais.

5.4 Cenário ambiental

Os principais recursos naturais da Nova Zelândia são: gás natural, minério de ferro, areia, carvão, madeira, energia hidrelétrica, ouro, pescado, sendo que apenas 9% de suas terras são aráveis, consideradas essenciais para a economia. Em decorrência da natureza dos principais recursos explorados, os problemas ambientais compreendem o desmatamento, erosão do solo e desvantagem competitiva da fauna e flora naturais pela introdução de espécies exóticas.

Segundo Birdsong (1998), foi o primeiro país do mundo a adotar um regime de gestão ambiental com foco na sustentabilidade, fato considerado uma conquista sem precedentes e que libertou o país de reformas radicais do governo neozelandês que assolaram o país na década de 1980, pautadas no crescimento econômico e priorização da propriedade privada.

É um país considerado precursor em relação à evolução das questões ambientais, tanto no campo social quanto político, sendo a primeira nação a formar em nível nacional um Partido Verde (DANN, 1999).

Na década de 80, a Nova Zelândia foi o cenário de inovações ousadas e abrangentes em relação a instituições ambientais, com iniciativas inéditas no mundo dentre as quais se destaca a integração da legislação ambiental em um único estatuto, denominado *Resource Management Act* (1991), o que deu ao país o status de líder internacional em políticas ambientais inovadoras positivas, fruto de raízes oriundas de uma ideologia neoliberal que possibilitou um processo de despolitização da política ambiental neozelandesa (BÜHRS e BARTLETT, 1993).

Essa abordagem de política ambiental preconizada pela Nova Zelândia difundiu-se por outras nações, que incorporaram boa parte dessa experiência para lidarem de forma mais eficaz com os problemas e desafios ambientais, num exercício de “emprestar” ideias e abordagens desenvolvidas e aplicadas por outros países, em especial a Nova Zelândia.

Dolowitz e Marsh (2000) referem-se a isso como uma espécie de “aprendizagem a partir do estrangeiro”. Dolowitz, Greenwold e Marsh (1999); Evans e Davies (1999) e Mintrom (1996), dão a esse fenômeno a nomenclatura de “transferência de políticas” e “difusão política”. Já Common (2001) atribui a esse processo o nome de “disseminação de abordagem”, interpretando esse processo de transferência de conhecimento como uma motivação para melhorar a eficácia das políticas e programas existentes.

Apesar de vários autores reconhecerem e discutirem o papel da política sob a tríade “interesses, coerção e poder”, na política de transferência tal concepção pode ser considerada sob uma ótica instrumental, interpretando-a como um meio pelo qual a eficácia das políticas já existentes pode ser aprimorada. (MAJONE, 1991; DOLOWITZ e MARSH, 2000)

Observa-se que muitas vezes o objeto dessa transferência consiste nas ideias ao invés de um conjunto de políticas específicas, portanto, há que se distinguir a transferência dessas ideias, conceitos e atitudes, da transferência de políticas, conceitos e instrumentos.

Segundo Bührs (2003), a partir de 1960 até meados dos anos 1980, a questão ambiental estava no cerne das discussões, apresentando-se como o principal tema político na Nova Zelândia. No início desse período, o governo foi alvo de críticas em relação aos custos ambientais gerados pelo desenvolvimento. A proposta de elevar o nível do Lago Manapouri para aumentar a capacidade de geração de energia é apontada como o ponto de partida de ativismo ambiental na Nova Zelândia.

Wilson (1982) relata que durante a década de 1970 e início de 1980, o governo neozelandês foi contestado em virtude da derrubada de florestas nativas para a construção de barragens (processo que custou a destruição de rios) e grandes projetos de energia que foram os responsáveis por significativo impacto ambiental, sendo um período marcado por sérios conflitos entre governo e movimentos ambientalistas, gerando debates acerca dos caminhos para o desenvolvimento futuro.

Com base no argumento de que os governos são meros gestores econômicos, houve uma redução gradual do envolvimento do Estado no desenvolvimento e gestão de recursos (em particular, as florestas, a terra, energia). Em consequência, houve um processo de despolitização do processo de decisão no que diz respeito à utilização dos recursos naturais.

A relação da Nova Zelândia e seus habitantes com o oceano é considerada tema primordial para o bem-estar dos neozelandeses, atingindo um valor absolutamente intangível, já que uma quantidade significativa de suas atividades econômicas é alicerçada na exploração de recursos marinhos. Todas as decisões sobre atividades terrestres devem levar em consideração seus efeitos sobre o mar, havendo um forte apelo em relação à necessidade de proteção dos ecossistemas marinhos, que é bastante explorado, especialmente pela atividade pesqueira.

Corroborando essa afirmação, constata-se através da **tabela 1** que a maior parte dos procedimentos administrativos visando obtenção de autorização ou licença versa sobre questões relacionadas ao meio ambiente e à utilização dos recursos marinhos.

Tabela 1 - Interesse ou grupos de atividade na Nova Zelândia

INTERESSE OU GRUPOS DE ATIVIDADE NA N.Z.	TOTAL
Conservação Ambiental	88
Pesca habitual	53
Corpo administrativo de Hapu/Iwi	44
Pesca Comercial	31
Interesses das Tribos Maoris	27
Conselhos locais, Distritais e Regionais	21
Advocacia	20
Barcos de passeio e iatismo	20
Pesquisa Científica	19
Clube de pesca	18
Pesca em geral	13
Culturas Marinhas e Aquicultura	10
Educação e Instrução	13
Turismo	10
Grupos Escolares	09
Energia para fins comerciais	08
Tributos	08
Indústrias de base	07
Transporte	07
Esportes Náuticos	06
Grupos de Comunidades	05
Viagens de Pesca	04
Telecomunicações	04
Interesses da juventude	03
Mineração	02
Exploração petrolífera	02
Esportes (terra e mar)	01
Museus	01
Arquitetura da paisagem	01

Fonte: Elaboração a partir do site oficial.

Conforme informações apresentadas pelo site oficial do governo da Nova Zelândia (2013)¹⁰, além da preocupação das autoridades em relação à forma de exploração dos recursos marinhos, vale destacar que as atividades recreacionais ao longo da costa são praticadas em larga escala e por isso são igualmente valorizadas.

Para o governo neozelandês, informação e conhecimento são essenciais para a gestão dos impactos na natureza ocasionados pela intervenção humana, daí a razão de investirem em investigação científica que valorize experiências práticas e cultive as tradições habituais.

¹⁰ Disponível em <http://www.mfe.govt.nz/publications/oceans/healthy-seas-healthy-society/healthy-sea-healthy-society-sep01.pdf>

Uma das preocupações do Poder Público consiste na ausência de conhecimento suficiente para gerenciar com eficácia as atividades desenvolvidas nos oceanos, cientes de que é necessária uma abordagem cautelosa e equilibrada, voltada a pesquisas que possam suprir lacunas de conhecimento a fim de se evitar um custo alto no futuro.

Existe também a preocupação em relação à necessidade de se difundir o conhecimento entre todas as partes que possam participar do desenvolvimento de políticas públicas voltadas à proteção do mar: comunidade científica, tomadores de decisão, comunidades envolvidas e a população em geral. Pode-se afirmar, portanto, que a Nova Zelândia é uma das poucas nações do mundo em que o valor potencial dos recursos oceânicos excede o dos recursos terrestres, sendo praticamente impossível quantificá-lo.

A população neozelandesa cobra dos agentes públicos um processo de decisão participativo que:

Seja baseado em valores;

- Reconheça os valores do passado, sem perder o foco no futuro;
- Estabeleça um equilíbrio entre flexibilidade e capacidade de resposta;
- Promova uma tomada de decisão bem debatida e com informação ao público;
- Seja eficiente e não implique em custos desnecessários;
- Promova a responsabilidade individual e coletiva para o bem estar dos recursos naturais;
- Contemple interesses legítimos. (MfE, 2013)

As tomadas de decisões sobre o ambiente marinho muitas vezes passam por processos árduos, compostos por posições não raramente irreconciliáveis, mas que tem por objetivo comum a manutenção de um ambiente marinho de qualidade para as futuras gerações.

A fim de que essas decisões surtam um efeito positivo e eficaz, a ideia é que se construa uma política de gestão sobre os recursos marinhos baseada em ações implementadas já existentes, de forma integrada, íntegra, flexível, eficiente e duradoura.

Inexiste Constituição escrita e há apenas dois níveis de governo: central e local, cabendo ao último grande parcela de poder e de responsabilidades, especialmente no que diz respeito à gestão dos recursos ambientais. Segundo Partidário (2002), a estrutura obedece à seguinte repartição:

- autoridades distritais (Conselhos Distritais e Locais), responsáveis por: gestão do uso do solo, controle de ruídos, efeitos sobre os lagos e rios das atividades realizadas e monitoramento da qualidade do meio ambiente em seus territórios; e

- autoridades regionais (organizadas por bacias hidrográficas), responsáveis por: gestão dos recursos naturais, controle de efluentes líquidos e emissões gasosas, disposição final de resíduos sólidos, uso do solo para fins de conservação, gestão preventiva e corretiva de acidentes naturais e de qualquer efeito nocivo provocado pelo armazenamento, uso, disposição e transporte de substâncias perigosas.

Para o desempenho de suas responsabilidades, as autoridades governamentais nos diversos níveis de governo obedecem a diretrizes estabelecidas através um sistema rígido de Avaliação Ambiental Estratégica, que será abordado oportunamente.

De acordo com Valentine (2006), na Nova Zelândia a gestão ambiental é essencialmente de responsabilidade dos gestores de terra que tinham no passado, como foco, a adoção de inovações técnicas com vistas ao aumento da produtividade e melhoria da qualidade e da produção na indústria primária. No entanto, mais recentemente, foram incorporadas ao foco inicial questões como a melhoria na gestão dos recursos naturais e minimização do impacto da agricultura sobre os recursos naturais.

Prossegue a autora, relatando que, apesar de possuir uma imagem limpa e verde, o país enfrenta graves problemas ambientais, especialmente em relação à paisagem instável e suscetível à destruição de sua cobertura florestal, propensa à invasão de espécies exóticas, tendo como agravante o fato de que a atual conjuntura econômica conduz a um processo de intensificação da agricultura.

Segundo Schmidt; João; Albrecht (2005) o meio ambiente neozelandês vem apresentando uma resposta dramática aos impactos causados pelas atividades humanas em seus recursos naturais, especialmente nos últimos 150 anos. No entanto, apenas nas três últimas décadas surgiram as primeiras tentativas no sentido de desenvolver arranjos político-institucionais apropriados para uma gestão ambiental eficaz.

Visando combater este quadro de degradação e promover a proteção dos recursos ambientais de forma eficaz e integrada a outros aspectos relativos ao desenvolvimento sócioeconômico da nação, a Nova Zelândia foi um dos primeiros países a aderir ao sistema introduzido pelos Estados Unidos em relação à realização de avaliação de impactos ambientais previamente às decisões governamentais relevantes, especialmente em virtude de ter sido uma ex-colônia Britânica, portanto dotado de um arcabouço jurídico e político similar ao país colonizador. (OLIVEIRA, 2008).

O Tribunal de Meio Ambiente

O Tribunal de Meio Ambiente da Nova Zelândia, anteriormente chamado de Tribunal de Planejamento, foi constituído no ano de 1996, através de uma emenda ao RMA – *Resource Management Act*, principal normativa ambiental do país e que será objeto de análise no decorrer desta pesquisa. (Mfe, 2013)¹¹.

Trata-se de um órgão jurisdicional único e especializado que se espalha através de sedes em diferentes partes do país. Os juízes atuam de forma permanente na capital Wellington, além das cidades de Auckland e Christchurch, podendo, se for o caso, deslocarem-se a outras localidades.

Desde outubro de 2007, o Tribunal de Meio Ambiente neozelandês é composto por oito juízes titulares, sete juízes suplentes, quinze comissários e cinco comissários adjuntos, tratando-se de um Tribunal especializado, portanto, não é dotado de competência genérica. Eventuais Apelações oriundas de suas decisões são interpostas perante o Tribunal Superior.

Na maioria das vezes suas decisões envolvem questões de interesse público e os juízes que o compõe podem atuar sozinhos em casos de menor complexidade, decidindo de acordo com a lei e sua convicção. Quando a demanda versa sobre interposição de recursos contra indeferimento de autorização para exploração de recursos naturais, o Tribunal decide através de um juiz ambiental e dois comissários ambientais, podendo esse número chegar a três comissários ambientais quando a complexidade da decisão ou a gravidade do caso assim o exigir.

Perante o Tribunal de Meio Ambiente as partes geralmente são representados por advogados, mas não é vedado que qualquer pessoa compareça pessoalmente ou se faça representar por um agente que não seja um advogado.

Em relação à forma procedimental das decisões, em virtude do grau de complexidade da maioria dos processos que lhe são submetidos para apreciação, as sentenças orais raramente são proferidas, sendo em geral entregues por escrito aos interessados em uma data posterior.

¹¹ <http://www.justice.govt.nz/courts/environment-court>

A maioria das questões sobre as quais o Tribunal se manifesta envolve temas decorrentes da Lei de Gestão de Recursos, em grande parte lidando com apelos sobre o conteúdo das declarações e planos regionais e distritais, bem como pedidos de autorizações de exploração de recursos naturais, em geral versando sobre uso da terra, parcelamento de solo, atividades costeiras, uso de água, ou ainda uma combinação de todos ou parte deles.

As atividades do Tribunal de Meio Ambiente também incluem determinações que autorizam a realização de obras públicas, tais como projetos de energia, hospitais, escolas, presídios, obras de esgoto, aterros de lixo, quartéis de bombeiros, estradas principais e também grandes projetos privados, como fábricas de laticínios, resorts turísticos, madeireiras e centros comerciais, atuando ainda em relação a questões como classificação das águas, descargas de esgotos, minas subterrâneas, níveis máximos e mínimos de lagos, fluxos dos rios e os padrões mínimos de qualidade dos recursos hídricos, bem como efeitos ambientais de exploração, prospecção e mineração, incluindo poços subterrâneos.

Outros temas que constituem objeto de processos judiciais que dependem de manifestação do Tribunal de Meio Ambiente dizem respeito às questões que ofendam valores espirituais e culturais do povo Maori e seu relacionamento com sua terra ancestral. Além disso, o órgão se manifesta sobre recursos hidrotermais, incluindo o uso para geração de eletricidade, cobrança e distribuição de recursos públicos (reservas e taxas, em alguns casos versando sobre milhões de dólares), ambiente físico, incluindo a costa, florestas, terrenos, lagos, rios, solo produtivo, controle de poluição sonora e questões de segurança pública, como por exemplo exposição ao risco de terremotos, inundações e erosão.

Em abril de 2004, o Juiz Diretor do Tribunal do Meio Ambiente neozelandês anunciou a aprovação de um novo sistema de gestão em relação às questões submetidas à apreciação do tribunal, com uma nova abordagem que foi objeto de ampla consulta junto às partes interessadas e que privilegia (i) a garantia de tratamento justo para todos os cidadãos, (ii) o julgamento rápido e eficaz dos casos, (iii) a melhoria da qualidade do procedimento dos litígios, (iv) a manutenção da confiança pública na Justiça, (v) a garantia do uso eficiente dos recursos legais disponíveis (judiciais e administrativos) e (vi) a obediência e cumprimento às disposições do RMA.

O Tribunal incentiva as partes, se for o caso, pela adoção de uma resolução alternativa dos litígios através da mediação, realizada pelos Comissários do Meio Ambiente, que obrigatoriamente realizam cursos específicos com o objetivo de se capacitarem a promover esse tipo de conciliação.

O RMA – *Resource Management Act*

A Lei de Gestão de Recursos (*Resource Management Act* - RMA) surgido no ano de 1991 é a principal peça da legislação ambiental neozelandesa, responsável por disciplinar a forma pela qual são geridos os recursos naturais no país, tendo como base a ideia da gestão dos efeitos da ação antrópica no meio ambiente e a sustentabilidade de tais recursos, com vistas à proteção do meio ambiente para as gerações futuras.

A partir deste documento legal foi estabelecido um novo contexto para a política ambiental integrada de políticas, planejamento e gestão, permitindo que a AAE evoluísse como um componente integral de todo o processo de gestão de recursos, em estreita interação com os processos político e de planejamento (PARTIDÁRIO, 2002).

Jackson e Dixon (2006) afirmam que o RMA possui como foco primordial os elementos biofísicos de gestão sustentável dos recursos, não podendo ser compreendido como um instrumento único de governança ambiental.

Para Wood (2002), apesar de ser um instrumento cuja operacionalização é factível, embora altamente complicada, trata-se de uma das primeiras tentativas em todo o mundo para se alcançar uma gestão sustentável.

Segundo Schmidt (2005), a promulgação do RMA marcou uma mudança fundamental no sistema de avaliação de impactos na Nova Zelândia, caracterizada pela descentralização para os Conselhos distritais e regionais, sem prejuízo da participação direta de órgãos do governo central.

Influenciado pelo relatório da Comissão Brundtland, seu advento colocou o país na vanguarda mundial em relação à gestão ambiental, por ser considerado um instrumento eficaz na promoção do desenvolvimento sustentável, representando uma ruptura radical com o passado¹², sendo considerado o marco de uma nova perspectiva em relação à proteção dos

¹² Antes da aprovação e implementação do RMA, a Nova Zelândia era regida por uma legislação que guardava similaridades com as leis norte-americanas que, a reboque das metas estabelecidas pelo governo central, regulavam a utilização de terras no âmbito federal e que se caracterizavam pela priorização do crescimento econômico e exploração indiscriminada dos recursos naturais (BIRDSONG, 1998).

recursos naturais, embora seu período de implementação tenha sido longo e turbulento (BIRDSONG, 1998).

Wood (2002) afirma tratar-se de um instrumento de Direito Público de alto grau de complexidade, que reformulou atos anteriores, como o Ato de Ordenamento do Território (1977), o Ato do Ar Puro (1972) e o Ato de Conservação de Água e Solo (1967), sendo alicerçado em um sistema de avaliação de impacto ambiental que tem por primazia a busca de um processo de decisão que vá ao encontro dos objetivos de um manejo sustentável dos recursos naturais.

O RMA enfatiza o planejamento dos governos locais e tem como principal estratégia de implementação de suas ações a valorização da participação popular, partindo-se da premissa de que a sociedade neozelandesa encontra-se em posição privilegiada para opinar sobre as questões ambientais, uma vez que é conhecedora de seu próprio meio e por isso habilitada para opinar sobre “o que” e “como” deve ser protegido, tendo como consequência, o fato de que geralmente as decisões sobre o meio ambiente são tomadas em nível local, como mencionado (Mfe, 2013).

Segundo Wood (2002), este instrumento jurídico conta com cerca de quatrocentas páginas e abrange quase todas as disposições legais relativas ao sistema de Avaliação de Impactos Ambientais na Nova Zelândia, disciplinando as medidas jurídicas de proteção aos recursos naturais. De acordo com Partidário (2006), é aplicável a todos os tipos de decisões estratégicas, com exceção de gestão costeira e de extração mineral.

Apesar de haver mais de duas décadas de experiência em relação a relatórios de impacto ambiental, o termo “EIA” não consta no texto legal, que utiliza a frase “avaliação dos efeitos reais ou potenciais sobre o meio ambiente”.

O RMA apresenta em termos claros o que se pretende fazer em relação à avaliação de impactos ambientais na Nova Zelândia, deixando de forma premeditada e proposital uma margem considerável para que as autoridades locais determinem seus próprios requisitos específicos, o que permite contemplar as especificidades locais, característica que denota a flexibilidade dessa normativa.

De acordo com Schmidt; João; Albrecht (2005), uma de suas principais características consiste em fornecer uma estrutura de repartição das responsabilidades de planejamento ambiental entre as agências do governo central, regional e local, estabelecendo

procedimentos de tomada de decisão apropriados para a resolução de conflitos relacionados à utilização dos recursos.

Segundo o documento intitulado “Guia para aplicação do RMA (2013)”, desenvolvido pela ONG neozelandesa Sociedade de Defesa do Meio Ambiente¹³, a Gestão Ambiental na Nova Zelândia sob a perspectiva do RMA é alicerçada principalmente através da indicação dos objetivos que conduzam a uma gestão sustentável, cuja implementação prescinde do estabelecimento de uma hierarquia de declarações políticas e planos, concessão de autorizações para exploração de recursos e criação de mecanismos para seu acompanhamento e execução.

Portanto, o objetivo primordial do RMA é promover a gestão sustentável dos recursos naturais e físicos, possível através do estabelecimento de uma série de prioridades ambientais (que também são especificadas na lei) para orientar o processo de tomada de decisões, incluindo aspectos ecológicos e culturais.

O próprio RMA prevê uma hierarquia de declarações políticas e planos, apresentados na **figura 8**, onde se constata que, em nível nacional, são observadas as normas ambientais e declarações políticas nacionais. O gerenciamento de recursos (que prioriza os princípios da simplificação e racionalização) confere especial importância aos padrões ambientais nacionais no contexto dessa hierarquia.

Em âmbito regional, são seguidas as declarações políticas regionais (obrigatórias) e os planos regionais (opcionais, com exceção de planos regionais costeiros). Já em âmbito territorial existem os planos distritais que são elaborados tendo em vista os objetivos previstos nos planos regionais, ou seja, em consonância com suas disposições e evitando-se qualquer tipo de contradição entre ambos, uma vez que se destinam a dar efeito às declarações de política regional que, por sua vez, tem por escopo dar efeito às declarações de política nacional, promovendo coerência e integração entre todos os instrumentos.

¹³ Disponível em <http://www.rmaguide.org.nz/rma/introduction/overview.cfm>

Figura 8 - Hierarquia dos Planos na Nova Zelândia
 Fonte: Adaptado do site oficial.

O RMA atua sobre três temas centrais, que são: a) a gestão sustentável dos recursos naturais e físicos; b) a gestão do meio ambiente com ênfase nos efeitos da ação antrópica e; c) a valorização da participação pública nos processos de decisão que envolvam questões ambientais (BIRDSONG, 1998).

A Seção 5 do RMA define gestão sustentável e seus principais objetivos:

"Gestão sustentável significa gerenciar o uso, o desenvolvimento e a proteção dos recursos naturais e físicos de forma que possibilite às pessoas e comunidades meio para garantir o desenvolvimento econômico, social, cultural, além de seu bem estar, saúde e segurança, além de:

- (A) Manter o potencial de recursos naturais e físicos (exceto minerais) para atender as necessidades previsíveis das gerações futuras, e
- (B) salvaguardar a capacidade de sustentação da vida do ar, água, solo e ecossistemas, e
- (C) Evitar, corrigir ou minimizar os efeitos negativos das atividades sobre o meio ambiente. (MfE, 2010).

Segundo Birdsong (1998), este instrumento legal, pautado no conceito de desenvolvimento sustentável, envolve fundamentalmente uma integração na tomada de decisões sociais, econômicas e ambientais, sendo definido como um processo de mudanças, no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança de postura institucional estão harmonizadas para promover a proteção ambiental e satisfazer as necessidades e aspirações humanas.

Uma das principais características do RMA diz respeito aos efeitos que decorrem das atividades oriundas da ação humana. Não se verifica nesse instrumento um efetivo controle das atividades em particular, mas sim a consideração dos efeitos dessa atividade

sobre os recursos naturais. Dotada de um caráter inicialmente permissivo, a lei praticamente permite o desenvolvimento de qualquer atividade no local em que a mesma se propõe a ser realizada, porém realiza uma análise rigorosa em relação à lesividade de seus efeitos, se podem ser evitados, sanados ou minimizados.

Distribuição das competências

Para Jackson e Dixon (2006), o RMA é um instrumento prescritivo sobre a formulação de declarações de políticas e planos, indicando como ambos devem ser desenvolvidos, estabelecendo os procedimentos necessários, seu contexto de abrangência, suas disposições e a maneira pela qual devem ser avaliados.

Complementa Birdsong (1998), que o diferencial desse instrumento normativo consiste na abordagem e planejamento das questões ambientais em nível local, regional e nacional, através de políticas para uma gestão sustentável e integrada dos recursos naturais, em especial terra, água e ar.

Os processos de planejamento são realizados pelo Governo Central (Ministério do meio Ambiente ou Departamento de Conservação), Conselhos Regionais e Distritais ou Câmaras Municipais. Em geral, cada documento de planejamento deve ser coerente com os objetivos, políticas e métodos de documentos de planejamento de um nível superior ou do mesmo nível. Por exemplo, documentos das autoridades regionais de planejamento devem ser coerentes com as declarações de política nacional e distrital, os planos devem ser coerentes com os planos regionais e com as declarações políticas nacionais (BIRDSONG, 1998, p. 17).

O cenário político-institucional que norteia as questões ambientais na Nova Zelândia denota o reconhecimento da importância de se implementar uma política capaz de atender as necessidades humanas e ao mesmo tempo considerar a inserção de valores ambientais nos processos de tomada de decisão constitui um dos pilares do cenário político-institucional neozelandês.

A **figura 9** retrata a descrição das responsabilidades legais previstas no RMA.

O Governo Central tem como principal responsabilidade manter uma visão holística da política ambiental do país. Cabe a ele desenvolver os Padrões Nacionais Ambientais (NES), as Declarações de Políticas Nacionais (NPS) e a Declaração de Política Costeira da Nova Zelândia (NZCPS), que deve propiciar a integração da gestão da terra, ar e água.

Essa integração ocorre efetivamente através da atuação dos Conselhos Regionais, que têm responsabilidade legal em relação à gestão integrada dos recursos regionais, água e manejo do solo, aspectos regionais da região costeira, gerenciamento de recursos geotérmicos, mitigação de riscos naturais e controle e poluição do ar.

Em nível mais baixo, os Conselhos Distritais são responsáveis pelo controle dos efeitos oriundos do uso da terra e sua subdivisão, controle de ruídos, medidas mitigadoras para riscos naturais e controle sobre uso de substâncias consideradas perigosas. Esses objetivos são atingidos através do desenvolvimento de Planos Distritais, claramente influenciados pelos padrões ambientais nacionais e padrões de política regional.

Por fim, em consonância com os padrões ambientais nacionais e planos regionais, distritais e costeiros são expedidas as autorizações para exploração de recursos naturais, após um processo devidamente instruído e aprovado pelas autoridades.

Figura 9 - Atribuições previstas na Lei de Gestão de Recursos (RMA)

Fonte: Adaptado a partir do site oficial.

Para a consecução dos objetivos de proteção ambiental propostos no RMA, é necessário estabelecer uma hierarquia tanto de atribuições como de competências previstas

nesse instrumento jurídico, explicitadas pela **figura 9**, que retrata a hierarquia de planejamento para o ambiente costeiro sob a Lei de Gestão de Recursos mostrando as ligações entre o RMA e todos os padrões e planos de Política Costeira neozelandesa.

As autoridades regionais e territoriais possuem responsabilidades e obrigações destinadas a evitar, remediar e mitigar todo e qualquer risco ambiental ao litoral, uma vez que o RMA é baseado em efeitos, com o objetivo de obter uma gestão sustentável dos recursos naturais e físicos através do planejamento de terra e área marinha costeira.

Figura 10 - Níveis hierárquicos de competências no âmbito do RMA

Fonte: Adaptado a partir do site oficial.

Corroborando a estrutura apresentada na figura 8, verifica-se a integração entre os padrões nacionais, regionais e distritais, com ênfase na busca dos objetivos estabelecidos pelo primeiro, culminando na permissão para a utilização de recursos naturais.

De acordo com McGimpsey e Morgan (2013), a maioria das pesquisas realizadas sobre a AAE na Nova Zelândia¹⁴ refletem que a aplicação desse instrumento é norteadada pelo RMA, tanto em termos de legislação, quanto de implementação, notadamente ante a inexistência de uma legislação enquadradora específica para tal.

¹⁴ (Dalal-Clayton and Sadler, 2005; Dixon, 2002, 2005; Fischer, 2007; Fookes, 2000; Jackson and Dixon, 2006; Ward *et al.*, 2005a; Wilson and Ward, 2011; Wood, 2003). Jackson and Dixon (2006)

A estratégia de meio ambiente 2010 - (E2010)

De acordo com informações do Ministério do Meio Ambiente (2013)¹⁵, o processo de gestão dos recursos ambientais na Nova Zelândia exige uma multiplicidade de atores e atividades para lidar com as muitas questões ambientais do país, através do reconhecimento da necessidade de se coordenar esforços e atividades diretas para a busca de um efeito positivo, bem como garantir que o esforço está sendo aplicado às questões que efetivamente exigem maior preocupação.

Neste sentido, a chamada Estratégia de Meio Ambiente 2010 (E2010) foi a primeira declaração completa de prioridades e estratégias ambientais já desenvolvidas pelo governo da Nova Zelândia, lançada como um documento de discussão em Outubro de 1994 e, após muitas rodadas de consulta, publicada definitivamente em Setembro de 1995¹⁶.

Trata-se de um instrumento que possibilita uma visão holística em relação à gestão dos recursos ambientais. Não altera as responsabilidades e competências previstas no RMA, destinando-se a focar nas questões que merecem tratamento prioritário, orientando o desenvolvimento de políticas ambientais e as prioridades do governo, autoridades locais, usuários de recursos e grupos da comunidade até o ano de 2010, embora o Ministério do Meio Ambiente tenha assumido o compromisso de rever o relatório a cada quatro anos, de modo que ele vai ajudar a destacar as tendências para o uso em desenvolvimento e aperfeiçoamento de políticas ambientais para além de 2010.

A visão da E2010 é de um ambiente limpo, saudável e único, sustentando a natureza e as necessidades e aspirações das pessoas. As metas e ações focais agenda em onze temas prioritários:

- Gestão do uso da terra, manutenção e melhoria dos solos, de maneira que possam suportar uma variedade de opções de seu uso;
- Gestão dos recursos hídricos, visando o controle da qualidade e a quantidade de todos os tipos de água para atender às necessidades das pessoas e sistemas ecológicos;

¹⁵ Disponível em <http://www.mfe.govt.nz/publications/ser/ser1997/html/chapter4.9.html>

¹⁶ Ministry for the Environment, 1995 (Environment 2010 Strategy). Ministry for the Environment: Wellington.

- Verificação da qualidade do ar, mantendo-o claro, limpo e respirável em toda a Nova Zelândia;
- Proteção dos habitats indígenas e da diversidade biológica, manutenção e melhoria das florestas nativas remanescentes da Nova Zelândia, e outros ecossistemas indígenas, além de promover a conservação e gestão sustentável da diversidade de plantas e animais;
- Controle de pragas, plantas daninhas e doenças, visando proteger a diversidade de plantas e animais nos ecossistemas, bem como a saúde humana e consequente redução de riscos para a economia;
- Gestão da pesca, visando a manutenção dos recursos pesqueiros em todo o país, inclusive para uso sustentável em termos comerciais e de lazer;
- Gestão sustentável dos impactos ambientais oriundos da geração de energia e utilização de serviços de energia;
- Gestão dos efeitos ambientais dos serviços de transportes, protegendo a saúde do meio ambiente e os seres humanos;
- Gestão de resíduos, áreas contaminadas e de substâncias perigosas, promovendo a limpeza de locais contaminados para reduzir os riscos para a saúde ambiental e humana;
- Controle da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, auxiliando na preocupação mundial inerente às mudanças climáticas, visando cumprir as obrigações internacionais da Nova Zelândia no âmbito da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima;
- Limitar as emissões de substâncias importadas que possam interferir negativamente na recuperação da camada de ozônio.

A visão do E2010 é pautada por um amplo contexto estratégico, alicerçado em quatro premissas básicas e fundamentais: (i) competitividade econômica, (ii), leis e políticas eficazes, (iii) informação e (iv) participação social.

Sua agenda requer a integração da política ambiental, econômica e social (para lidar com todos os aspectos da sustentabilidade), fazendo com que as leis sejam eficazes no

sentido de se alcançar uma gestão sustentável, criando códigos de boas práticas, diretrizes e padrões de desenvolvimento, promovendo a educação ambiental e desenvolvendo os meios para monitorar e avaliar as decisões sobre o uso dos recursos.

Além disso, também visa assegurar que as pessoas tenham a oportunidade de participar, individual e coletivamente nos processos decisórios que possam afetar negativamente o meio ambiente, prevendo o acompanhamento das ações estratégicas através de monitoramentos que permitam avaliar se as metas de sua agenda (visando a melhoria ambiental) estão sendo cumpridas e avaliando a eficácia das ações escolhidas com vistas aos objetivos traçados em uma fase inicial.

O programa da Agenda E2010 busca ainda identificar e desenvolver indicadores ambientais que serão utilizados para avaliar a "saúde" do meio ambiente da mesma forma como a pressão arterial ou a frequência do pulso atuam como indicadores de saúde humana.

Outro fator contemplado diz respeito à geração dos chamados "Relatórios do Estado do Ambiente", que desempenham um papel importante no processo, pois através de um sistema de coleta de informações relata formalmente as características e tendências no ambiente da Nova Zelândia.

Seguindo a forte tendência de planejamento que caracteriza a estrutura político-social da Nova Zelândia, o governo local tem a oportunidade de construir seu próprio E2010 em seus processos de planejamento anual e em seus planos e políticas sobre o meio ambiente, considerando a estratégia ambiental em um contexto mais amplo em consonância com as prioridades geral do Governo¹⁷.

Acredita-se que a consciência ambiental do povo neozelandês e o valor que seus habitantes dão aos recursos naturais constituam um diferencial em relação a outros países, notadamente em virtude de cuidados que a nação adota em relação às políticas de proteção ambiental, promovendo a gestão integrada entre economia, sociedade e meio ambiente (BIRDSONG, 1998).

Em uma pesquisa nacional realizada em 1993, dois terços dos 70% que responderam afirmaram aceitar uma eventual queda no crescimento econômico a fim de proteger o meio ambiente. Nessa mesma pesquisa, 17% relataram pertencer a um grupo

¹⁷ Um dos arquitetos da estratégia, o ministro do Meio Ambiente Simon Upton, salienta que E2010 pode ser colocada em operação em nível de governo central, governo local, interesses dos Maoris, indústria, organizações não-governamentais, comunidades e indivíduos traduzir cada visão, princípios e objetivos políticos específicos em planos de ação.

ambientalista, dispostos a aceitar aumento de impostos e cortes em seu padrão de vida para proteger o meio ambiente e metade dos entrevistados afirmou ter feito doações em dinheiro para campanhas ambientais realizadas nos últimos 05 anos (GENDAL; HOSIE; RUSSELL, 1994).

O jornal *Christchurch Press* relata que um levantamento realizado no ano de 1994 junto a 380 empresas, constatou-se que três quartos das mesmas possuíam interesse em preservar a elevada reputação ambiental da Nova Zelândia.

A valoração da gestão ambiental sustentável no país chega a atingir níveis imensuráveis, alicerçada sobre uma ética de sustentabilidade ecológica consagrado em peças-chave da legislação ambiental, como a Lei de Gestão de Recursos (RMA), a Lei de Conservação, a Lei de Florestas e a Lei da Pesca, que se pautam pelo aumento da aplicação de princípios ambientais como o princípio da precaução, do poluidor pagador e instrumentos que permitem identificar os causadores de danos ambientais e a eles transferir os custos econômicos decorrentes de tais danos.

A ética da sustentabilidade que permeia a sociedade neozelandesa é fruto das visões e valores dos povos Maoris, que desenvolveram ao longo de 800 anos uma cultura pautada pelo respeito aos recursos naturais, panorama que é sentido de forma mais acentuada quando os Maoris participam mais ativamente nos processos de tomada de decisão de ações interventoras no meio ambiente (MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT, 1995).

5.5 Avaliação Ambiental Estratégica no contexto da Nova Zelândia

Segundo Fischer (2007), a Nova Zelândia é um país que se caracteriza por possuir uma forte tradição de planejamento, tradição esta eminentemente transparente e cooperativa, marcada por consultas e participação popular, consideradas relevantes no processo de tomada de decisão de seus processos, embora ainda não tenha definido formalmente as formas específicas de consulta à população. Além disso, a nação é reconhecida por possuir uma sociedade engajada com a necessidade de proteção aos recursos naturais e dotada de um alto grau de consciência ambiental em harmonia com seus interesses econômicos que são baseados, em grande parte, nos recursos naturais do país.

O país passou por uma revisão radical de abordagem em relação à sua governança ambiental desde meados dos anos 80, refletindo uma nova ideologia do país em relação à sua

estratégia de desenvolvimento, marcada por especial atenção aos recursos naturais do país (JACKSON e DIXON, 2006)

De acordo com os autores, a morosidade de orientações oficiais sobre as políticas nacionais e padrões ambientais, aliadas à ausência de procedimentos específicos para AAE no RMA significou que a AAE foi inicialmente aplicada sem uma metodologia coerente.

Na Nova Zelândia a AAE não é formalmente instituída como um processo autônomo, destacado dos demais procedimentos legais e políticos, porém suas características são observadas como parte integrante da legislação ambiental, bem como dos aspectos políticos e institucionais. Como salientado, o *Resource Management Act* (RMA), do ano de 1991 é o principal estatuto ambiental do país e caracteriza-se por uma abordagem integrada de política, planejamento e avaliação adequada das questões que envolvam uso da terra e recursos ambientais (DALAL-CLAYTON; SADLER, 1995).

Segundo McGimpsey e Morgan (2013), não há legislação específica para a AAE na Nova Zelândia, embora seja uma característica fundamental do Poder Público considerar as questões ambientais e de sustentabilidade na elaboração de políticas e na legislação esparsa.

Neste mesmo sentido, de acordo com Sadler (2001, p. 87)

[...] os princípios e características da AAE podem ser vistos, sem dúvida, tanto de maneira tacitamente inserta na estrutura de planejamento prevista pelo RMA, quanto formal e especificamente representada de forma expressa em determinados requisitos legais.

Como será observado no decorrer deste capítulo, inexiste no contexto neozelandês a nomenclatura AAE, embora a pesquisa assim trate os procedimentos praticados pelo país no sentido de incorporar naturalmente os valores ambientais em sua estrutura de planejamento, assim como nos processos decisórios.

Em pesquisa realizada visando analisar aspectos relativos à aplicação dos elementos de AAE no setor de transportes regionais da Nova Zelândia, McGimpsey e Morgan (2013) constataram uma utilidade potencial da AAE, ainda que a análise tenha se dado em um contexto onde esta ferramenta não esteja legal ou institucionalmente estabelecida.

Corroborando esse posicionamento, Partidário (2002) relata que na Nova Zelândia não há métodos específicos para a operacionalização da AAE, recorrendo-se, normalmente, a métodos e técnicas de avaliação de políticas e planejamento. Há poucas evidências quanto aos resultados advindos da aplicação desses métodos, uma vez que a documentação do processo

de AAE é reduzida, não gerando, muitas vezes, um relatório próprio, oriundo desse processo de inserção de variáveis ambientais nos processos decisórios de PPPs.

Esse fator é apontado como uma das desvantagens do modelo neozelandês de AAE, ou seja, esse procedimento não possui uma estrutura própria, apresentando-se insertos nas rotinas de planejamentos, o que não permite visualizar com clareza os resultados de sua aplicação e eficácia no processo decisório, já que o mesmo não explicita em separado os resultados da AAE em relação à ação estratégica inicialmente proposta.

A autora complementa afirmando que inexistem mecanismos que assegurem a efetiva aplicação da AAE por parte das autoridades responsáveis pelo planejamento. No entanto, sempre que uma proposta de política ou plano apresente implicações ambientais, o Ministro do Meio Ambiente participa dessa análise e apresenta seu parecer em separado e o encaminha a cada um dos demais Ministérios, sem prejuízo de submissão posterior dos aspectos ambientais considerados relevantes à consulta pública, mediante procedimentos formais e estruturados.

Para McGimpsey e Morgan (2013), o processo de aplicação dos elementos de AAE na Nova Zelândia e suas interligações guardam evidentes similaridades com as etapas formais de AAE previstas na Diretiva Europeia, bem como as etapas adotadas pelos países que a possuem formalmente regulamentada em suas respectivas legislações.

Os autores analisaram a AAE de um plano de transportes e identificaram como potencialidades no modelo neozelandês a definição de objetivos, elementos de escopo e o processo de monitoramento, considerados de moderado a bom. O nível de participação pública foi considerado moderado, sendo que três aspectos particulares são merecedores de uma atenção mais detalhada: as bases ambientais (quantidade limitada de informações ambientais disponíveis), a apresentação das alternativas (as alternativas apresentadas não contemplavam questões e problemas específicos) e a previsão dos impactos (limitação do grau de previsão dos impactos, considerando prioritariamente apenas os mais diretos), conforme demonstra a **figura 11**.

Figura 11 - Esquema geral referente à aplicação dos elementos de AAE no Plano de Transportes na Nova Zelândia

Fonte: Adaptado de McGimpsey e Morgan (2013)

Um dos principais benefícios potenciais da AAE na Nova Zelândia diz respeito ao fato de que o processo obtém êxito em promover a integração das questões ambientais no planejamento, produzindo efeitos positivos não somente no processo decisório de cada proposta, mas também no processo de avaliação ambiental “em cascata” (*tiering process*), desde os níveis de formulação das PPPs até os níveis de concepção de projetos.

O **quadro 5** retrata a integração entre a formulação de políticas, planejamento e avaliação ambiental na Nova Zelândia.

Quadro 5 - Perspectivas e fontes para aplicação da AAE.

1 - Sistema de Resultados para Áreas Estratégicas do Governo, apoiado pelo documento estratégico denominado Estratégia de Meio Ambiente 2010.

A estratégia de Meio Ambiente 2010 passa a ser a pedra angular para a tomada de decisões políticas, prioridades e alocação de orçamento.

2 - Planejamento integrado e processo de avaliação realizados em nível estratégico, através da elaboração de:

- declarações de políticas nacionais, incluindo normas de qualidade ambiental;
- declarações de políticas regionais, delineando objetivos da gestão de recursos, meios de implementação, os resultados e expectativas;
- planos de distritos regionais, que estabelecem as regras para a alocação do uso da terra e da avaliação realizada sobre os prováveis benefícios e custos (incluindo os custos ambientais e sociais) para determinar se a finalidade da lei foi atingida.

Fonte: Partidário (2007)

De acordo com Wood (2002), para a obtenção de efeitos positivos no meio ambiente por ocasião dos processos decisórios das propostas, a política ambiental da neozelandesa vale-se, de uma análise criteriosa em relação ao esgotamento das alternativas possíveis (locacionais e tecnológicas) da ação interventora, sendo que a consideração dessas alternativas é o coração da declaração de impacto ambiental da Nova Zelândia, não havendo dúvidas de que o proponente deve demonstrar que foram considerados os impactos ambientais de todas as alternativas possíveis.

De acordo com o autor, o início da avaliação ambiental de Políticas, Planos e Programas se dá através da formulação de uma política em nível superior, seguida de um plano (já em segunda fase), finalizando-se com a formulação de um programa, daí a razão pela qual a política é considerada como uma inspiração e orientação para uma ação mais abrangente, o plano é visto como um conjunto de objetivos coordenados e programados para a implementação da política e, por sua vez, o programa é considerado como um conjunto de projetos destinados a uma área particular.

E complementa: Este processo mostra-se reconhecidamente vantajoso aos países, uma vez que possibilita a consideração das questões ambientais no início dos processos de planejamento. Esse fator foi reconhecido pelo Banco Mundial, que constatou a necessidade de integração das questões ambientais com o processo de desenvolvimento, afirmando que as mesmas devem ser tratadas como parte de uma política econômica global, ao invés de projetos isolados.

Schmidt; João; Albrecht (2005) afirmam que, seguindo essa tendência, na Nova Zelândia, as autoridades são obrigadas a considerar as variáveis ambientais nos processos decisórios de seus planos e políticas, aumentando o peso das questões relacionadas à proteção dos recursos naturais, facilitando e aumentando a participação popular e considerando algumas questões estratégicas, como as abordadas no artigo 32 do RMA, que prevê:

- Identificar em que medida cada uma das ações a serem implementadas mostra-se mais adequada para atingir os objetivos de sustentabilidade almejados pelo próprio RMA;
- Analisar a eficiência e eficácia das políticas, normas e demais métodos, identificando sua adequação em relação à possibilidade de atingir as metas propostas;
- Os custos e benefícios das políticas propostas e métodos a serem aplicados;
- Os riscos que poderão advir em caso de agir ou não agir, levando-se em consideração a possibilidade de insuficiência ou inexatidão de informações em relação aos temas a serem abordados - princípio da precaução (MfE, 2010, p. 08).

Por este motivo, segundo Jones *et al.* (2005), o RMA não prevê formalmente a AAE como um requisito obrigatório. O documento não contempla a expressão “Avaliação Ambiental Estratégica”, tampouco qualquer variação do termo, nem mesmo a palavra “planejamento”, daí a afirmação de que inexistente qualquer exigência legal para se empreender a AAE como tal.

Neste sentido, complementam Jackson e Dixon (2006, p. 21) que

Não há menção legal do termo AAE ou qualquer variante no RMA, bem como não há exigência legal para se preparar um Relatório de AAE ou previsão para uma revisão independente de seu processo. Apenas muito recentemente, como resultado de alterações no RMA, que disposições legais para análise e monitorização de políticas foram reforçadas, como por exemplo, a obrigatoriedade prevista no artigo 32 do RMA no sentido de que os Conselhos devem preparar um relatório e divulgar publicamente de forma quinquenal os resultados das políticas de planejamento de monitoramento.

Os procedimentos que possuem inúmeras semelhanças com as características da AAE formalmente instituída, tanto em relação às etapas, quanto em relação às abordagens de

conteúdo são denominadas de PARA-SEA, como ocorre no modelo neozelandês (DALAL-CLAYTON; SADLER, 1995).

De acordo com McGimpsey e Morgan (2013), muitas investigações acadêmicas têm sido feitas no sentido de avaliar de forma comparativa a aplicação da AAE em diferentes contextos, especialmente levando-se em consideração a questão da exigibilidade de sua aplicação: situações em que o instrumento é formalmente obrigatório em virtude da legislação nacional ou internacional (caso de Inglaterra e Portugal, p. ex.) ou onde seu uso não constitui uma imposição formal (Nova Zelândia), onde a AAE é classificada como PARA-SEA ou SEA *ad-hoc*, desprovidas de um processo sistemático legal de aplicação.

Não obstante a inexistência de disposição legal que enquadre a AAE como instrumento normativo no RMA, verifica-se a imposição de se considerar as variáveis ambientais nos processos decisórios de seus planos e políticas. Por conseguinte, as diversas variáveis inerentes ao processo de AAE nos procedimentos ambientais adotados são facilmente perceptíveis na prática e na própria legislação, ainda que sem menção expressa ao termo.

Para referendar essa afirmação, tome-se como exemplo o fato de que a avaliação dos efeitos ambientais constitui a pedra angular do RMA, que tem por princípio geral a liberdade de atuação dos Conselhos, dotados de autonomia para desenvolver sua própria abordagem para a gestão sustentável, visando evitar ou mitigar efeitos ambientais adversos.

Essa flexibilidade e liberdade de atuação adotadas pelo sistema neozelandês constituem característica própria da AAE, que confere ênfase ao planejamento baseado não nas atividades, mas nos efeitos advindos das ações interventoras, o que é possível através de procedimentos que possibilitem contemplar as especificidades locais.

É de extrema importância a flexibilidade notada no modelo de AAE adotado pela Nova Zelândia, sua característica desde a implementação do instrumento, tendo como um de seus “facilitadores” o fato de que o RMA não possui uma estrutura “engessada”, mas sim capaz de conceber dimensões ambientais e de sustentabilidade que são de interesse internacional e alicerçadas sobre três pilares:

- Promover a gestão sustentável dos recursos, objetivando apoiar e salvaguardar a capacidade de suporte dos ecossistemas;
- Hierarquia de políticas e planos, incorporada através de uma abordagem baseada em efeitos, o que inclui elementos de AAE e estabelece um quadro para a

avaliação de impactos ambientais de ações interventoras, culminando na aprovação de autorizações para utilização de recursos ambientais;

- Adoção de requisitos específicos análogos às abordagens da AAE, uma vez que não há menção a essa terminologia no RMA. (DIXON, 2002 *apud* DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005, p. 81)

A observância em conjunto dos três pilares indicados conferem ao RMA a mesma intenção e alcance dos procedimentos denominados formalmente como AAE e que são realizados em outros locais, com vistas a integrar as considerações ambientais na formulação das políticas e planos, evitando-se ou mitigando-se efeitos adversos ao meio ambiente por ocasião da implantação efetiva de ações de intervenção.

Através de um exercício de projeção, não resta claro se a AAE (assim entendida internacionalmente) na Nova Zelândia terá uma evolução a partir das variantes previstas no RMA, pois a implantação desse instrumento legal tem sido mais lenta do que o previsto, especialmente em relação às políticas e normas nacionais. No entanto, é provável que a médio e longo prazos haja algum progresso e o processo de AAE neste país continue a ser reconhecido como distinto e diverso, assim como sua ecologia (DALAL-CLAYTON; SADLER, 1995).

Segundo Therivel e Partidário (1996), a necessidade de se definir parâmetros claros e indicadores que incorporem riscos e incertezas para a obtenção de metas com impactos ambientais que possam ser avaliados constitui mais um desafio a ser superado para a implementação da AAE na Nova Zelândia.

5.6 Inglaterra

5.6.1 Aspectos gerais

A Inglaterra é uma nação pertencente ao Reino Unido, juntamente com a Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, sendo considerada a nação dominante em virtude de precedentes históricos.

De acordo com os dados apresentados pelo site oficial da Monarquia Britânica (2013)¹⁸, o processo que antecedeu a formação da atual coroa inglesa é longo e repleto de

¹⁸ Disponível em [http://www.royal.gov.uk/HistoryoftheMonarchy/Scottish%20Monarchs\(400ad-1603\)/KingsandQueensofScotland.aspx](http://www.royal.gov.uk/HistoryoftheMonarchy/Scottish%20Monarchs(400ad-1603)/KingsandQueensofScotland.aspx)

acontecimentos históricos. O território onde atualmente se situa a Inglaterra foi habitado pelo povo celta desde meados do século V a.C. Entre os anos de 43 a 410 ocorreu a ocupação romana, sendo a província da Inglaterra administrada pelos romanos durante este período.

A população da Grã-Bretanha diminuiu drasticamente após o período romano em virtude da peste e varíola, chegando às Ilhas Britânicas em 545, ocasião em que atingiu a Irlanda.

A expansão anglo-saxã foi retomada no século VI, não obstante a cronologia dessa evolução não seja clara, havendo registros históricos apontando que a gradual expansão dos saxões teve continuidade pelos séculos VII, VIII e IX.

Em 1256, foi formado o primeiro Parlamento inglês com a participação de cidadãos comuns. A idade média foi o palco de várias guerras travadas pela disputa da coroa inglesa, culminando, entre os anos de 1337 e 1453, na guerra dos cem anos, entre Inglaterra e França, tendo a segunda nação como vencedora da disputa.

No período denominado “baixa idade média”, em especial no século XV, ocorreu o processo de fortalecimento da monarquia inglesa e já no século seguinte, o rei inglês Henrique VIII rompe com a Igreja Católica e funda a Igreja Anglicana.

O século XVII foi marcado pela Revolução Inglesa, processo em que a monarquia da Inglaterra perde poder para o Parlamento, sendo o marco histórico do regime parlamentarista. Em 1707 a Escócia foi anexada pela Inglaterra, através de um ato de união que colocou fim aos reinos da Inglaterra e Escócia, criando o Reino Unido da Grã-Bretanha (Inglaterra, Escócia e País de Gales).

No século XVIII a Inglaterra (já integrante do Reino Unido) passou por um grande e importante processo de transformação nos modos de produção, visando o emprego de tecnologia para acelerar a fabricação de produtos e reduzir custos. Este processo ficou conhecido como Revolução Industrial, compreendido como um período que se caracterizou por invenções mecânicas que geraram progresso, não obstante o notório esgotamento das florestas do país para fornecimento de madeira e carvão como combustíveis para alimentação das máquinas.

O enorme aumento no preço da lenha alimentou uma corrida para encontrar e extrair mais carvão. Nesse período, mesmo sob as condições mais primitivas de mineração, Newcastle estava produzindo meio milhão de toneladas por ano.

Impulsionada pela Revolução Industrial, no século XIX a Inglaterra tornou-se uma das grandes potências mundiais ao liderar o processo de neocolonialismo. Neste período houve um grande enriquecimento do país ao explorar regiões da África, Ásia e América, caracterizando o período de formação do atual Império Britânico (BRITANNICA, 2013).

5.6.2 Contexto político-institucional

A Rainha e o Governo

De acordo com informações do site oficial da Monarquia britânica (2013)¹⁹, o sistema de governo do Reino Unido é denominado de Monarquia Parlamentarista, sendo composto por um chefe de Estado (Rainha Elisabeth II), representando a monarquia e pelo chefe de governo, (atualmente o primeiro-ministro David Camerom), representando o parlamentarismo.

Na qualidade de Chefe de Estado, a Rainha desempenha um papel rigorosamente neutro em relação aos assuntos políticos, sem prerrogativa de voto ou eleição, no entanto, dotada de competência relativa a funções cerimoniais em relação ao Governo do Reino Unido.

Atualmente a Rainha não é somente considerada a chamada “Cabeça do Estado” (*Head of State*) representando para o povo uma espécie de símbolo de união nacional, personificando o Estado e exercendo as funções de chefe do Executivo, uma parte integral do Legislativo e ainda chefe do Judiciário. É também a comandante de todas as forças armadas da Coroa e o *Supreme Governor* ("Governador Supremo") da Igreja da Inglaterra (GRANTHAN, 2001).

O Primeiro Ministro, por sua vez e em virtude de suas atribuições, é considerado tradicionalmente o Primeiro Lorde da Fazenda e Ministro do Serviço Civil, ocupando por convenção uma cadeira na Câmara dos Comuns, sendo a principal figura do governo neste órgão.

A expressão "Rainha no Parlamento" é formalmente utilizada para descrever a legislatura britânica, exercida pelo próprio Parlamento que se forma pela união de três

¹⁹ Disponível em <http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/QueeninParliament.aspx>

elementos constitutivos: A Câmara dos Comuns, a Rainha (que representa a soberania real da coroa britânica) e a Câmara dos Lordes.

Segundo informações que constam no site oficial do Parlamento Britânico (2013)²⁰, apesar de serem consideradas instituições distintas, tanto o Parlamento quanto o governo desempenham papéis de protagonistas na formação das leis do Reino Unido, atuando de forma conjunta, respeitadas as esferas de competência de ambos.

O Governo, que necessita do apoio da maioria da Câmara dos Comuns, tem a responsabilidade de desenvolver e implementar as políticas públicas, atuando ainda na elaboração de leis, sendo conhecido como o Executivo.

O Parlamento, por sua vez, constitui-se na mais alta autoridade legislativa no Reino Unido, com a responsabilidade de verificar o trabalho do governo e examinar, discutir e aprovar novas leis, conhecido como o Legislativo. Dotado de grande poder, está autorizado a alterar qualquer lei e sua regulamentação não pode ser contestada nos tribunais do Reino Unido.

O processo de formação de um governo ocorre através de eleições gerais, onde o partido político que ganha a maioria dos assentos nessas eleições forma o novo governo, liderado pelo líder do partido vencedor, que se torna primeiro-ministro. O primeiro-ministro tem a prerrogativa de nomear ministros (escolhidos entre deputados e Lordes no Parlamento), incluindo o Conselho de Ministros, que tem por função principal desenvolver o setor de serviços e políticas públicas.

Como observado, o Parlamento do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte constitui o corpo legislativo supremo do Reino Unido e demais territórios britânicos, dotado de soberania parlamentar que lhe confere poder soberano sobre todos os demais entes políticos, sendo composto pela coroa britânica (Rei ou Rainha) e duas Câmaras: uma Câmara Alta, intitulada Casa ou Câmara dos Lordes, e uma Câmara Baixa, denominada Casa ou Câmara dos Comuns do Reino Unido.

A atividade de ambas as Câmaras é semelhante: legislar, fiscalizar as ações do governo e debater temas relevantes para a política do Reino Unido, sendo característica marcante deste sistema a necessidade de aprovação por uma das Câmaras, de decisões tomadas pela outra, mecanismo que confere controle e equilíbrio na atuação de uma e outra.

²⁰ Disponível em: <http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-government/>

O Parlamento Britânico tem como autoridade máxima a Rainha, que exerce poder sobre as duas Câmaras, inclusive com a prerrogativa de dissolvê-las, criar tratados e nomear seus respectivos presidentes, além de escolher o Primeiro Ministro que também exerce poder sobre ambas. Por imposição constitucional, os ministros do governo, incluindo-se o Primeiro-ministro, são membros natos da Câmara dos Comuns ou da Câmara dos Lordes.

A Rainha e o Parlamento

Como monarca constitucional, a Rainha possui uma estreita relação com o Parlamento britânico, desempenhando papel central na cerimônia de sua abertura, através de seu tradicional discurso e também em sua eventual prorrogação e no momento de sua dissolução.

Se porventura o primeiro-ministro pretender dissolver o Parlamento e convocar novas eleições gerais, tem por obrigação deslocar-se até o Palácio de Buckingham e obter a permissão da Rainha antes de anunciar o processo eleitoral.

De acordo com o site oficial do Parlamento Britânico (2013)²¹ o papel da soberana real no Parlamento, intitulado de “prerrogativa real” e representando uma espécie de chefe de Estado cerimonial, consiste em:

- referendar a aprovação das contas feita pelo próprio Parlamento (mais especificamente pelo Conselho de Ministros), bem como as leis já aprovadas pelo mesmo.
- dar diretrizes de atuação aos Ministros e ser consultada, advertindo-os e incentivando-os a cumprirem as políticas públicas;
- abrir oficialmente as sessões do Parlamento;
- prorrogar ou dissolver o Parlamento antes de uma eleição geral.

Ao contrário dos sistemas de governo baseados na sistemática de "separação de poderes", o governo do Reino Unido (executivo) não está separado do legislativo, mas é formado pelo partido com a maioria dos membros do Parlamento (MPs) na Câmara dos Comuns. Tal fato é compreendido como uma fusão de poderes, através da qual o governo tem

²¹ Disponível em <http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-crown/>

meios para conseguir com maior facilidade que uma legislação seja aprovada na Câmara dos Comuns.

Uma peculiaridade relativa ao Reino Unido diz respeito ao fato de que o mesmo não dispõe de um conjunto claro de direitos e valores constitucionais a serem protegidos pelo Poder Judiciário, inexistindo uma Constituição compilada em um único documento escrito (WORDPRESS, 2013).

As Constituições não-escritas não se baseiam em um único documento escrito, mas em um conjunto de atos emanados pelo Parlamento, assim como pelos costumes e convenções fixadas ao longo da história. As Constituições escritas são também ditas dogmáticas, uma vez que buscam a cristalização de uma forma de ver o Estado e de organizá-lo. Da mesma forma, as Constituições não-escritas também são ditas históricas, tendo sua formação ocorrida de forma lenta e gradual ao longo do processo histórico.

Assim sucede, por exemplo, com a Constituição do Reino Unido. Trata-se de Constituição histórica formada por documentos escritos e não-escritos. “A distinção feita pela teoria tradicional entre constituições ‘escritas’ e ‘não-escritas’ é, de um ponto de vista jurídico, a diferença entre constituições cujas normas são criadas por atos legislativos e constituições cujas normas são criadas por costume” (KELSEN, 2005, p. 371).

Se por um lado a inexistência de uma Constituição escrita pode gerar transtornos no momento de se identificar os princípios fundamentais de direito, por outro confere ao sistema uma flexibilidade jurídica importante, uma vez que não existe norma tutelada de forma absoluta por um documento maior como a Magna Carta.

A Câmara dos Lordes

A Câmara dos Lordes tem como função principal salvaguardar a política considerada ideal pela coroa, protegendo o Reino Unido de leis que possam ser consideradas impraticáveis ou que possam colidir com princípios fundamentais da Constituição não escrita, complementando o trabalho da Câmara dos Comuns e atuando de forma revisora. É composta pela aristocracia inglesa e reúne-se, assim como a Câmara dos Comuns, no Palácio de Westminster, não havendo designação formal de um número determinado de membros, contando atualmente com 630 componentes: 500 Lordes designados vitaliciamente (*life peers*, nomeados pela Rainha sob proposta do Primeiro Ministro, a título vitalício), 26 bispos da

Igreja Anglicana, 12 juízes principais e 92 Lordes herdeiros, chamados de *hereditary peers*, ou seja, aqueles que herdaram os seus títulos (WORDPRESS, 2013).

Seus membros agregam à mesma, experiência e conhecimentos oriundos dos mais diversos setores, consagrados pelo reconhecimento público como pessoas de sucesso no mundo dos negócios, cultura, ciência, esportes, academia, saúde e serviço público, utilizando essa experiência e conhecimento para desempenhar o papel de examinar assuntos de interesse público que afetam todos os cidadãos do Reino Unido.

Seus membros são escolhidos através de uma Comissão de Nomeações, um órgão independente criado em 2000 e composto por sete pessoas, incluindo quatro membros da Câmara dos Lordes e três membros independentes do governo. Os membros são indicados pelos órgãos públicos e políticos e sua nomeação ocorre após a aprovação pelo primeiro-ministro e posterior formalização da nomeação pela Rainha, que concede um título de nobreza ao nomeado, que passará a ser identificado na Câmara dos Lordes por este título, em geral denominado de “senhor” ou “baronesa”, após fazer um juramento de fidelidade à coroa britânica.

A Câmara dos Lordes atua de forma independente em relação à Câmara dos Comuns, desempenhando três objetivos precípuos:

1 – **elaboração das leis**, tarefa que ocupa a metade do tempo de seus membros, que analisam em detalhes, juntamente com as demais casas do parlamento, a viabilidade de projetos de lei (em geral versam sobre bem-estar, saúde e educação).

2 - **analisar as políticas públicas**, através de debates e reuniões abertas ao público que ocorrem nas dependências da própria Câmara através de pequenos grupos denominados de comitês, que atuam de acordo com suas competências políticas específicas. No biênio 2010/2011 os comitês da Câmara dos Lordes produziram 39 relatórios sobre temas relacionados a assuntos da economia britânica, poderes da União Europeia e avanços científicos.

3 - **fiscalizar a prestação de contas do governo**, através de um procedimento constituído de perguntas e debates na Câmara, por meio de questionamentos orais dirigidos diretamente aos ministros do governo. Tais reuniões são abertas ao público em geral, que é convidado a se sentar nas galerias com vista para a Câmara durante o horário comercial. No biênio 2010/2011 foram respondidas pelos ministros 7.546 perguntas que geraram 73 debates sobre questões que vão desde pobreza infantil a imigração (WORDPRESS, 2013).

Nos últimos anos, a atuação da Câmara dos Lordes conduziu várias mudanças políticas em uma gama de questões, tais como: reconhecimento do direito do cidadão ser julgado publicamente por um Tribunal do Júri, vedação legal a casamentos forçados, garantia de acesso a ensino regular por parte das crianças portadoras de necessidades especiais, reconhecimento do Reino Unido como centro de pesquisa com células-tronco e extensão às mulheres de garantias previdenciárias como forma de tratamento mais justo.

A Câmara dos Comuns

A Câmara dos Comuns do Reino Unido é a câmara baixa do Parlamento Britânico, contando atualmente com 648 membros, chamados de “membros do parlamento”, eleitos por um prazo máximo de cinco anos pela população do Reino Unido para representar seus interesses e preocupações. Tem como principal atribuição a função legislativa, concretizada através da propositura de novas leis e com a tarefa de analisar as políticas governamentais e inquirir os ministros do governo sobre temas considerados relevantes para a sociedade britânica, a exemplo da mesma sistemática aplicada às funções dos membros da Câmara dos Lordes.

Detentora do poder político dominante e legítima representante dos cidadãos, possui ainda competência exclusiva em relação à aprovação de leis que incidam sobre aumento de impostos, situação que passa pela apreciação da Câmara dos Lordes que não tem, entretanto, poderes para alterar ou vetar eventuais aumentos aprovados (WORDPRESS, 2013).

5.7 O sistema legislativo inglês

De acordo com informações do site oficial da Comissão Europeia – Rede Judiciária Europeia (2013), a ordem jurídica do Reino Unido não se rege por um diploma constitucional único, mas por um conjunto de leis (*statutes*), o direito comum (*Common Law*), as convenções constitucionais e a prática. As principais fontes de direito em Inglaterra são as leis adaptadas pelo Parlamento (*Acts of Parliament*), o direito comunitário, os diplomas legislativos (*Statutory Instruments*) e o direito comum, constituído pela jurisprudência.

Havendo conflitos entre as várias fontes de direito, os Tribunais são a principal instância para a sua resolução. A Inglaterra não dispõe de um Código Civil, as leis civis se originam do direito comum, embora existam leis específicas que regulam questões consideradas relevantes, tais como exclusão e a limitação da responsabilidade, execução de contratos por terceiros, o concurso de culpa e a responsabilidade solidária.

O direito primário é elaborado pelo Parlamento do Reino Unido em Westminster. Antes de se tornar lei, um projeto de lei (*Bill*) deve ser aprovado pelas duas câmaras e obter aprovação real. A maioria dos projetos de lei que se convertem em lei efetivamente são propostas governamentais que os ministros apresentam ao Parlamento, normalmente após um processo de consulta pública (chamadas de *Green* e *White Papers*).

Um projeto de lei pode ser apresentado a quaisquer das Câmaras, ainda que seus procedimentos sejam ligeiramente diferentes. Após a apresentação do projeto é realizado um debate sobre seus princípios (segunda leitura), seguido de uma apreciação pormenorizada das suas disposições por uma comissão (fase da comissão) e de um debate posterior na câmara para apreciar as disposições finais e as eventuais alterações introduzidas pela comissão (relatório e terceira leitura). Após a adoção por uma das câmaras, o projeto de lei é apresentado à outra câmara. Caso esta proponha alterações, o projeto regressa à câmara inicial para deliberação sobre as alterações propostas, havendo um tipo de controle semelhante ao modelo brasileiro, no que diz respeito às funções do Senado e Câmara dos Deputados.

Como mencionado, de um modo geral, a Câmara dos Lordes é considerada uma câmara “revisora” que desempenha uma função complementar à da Câmara dos Comuns. Por esta sistemática, os Lordes não podem impedir que um projeto de lei aprovado pela Câmara dos Comuns se converta em lei, apenas podem atrasar a sua entrada em vigor. Se as câmaras não chegarem a acordo, os Comuns podem solicitar a aprovação real do projeto mesmo sem o acordo da Câmara dos Lordes, após um período de 13 meses (ou de 01 mês, exclusivamente no caso de projetos de lei em matéria fiscal).

Depois de passar pelas diferentes fases parlamentares, o projeto é submetido à aprovação real (*Royal Assent*), a fim de que se converta em lei do Parlamento. Existe uma convenção constitucional segundo a qual a aprovação real deve ser concedida a todas as leis aprovadas pelo Parlamento, sendo que em quase 300 anos de existência, jamais houve uma rejeição real a uma aprovação de projeto que já tenha sido aprovado pelo Parlamento.

As leis passam a vigorar no dia em que obtêm a aprovação real, salvo disposição em contrário. Na prática, a maioria das leis fixa uma data de entrada em vigor ligeiramente posterior à aprovação real ou confere ao Ministro competente a possibilidade de estabelecer a data de entrada em vigor da lei (ou parte da mesma) através de um decreto de entrada em vigor, conhecido como *Commencement Order*.

Os conflitos de interpretação da legislação podem ser resolvidos pelos Tribunais. No entanto, uma vez que o Reino Unido não possui uma “constituição escrita”, não se pode contestar uma lei do Parlamento junto dos tribunais invocando a sua suposta “inconstitucionalidade”. A doutrina constitucional da “soberania parlamentar” defende que o Parlamento é a autoridade legislativa máxima, cabendo a ele a prerrogativa de elaborar e revogar as leis, sendo vedado a qualquer outro órgão revogar ou contestar a legitimidade das leis do Parlamento.

No entanto, esta doutrina da soberania parlamentar não é absoluta e encontra uma limitação pelo fato de que o Reino Unido pertence à União Europeia. Por força de uma lei de 1972 relativa às Comunidades Europeias (*European Communities Act 1972*), o direito comunitário faz parte da legislação inglesa e do País de Gales. A legislação nacional deve ser interpretada, sempre que possível, em conformidade com o direito comunitário. Na hipótese de conflito entre ambas, os Tribunais devem dar primazia ao direito comunitário sobre o direito nacional.

A Lei relativa aos Direitos Humanos de 1998, através da qual a Convenção Europeia dos Direitos Humanos foi transposta para o ordenamento do Reino Unido, confere aos Tribunais uma nova possibilidade de recurso contra as leis do Parlamento. Na medida do possível, a legislação nacional deve ser interpretada no quadro da sua compatibilidade com os direitos da Convenção. Não sendo possível essa compatibilização, ou seja, caso se considere que uma disposição de uma lei do Parlamento não está de acordo com a Convenção, os tribunais superiores podem proferir uma “declaração de incompatibilidade”, através da qual o ministro da tutela pode decretar (*Remedial Order*) a alteração da lei a fim de eliminar a incompatibilidade.

Direito derivado

Muitas leis do Parlamento delegam competências legislativas para autoridades públicas, tais como os Ministérios, as autoridades locais, assim como organismos e comissões oficiais. A legislação elaborada pelo Governo central e pelos organismos oficiais pode assumir a forma de decretos (*Orders in Council*), regulamentos (*Regulations*) ou normas (*Rules*), sob a designação geral de diplomas legislativos (*Statutory Instruments*).

Os objetivos desses instrumentos jurídicos são estabelecidos numa lei do Parlamento e podem consistir na fixação da data de entrada em vigor do direito primário, nas condições discriminadas de aplicação das disposições gerais dos instrumentos jurídicos e, em alguns casos, na alteração de normas de direito primário (por exemplo, os diplomas legislativos jurídicos destinados a aplicar a legislação da UE no Reino Unido).

Os requisitos processuais aplicáveis a um determinado diploma legislativo dependem das disposições fixadas na correspondente lei do Parlamento, existindo, no entanto, um requisito geral que obriga a publicação de todos os diplomas legislativos. Alguns diplomas legislativos (por exemplo, a maioria dos decretos relativos à entrada em vigor) não estão sujeitos a nenhum procedimento parlamentar e uma vez assinados, entram em vigor na data fixada pelo próprio decreto. No entanto, a maioria está sujeita ao controle parlamentar.

Um diploma legislativo pode simplesmente ser apresentado a uma das câmaras antes de entrar em vigor, sem qualquer outro requisito de controle parlamentar. No entanto, o procedimento mais frequente é o denominado procedimento de resolução negativa (*negative resolution procedure*), em que o diploma legislativo apresentado ao Parlamento entra em vigor na data fixada, podendo, porém, ser anulado se for aprovada uma moção nesse sentido no prazo previsto (normalmente 40 dias). Em contrapartida, o procedimento de resolução positiva (*affirmative resolution procedure*) significa que o diploma legislativo só pode entrar em vigor se for aprovado pelo Parlamento.

Quando a Câmara dos Comuns é instada a examinar uma moção de aprovação ou de rejeição de um diploma legislativo, realiza-se um debate na Câmara ou a questão pode ser remetida para uma comissão permanente. Os diplomas legislativos podem também ser apreciados por uma comissão mista que integra membros das duas câmaras, a qual é encarregada de se pronunciar sobre a conformidade das leis de habilitação e pela Comissão dos Lordes sobre a legitimidade dos diplomas legislativos (*Lords Committee on the Merits of*

Statutory Instruments) recentemente criada, a qual está incumbida de examinar todos os diplomas legislativos apresentados ao Parlamento.

Toda a legislação deve satisfazer as condições estabelecidas na correspondente lei parlamentar de habilitação sob pena de não ser considerada válida caso ultrapasse os limites previstos ou não cumprir o procedimento jurídico obrigatório. A legislação também pode ser objeto de recurso por outros motivos: em caso de conflito com os direitos assegurados por outras normas de direito primário, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ou pelo direito comunitário diretamente aplicável; pelo seu caráter irracional, opressivo ou por ter objetivos inadequados ou ainda por ser demasiadamente vaga. A legitimidade das normas legislativas pode ser contestada através de um recurso junto do tribunal superior (*High Court*). O resultado é normalmente uma declaração de invalidade do diploma, podendo, porém o *High Court* também anular certas normas. A **figura 12** apresenta uma interpretação do funcionamento do sistema parlamentar do Reino Unido.

Figura 12 - Funcionamento do Sistema Parlamentar Britânico.
 Fonte: Adaptado a partir do site oficial da Monarquia Britânica.

5.8 O sistema jurídico inglês

Ao contrário da maior parte das jurisdições espalhadas pelo mundo, o sistema jurídico inglês, fruto de um milênio de desenvolvimento, não sofreu influência direta do direito romano e suas compilações escritas, desenvolvendo-se de maneira autônoma e baseando-se no já abordado *common law*, que segundo David (2002), teve origem na própria Inglaterra.

Discorrendo a respeito do mesmo, Porto (2011) o descreve como um sistema jurídico em que a fonte primeira é a jurisprudência, uma vez que se trata de um sistema eminentemente pragmático, em que a formação do direito se dá através das decisões judiciais, ou seja, os chamados precedentes judiciais desempenham grande importância, não sendo retirados de uma norma abstrata como a lei (a exemplo do que ocorre com a legislação brasileira), mas sim de casos concretos, em que as decisões das cortes superiores vinculam as cortes inferiores.

Nos países em que tal sistema encontra-se vigente (Grã-Bretanha, Irlanda, Estados Unidos da América, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, dentre outros), o caso julgado pelas cortes está acima de qualquer outra fonte do direito, inclusive da própria legislação, pois tais julgamentos criam precedentes baseados na experiência oriunda de casos concretos pretéritos, principal fonte do *common law*, daí a razão pela qual as decisões judiciais se sobrepõem à própria lei, em um sistema casuístico e menos codificado. Essa afirmação encontra respaldo no fato de que em tal sistema o direito é criado pelo juiz, e por este motivo também é conhecido como *judge-made law*, pois ao dar a sentença, o juiz cria o direito.

Num outro dizer, o caso é considerado um precedente judiciário porque a solução judicial que pôs termo ao mesmo serviu de base para um julgamento relativo a um caso posterior onde uma situação igual foi objeto de questionamento perante a justiça.

Segundo Cooter (2004), dentre os diversos benefícios do sistema *Common Law*, destacam-se os seguintes: igualdade, uma vez que a sentença tende a ser a mesma em casos futuros iguais ou mesmo semelhantes; previsibilidade, característica que decorre da primeira, baseada na considerável probabilidade de uma decisão futura a ser embasada juridicamente em um caso igual ou semelhantes que já fôra objeto de apreciação judicial; economia, pois tendo em vista a existência de um precedente judicial, a matéria será julgada com maior celeridade.

Por outro lado, o mesmo autor aponta como desvantagem do sistema o fato de que o mesmo é marcado por uma obscuridade literal ante a inexistência de regras rígidas destinadas a lidar com as situações concretas trazidas para apreciação judicial, o que pode conduzir a uma situação de certa insegurança jurídica.

Segundo Pedrosa (2010), ao contrário da *Common Law*, os países que adotam a chamada *Civil Law* (localizados na região central e sul da América, no oeste da Europa e em países como a França, a Alemanha, Portugal e Brasil) valem-se de um sistema fechado, em que o direito fundamenta-se em um conjunto de preceitos escritos e agrupados (direito positivado) no que se convencionou denominar de ordenamento jurídico, sob a forma de um direito legislativo, dotado de maior certeza em relação à aplicação das leis, onde os precedentes judiciais subordinam-se à lei e são denominados de jurisprudência, utilizados em segundo plano, ante a redução de lacunas normativas que caracteriza esse sistema, uma vez que o mesmo é baseado em inúmeras normas.

De acordo com o site oficial da Monarquia Britânica (2013)²², em relação à justiça inglesa, a Rainha sempre foi considerada uma figura chave na aplicação da lei e do estabelecimento de um sistema de justiça, mantendo um papel simbólico como a figura em nome de quem a justiça, a lei e a ordem devem ser feitas, razão pela qual é conhecida como “Fonte da Justiça”. Apesar da lei britânica não contemplar a possibilidade da Rainha ser processada civil ou criminalmente, esta toma todas as cautelas possíveis no sentido de que seus atos estejam em perfeita consonância com a lei.

Característica marcante do sistema judiciário inglês consiste na interação entre sociedade e Estado Britânico a fim de conferir celeridade e eficácia à justiça, gerando um sistema de organização que tem por alicerce a divisão em duas jurisdições: superior e inferior.

Integrante da Jurisdição Superior, por mera questão de ordem organizacional²³, a Suprema Corte de Justiça ocupa a posição hierárquica mais alta. A Jurisdição Superior é composta ainda pelo Tribunal Superior (formado por três seções: Seção do Banco da Rainha, Seção da Chancelaria e Seção da Família), Corte da Coroa (julga os litígios criminais) e Tribunal de Recursos (ou Tribunal Apelação), que aprecia os litígios criminais decididos de forma não consensual pela Corte da Coroa.

²² Disponível em <http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/Queenandthelaw/SovereignasFountofJustice.aspx>

²³ Todas as seções estão aptas a julgar todos os casos.

Caso a questão não chegue a um termo final na Corte de Apelação, o recurso é submetido à Suprema Corte do Reino Unido, onde a questão é apreciada e decidida por doze pessoas: O Lorde Chanceler e os Lordes de Direito, que são em número de onze.

No que diz respeito à Jurisdição inferior, esta é composta pelas Cortes Locais, também denominadas Cortes de Condado (*County Courts*), que possuem competência legal restrita apenas para analisar e julgar questões de natureza civil cujos valores não excedam a quinze mil libras esterlinas, além de julgar os divórcios, além dos Tribunais de Magistrados (*Magistrate's Courts*), composta por juízes leigos e que tem competência para tratar de assuntos ligados a julgamentos sumários de crimes contra o Tribunal da Coroa, processos de Vara de família e Tribunais de infância e juventude.

Segundo David (1993), exercem função honorífica (sem qualquer espécie de remuneração por sua atividade) os juízes de paz (denominados *magistrates*), que julgam infrações criminais de menor potencial ofensivo. Ao contrário do Brasil, cujo cargo só pode ser exercido por profissionais que preencham os requisitos legais e se habilitem a tal através de concurso público de provas e títulos, na Inglaterra os magistrados são escolhidos dentre advogados de renome e reconhecida competência e sucesso profissional, sendo investidos na honraria de julgar os litígios nos tribunais.

De acordo com informações disponibilizadas pelos tribunais britânicos através do documento intitulado “*Judicial and Court Statistics 2010*”²⁴, todos os casos criminais ocorridos na Inglaterra se iniciam em um Tribunal de Magistrados (composto por dois ou três magistrados leigos, em geral pessoas desprovidas de formação jurídica, mas capacitadas através de programas específicos para este fim), que analisam e julgam crimes considerados de menor potencial ofensivo, já que os crimes mais graves são julgados pelo Tribunal da Coroa, que além dessa competência legal (julgamentos de crimes considerados com maior potencial lesivo à sociedade), também julga os recursos interpostos contra as decisões dos Tribunais de Magistrados.

Quando o caso tende a ser considerado mais complexo ou de natureza mais sensível, são apreciados pelos Tribunais de Condado, composto geralmente por profissionais qualificados (em geral advogados), remunerados e que atuam em tempo integral.

²⁴ Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217516/judicial-court-stats.pdf

A grande maioria dos casos civis na Inglaterra que não envolve questões de família, relativas a impostos municipais ou que tratem de interesses de menores de idade são tratados nos Tribunais do Condado. Estes casos são normalmente relacionados a dívidas, questões possessórias (terra), danos pessoais e insolvência. Uma vez que o pedido tenha sido cumprido, as opções habituais para o réu são: não fazer nada, efetuar o pagamento ou admitir a reclamação e pedir mais tempo para solver a dívida. Por sua vez, casos particularmente importantes, complexos ou substanciais são tratados no Tribunal Superior.

Todos os assuntos relacionados ao direito de família na Inglaterra são julgados pela Divisão de Família, sejam através da jurisdição exercida pelos Tribunais de Condado ou Tribunal Superior, lidando com conflitos como: autoridades parentais, intervenção das autoridades locais para proteger as crianças, casos conjugais (divórcio, pensões alimentícias, casos de violência doméstica, adoção, dentre outros).

Como mencionado, alguns casos adstritos às varas cíveis e de família são geralmente tratados no Tribunal Superior, ao invés de um Tribunal Inferior. O Alto Tribunal intitulado Divisão da Chancelaria lida principalmente com a resolução de disputas envolvendo propriedade (terrenos, negócios e propriedade intelectual), tributação, hipotecas, insolvência, e outros. A divisão dos magistrados reais lida principalmente com ações cíveis em contrato e responsabilidade civil (processos civis), e também lida com assuntos mais especializados, tais como aplicações de revisões judiciais.

O Tribunal Superior também analisa recursos que envolvem tais questões, decididas primeiramente pelos Tribunais de Magistrados. Em termos de hierarquia, o Tribunal de Recursos (também denominado de Tribunal de Apelação) da Inglaterra é o segundo tribunal mais alto em hierarquia do país.

A Suprema Corte do Reino Unido é composta por doze ministros, foi criada em Outubro de 2009 e substituiu a Câmara dos Lordes, até então a mais alta corte judiciária do Reino Unido. As decisões proferidas pelo Tribunal Superior de Justiça e que sejam objeto de recurso são submetidas à Suprema Corte para análise, que além dessa função recebe recursos de todo o Reino Unido em casos civis, e da Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte em casos criminais. Além disso, ele ouve casos em questões de devolução (recursos).

Vale ressaltar que a Inglaterra encontra-se sujeita às Cortes da União Europeia dotadas de competência própria, dentre as quais a denominada *Judicial Committee of The Privy Council*, que possui maior abrangência de atuação, constituindo o Tribunal de última

instância para se pronunciar sobre questões que envolvam direito comunitário relativo aos territórios ultramarinos do Reino Unido e dependências da Coroa e ainda para os países da Commonwealth (grupo de Estados soberanos e suas dependências associado por sua própria escolha e ligados com os objetivos e interesses comuns) que interpuseram apelo à Rainha no Conselho ou, no caso das Repúblicas, ao próprio Comitê Judicial²⁵.

A **figura 13** retrata a estrutura e funcionamento das Cortes Judiciais inglesas:

²⁵ Judicial Committee of The Privy Council. Home. Disponível em: <<http://www.jcpc.gov.uk/>> Acessado em: 09 de Nov. de 2011

Figura 13 - Estrutura e funcionamento das cortes judiciais inglesas

Fonte: *Judicial and Court statistics (2010)*

Uma peculiaridade do sistema jurídico inglês está centrada no fato de que o Poder Judiciário exerce suas funções de forma absolutamente independente, totalmente desvinculado dos poderes Legislativo e Executivo. Essa atuação é decorrente da própria

essência do *Common Law*, onde o próprio Judiciário decide os casos que lhes são trazidos para apreciação sem sofrer qualquer tipo de influência oriunda do processo legislativo de criação e modificação de leis, caracterizando um processo que sofre críticas por ser considerado pouco democrático, tendo em vista que os juízes, responsáveis pela criação das leis, não são eleitos pelo povo.

Embora ainda não exista uma Corte destinada exclusivamente para lidar com todos os litígios oriundos de questões ambientais na Inglaterra, essa realidade pode sofrer mudanças em breve. De acordo com Macrory (2013), a criação de Tribunais ambientais vem sendo objeto de discussão e análise no Reino Unido há mais de 20 anos, com progressos recentes que permitem prever que em um futuro próximo será criado um Tribunal Ambiental permanente, inicialmente na Inglaterra e no País de Gales.

De acordo com o autor, desde o ano de 2010 o sistema jurídico da Inglaterra vem contemplando, ainda forma incipiente e com jurisdição limitada, um sistema virtual de denúncias contra a prática de crimes ambientais, sendo esta ação considerada a precursora no sentido de efetivamente se criar um Tribunal destinado a tratar exclusivamente das questões ambientais, a exemplo do que já ocorre com questões relacionadas ao direito de família, patentes, responsabilidade civil, dentre outras.

Embora exista formalmente um ente no ordenamento jurídico da Inglaterra intitulado Tribunal Ambiental, é fato que este possui uma jurisdição ainda modesta, restrita a apelações afetas a poderes sancionatórios civis destinadas a regular determinadas questões ambientais, dotado das características tipicamente britânicas, como cautela e pragmatismo, tanto que atualmente os delitos ambientais são julgados pelos juízes criminais e questões ambientais que tramitam na esfera civil são analisadas e julgadas nos Tribunais Civis comuns, em geral, pelos Tribunais de Condado (MACRORY, 2013).

5.9 AAE na Inglaterra

Em relação ao uso e aplicação atual da AAE, nota-se que o mesmo não está restrito apenas aos países desenvolvidos, passando por um processo de disseminação mundial em torno de sua adoção, embora seja notória a liderança dos países europeus no processo de adoção e aperfeiçoamento dessa ferramenta, cabendo ressaltar, inclusive, que o próprio termo

“Avaliação Ambiental Estratégica” foi cunhado no ano de 1989 no próprio Reino Unido (FISCHER, 2002).

Segundo Partidário (2002), historicamente o Reino Unido possui um sólido e consistente sistema de planejamento, que possibilita aos países que o integram uma gama de abordagens metodológicas para o planejamento de políticas setoriais, cenário que possibilita de forma eficaz a integração das questões ambientais nos processos decisórios desde o início da década de 70, possibilitando ao mesmo uma *expertise* em relação ao planejamento ambiental no setor público.

De acordo com Fischer (2003), avaliações ambientais semelhantes ao modelo atual de AAE já vinham sendo amplamente aplicadas no Reino Unido há aproximadamente duas décadas, daí a razão pela qual o mesmo é considerado o precursor na aplicação desse procedimento em toda a Europa.

Corroborando este cenário, o mesmo autor relata que em meados da década de 1990 a Inglaterra já aplicava a *sustainability appraisal*, destinada ao planejamento territorial, bem como ao gerenciamento de recursos e resíduos (FISCHER, 2007). Conhecido na Inglaterra como SA, o *sustainability appraisal* consiste em um processo de avaliação orientada para o desenvolvimento sustentável, que guarda semelhanças com a AAE.

Gradualmente e de modo cada vez mais consistente, a AAE vem sendo incorporada no Reino Unido através de uma abordagem mais ampla para avaliação de sustentabilidade e avaliações integradas, a ponto da Agência Ambiental desenvolver um guia de orientação de boas práticas para utilização do instrumento por parte de organizações externas que não possuem experiência em sua aplicação.

Segundo informações constantes do site oficial da Agência Ambiental inglesa (2013)²⁶, partindo-se da premissa de que a AAE é um processo iterativo, realizado para garantir que as implicações ambientais relativas aos planos ou programas sejam tomadas previamente ao processo de decisão (como requisito necessário ao seu prosseguimento), conclui-se pela necessidade de criação de mecanismos de participação popular a fim de que as pessoas forneçam um *feedback* das avaliações ambientais que ocorrem em suas respectivas comunidades, em todas as etapas do processo.

²⁶ Disponível em <http://www.environment-agency.gov.uk/research/library/consultations/65537.aspx>

Sistemas regulamentados e legalmente estruturados de AAE ainda não são maioria nos países que de alguma forma aplicam o instrumento, desenvolvendo-se o processo através de estudos, experiências setoriais e auto-aprendizagem (THERIVEL e PARTIDÁRIO, 1996).

5.9.1 Diretrizes gerais para aplicação da AAE

Segundo Partidário (2003), até a efetiva entrada do Reino Unido na Diretriz da União Europeia de 21 de Julho de 2004, este se orientava basicamente por três documentos, considerados guias de boas práticas em relação às questões ambientais: Avaliação Ambiental dos Planos de Desenvolvimento (*Environmental Appraisal of Development Plans*), datado do ano de 1993 e responsável por estabelecer diretrizes para as AAEs de planos municipais; Avaliação de Políticas e Meio Ambiente (*Policy Appraisal and the Environment*), datado de 1998 e que se destinava a direcionar as regras específicas para as políticas e por fim o documento intitulado Guia de Boas Práticas para Avaliação de Sustentabilidade dos Planos Regionais (*Good Practice Guide on Sustainability Appraisal of Regional Planning Guidance*), destinado aos Planos regionais e municipais.

Dentre os instrumentos mencionados, o de mais larga aplicação foi a Avaliação Ambiental dos Planos de Desenvolvimento, utilizada primordialmente na AAE de planos municipais.

O sistema de AAE da Grã-Bretanha é, aparentemente, o de mais ampla aplicação e tem sido uma das principais referências no mundo, por possuir abordagem sistemática que apesar de complexa, é a que tem demonstrado maior praticidade, uma vez que se alicerça sobre diretrizes razoavelmente claras (PARTIDÁRIO, 2002).

Um dos principais pontos fortes do sistema de AAE no Reino Unido consiste na utilização de vários documentos de orientação publicados e disponíveis para apoiar boas práticas.

Logo após a promulgação da Diretiva no Reino Unido, um guia específico de orientação e informação sobre a forma de cumprimento da Diretiva AAE foi publicado já em 2005 (*A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive*), reconhecido como um documento que elencou as melhores práticas decorrentes da AAE experimentais anteriores realizadas em diversos setores no próprio Reino Unido (WEST; BORZUCHOWSKA; FERREIRA, 2011).

Prosseguem as autoras relatando que a orientação para aplicação da Diretiva AAE aborda a necessidade de se observar como o plano se inicia (já sobre a influência da própria AAE) e se desenvolve, contemplando cinco estágios, conforme demonstrado no **quadro 6**.

Quadro 6 - Estágios observados em relação à aplicação da AAE e início dos planos

Estágio A	Definição do contexto e dos objetivos, estabelecimento da linha de base e decisão sobre o escopo; gerando o relatório denominado Relatório de definição do âmbito
Estágio B	Desenvolvimento e aperfeiçoamento das alternativas e avaliação dos efeitos
Estágio C	Preparação do Relatório Ambiental;
Estágio D	Consultoria do projeto relativo ao plano e Relatório Ambiental;
Estágio E	Acompanhamento da execução do plano.

Fonte: Elaboração a partir de West; Borzuchowska; Ferreira, (2011)

Embora seja reconhecido como um dos melhores modelos de aplicação de AAE do mundo, o mesmo não está isento de críticas. Segundo Partidário (2002) a AAE britânica peca pelo grau de subjetividade em relação aos seus resultados, decorrência da forte influência de julgamento de consultores e avaliadores, o que pode induzir a resultados que não correspondam à exata realidade da aplicação do instrumento.

Dalal-Clayton e Sadler (2005) ressaltam que no ano de 2004 o Reino Unido alterou a sua legislação ambiental e definiu a nova regulamentação legal, tendo como eixo central a Diretiva Europeia e suas diretrizes básicas. O processo de mudança legislativa ocorreu de forma separada em relação aos países que o compõem, mas sempre tendo um ponto em comum a ser observado por todos: A AAE deveria ser realizada somente para Planos e Programas, partindo-se do pressuposto de que as políticas, ante a amplitude de seu espectro, já deveriam contemplar os impactos ambientais, sociais e econômicos, como parte integrante de suas premissas, ou seja, já deveriam ser concebidas sob uma “égide estratégica”.

Esse pensamento é fruto de uma ideologia que marcou o início da década de 90, quando o governo inglês direcionou de forma mais incisiva suas atenções para as questões ambientais, culminando na produção do chamado “livro branco” sobre o meio ambiente, concebido com o objetivo de fornecer uma completa declaração das intenções do governo em relação aos recursos naturais, partindo-se do global para o local e integrando discussões sobre preocupações ambientais relevantes e formulação de políticas (THERIVEL *et al.*, 1994).

O papel do governo era basicamente produzir diretrizes para quaisquer avaliações políticas que implicassem em alterações significativas para o meio ambiente, fornecendo orientações gerais aos departamentos, porém, desvinculadas de procedimentos rígidos e inflexíveis que deveriam ser seguidos para todas as situações, auxiliando o ente público a considerar as repercussões ambientais em suas decisões, por meio de procedimentos “passo a passo” para avaliar os efeitos ambientais de políticas, aliado a uma variedade de técnicas que permitissem contemplar as questões ambientais em todos os processos.

De acordo com Therivel *et al.* (1994), sob as diretrizes do chamado “Livro Branco”, foi gerado um guia de orientação, segundo o qual o departamento ou agência onde o plano ou programa fosse ser executado prescindia de uma prévia avaliação política. O documento não forneceria indicação clara do conteúdo esperado em uma AAE, mas estabeleceria um procedimento a seguir, a partir do qual, a avaliação política contemplaria:

- Resumo, objetivo e restrições da questão política;
- Opções a serem tomadas, incluindo-se o “não fazer” e “fazer o mínimo”;
- Custos e benefícios da política, incluindo-se os impactos ambientais gerados;
- Análise de sensibilidade e eficácia das opções possíveis;
- Escolha da melhor opção, incluindo-se os fatores que a motivaram;
- Procedimentos de controle (se necessário) e avaliações em estágios posteriores.

O documento lista ainda os chamados “receptores ambientais”, ou seja, ar, atmosfera, recursos hídricos, solo, geologia, clima, relevo, paisagem, energia, seres humanos, patrimônio cultural e demais organismos vivos, todos entendidos como possíveis sujeitos passivos de impactos a serem considerados na avaliação de uma determinada ação interventora, apresentando uma série de métodos para quantificar os custos e benefícios das opções disponíveis, porém, sem a definição de procedimentos claros para a consideração e incorporação da opinião pública em relação a este processo.

As autoridades devem garantir que as interações entre todas as políticas sejam totalmente consideradas, de modo a formarem um todo integrado e que considera em sua plenitude os efeitos econômicos, sociais e ambientais que devem ser avaliados como parte do processo de preparação do plano. A avaliação ambiental corresponde ao processo de identificação, quantificação, pesagem e elaboração de relatórios sobre os custos ambientais e os benefícios das medidas que são propostas (THERIVEL *et al.*, 1994).

Ainda segundo os autores, cada Ministério analisou as preocupações ambientais de suas políticas já existentes, considerando eventuais alterações a serem propostas, avaliando custos e benefícios ambientais e reconhecendo a necessidade de uma abordagem integrada que considerasse todas as consequências de uma intervenção no meio ambiente, favoráveis e desfavoráveis. Esse processo fez com que o Governo inglês concluísse e reconhecesse a necessidade de uma abordagem sistemática que contemplasse a avaliação dos custos e benefícios ambientais antes do processo de tomada de decisão.

Esse processo levou em consideração o peso da opinião acadêmica sobre o tema, que apontava para a necessidade de uma avaliação prévia em nível estratégico das implicações políticas, considerando-se uma gama de alternativas a serem consideradas em relação às ações interventoras no meio ambiente.

Não obstante a ideia de inaplicabilidade da AAE às políticas, na Inglaterra sua aplicação ocorre nas PPPs, porém de maneira mais acentuada em planos municipais, cuja responsabilidade de orientação em relação à metodologia a ser aplicada fica a cargo do Departamento de Meio Ambiente. Por sua vez, na avaliação de políticas e programas a responsabilidade de orientação geral cabe a cada departamento setorial (transportes, defesa, energia, águas, etc), sendo que a avaliação, condução e controle da qualidade do processo de AAE dos planos municipais é de competência das autoridades locais.

O modelo inglês possui regulamentações específicas que apontam as autoridades ambientais que devem ser consultadas no procedimento de AAE, bem como criou regramento próprio para operacionalizar a forma de consulta pública, incorporando as diretrizes constantes da Diretiva através de criação de guias práticos para este fim (LE MOS, 2011).

5.9.2 Diretiva Europeia como principal elemento norteador

Segundo Jones *et al.* (2005), o desenvolvimento atual da AAE na Inglaterra, a exemplo do que ocorreu com o restante do Reino Unido, foi impulsionado principalmente pela adoção e efetiva aplicação da Diretiva 2001/42/CE, que entrou em vigor em Julho de 2004, culminando na adoção de uma nova legislação e sistema de orientação em relação à avaliação dos impactos ambientais, em especial dos planos de uso da terra, tanto em nível regional quanto local, embora a avaliação das consequências ambientais desses planos não fosse desconhecida dos planejadores ingleses, que desenvolveram considerável experiência na avaliação dos efeitos dos planos de desenvolvimento através de Avaliação Ambiental (*Environmental Assessment*) e Avaliação de Sustentabilidade (*Sustainability Assessment*).

De acordo com Therivel (1994), se concebida como uma política de avaliação, a AAE tem sido defendida por muitos indivíduos e agências governamentais como uma espécie de melhoria no limitado sistema de Avaliação de Impactos Ambientais (EIA), considerando-se ainda que outros fatores contribuíram para uma revisão sistemática das consequências ambientais de atividades e políticas ambientais, tais como:

- melhoria do nível de consciência das dimensões globais e internacionais da atividade governamental em todos os níveis, bem como da complexa interação entre economia e meio ambiente;
- preocupação de longa data sobre as oportunidades disponíveis para o público e os interessados em participar das discussões sobre a formulação de políticas públicas ambientais;
- movimentos internos no âmbito do próprio governo no sentido de realizar avaliações sistemáticas das diferentes opções políticas para melhoria do processo de tomada de decisão e prestação de contas, considerando-se os custos e benefícios de determinada política proposta, comparando diferentes cenários considerando-se questões econômicas, sociais e ambientais.

Antes da entrada em vigor da Diretiva Europeia em 21 de Julho de 2004, o Reino Unido não dispunha de disposições legais específicas para a aplicação da AAE, muito embora os planos de desenvolvimento local e regional tenham sido precedidos de avaliações ambientais que consideravam ações estratégicas em setores específicos, como transportes e água, a exemplo do que ocorreu com a avaliação ambiental do Plano de revisão de Defesa

Estratégica e a avaliação ambiental para licenciamento de exploração de petróleo, gás e geração de energia eólica para o Departamento de Comércio e Indústria (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005).

Segundo Therivel *et al.* (1994), o processo visando a estruturação legal e sistematização dos procedimentos para a AAE no Reino Unido nunca foi pacífico, passando inclusive, em alguns momentos, por resistência do governo que elencava basicamente três argumentos desfavoráveis contra a criação de um sistema formal:

- Inexistência de um momento claro em que a decisão é tomada em uma política, plano ou programa, o que recomendaria que qualquer procedimento a ser estruturado fosse extremamente flexível para lidar com a incerteza inerente ao processo decisório.
- Exigência de atribuição de competências legais que as agências não dispunham naquele momento, tais como: inventário dos recursos ambientais existentes e suas respectivas capacidades de suporte, planejamento utilizando esses recursos como variáveis do processo e estabelecimento de um processo de revisão periódica da AAE.
- Necessidade das agências buscarem fontes externas de informação ambiental que embasassem as decisões relacionadas ao processo final da AAE, o que implicaria na criação de uma agência ambiental que coordenaria as informações ambientais, mitigaria eventuais diferenças de interpretação de assuntos entre os órgãos internos, estabeleceria capacidade de suporte dos receptores ambientais e exerceria atividades de consultoria para outras agências em relação às técnicas e procedimentos relacionados à AAE.

Embora prescindisse de uma estrutura formal prévia e legalmente constituída, a incorporação da AAE em todo o Reino Unido foi alicerçada sobre uma base anterior, iniciada em 1992, quando o governo determinou que as autoridades ambientais e os atores conhecidos como “planejadores”, já com experiência na realização de avaliações ambientais, considerassem os efeitos ambientais dos Planos de Desenvolvimento, com base em um tripé de abordagem: (i) descrição das ações ambientais, (ii) delimitação do âmbito de abrangência do plano e (iii) avaliação posterior do plano, ações reconhecidas como etapas importantes na busca pelo desenvolvimento sustentável, complementam os autores.

Jones *et al.* (2005) afirmam com ênfase que a AAE é um procedimento a ser utilizado para aprimoramento da ação estratégica com o escopo de alcançar o

desenvolvimento sustentável, atingindo ao mesmo tempo quatro objetivos, sem qualquer escala hierárquica entre eles:

- progresso social pautado no reconhecimento da necessidade coletiva;
- proteção eficaz do meio ambiente;
- utilização prudente dos recursos naturais e
- manutenção de níveis elevados e estáveis de crescimento econômico e emprego.

De acordo com Chacker *et al.* (2006), no Reino Unido as diretrizes para implementação da AAE são estabelecidas seguindo-se a própria Diretiva Europeia (2001/42/EC) e os documentos intitulados *Practical Guidance on Applying European SEA* e a norma SI 2004 n° 1633, *The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations*, como citado anteriormente. A aplicação ocorre nos planos e programas abrangendo diversos setores, como Planos locais, o desenvolvimento de planos individuais, planos de estrutura, locais, minerais, planos estratégicos de orientação espacial para Londres, dentre outros, ocorrendo em escala local e regional.

A competência legal para as questões ambientais é atribuída ao Departamento de Meio Ambiente, Transportes e Regiões, sendo que o início do processo de AAE é de responsabilidade do próprio proponente, que se torna parte integrante no processo de planejamento.

Os autores afirmam ainda que processo de condução e desenvolvimento da AAE fica a cargo do proponente que produziu o plano e a avaliação da política sob a responsabilidade das autoridades locais de planejamento. A avaliação de sustentabilidade, por sua vez, é conduzida por uma equipe independente. Além disso, é estrategicamente envolvida no processo de condução da AAE uma equipe de pessoas responsáveis também pelo planejamento regional e desenvolvimento de políticas, além de outras entidades regionais, bem como Instituições Acadêmicas e equipes de consultoria.

Em relação ao processo de revisão da AAE, o documento *Practical Guidance on Applying European SEA* não elenca a verificação dos requisitos da AAE, embora contemple um *checklist* com a verificação da garantia de qualidade do processo.

A avaliação política durante o processo de revisão da AAE é feita de forma independente pela Coordenadoria de Planejamento. Em relação à Avaliação da

sustentabilidade no processo de revisão da AAE, não há na literatura uma determinação clara acerca de quem sejam os responsáveis por sua realização, presumindo-se que a mesma também fique a cargo da Coordenadoria de Planejamento (CHACKER *et al.*, 2006).

Com o advento da Diretriz da Comunidade Econômica Europeia de 2004 e sua adoção pela Inglaterra, o gabinete do primeiro-ministro (ODMP) definiu em Setembro de 2005 um guia específico (*A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive*) para a aplicação da AAE em planos regionais e em uso do solo locais, daí a razão da expressão “legislação de enquadramento”, aplicável a todos os planos e programas abrangidos pela Diretiva, transposta para a legislação do Reino Unido.

O guia foi dividido em 05 partes, assim dispostas:

Parte I – Apresenta a introdução e objetivos do documento, bem como outras disposições legais existentes sobre AAE.

Parte II – Trata dos antecedentes e contexto histórico do instrumento, objetivos e requisitos, área de abrangência da Diretiva, aspectos práticos de aplicação, responsáveis por fazer a AAE e seu nível de detalhamento, bem como outras formas de avaliação de impactos.

Parte III – Aborda os procedimentos para consulta pública e requisitos necessários para este processo, além de quais órgãos serão consultados.

Parte IV – Lida com as questões relativas à abordagem da AAE com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Parte V – Apresenta os estágios da AAE, define o contexto de aplicação e objetivos, seu alcance, desenvolvimento e aperfeiçoamento de alternativas, métodos para avaliação dos efeitos dos impactos, preparação do relatório ambiental, forma de realização da consulta e tomada de decisão e por fim o acompanhamento da execução do plano ou programa.

Em resumo:

Este guia prático fornece informações e orientações sobre como cumprir com a Diretiva 2001/42/CE da Comissão Europeia relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no meio ambiente, conhecida como Avaliação Ambiental Estratégica ou Diretiva AAE. O Guia destina-se a aplicação em todos os planos e programas no Reino Unido, que se inserem no âmbito da diretiva. Todavia, orientações específicas, foram desenvolvidas para certos tipos de planos e programas, particularmente em relação ao uso do solo, ordenamento do território e planejamento dos transportes. (ODPM, 2005, p. 02).

A Portaria n° 1633 do ano de 2004 do governo inglês (*The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004*) foi o documento legal que estabeleceu as normas de transposição da Diretiva 2001/42/CE para o enquadramento legal do país, cabendo observar que o enquadramento da Diretiva foi tratado de forma separada na Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005).

West *et al.* (2011) afirmam que a Diretiva AAE tornou-se lei no Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte), em Julho de 2004 através deste documento, uma vez que até então inexistia qualquer exigência rígida e formal para a avaliação ambiental de planos e programas no Reino Unido.

Na Parte I, em suas disposições preliminares, a Portaria em questão trata da interpretação do instrumento, define termos usuais partindo de um marco conceitual, aborda como o regulamento será aplicado e identifica os órgãos de consulta envolvidos.

A parte II cuida da avaliação ambiental para planos e programas, abordando-os antes e depois da vigência da Portaria, atribuindo ainda competência legal para as autoridades envolvidas e determinando as atribuições do Secretário de Estado.

Em sua terceira parte o documento se dedica à preparação dos Relatórios ambientais e os procedimentos de consulta (inclusive transfronteiriças), além de planos e programas de outros Estados-Membros.

Por fim, a parte IV trata dos procedimentos pós-adoção da Portaria, especialmente quanto às informações relativas à adoção de determinado plano ou programa, bem como a forma de monitoramento de sua execução.

Como mencionado, antes mesmo da entrada em vigor da Diretiva de AAE na Inglaterra, o país já realizava AAEs em diversos setores. Essa expertise permitiu ao longo do tempo a criação dos já citados guias metodológicos em relação à aplicação do instrumento, documentos que acabaram exercendo a função de subsídio legal para a sua prática, conforme retrata o **quadro 7**.

Quadro 7 - Guias de AAE existentes na Inglaterra

INSTITUIÇÃO	GUIAS DE AAE
ODPM (2005)	<i>Sustainability appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents</i>
Department for Transport (2005)	<i>Strategic Environmental Assessment os Transport Plans and Programmes</i>
Environment Agency	<i>Environment Agency (England and Wales) (2005) online good practice guidelines.</i>
Environment Agency	<i>Environment Agency internal guide on carrying out SEA for Agency plans and programmes.</i>

Fonte: Therivel e Walsh (2006, apud Oppermann, 2012).

Segundo informações constantes do site oficial da agência ambiental do Reino Unido²⁷, são realizadas Avaliações Ambientais Estratégicas (AAE) dos planos e programas, em geral, por meio da atuação do profissional conhecido como “*plan maker*”, ou “*planner*”, a pessoa reconhecida pela Agência de Meio Ambiente como a responsável por fazer o planejamento da ação, informando se o plano ou programa é suscetível de conduzir a efeitos ambientais significativos.

5.9.3 A atuação do *planner*

A compreensão da atuação da figura do *planner* é elemento importante para a compreensão do funcionamento da AAE na Inglaterra. Discorrendo sobre sua efetiva atuação, Fischer (2003) ensina que a hierarquia no processo de tomada de decisão exerce um impacto sobre o papel do *planner* e seu desempenho na AAE, uma vez que, dependendo das tarefas a serem abordadas na PPP, o planejador deverá lidar com diferentes graus de conhecimento e de conflito, o que não é tarefa fácil, uma vez que a AAE tem por escopo ser totalmente integrada, considerando tanto os aspectos ambientais quanto sócio-econômicos.

Neste contexto, segundo o autor, os planejadores devem tentar assegurar a representatividade de todos os principais pontos de vista, equalizando informações entre os membros do grupo e criando condições para que o poder do argumento se sobreponha a

²⁷ Disponível em <http://www.environment-agency.gov.uk/research/library/consultations/65541.aspx>

interesses ilegítimos ou baseados em alguma hierarquia pré-existente, através da defesa de valores e normas, em consonância com as políticas formuladas em nível superior. Ainda segundo Fischer (2003, p. 167) “o planejador deve ser encorajado a agir como um mediador em situações políticas, como um advogado em situações do plano e como técnico em situações de programa”.

Por fim, salienta que o papel do planejador pode ser definido em estreita ligação com o grau de probabilidade de comunicação em AAE. Isto sugere que quanto mais direcionado for um determinado processo de tomada de decisão, menos provável será o planejamento da comunicação da AAE e intervenção no sentido de se promover o bem comum. Neste contexto, o planejador deve ser encorajado a agir como um mediador em situações políticas, como um advogado em situações de planejamento e como técnico em situações de programa.

A **figura 14** retrata através de fases sistemáticas, as relações de conflito, comunicação e conhecimento necessários ao papel do planejador e a etapa hierárquica do processo de decisão, segundo a linha de argumentação adotada pelo autor, que incluem as etapas de *screening*, *scooping*, avaliação de impacto, participação/consulta, monitoramento e *follow-up*.

Figura 14 - Características da Hierarquia do processo de decisão e AAE

Fonte: Modificada a partir de Fischer (2003)

Portanto, resta claro que o processo de AAE realizado na Inglaterra, bem como em todo o Reino Unido é realizado por equipes de consultores independentes que trabalham sob a responsabilidade da entidade que desenvolve o Plano (conforme exigência da Diretiva AAE), em estreita colaboração com as autoridades responsáveis pelo planejamento.

O Reino Unido foi o precursor em lidar com aspectos práticos da elaboração de planos já em conformidade com os requisitos da Diretiva AAE. Na Inglaterra, os planos de transportes locais foram os primeiros a serem objeto de AAE, pois o início do seu ciclo de planejamento coincidiu com a entrada em vigor da Diretiva AAE em 2004, ocasião em que tais planos incluíam rotas de transporte para todos os bairros da grande Londres e planos de transporte para os Municípios. Em seguida vieram os planos de uso da terra e planos de resíduos elaborados pelas autoridades locais. Assim, gradualmente, os planos regionais e nacionais em setores como água, uso da terra, energia e transportes preparados por órgãos centrais do governo foram objeto de AAE. No caso dos planos de uso do solo locais e regionais na Inglaterra e no País de Gales, a AAE foi realizada como parte de uma avaliação de sustentabilidade, que atende simultaneamente não somente os requisitos da Diretiva AAE, mas também considera a dimensão econômica e social do desenvolvimento sustentável. (WEST *et al.*, 2011, p. 08)

Segundo informações constantes do site oficial do Reino Unido, a consulta pública é uma parte importante do processo de AAE, pautada na premissa de que deve ser dada a oportunidade à população de participar de forma “rápida e eficaz” do processo em seus vários estágios. Os formuladores de políticas são obrigados a envolver as autoridades legais de consulta em fases cruciais, além de publicar um relatório ambiental em cada etapa do plano, programa ou estratégia, para proporcionar a participação popular. Este cenário é retratado pela **figura 15**, que apresenta a relação entre as principais etapas da AAE com seus respectivos procedimentos de consulta pública na Escócia, também aplicável ao contexto inglês.

Figura 15 - Visão geral do processo de AAE

Fonte: Adaptado a partir do site oficial

Não obstante a informação oficial que prevê ampla participação popular no processo, Oliveira, Montañó e Souza (2009) relatam que “o Reino Unido não garante vínculo de participação da sociedade no processo de AAE, exceto por representatividade ou quando as diretrizes de utilização do recurso ambiental assim o explicitarem” e complementam:

Therivel e Walsh (2006) identificaram em AAEs realizadas no Reino Unido que, mesmo respaldados por argumentos técnicos, a grande maioria delas (81%) envolve julgamentos pessoais e opiniões subjetivas no processo e nas decisões. Novamente, conclui-se pela necessidade de reforçar os canais de participação da sociedade e de difusão da informação como condição essencial à aplicação da AAE no processo decisório de planejamento e gestão (OLIVEIRA, MONTAÑO e SOUZA, 2009)

Em relação à aplicação do instrumento, Fischer (2010) aponta que atualmente na Inglaterra a AAE se aplica em níveis regionais e locais, sendo que seu estudo pode ser

conduzido tanto pela autoridade proponente quanto pelos grupos acadêmicos ou ainda consultorias privadas.

De acordo com Oppermann (2012), “de uma maneira geral, as instituições responsáveis pelas AAEs na Inglaterra são determinadas conforme a escala de aplicação (regional, local), a tipologia (setores responsáveis) e os órgãos que o estudo abrange (órgãos envolvidos/ interessados), como retratado na **figura 16**.

Figura 16 - Procedimento administrativo segundo a regulamentação Inglesa da avaliação ambiental de Planos e Programas, 2004.

Fonte: Oppermann (2012, p. 54).

Ainda segundo a autora, a utilização da AAE na Inglaterra vem evoluindo ao longo dos últimos anos, à medida que o instrumento vem exercendo o papel de suprir lacunas existentes no processo de planejamento, sendo identificadas questões que ainda carecem de uma atenção especial, tais como a participação popular e monitoramento (realizado muitas vezes em desacordo com os pressupostos da AAE).

5.10 Portugal

5.10.1 Aspectos gerais

Portugal é um país localizado ao longo da costa atlântica da Península Ibérica, da qual ocupa um sexto, no perímetro sudoeste da Europa. O território português ocupa uma área total de 92 090 km², fazendo fronteira ao norte e ao leste com a Espanha e ao sul e oeste sendo banhado pelo oceano Atlântico, sendo a nação europeia mais próxima do ocidente.

Sua ocupação se deu durante o período neolítico através dos povos pré-celtas e celtas, dando origem aos povos cinetes, galaicos e lusitanos. O território foi incorporado ao domínio do império romano no ano 45 a.C., situação que permaneceu consolidada até 406 d.C., quando ocorreu a queda do império romano e o território foi ocupado por povos germânicos, sendo que no ano 711 o país foi conquistado pelos mouros.

Em 1139, durante a reconquista cristã, foi fundado o Reino de Portugal a partir do condado Portucalense, nascido entre os rios Minho e Douro. A estabilização das suas fronteiras em 1297 tornou Portugal o país europeu com as fronteiras mais antigas. Como pioneiro da exploração marítima na Era dos Descobrimentos, o reino de Portugal expandiu os seus territórios entre os séculos XV e XVI, estabelecendo o primeiro império global da história, com possessões em África, na América do Sul, na Ásia e na Oceania.

Após um período caracterizado por transições de poder e governo, no ano de 1640 Portugal recuperou sua independência através de uma iniciativa da nobreza portuguesa que comandou um golpe de Estado culminando com a coroação de D. João IV como rei de Portugal, persistindo o regime monárquico até o ano de 1910, quando foi implantada a República portuguesa.

Portugal combateu na I Guerra Mundial ao lado dos Aliados, o que acabou por aprofundar a crise econômica que já assolava o país. Em 1926, uma ditadura militar derruba a primeira República e sete anos mais tarde surge o Estado Novo, marcado por uma ditadura corporativista autoritária que suprimiu liberdades democráticas essenciais, regime que

persistiu até o ano de 1974, quando uma revolução pacífica transformou o país, que passou do regime de ditadura para uma república democrática (ONU, 2013)²⁸.

Sua capital e centro econômico-cultural é Lisboa, cidade situada na margem direita do rio Tejo, principal destino turístico. A exemplo de outros países da Europa Ocidental, a economia de Portugal é baseada em serviços; a atividade fabril constitui uma parte significativa da produção, enquanto a produção agrícola é relativamente menor, representando menos de 3% da produção.

No início do século 21 o crescimento econômico elevou a renda e consequentemente os padrões de vida, promovendo ainda a redução do desemprego. Desde a adesão de Portugal à União Europeia (EU), grandes fluxos de fundos estruturais, além de capital privado e investimentos diretos estimularam o desenvolvimento do país, o que não foi o bastante para livrar Portugal de ser atingido pela crise da zona do euro em 2009, levando o país a um período de instabilidade econômica sem precedentes, fazendo com que no ano de 2011 a UE e o Fundo Monetário Internacional autorizassem uma espécie de “pacote de resgate a Portugal”, injetando cerca de cento e dezesseis milhões dólares na economia portuguesa (BRITANICA, 2013).

De acordo com dados constantes da biblioteca virtual do site oficial da CIA Central de Inteligência Norte-Americana – (2013)²⁹, atualmente Portugal é considerado um país desenvolvido, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,909, considerado como *muito elevado*³⁰, em virtude dos critérios estabelecidos que consideram 1 como nível máximo. Essa classificação leva em consideração aspectos como *renda per capita*, grau de educação e expectativa de vida das populações.

Além disso, o país é classificado na 19.^a posição em qualidade de vida, tem um dos melhores sistemas de saúde do planeta e é também uma das nações mais globalizadas e pacíficas do mundo, sendo membro da Organização das Nações Unidas (ONU), da UE (União Europeia), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

²⁸

Disponível em http://www.missionofportugal.org/mop/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=70

em

²⁹ Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/appendix/appendix-b.html>

³⁰ IDH acima de 0,9 corresponde a países com desenvolvimento humano muito elevado.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, em relação às liberdades fundamentais para o ser humano, Portugal é visto como um Estado plenamente democrático, atingindo um índice de alfabetização de 95% de seus cidadãos (ALVES JR, 2013).

Ainda de acordo com o autor, segundo a Organização das Nações Unidas, a expectativa de vida gira em torno de 78 anos, sendo 75 anos para os homens e 81 anos para as mulheres.

5.10.2 Cenário Político

Portugal é uma república desde 1910 e a exemplo do Brasil, sua lei maior é a Constituição, datada de 1976 e que foi objeto de algumas revisões em seu texto ao longo de sua existência.

Em um período anterior (1933 a 1974) o país foi governado com base em um regime autoritário conhecido como Estado-Novo ou Salazarismo, em alusão a António de Oliveira Salazar, fundador e líder do regime político ditatorial que assolou o país por mais de quatro décadas.

Nos termos da atual Constituição, a República Portuguesa é um Estado Democrático de Direito, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão, no respeito e garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais.

A Constituição da República³¹ consagra um regime semi-presidencialista (em que o poder executivo é dividido entre um presidente e um primeiro-ministro), estruturado segundo as regras de democracia representativa. A soberania é exercida por quatro órgãos de acordo com os princípios da divisão de poderes: o Presidente da República, a Assembléia da República, o Governo e os Tribunais.

Segundo Miranda (2002), o sistema constitucional português é de caráter normativo, em virtude da existência de uma consciência constitucional que favorece a obediência e o respeito à Constituição, tanto por governantes quanto por governados. Em

³¹ Elaborada em 1975 pela Assembléia Constituinte, promulgada pelo Presidente da República a 2 de Abril de 1976, e posteriormente revista quatro vezes, a última das quais em Novembro de 1997.

razão disso, os direitos e garantias individuais e coletivas, assim como os direitos sociais e democráticos vêm sendo exercidos de acordo com as necessidades das pessoas e dentro das capacidades do Estado e da própria sociedade.

O Presidente da República é o Chefe de Estado, eleito mediante sufrágio universal direto e secreto para um mandato que tem a duração de cinco anos (permitida uma única reeleição consecutiva), incumbindo-lhe representar a República Portuguesa, garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas sendo, por inerência, o Comandante Supremo das Forças Armadas.

O Parlamento de Portugal é constituído por uma Câmara única, designada Assembléia da República, sendo por determinação constitucional o principal órgão de soberania, responsável por exercer o Poder Legislativo e que corresponde ao órgão de representação de todos os cidadãos portugueses, competindo-lhe, ainda, vigiar o cumprimento da Constituição e das demais leis, assim como apreciar os atos do Governo e da Administração. É composta por um mínimo de 230 deputados, eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, para um mandato com uma duração de 04 anos.

Dentre as funções dos deputados que compõem o parlamento unicameral da Assembléia da República Portuguesa, incluem-se obrigações como debater e votar sobre legislação que autorize o governo a aumentar as receitas, bem como referendar as leis aprovadas pelos legislativos das regiões autônomas, além de demitir o governo (representado pela pessoa do Primeiro Ministro) nos casos legalmente previstos.

Segundo informações do site oficial da Assembléia da república Portuguesa (2013)³², suas regras de funcionamento, direitos e deveres de seus membros, bem como a atribuição de competências são definidos pela Constituição, pelo seu Regimento interno e o Estatuto dos Deputados, garantindo as relações de separação de poderes e interdependências relativamente aos outros órgãos de soberania. Além da função primordial de representação, compete ainda à Assembléia assegurar a aprovação das leis fundamentais da República e a vigilância pelo cumprimento da Constituição, das leis e dos atos do Governo e da Administração.

O Governo é chefiado pelo primeiro-ministro³³, que é, por regra, o líder do partido mais votado em cada eleição legislativa, sendo convidado pelo presidente da República para

³² Disponível em <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/default.aspx>

³³ Cargo atualmente ocupado por Pedro Passos Coelho, do Partido Social Democrata.

formar governo através de nomeação, a quem também compete nomear e exonerar os demais Ministros, mediante proposta do primeiro-ministro.

Em relação ao governo local, Portugal tem três níveis de governo abaixo do nível nacional: municípios, distritos e paróquias.

O nível mais baixo inclui as paróquias (denominadas também de freguesias)³⁴, que através de sufrágio direto e secreto elegem sua Assembléia (chamada de Assembléia de Freguesia), responsável por nomear o seu próprio Poder Executivo, denominado Junta de Freguesia.

O segundo nível é composto pelos municípios (Concelhos)³⁵, que incluem áreas urbanas e rurais dentro de seus limites territoriais. Cada município tem uma Assembléia Municipal, composta pelos presidentes dos conselhos de administração das paróquias constituintes e igual número mais um dos membros eleitos diretamente, além de uma Câmara Municipal (órgão executivo do município) e um Conselho municipal (órgão consultivo através do qual os pontos de vista de organizações sociais, culturais, profissionais e econômicas dentro do município são transmitidos para a câmara municipal).

Acima dos municípios encontram-se os 18 distritos, número que chega a 20 incluindo-se Madeira e Açores, cada uma com um governador civil nomeado.

A constituição de 1976 criou regiões administrativas, fazendo com que o governo elaborasse planos para subdividir o país. No entanto, no início do século 21 nenhum sistema havia sido implementado, após a negativa oriunda de um referendo nacional ocorrido em 1998. Portanto, visando simplificar a implementação e administração dos programas da UE, o governo criou um sistema que consiste em cinco regiões para o continente: Norte, Central, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Os arquipélagos da Madeira e dos Açores são considerados regiões autônomas (dotadas de governo próprio com gabinete e presidente, com o Legislativo exercido pela Assembléia Regional, além de administração autônoma) que possuem um estatuto especial concedido na Constituição de 1976, em reconhecimento da sua singularidade geográfica, econômica, social e cultural, além de suas aspirações históricas para uma maior independência.

Em relação ao processo político, todos os cidadãos portugueses que possuem 18 anos completos estão aptos a votar. Em Portugal os assentos são distribuídos aos partidos e

³⁴ Atualmente correspondem a aproximadamente 4.000.

³⁵ Atualmente correspondem a aproximadamente 300.

por esta razão os eleitores votam para as listas do partido, ao invés de votarem para os candidatos individuais, respeitando-se a representação proporcional em círculos multiterminais. Embora Portugal utilize um sistema proporcional, duas partes são dominantes: o Partido Socialista, de centro-esquerda e o Partido Social Democrata de centro-direita, havendo ainda partidos menores, como o Partido Conservador Popular (Partido Popular) e partidos comunistas e ecologistas.

Os eleitores portugueses (incluindo os cidadãos da UE que vivem em Portugal) também elegem deputados para o Parlamento Europeu, órgão legislativo da UE. Em Portugal, o direito de voto foi concedido às mulheres no ano de 1931, sendo que atualmente constituem um quarto dos membros da Assembléia da República.

5.10.3 Cenário Jurídico

De acordo com o nº 1 do artigo 202 da Constituição Portuguesa, bem como disposição da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais, o Poder Judiciário de Portugal administra a justiça em nome do povo e a exemplo do modelo brasileiro é formalmente independente dos poderes executivo e legislativo.

Para Silva (1997), embora o Estado Português seja um Estado unitário, a organização dos tribunais (regulada pelo artigo 209 da Constituição do país) que os elenca por meio de categorias reveste-se de alguma complexidade.

O diploma constitucional estabelece sete categorias de Tribunais, que se dividem da seguinte forma: Tribunal Constitucional (dotado de competência de interpretar a Constituição e fiscalizar a conformidade das leis com as suas disposições); Supremo Tribunal de Justiça; Tribunais Judiciais arbitrais de Primeira Instância (Tribunais de comarca) e de Segunda Instância (Tribunais da Relação compostos por juízes chamados de desembargadores); Supremo Tribunal Administrativo; Tribunais Administrativos e Fiscais (Tribunais Centrais Administrativos); Tribunal de Contas e Tribunais Militares.

Das categorias de Tribunais mencionadas (independentes entre si e com estrutura própria), os Tribunais Judiciais, os Tribunais Arbitrais, o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas formam o sistema judiciário português.

O país está dividido em várias dezenas de circuitos (ou círculos) judiciais, acima do qual existem quatro distritos regionais.

A divisão judiciária comporta três instâncias: a primeira instância é composta pelos Tribunais de Comarca, que possuem competência genérica para decidirem sobre todas as questões, qualquer que seja a sua natureza; a segunda instância compõe-se pelos Tribunais de Relação (são quatro em todo o país: Porto, Coimbra, Évora e Lisboa) e a terceira instância pelo Supremo Tribunal de Justiça, órgão máximo da justiça portuguesa conforme abordado na sequência.

Os Tribunais de Comarca são dotados de competência comum em matéria cível e Criminal, exercendo sua jurisdição em todas as áreas não abrangidas por Tribunais com competência específica, atuando em questões civis, criminais e oriundas de relações trabalhistas (SILVA, 1997).

Há ainda Tribunais com competência específica para o julgamento de determinadas matérias, conforme previsão do artigo 211, nº 2 da Constituição³⁶. Segundo o artigo 56 e seguintes da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, os Tribunais Especializados são os seguintes Tribunais: Cíveis, Criminais, de Instrução Criminal, Família, Menores, Trabalhistas, Execução das penas, Marítimos e de Recuperação de empresas e falências.

Em relação às instâncias judiciais, o Supremo Tribunal de Justiça (sediado em Lisboa) corresponde ao órgão superior, administrado por um Presidente e dois Vice-Presidentes (contando com 60 juízes conselheiros) dotado de competência para julgar delitos praticados pelo Presidente da República, pelo Presidente da Assembleia da República, pelo primeiro ministro, pelos juízes Conselheiros, juízes dos tribunais de Relação e magistrados do Ministério Público no exercício de suas funções, além de ser o órgão judicial responsável pela uniformização da jurisprudência e julgamento de recursos judiciais.

Criado na revisão constitucional de 1982, o Tribunal Constitucional é um órgão autônomo composto por 13 juízes (sendo dez eleitos pela Assembleia da República e três

³⁶ Assim dispõe o Artigo 211 da Constituição de Portugal sobre as competência e especialização dos tribunais judiciais:

1. Os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais.
2. Na primeira instância pode haver tribunais com competência específica e tribunais especializados para o julgamento de matérias determinadas.
3. Da composição dos tribunais de qualquer instância que julguem crimes de natureza estritamente militar fazem parte um ou mais juízes militares, nos termos da lei.
4. Os tribunais da Relação e o Supremo Tribunal de Justiça podem funcionar em secções especializadas.

juízes escolhidos entre seus pares) que possuem mandato único de nove anos, tendo a função específica e exclusiva de decidir acerca da constitucionalidade das leis e dirimir conflitos entre outros tribunais em matéria de inconstitucionalidade. A **figura 17** retrata a organização Judiciária de Portugal.

Figura 17 - Organização Judiciária de Portugal

Fonte: Extraída do site oficial da República Portuguesa.

Em Portugal o Ministério Público é um órgão autónomo composto pela Procuradoria Geral da República (seu órgão superior), as Procuradorias Gerais Distritais e as Procuradorias da República, regido por estatuto próprio, cujos membros são denominados de magistrados, ao contrário da nomenclatura que vigora no sistema judicial brasileiro, destinada exclusivamente aos juízes.

Trata-se de um órgão dotado de competência de atuação abrangente, cabendo ao mesmo exercer a ação penal (sempre orientado pelo princípio da legalidade), patrocinar a defesa dos direitos dos trabalhadores, dirigir a investigação criminal e fiscalizar a constitucionalidade dos atos normativos.

Assim como no Brasil, o Poder Judiciário Português está alicerçado em princípios constitucionais, em especial o princípio da igualdade, em suas concepções material e formal. Nas decisões proferidas pelos juízes e tribunais, exige-se especial atenção na aplicação deste princípio, norteador dos rumos da justiça no país.

Já em meados da década de 80, no Acórdão nº 14/84, de 08 de fevereiro de 1984, proferido pelo Tribunal Constitucional Português (Diário da República, 2ª série, n. 108, pág. 4189), tal princípio era contemplado claramente: O princípio da igualdade não deve nem pode ser interpretado em termos absolutos, impedindo nomeadamente que a lei discipline diversamente quando diversas são as situações que o seu dispositivo visa regular (ZAHLOUTH JÚNIOR, 1997).

Neste mesmo sentido, o Ac. nº 126/84, de 12 de Dezembro de 1984: "O princípio da igualdade não só autoriza como pode exigir desigualdades de tratamento, sempre que, por motivo de situações diversas, um tratamento igual conduzi-se a resultados desiguais".

Nos Estados portugueses, a hierarquia das leis é muito semelhante ao modelo brasileiro, em que as leis consideradas mais importantes prevalecem sobre as demais, apresentando-se esta estrutura da seguinte forma, em graus hierárquicos decrescentes: Lei Constitucional; Revisão Constitucional; Tratado internacional; Lei ordinária; Decreto-Lei; Decreto regional; Decreto regulamentar; Decreto regulamentar regional; Resolução do Conselho de Ministros; Portaria; Despacho e Postura.

Os Tribunais do país exercem a justiça em nome dos cidadãos, defendendo seus direitos e interesses, zelando pela legalidade democrática e atuando com ênfase na mediação de os conflitos de interesses.

5.10.4 Cenário Ambiental

Localizado no extremo oeste da Europa, Portugal é uma nação considerada pobre em termos de recursos naturais, embora a gestão ambiental e o controle de poluição sejam setores considerados primordiais, marcado por uma série de progressos internacionais em relação às questões ambientais, na busca de um meio ambiente mais limpo e sustentável.

Na década de 90, o país passou por um período de acelerado crescimento econômico e estrutural, com um aumento substancial de investimento nos setores público e

privado, inclusive em relação à infra-estrutura ambiental, caracterizando-se pelo surgimento de planos de ação operacionais em nível estratégico em relação à gestão ambiental, em especial no que diz respeito a um sistema de ordenamento do território nos planos nacional, regional e local. Em decorrência desse processo houve um progresso significativo em relação à integração das preocupações ambientais nos níveis de tomada de decisão estratégica, de planejamento e em relação à elaboração de políticas. (OECD, 2001).

Não obstante este quadro, marcado por desenvolvimentos em relação à questão ambiental no país, os esforços de Portugal ainda são fracos e insuficientes no sentido de reduzir sobre o meio ambiente os efeitos decorrentes das pressões oriundas do crescimento econômico, como geração de resíduos, tráfego de automóveis, emissões de CO₂ e eficiência energética aquém do esperado. (OECD, 2001).

Segundo Schmidt (2005), ao longo de suas quatro décadas de existência, a política ambiental portuguesa caracterizou-se por alguns arranques e muitos revezes, pois sempre que o país se encontra em período de crise, a pasta do meio ambiente é uma das primeiras a entrar em um chamado “contra-ciclo”, em virtude de encolhimento da administração e ataque direto aos recursos naturais.

De acordo com a autora, esse quadro se agrava em decorrência de agendas recorrentes dos governos eleitos, cada um com suas prioridades, que vem de forma sucessiva procrastinando a decisão relativa a temas essenciais como saneamento básico, poluição dos rios, uso e ocupação do solo agrícola e de áreas naturais, fazendo com que as ações necessárias componham uma espécie de “agenda adormecida”.

Assim como ocorre em outras áreas do direito português, o Governo e o Parlamento (que representa o poder legislativo, eleito a cada quatro anos) são os principais legisladores em matéria ambiental.

Atualmente o país conta com uma grande quantidade de atos legislativos em matéria ambiental em decorrência de sua adesão ao enquadramento legal aplicável à comunidade europeia, o que faz com que a maioria de seus atos legislativos seja resultados da regulamentação de normas gerais oriundas da própria comunidade europeia.

O principal diploma legislativo ambiental de Portugal é a Lei de Bases do Ambiente (Decreto lei n° 11 de 07 de Abril de 1987), sendo o primeiro documento legal a estabelecer a base para uma política ambiental em Portugal, nos termos dos artigos 9º, alínea “e” e 66º da Constituição, que assim dispõem, respectivamente:

Art. 9º - São tarefas fundamentais do Estado:

“e” - Proteger e valorizar o patrimônio cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;

Art. 66º - Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:

- a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
- b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-econômico e a valorização da paisagem;
- c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e Sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
- d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;
- e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas;
- f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito setorial;
- g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;
- h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida (Decreto lei nº 11 de 07 de Abril de 1987).

O artigo 2º da lei de Bases do Ambiente guarda similaridade com o artigo 225 da Constituição Federal Brasileira, conforme apresentado no **quadro 8**.

Quadro 8 - Similaridades entre os principais dispositivos constitucionais ambientais de Brasil e Portugal.

Art. 2º da lei de Bases do Ambiente de Portugal	Artigo 225 da Constituição Federal Brasileira, “caput”
Todos os cidadãos têm direito a um meio ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias, promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual, quer coletiva	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.

Fonte: Elaborado pelo autor

De acordo com informações do site oficial da Agência Portuguesa do Ambiente (2013)³⁷, o órgão é o principal ente governamental relacionado às questões ambientais no país, tendo por objetivos “propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas setoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim, tendo em vista um elevado nível de proteção e de valorização do ambiente e a prestação de serviços de elevada qualidade aos cidadãos”.

A Agência estabeleceu ainda cinco objetivos estratégicos a serem atingidos: (i) aumentar o nível de proteção, recuperação e valorização dos ecossistemas; (ii) aumentar o nível de proteção de pessoas e bens face a situações de risco; (iii) melhorar o conhecimento e a informação sobre o ambiente; (iv) reforçar a participação pública e assegurar o envolvimento das instituições e (v) garantir a excelência no desempenho das competências atribuídas.

Para desempenhar essa função e visando alcançar os objetivos propostos, o órgão se utiliza de políticas específicas e instrumentos de gestão, conforme retrata a **figura 18**, apresentada na sequência:

³⁷ Disponível em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=5&subref=633>

Figura 18 - Políticas e Instrumentos da APA

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do site oficial da APA

Assim como ocorre no Brasil, em Portugal há uma regulamentação legal que disciplina o exercício de atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, condicionando-as a um processo de licenciamento ambiental, visando identificar as melhores opções quanto à localização e condições de operações de instalações industriais como uma forma de integrar as questões ambientais no contexto industrial do país.

Assim, é necessário que o Poder Público expeça uma licença para a instalação de atividades que, devido à sua natureza possam causar danos ao meio ambiente. A exemplo do que dispõe o Decreto 01/86 do CONAMA na estrutura jurídica ambiental brasileira, em Portugal a Portaria 744-B de 19 de Agosto de 1993 define as diversas classes de atividades industriais de acordo com os riscos potenciais que tais atividades representam para o ambiente e a saúde pública.

O artigo 2º do Decreto Lei nº 109 de 15 de Março de 1991, ao disciplinar o exercício das atividades industriais e o regime de sua compatibilização com as questões ambientais, estabelece as definições que considera relevantes, expostas no quadro apresentado a seguir:

Quadro 9 - Principais definições relacionadas ao exercício de atividades industriais no âmbito do ordenamento jurídico ambiental de Portugal

TIPO DE ATIVIDADE	DEFINIÇÃO
Atividade Industrial	Qualquer atividade que conste da tabela a ser aprovada por portaria dos Ministros da Agricultura e da Indústria e Energia;
Estabelecimento Industrial	Todo o local onde seja exercida, principal ou acessoriamente, por conta própria ou de terceiros, qualquer atividade industrial, independentemente da sua dimensão, do número de trabalhadores, equipamento ou outros fatores de produção;
Industrial	Pessoa singular ou coletiva que seja proprietária ou requeira a instalação de um estabelecimento industrial ou que nele exerça em seu próprio nome atividade industrial;
Estudo de Impacto Ambiental	Estudo sob responsabilidade do proponente, contendo informações sobre o projeto, zona afetada e conjunto de alterações significativas, provocadas por esse projeto a curto ou a longo prazo, sobre o ambiente, nas suas componentes biofísicas, econômicas, sócio-culturais e humanas e suas inter-relações;
Autoridade técnica de riscos industriais graves (ATRIG)	Autoridade nacional competente para efeito de aplicação dos normativos comunitários em matéria de riscos industriais graves e funciona na dependência do membro do Governo responsável pela área do ambiente.

TIPO DE ATIVIDADE	DEFINIÇÃO
Entidade coordenadora	Entidade do Ministério da Agricultura ou do Ministério da Indústria e Energia a quem compete a coordenação do processo de licenciamento, de instalação, alteração e laboração de um estabelecimento industrial e, bem assim, a emissão de licença de laboração;
Entidades fiscalizadoras	Entidades a quem compete a fiscalização do cumprimento das regras disciplinadoras do exercício de atividade industrial, em especial as entidades intervenientes no processo de licenciamento da instalação, alteração e laboração de um estabelecimento industrial.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do site oficial da APA

5.11 AAE em Portugal

A aplicação da AAE em Portugal passou por um processo de evolução ao longo do tempo até chegar no nível em que se encontra atualmente. Icon (2001) relata que há quinze anos, Portugal se caracterizava por uma fraca integração das questões ambientais nas tomadas de decisões estratégicas, apresentando como principais obstáculos a falta de procedimentos claros de avaliação ambiental, orientações, indicadores, uma limitada integração dos princípios voltados ao desenvolvimento sustentável e uma ausência de comunicação entre o proponente, o órgão de decisão e o Conselho de Desenvolvimento Sustentável, quadro agravado ainda pela falta de mecanismos de comunicação horizontal e vertical entre as autoridades setoriais nos processos de tomada de decisão.

Em seu site oficial a Agência Portuguesa do Ambiente lista 05 objetivos estratégicos a serem sistematicamente perseguidos: (i) Aumentar o nível de proteção, recuperação e valorização dos ecossistemas, (ii) aumentar o nível de proteção de pessoas e bens face a situações de risco, (iii) melhorar o conhecimento e a informação sobre o ambiente, (iv) reforçar a participação pública e assegurar o envolvimento das instituições e (v) garantir a excelência no desempenho das competências atribuídas.

Para a consecução dos objetivos elencados, faz-se necessária a utilização de instrumentos de política ambiental dotados de efetividade e amparados por uma legislação

que contemple procedimentos e abordagens estratégicas capazes de promover a integração entre meio ambiente, sociedade e economia. Tais abordagens estratégicas partilham, em geral, quatro características comuns:

[...] (i) consideram cenários de futuro e opções alternativas de desenvolvimento, (ii) estabelecem caminhos possíveis considerando prazos alargados e uma visão de futuro, (iii) concentram-se em poucos objetivos prioritários, e (iv) revêem a estratégia proposta em períodos cíclicos e curtos, função da dinâmica do contexto. Uma estratégia é flexível e vulnerável (pode mudar com facilidade face a pressões externas) e caracteriza-se por fortes contextos de incerteza (PARTIDÁRIO, 2007, p. 23).

Em consequência, a avaliação ambiental de planos e programas tornou-se um procedimento obrigatório no país desde a publicação do Decreto-Lei nº 232/2007 que consagrou no ordenamento jurídico de Portugal os requisitos legais europeus estabelecidos pela Diretiva nº 2001/42/CE.

5.11.1 Enquadramento legislativo

Como mencionado, o Decreto-Lei nº 232/2007 estabeleceu as diretrizes legais utilizadas como referência por Portugal para a aplicação da AAE no país, mantendo-se vigentes as normas pré-existentes relacionadas aos instrumentos aplicáveis às políticas de ordenamento do território e urbanismo (gestão territorial), passando por um processo de adequação e ajuste às exigências da AAE, cujo objetivo consiste em estabelecer um nível elevado de proteção ambiental e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista à promoção do desenvolvimento sustentável.

De acordo com o Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica (orientações metodológicas) publicado em 2007 pela Agência Portuguesa do Ambiente sob a coordenação da pesquisadora Maria do Rosário Partidário, a Avaliação ambiental corresponde ao momento em que se realiza a identificação, descrição e avaliação dos eventuais efeitos significativos e causadores de degradação ambiental que a ação interventora possa produzir no ambiente, sendo realizada durante um procedimento de preparação e elaboração do plano ou programa, sempre culminando na elaboração de um relatório e na realização de consultas e a ponderação dos resultados, que são obtidos na decisão final sobre o plano ou programa, com posterior divulgação pública.

Ainda segundo o guia mencionado, o Relatório ambiental corresponde a um relatório final, onde são apresentados os resultados da AAE, com as devidas ponderações sobre os efeitos do plano ou programa no meio ambiente, levando-se em consideração seus principais objetivos e suas relações com outros planos e programas pertinentes e com objetivos de proteção ambiental, os problemas ambientais pertinentes, as características ambientais e eventuais efeitos significativos relativamente a biodiversidade, população, saúde humana, fauna, flora, solo, água, atmosfera, fatores climáticos, bens materiais, patrimônio cultural (incluindo arqueológico e arquitetônico), paisagem, bem como a inter-relação entre todos os fatores mencionados.

O documento prevê ainda que a definição do conteúdo da avaliação ambiental é de incumbência das entidades responsáveis pela elaboração do plano ou programa, definindo o alcance e o nível de pormenorização da informação a serem disponibilizadas, através de consultas às entidades responsáveis, que emitirão pareceres num prazo de 20 dias.

Com relação ao Relatório Ambiental, este é disponibilizado pelas entidades responsáveis pela elaboração do Plano ou Programa para consulta às autoridades dotadas de responsabilidade ambiental específica (Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Instituto da Água, Administrações de Região Hidrográfica, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, autoridades de saúde e municípios da área abrangida pelo plano ou programa), além de instituições e especialistas de reconhecido mérito e finalmente ao público, num prazo não inferior a 30 dias, para obtenção prévia de observações sobre a ação interventora.

No que tange às consultas transfronteiriças, quatro anos após sua efetiva entrada em vigor, o Decreto-Lei nº 232/2007 foi alterado pelo Decreto-Lei nº 58/2011, que estabeleceu a obrigação de divulgação da fundamentação da decisão relativa aos efeitos significativos de determinado plano ou programa, bem como a previsão de que a informação relativa ao plano ou programa aprovado e à respectiva declaração ambiental passe a incluir, também, as autoridades consultadas, bem como os Estados membros que possam vir a ser afetados pelo plano ou programa, referendando os princípios consagrados na Convenção de Espoo.

Portanto, visando atender as exigências de cooperação internacional relacionada aos efeitos transfronteiriços dos Planos e Programas (além das políticas e legislação no ambiente e saúde), o Decreto-Lei nº 13/2012, de 25 de Junho de 2012 recepcionou o

Protocolo relativo à AAE no contexto transfronteiras assinado em Kiev em 21 de maio de 2003³⁸.

As entidades responsáveis pelo Plano ou Programa levam em consideração todas as informações constantes do Relatório Ambiental que possam influenciar na decisão final, informando-a à APA através do documento intitulado Declaração Ambiental, onde justifica a forma como as considerações ambientais e os resultados da consulta pública foram integrados e considerados no plano ou programa, bem como as medidas de monitoramento previstas, disponibilizando essa declaração ao público.

A **figura 19** descreve a ligação entre as etapas descritas, desde a formulação dos objetivos até a formulação da declaração Ambiental:

³⁸ Portugal é Parte na Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais Num Contexto Transfronteiras, adotada no âmbito das Organização das Nações Unidas, em Espoo, em 25 de Fevereiro de 1991, aprovada pelo Decreto n.º 59/99, de 17 de Dezembro, publicado no Diário da República, 1.ª série -A, n.º 292, tendo depositado o instrumento de ratificação em 6 de Abril de 2000, conforme Aviso n.º 186/2000, publicado no Diário da República, 1.ª série -A, n.º 226, de 29 de Setembro de 2000.

Figura 19 - Procedimento definido no Decreto-Lei n.º 232/2007 e a sua ligação aos processos de planeamento em Portugal.

Fonte: PARTIDÁRIO (2007)

Ainda de acordo com o órgão ambiental português, assim como as demais legislações que passaram por um processo de transposição das diretrizes da Diretiva 2001/42/EC, a legislação portuguesa relacionada à AAE mostra-se muito flexível, apostando na transparência processual e nas responsabilidades das entidades que desenvolvem os planos ou programas, cabendo à Agência Portuguesa do Ambiente a tarefa de acompanhar a

aplicação da legislação e de divulgar as informações necessárias, além de atuar como interlocutora junto à Comissão Europeia.

De acordo com Coutinho *et al.* (2004), quando a avaliação ambiental se dá na fase inicial de um projeto (independentemente de ser um estudo prévio, anteprojeto ou projeto de execução), essa avaliação recebe a denominação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), processo que é regulada pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 03 de Maio. No entanto, se a avaliação ocorre em algum outro patamar anterior ao processo de tomada de decisão (política, plano ou programa), o estudo a ser desenvolvido é denominado Avaliação Ambiental Estratégica.

Para melhor contextualização da inserção da AAE na legislação de Portugal, é necessário mencionar o Decreto-Lei n.º 316/2007, que “possibilitou a adaptação dos procedimentos de AAE aos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), incorporando a análise sistemática dos efeitos ambientais dos planos nos respectivos procedimentos de elaboração, alteração e revisão” (SILVA, 2010).

Em outras palavras, ressalta o autor, o regime de AAE previsto no DL 232/2007 aplica-se subsidiariamente às disposições previstas no DL 316/2007, em tudo o que nele não esteja previsto de forma específica, técnica jurídica também utilizada pelo Brasil em relação às normas ambientais.

Segundo Partidário (2007), o DL 232/2007³⁹ não é somente um procedimento obrigatório que regula a avaliação ambiental de planos e programas em Portugal, mas também o documento legal responsável pela incorporação das diretrizes da Diretiva 42/2001/EC no âmbito interno da estrutura jurídica e político-institucional portuguesa, tendo ainda como função resguardar a aplicação da Convenção de Aarhus ocorrida em 1998 e que estabelece a participação popular na elaboração de planos e programas relacionados ao meio ambiente, assegurando a aplicação dos seguintes requisitos da Diretiva:

1 - preparação do relatório ambiental durante a elaboração dos planos e programas e antes da sua aprovação (Artigos 2º “a”; 5º, 1-3-5; 6º, 1 à 9; 7º, 1-3-6-8; 8º 1; 9º e 11º, 3);

³⁹ A autora enfatiza a necessidade de se separar conceitos metodológicos de requisitos legais, isto é, separar o instrumento AAE enquanto abordagem metodológica de natureza estratégica da obrigatoriedade legal estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 232/2007.

2 - consulta de entidades com responsabilidade ambiental sobre o alcance da avaliação ambiental (Artigos 2, “a”, 3º, 3-6; 7º, 1 à 9; 9º e 10º);

3 – Consultas transfronteiriças, sempre que o plano ou programa em elaboração seja suscetível de produzir efeitos significativos no ambiente de outro Estado membro da União Europeia ou sempre que quaisquer deles passível de ser afetado pelas ações o solicitar (Artigo 8º, 1 a 3);

4 - consulta de entidades e do público, e de estados-membros relevantes, sobre o conteúdo do relatório ambiental (Art. 7º, 8; 8º, 2 e 10º, 2);

5 - declaração da forma como as considerações ambientais e os resultados das consultas são integrados na decisão (Art. 10º, 1 e 2);

6 - monitorização dos efeitos ambientais dos planos e programas (Art. 11º, 1 à 3).

Partidário (2007)⁴⁰ sintetiza os principais aspectos positivos e negativos do DL 232/2007, conforme apresentado no **quadro 10**.

Quadro 10 - Decreto-Lei n° 232/2007 de 15 de Junho: os mais e os menos.

Mais	Menos
<ul style="list-style-type: none"> • Encoraja a avaliação de opções estratégicas • Avaliação Ambiental deve ser conduzida durante a elaboração de um plano ou programa e antes de sua aprovação. • Responsabilização da entidade proponente do plano ou programa. • Consulta prévia de entidades com responsabilidade ambiental sobre o alcance do relatório da avaliação ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplica-se a planos e programas que não são estratégicos (e. g. Planos de Pormenor, Planos de urbanização). • Orientação geral é para a produção de um Relatório Ambiental e não para a integração dos processos de planeamento e programação. • Requisitos para o relatório ambiental difíceis de concretizar para análises estratégicas. • Lista de fatores ambientais inclui fatores que nem sempre serão

⁴⁰ artigo publicado no Boletim APAI n° 09

Mais	Menos
<ul style="list-style-type: none"> • Procedimento evita a prática de bloqueio e demora sentida com a AIA. • Participação pública e institucional. • Aumenta a responsabilidade das instituições e da sociedade civil em estar atenta aos efeitos ambientais das decisões de planejamento e programação. • Inclui saúde no âmbito da avaliação ambiental 	<p>relevantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sugere que a avaliação ambiental de planos e programas e a AIA de projetos possam ser simultâneas (artigo 13º).

Fonte: Partidário (2007).

Dentre os aspectos positivos, a autora enfatiza a questão da responsabilização da entidade proponente do plano ou programa em relação quase todas as etapas do processo, passando pelas fases de execução, delimitação e logística aplicada permitem a divisão de responsabilidades à medida que não somente as instituições imbuídas de competência para as questões ambientais sejam envolvidas, mas também os cidadãos (possuem mecanismos de participação e consulta para verificarem se os interesses ambientais estão assegurados nos planos e programas) e a sociedade de uma forma geral. Além disso, “evita as dificuldades existentes com os procedimentos administrativos de AIA que bloqueiam e atrasam os processos de decisão por razões nem sempre razoáveis”.

Por outro lado, como aspecto negativo do DL 232/2007, finaliza tecendo uma crítica ao artigo 13, que trata da articulação do Decreto com o regime de avaliação de impacto ambiental de projetos, sugerindo a realização simultânea de avaliação ambiental de planos e programas e AIA de projetos, conforme prevê expressamente o texto legal:

“Os projetos sujeitos a avaliação de impacto ambiental nos termos do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro, enquadrados, de forma detalhada, em plano ou programa, devem, sempre que possível, ser objeto de avaliação simultaneamente com a avaliação ambiental do respectivo plano ou programa” (DL 232/2007, Art. 13).

A complexidade da eventual execução concomitante dos procedimentos reside na dificuldade de se contemplar as especificidades e pormenores de informações inerentes a cada caso, além do diferente aspecto temporal relativo a cada um dos processos de avaliação.

Hoedeman (2005) aponta ainda como um aspecto negativo o fato de que a proposta de transposição exclui planos de urbanização, sendo que tal exclusão não está em conformidade com o artigo 3.2, “a”, que se refere ao planejamento urbano⁴¹, colocando em risco os objetivos da AAE em virtude de um eventual manejo inadequado da terra e urbanização excessiva, duas das principais causas de problemas ambientais no país.

O autor afirma que Portugal vivencia esse problema devido ao fato de que o país não tem planejamento urbano real e sistematizado, o que torna ainda mais difícil o controle de edificações, especialmente fora das áreas protegidas.

5.11.2 Planos e Programas sujeitos à AAE

De acordo com as previsões constantes no Cap. I, Artigo 1 (item 2) do DL n° 69/2000, a exemplo do modelo brasileiro, a legislação portuguesa elenca o rol de atividades que obrigatoriamente devem se sujeitar à avaliação de impacto ambiental, previstas nos anexos I e II do instrumento legal.

Além de revogar toda a legislação anterior, o DL 69/2000 legitima todos os compromissos assumidos pelo Governo, no quadro da Convenção sobre Avaliação dos Impactos Ambientais sob o Contexto Transfronteiriço (Convenção de Espoo), recepcionada e aprovada pelo ordenamento jurídico português através do DL n.º 59/99, de 17 de Dezembro⁴².

Os demais documentos legislativos que completam o conjunto de instrumentos jurídicos do processo de AIA em Portugal são:

- Portaria n° 330/2001 de 2 de Abril que fixa as normas técnicas para a elaboração da Proposta de Definição de Âmbito (PDA), Estudo de Impacte Ambiental (EIA), Relatório de Conformidade Ambiental do Projeto de Execução (RECAPE), critérios

⁴¹ “Sob reserva do disposto no n° 3, deve ser efetuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas: a) Que tenham sido preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos (...)” – grifo nosso.

⁴² Artigo único do DL 59/99 de 17 de Dezembro: “Considerando a necessidade de melhorar os mecanismos de avaliação dos impactos provocados no ambiente por determinados projetos públicos ou privados com relevantes efeitos transfronteiras; nos termos da alínea “c” do n° 1 do artigo 197 da Constituição, o Governo aprova o seguinte decreto: Artigo único - É aprovada a Convenção sobre a Avaliação dos Impactos Ambientais Num Contexto Transfronteiras, concluída em 25 de Fevereiro de 1991 em Espoo (Finlândia), no âmbito da Organização das Nações Unidas, e assinada por Portugal em 26 de Fevereiro de 1991”.

para a elaboração de Resumos Não Técnicos do EIA (RNT) e estrutura dos Relatórios de Monitoramento;

- Despacho nº 11.874/2001, de 5 de Junho (2ª série), que define as aplicações informáticas dos ficheiros a serem disponibilizados pelos proponentes;
- Portaria nº 1067/2009 de 18 de Setembro que atualiza os valores das taxas a cobrar no âmbito do processo de AIA.

Em relação aos Planos e Programas sujeitos à AAE, a legislação não estabelece um rol taxativo dos PPs para os quais a utilização do instrumento é obrigatória, no entanto estipula regras para enquadrá-los em relação ao seu âmbito de aplicação, conforme demonstra a **figura 20**.

Figura 20 - Âmbito de aplicação da AAE aos Planos e Programas em Portugal
Fonte: Elaboração a partir do site oficial da APA

Sempre que houver a necessidade de se promover alterações nos PPs já abrangidos pelo rol constante do anexo do DL 69/2000 ou ainda em casos de outros PPs não previstos na citada lei, é necessário determinar se estes são suscetíveis ou não de produzirem efeitos significativos sobre o meio ambiente, através da aplicação de critérios (definidos no Anexo do DL nº 232/2007) que determinam o grau de significância e probabilidade de ocorrência desses

efeitos, levando-se em consideração as características do plano ou programa, dos impactos possíveis e da área suscetível de ser afetada (área de influência).

Se as alterações nos PPs não forem consideradas significativas ou as áreas abrangidas forem consideradas pequenas e sem qualquer interesse estratégico, é recomendável evitar-se a aplicação automática da AAE, após a devida fundamentação que comprove a inocorrência de prováveis efeitos significativos no meio ambiente.

Definição de responsabilidades

Em Portugal, por força de lei, cabe à entidade responsável pela elaboração do plano ou programa: (i) avaliar se o plano ou programa em questão é suscetível de se submeter à AAE; (ii) determinar o âmbito da AAE e o alcance e nível de pormenorização da informação que deverá constar no Relatório Ambiental, (iii) elaborar e submeter o plano ou programa à consulta, instruído com o respectivo Relatório Ambiental, (iv) elaborar a versão final do plano ou programa, bem como a respectiva Declaração Ambiental, disponibilizando-os publicamente na internet e informando as entidades consultadas, (v) avaliar e controlar os efeitos no ambiente da aplicação e execução do plano ou programa, a fim de corrigir os efeitos negativos imprevistos, divulgando eletronicamente os resultados desse controle com uma periodicidade de atualização no mínimo anual, e comunicando ainda os resultados à Agência Portuguesa do Ambiente, conforme retrata a **figura 21**.

Figura 21 - Principais etapas do processo de AAE em Portugal
 Fonte: Elaboração a partir de West; Borzuchowska ; Ferreira (2011)

Algumas orientações metodológicas para realização da AAE são fornecidas pelo já mencionado Guia de Boas Práticas, documento que se tornou um norteador das ações que conduzem ao processo de efetiva aplicação desse instrumento, visando apoiar os processos de avaliação de planos e programas, e abrindo novas perspectivas no sentido de reforçar a integração das questões ambientais numa fase precoce dos processos de decisão.

De acordo com o mesmo, levando-se em conta o processo de avaliação de impactos por si só, entendido como uma raiz comum da qual emergem a AAE e a AIA, são estabelecidas algumas diferenças entre ambas visando justificar a disparidade de tratamento metodológico atribuída a uma e a outra, conforme retrata o **quadro 11**.

Quadro 11 - Algumas diferenças fundamentais entre a AAE e a AIA

Em AAE	Em AIA
A perspectiva é estratégica e de longo prazo.	Perspectiva 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 projectos sujeitos a AIA são executados, uma vez assegurada a sua viabilidade ambiental.

Fonte: Partidário (2007, p. 24)

De acordo com Partidário (2007), a metodologia preconizada no Guia de Boas Práticas de AAE não deve ser entendida como um procedimento metodológico aplicável *ipsis verbi* a todos os casos, sendo necessários ajustes institucionais de acordo com os diferentes contextos de decisão, as diferentes escalas e objetos de avaliação, o que é possível em face da flexibilidade do instrumento, que por sua própria natureza permite tais ajustes.

5.12 Cotejamento das informações relacionadas aos países selecionados

A descrição dos aspectos políticos, jurídicos e institucionais dos países analisados neste trabalho, bem como a identificação das variáveis que permeiam seus respectivos cenários ambientais e o contexto de aplicação da AAE objetivam oferecer o suporte necessário à compreensão do funcionamento dos arranjos institucionais que possibilitaram a essas nações adotarem a inserção de valores ambientais nos processos decisórios de suas PPPs, servindo como um “pano de fundo” capaz de permitir a identificação de similaridades e disparidades, como forma de subsidiar a formulação de um cenário factível de implementação da AAE no Brasil.

A identificação de pontos de convergência e divergência em relação às estruturas organizacionais em sentido amplo (aspecto políticos, bem como questões relacionadas ao cenário ambiental) da Nova Zelândia, Inglaterra e Portugal possibilitam compreender como esses países incorporam a questão ambiental e a proteção dos recursos naturais como um valor a ser necessariamente preservado, como abordado oportunamente.

Em relação ao regime político, Nova Zelândia e Inglaterra são classificadas como monarquias constitucionais parlamentaristas.

Segundo Braud (1996, p. 171), o Parlamentarismo (que pode existir em Monarquias ou Repúblicas) pode ser definido como um “regime político em que o governo (Conselho de Ministros) exerce o poder em nome de um chefe de Estado politicamente responsável frente a uma Assembléia Nacional sujeita à dissolução”.

Em linhas gerais, caracteriza-se sistema de governo em que o monarca governa de forma vitalícia um país como Chefe de Estado, transmitindo o poder de forma hereditária a seus descendentes. Nesse regime, a Chefia de Governo (dissociada da figura de Chefe de Estado) é exercida por um Primeiro-Ministro, que desempenha efetivamente as funções do Poder Executivo, dirigindo as políticas interna e externa da nação, ao contrário da República, onde o Presidente desempenha as duas funções (Chefe de Estado e de Governo).

Dentre as potencialidades do sistema Parlamentarista pode-se apontar a facilitação de uma agenda legislativa (decorrente da formação do Executivo a partir de uma maioria parlamentar); minimização de impasses e confrontos entre Executivo e Legislativo (característica do sistema presidencialista, em que não raramente são resolvidos por meio de concessão de favores clientelistas, ou em casos extremos de recursos violentos ou extra-constitucionais) e a flexibilidade que permite a manutenção de um bom líder no poder, enquanto gozar da confiança do povo e do Parlamento, situação reversível por meios democráticos institucionalizados, como um voto de não-confiança do Parlamento ou convenção interna do partido (SILVA, 1989).

Enquanto no Parlamentarismo o governo é exercido pelo partido majoritário ou por meio de um acordo entre os partidos coligados e o Gabinete pode ser formado por deputados da maioria do Parlamento, o Presidencialismo é exercido de forma pessoal pelo Presidente da República que, como chefe do Executivo tem o poder de vetar as decisões do Congresso, nomeando e demitindo livremente os membros de seu Ministério, que atuam como seus auxiliares pessoais.

De acordo com Groff (2003), o modelo de Parlamentarismo inglês, apesar de não ter a eleição do chefe de Estado, necessita de um constante processo de legitimação por meio das ações de suas personalidades, tendo como ponto fundamental a existência de dois partidos fortes e disciplinados, o que confere estabilidade ao sistema.

O chamado *cabinet system* inglês é a melhor forma de Parlamentarismo, pois “ainda que o governo seja de um só partido, exige-se estrita disciplina partidária no modelo de Westminster, onde votar contra o seu governo seria entregá-lo à oposição” (SARTORI, 1994, p 119).

Em relação ao cenário jurídico, observa Moulin (2005) que o ativismo judicial, necessário para a compreensão de uma nova realidade que deve incidir sobre as questões ambientais, não é muito comum no tipo de regime jurídico do Brasil e Portugal (*civil law*), diferente do que ocorre em países que por tradição adotaram a (*common law*), como é o caso da Inglaterra e Nova Zelândia, que possuem democracias há muito consolidadas e textos constitucionais muito antigos.

A exemplo do Brasil, Portugal também é uma República Democrática presidencialista, no qual o poder executivo, de acordo com as regras de democracia representativa é exercido por um presidente eleito pelo povo.

Segundo Miranda (2012), se no sistema presidencialista o presidente é blindado da interferência parlamentar pela divisão de poderes, no sistema semi-presidencialista o poder é partilhado: o presidente precisa dividir seus poderes com um primeiro ministro e este, por sua vez, precisa garantir um contínuo apoio parlamentar.

Conforme abordado na presente pesquisa (capítulo que trata pontualmente dos países selecionados), a Inglaterra possui tradição de longa data em planejamento de políticas públicas, sendo que a Nova Zelândia herdou essa característica de sua nação colonizadora e a desenvolveu durante décadas, adequando-a às suas especificidades, notadamente no que diz respeito à preservação de suas tradições e respeito à cultura Maori, povo fortemente ligado aos recursos naturais do país, o que culminou no fato da Nova Zelândia, dentre as nações abordadas, ser a única a dispor de um tribunal exclusivamente destinado a cuidar de litígios de natureza ambiental.

O **quadro 12** retrata do ponto de vista político-institucional os aspectos mencionados:

Quadro 12 - Aspectos políticos e institucionais dos países selecionados

País	Nova Zelândia	Inglaterra	Portugal
Regime Político	Monarquia Constitucional Parlamentar	Monarquia Constitucional Parlamentar	República Democrática
Tripartição dos Poderes ⁴³	NÃO	NÃO	SIM
Constituição Escrita	NÃO ⁴⁴	NÃO	SIM
<i>Common Law</i>	SIM	SIM	NÃO
Tradição em planejamento	SIM	SIM	NÃO
CENÁRIO AMBIENTAL			
Principal normativa	Lei de Gestão de Recursos (<i>Resource Management Act - RMA</i>) - 1991	<i>The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations</i> (2004)	Lei de Bases do Ambiente (Decreto lei nº 11 de 07 de Abril de 1987),
Tribunal específico para as questões ambientais?	SIM	NÃO	NÃO
Definição clara na distribuição das competências legislativas?	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração do autor

Outro aspecto merecedor de atenção diz respeito à identidade existente entre os países abordados no que concerne às etapas de aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica, que denotam um passo a passo importante no sentido de conferir efetividade ao seu propósito final, razão pela qual são observadas nas melhores práticas de AAE e adotadas pelos países analisados na presente pesquisa.

⁴³ Este trabalho contempla o conceito de “tripartição dos poderes” a sob a estrutura que se apresenta no modelo brasileiro, em que os poderes são totalmente independentes e harmônicos entre si. Por esta razão, embora haja previsão formal dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na Nova Zelândia, tal sistemática de atuação, pela própria essência do regime político vigente difere das estruturas que se apresentam nas Repúblicas Democráticas.

⁴⁴ Para fins de definição da expressão “Constituição escrita” a presente pesquisa considera todas as disposições constitucionais que estejam dispostas formalmente em um documento único, como ocorre, p. ex. no Brasil. A Nova Zelândia possui um modelo de Constituição denominado “convenções constitucionais”, sendo a lei maior de seu ordenamento jurídico composta por estatutos que de forma esparsa (decisões dos tribunais, práticas convencionais sedimentadas, documentos legais) formam o alicerce da legislação neozelandesa, razão pela qual foi considerada como uma nação que não dispõe de uma Constituição escrita em virtude de não estar estruturada formalmente em um único documento.

Em relação ao processo de aplicação da AAE, Egler e Agra Filho (2006) elencam as fases e elementos constituintes recomendados para que a mesma atinja seus propósitos, passando por determinadas fases e instâncias de condução que se encontram presentes na sistemática de aplicação do instrumento nos países analisados. Os autores observam que as etapas previstas no quadro 13 podem sofrer variações em função dos objetivos e contextos sociais, econômicos e políticos de cada país, bem como podem ocorrer modificações no procedimento metodológico em virtude da necessidade de se contemplar especificidades de cada nação que fará uso da AAE. O **quadro 13** retrata as fases e elementos constituintes recomendados:

Quadro 13 - Fases e instâncias de condução recomendada para a aplicação da AAE

ETAPA	CONTEÚDO
<i>Screening</i>	Definição das Iniciativas ou ações (PPP) que devem ser submetidas ou necessitam de uma avaliação (AAE). Essa determinação será função: da natureza estratégica da ação; do espaço territorial em questão; da dimensão temporal de realização da ação; e da relevância dos impactos potenciais.
<i>Scoping</i>	Abrangência que deve ser considerada na condução da AAE, considerando as seguintes especificações: a. Identificar as questões estratégicas fundamentais em função dos respectivos impactos potenciais (favoráveis e adversos); b. As opções estratégicas relevantes que possam constituir alternativas de comparação; c. Identificação das alternativas de impactos ambientais significativos que necessitam ser consideradas e eliminar aqueles que não são o bastante para inclusão na avaliação; d. Definir o contexto da avaliação; e. Identificar os procedimentos de participação pública
Condução da AAE	Fase de elaboração da avaliação propriamente dita, compreendendo a análise do estado atual das componentes ambientais e suas tendências sem a ação; a identificação e avaliação dos impactos estratégicos; e as propostas de diretrizes e medidas para as fases posteriores da ação.
Revisão externa	Considerar a revisão da avaliação procedida pelas autoridades governamentais decisórias, especialistas independentes, grupos de interesse, e o público em geral. Quando se requer confidencialidade, todo esforço deve ser feito para envolver especialistas independentes e grupos de interesses;
Participação	O público deve ser parte indispensável do processo de avaliação ambiental, devendo se ajustar aos impedimentos de

ETAPA	CONTEÚDO
pública	confidencialidade possível e estritamente dentro dos limites exigidos;
Documentação e Informação	A informação apresentada na AAE deve ser, tanto quanto possível, na profundidade e detalhadamente necessário para instruir os tomadores de decisão;
Tomada de decisão	Os tomadores de decisão devem considerar as conclusões e recomendações sobre as implicações sociais e econômicas das Políticas, Planos e Programas;
Análise pós-decisão	Quando significativos impactos possam ocorrer, das Políticas, Planos e Programas. A análise pós-decisão do impacto ambiental deve ser realizada e relatada aos tomadores de decisão.

Fonte: elaboração do autor a partir de Egler e Agra Filho (2006)

Os autores reiteram ainda o fato de que os procedimentos operacionais a serem adotados na condução da AAE são determinados pelo contexto institucional, o que requer a consideração de aspectos políticos e institucionais visando promover a compatibilização desses aspectos com as especificidades do cenário institucional e político do país.

De acordo com Fernandes e Parada (2009), na Inglaterra (bem como em todo o Reino Unido) e em Portugal, a AAE encontra-se definida através de legislação específica. Já na Nova Zelândia, o instrumento é integrado através de legislação enquadradora ou temática.

Ao contrário de Portugal e Inglaterra (que prevêm de maneira formal a transposição da Diretiva para suas regulamentações internas, com as devidas adaptações), o modelo neozelandês de inserção de valores ambientais nos processos decisórios de suas PPPs não prevê formalmente a transposição da Diretiva Europeia para sua legislação interna, embora o país adote como referência as etapas previstas por esta normativa.

Pode-se observar que os países tradicionalmente reconhecidos por uma forte estrutura de planejamento (adeptos do *commom law*) como Inglaterra e Nova Zelândia, apresentam, em relação a Portugal, uma maior eficácia no que diz respeito ao conteúdo das etapas de AAE, não obstante o fato da Nova Zelândia não ter transposto formalmente a Diretiva Europeia para sua estrutura interna. Nota-se ainda uma deficiência no processo de participação popular nos processos dos três países.

De acordo com Zhang; Christensen; Kørnø (2012), a participação pública é considerada uma atividade transversal e de extrema relevância para o sucesso da AAE.

Segundo Hildén *et al.* (2004); Runhaar e Driessen (2007); Van Buuren e Nooteboom (2009 apud Zhang; Christensen; Kørnøv 2012), o envolvimento dos representantes das partes interessadas deve ocorrer o mais cedo possível no processo de AAE, bem como a maior quantidade possível de interessados deve participar do processo de consulta popular, o que pode ocorrer por meio de um extenso programa de publicidade capaz de aumentar a consciência ambiental e também incentivar a participação de todos os setores da sociedade.

Embora reconhecidamente importante a participação pública durante o processo de AAE, esta etapa ainda necessita de aperfeiçoamento nos processos existentes nos países abordados.

O **quadro 14**, apresentado na sequência, retrata o panorama descrito, evidenciando como os países analisados contemplam em suas regulamentações internas as etapas de AAE consagradas pela literatura.

Quadro 14 - Etapas da AAE adotadas pelos países abordados.

Fase	Descrição	Nova Zelândia	Inglaterra	Portugal
<i>Screening (triagem)</i>	Determinar se a AAE será necessária e definir o nível de detalhamento	Todos os planos e declarações políticas.	Todos os assuntos são implementados através de planos de desenvolvimento e estratégias espaciais.	Planos espaciais definidos no ato de ordenamento do território e seus regulamentos.
<i>Scoping (escopo)</i>	Identificar as questões-chave, a abrangência do estudo e os impactos que serão analisados Identificar outras Políticas, Planos e Programas que envolvam o setor/área.	Especificado no anexo 4 do RMA, intitulado “Avaliação dos efeitos sobre o meio ambiente”.	A delimitação é expedida na forma de orientação emitida pela autoridade responsável pelo plano.	Há previsão expressa, sendo a responsabilidade da autoridade competente.
<i>Tipos de Impactos Considerados</i>	Reunir, coletar e produzir informações de maneira crítica e lógica	Aborda os Impactos ambientais, socioeconômicos e culturais, bem como os efeitos sobre os valores históricos e estéticos.	Econômicos, Sociais e Ambientais.	Econômicos, Sociais e Ambientais.

Fase	Descrição	Nova Zelândia	Inglaterra	Portugal
Participação Pública	Oportunizar à população os termos da AAE e garantir a representatividade através efetiva participação e que seja considerada no processo de tomada de decisão.	Embora o RMA enfatize a valorização da participação popular (reconhecendo uma posição privilegiada dos neozelandeses opinarem sobre seu próprio meio), não há na literatura consultada informações sobre as formas específicas de consulta à população.	Embora haja previsão da realização de uma consulta pública em nível regional durante a fase de delimitação (<i>scoping</i>) sobre a apresentação do projeto (publicando-se on-line o <i>Environmental Report</i> antes da aprovação da proposta), a Inglaterra não garante vínculo de participação da sociedade no processo de AAE, exceto por representatividade ou quando as diretrizes de utilização do recurso ambiental assim o explicitarem.	Ocorre durante o <i>scoping</i> , sem definição clara do método de sua realização.
Avaliação de Impactos das alternativas	Identificar, prever e avaliar os impactos da ação estratégica e significância das alternativas.	Há clara estipulação acerca dos procedimentos de avaliação dos impactos das alternativas.	Caracteriza-se por forte tradição em considerar os impactos das alternativas apresentadas.	Existe previsão legal expressa determinando que sejam considerados os impactos das alternativas.
Descrição das medidas de mitigação e monitoramento	Identificar as medidas para evitar, reduzir e compensar os impactos identificados	A Agenda E2010 prevê de forma clara o monitoramento dos objetivos da AAE bem como os impactos das ações estratégicas.	Juntamente com a Dinamarca e a Holanda, estipula claramente os requisitos destinados a avaliar os impactos das alternativas e prevê expressamente o monitoramento dos impactos após a implementação da ação interventora. No entanto, constatou-se que em muitos casos o monitoramento é realizado em desacordo com os pressupostos da AAE.	Há clara descrição das medidas destinadas a avaliar os impactos da ação interventora.

Fase	Descrição	Nova Zelândia	Inglaterra	Portugal
Relatório/ documentação	Relatório e documentação relativa ao processo de AAE.	Como a documentação do processo de AAE é reduzida, muitas vezes não é gerado um relatório próprio.	Há previsão legal da elaboração de relatórios (<i>Environmental Report</i>) sobre os custos ambientais e os benefícios das medidas que são propostas.	Elaboração do Relatório de Avaliação do Impacto estratégico (SIA) e um segundo relatório Pós-Avaliação.
Revisão	Controlar a qualidade das informações apresentadas, formando a base para a tomada de decisão, determinando a adequação, viabilidade prática e sustentabilidade da ação estratégica.	Apesar de exigir a avaliação não somente da sustentabilidade, mas também dos impactos das decisões estratégicas na saúde e na herança cultural, A literatura a respeito não especifica todos os requisitos necessários, tampouco explicita o processo atual para a revisão dos critérios.	Requisitos para revisão não são contemplados no documento formal de orientação, sendo elaborada uma lista de verificação de garantia de qualidade a ser observada por todos os envolvidos no processo de AAE. Exige-se apenas a revisão dos impactos sobre o meio ambiente.	Exige-se apenas a revisão dos impactos sobre o meio ambiente.

Fonte: Elaboração do autor a partir de Chaker *et al.* (2005); Oliveira, Montañó e Souza (2009); Partidário (2007); Therivel (2004); Fischer (2006).

Em relação a determinadas especificidades relativas à inserção de valores ambientais nos processos decisórios das PPPs, há algumas que são comuns aos países abordados, especialmente em relação à definição e função desempenhada pelos objetivos e indicadores, bem como ao monitoramento constante dos objetivos, procedimento crucial para saber se a AAE caminha no sentido de cumprir o seu papel.

Embora a Nova Zelândia não tenha adotado formalmente as regras dispostas na Diretiva Europeia para aplicação da AAE, tais princípios (assim como as etapas da AAE) acabam sendo incorporados nas práticas neozelandesas de inserção de valores ambientais em seus processos decisórios. Portugal e Inglaterra, por sua vez, além de alicerçarem suas regras de acordo com as diretrizes previstas na Diretiva Europeia, a adotaram formalmente, seguindo as etapas previstas para a aplicação do instrumento.

Um aspecto comum aos países selecionados diz respeito ao envolvimento do proponente em relação ao início do processo de AAE. Já em relação à condução do processo como um todo, existe um acompanhamento das autoridades proponentes claramente definidas através de regulamentações legais internas. Na Nova Zelândia as autoridades são determinadas de acordo com competências consideradas de maneira mais específicas, ao passo em que na Inglaterra e em Portugal este acompanhamento fica a cargo da autoridade proponente que produziu a ação interventora.

De acordo com Therivel e Brown (1999), o monitoramento de um plano permite estabelecer uma ligação com as previsões iniciais feitas durante o processo de avaliação, assegurando que o mesmo possa atingir os seus objetivos e as medidas de mitigação implementadas.

Além disso, a estratégia de monitoramento deve ter como foco as metas ambientais (objetivos) e os indicadores identificados durante a delimitação, possibilitando à ação interventora atingir seus objetivos, além de permitir que se verifique a eficácia das medidas de mitigação (JONES; CARTER; WOOD, 2005).

Segundo Saravia (2006, p. 35), “durante o monitoramento, deve-se promover a supervisão sistemática da execução das atividades envolvidas, objetivando colher as informações necessárias a promover eventuais correções de modo a assegurar a realização dos objetivos pretendidos”.

O **quadro 15** retrata tais aspectos e outras especificidades inerentes à AAE nos países abordados pela presente pesquisa:

Quadro 15 - Especificidades da AAE nos países selecionados

ESPECIFICIDADES DA APLICAÇÃO DA AAE			
País	Nova Zelândia	Inglaterra	Portugal
Incorpora formalmente na legislação os preceitos da Diretiva Europeia?	NÃO	SIM	SIM
Adota as etapas da AAE previstas na Diretiva?	SIM	SIM	SIM
Âmbito de aplicação da Diretiva	PPPs	Planos e Programas	Planos de Ordenamento territorial
Autoridade responsável pelo início do processo de AAE	Autoridade proponente	O proponente, como parte do processo de planejamento	A autoridade proponente, mediante assessoria de uma equipe de consultores.
Autoridade responsável pela condução do processo de AAE	<ul style="list-style-type: none"> Ministro do meio ambiente nos casos que envolvam a declaração de política nacional. Ministro da conservação nos casos que envolvam a declaração política costeira. Autoridade local nos casos de declaração de política ou plano locais Ministro competente antes da emissão de uma declaração de política nacional que envolva sua esfera de competência. 	Conforme originalmente previsto na Diretiva Europeia, cabe à autoridade proponente que produziu o plano.	A autoridade proponente (AAE é um componente do processo de ordenamento territorial)
Há clara definição dos objetivos e indicadores?	SIM	SIM	SIM

ESPECIFICIDADES DA APLICAÇÃO DA AAE			
Os indicadores determinam o monitoramento dos objetivos?	SIM	SIM	SIM
As alternativas contemplam os objetivos ambientais, sociais e econômicos?	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração do autor a partir de Chaker *et al.*(2005); Oliveira, Montañó e Souza (2009); Partidário (2007); Therivel (2004); Fischer (2006).

É possível observar que existe uma definição clara no que diz respeito à relação estabelecida entre os objetivos e indicadores nos países identificados, bem como o monitoramento que deve existir como fator de êxito na aplicação da AAE. De acordo com Egler e Agra Filho (2006), a identificação clara dos objetivos é uma das etapas mais importantes em uma avaliação estratégica, pois assegura que a ação interventora seja implementada na direção pretendida e de forma que seja compatível com outras PPPs.

Segundo Sanchez (2008, p. 16), se não houver acordo “sobre o alcance e os objetivos da AAE antes de se iniciar o processo, é muito provável que a validação de suas conclusões encontre ceticismo ou mesmo resistência das partes interessadas, justamente a situação que prevalece hoje no País”⁴⁵.

Algumas condições sobre a AAE são cruciais para que o processo de planejamento tenha sustentabilidade, dentre as quais se inclui a necessidade de indicadores simples e pragmáticos que ajudem no monitoramento dos objetivos do processo de avaliação (PARTIDÁRIO, 1998).

6. AAE NO CENÁRIO NACIONAL - HISTÓRICO E PERSPECTIVAS

6.1 Panorama atual

No Brasil, o MMA - Ministério do Meio Ambiente, apresenta um conceito consolidado de AAE, concebendo-a como um instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisão no processo de

⁴⁵ O autor se refere às possibilidades institucionais de aplicação da AAE no Brasil.

identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma determinada decisão estratégica (relacionada às PPPs) pode desencadear no meio ambiente.

O Brasil vem discutindo há alguns anos a forma de aplicação da AAE no país, visando sua utilização como uma ferramenta de apoio aos processos de decisão. A implementação desse instrumento de gestão ambiental e estratégica no Brasil vem ocorrendo de maneira periférica, impulsionada pelas lacunas existentes nos processos de AIA voltadas a projetos (OLIVEIRA, MONTAÑO, SOUZA, 2009).

Pires (1992 *apud* Sanchez 2008, p. 09), afirma que já em meados da década de 90, algumas iniciativas de planejamento (não denominadas de AAE) foram realizadas, sendo possível identificar muitas características atualmente presentes no processo de AAE, como p. ex., um programa de transmissão de energia elétrica entre usinas hidroelétricas planejadas para a bacia Amazônica, objeto de uma avaliação integrada, que contemplou aspectos ambientais, econômicos e técnicos.

Oberling (2008 *apud* Santos 2009, p. 15) enfatiza que as iniciativas brasileiras de realização de AAE (em sua maioria lideradas pelo setor governamental), desvinculadas de diretrizes legais ocorrem em função da crença individual de gestores de que o instrumento mostra-se um facilitador da tomada de decisão, havendo casos também na iniciativa privada e no terceiro setor.

Segundo Sanchez (2008), tanto essa iniciativa quanto outras que se sucederam possuem como ponto comum a inexigibilidade legal de sua realização, ou seja, o ordenamento jurídico brasileiro não contempla dentre seus mecanismos de comando e controle a AAE como obrigatória, razão pela qual as iniciativas feitas até o momento são dotadas do caráter da voluntariedade.

De acordo com Pelin *et al.* (2011), nem todos os treze instrumentos previstos na PNMA destinados a promover a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida”, bem como “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” foram completamente regulamentados, apresentando como exemplo de lacuna o próprio processo de AIA, em que apenas a análise da viabilidade ambiental foi objeto de regulamentação através da Resolução 01/86 do CONAMA, inexistindo qualquer tipo de regulamentação em relação à AAE, conforme demonstram os autores por meio da **figura 22**.

ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NO BRASIL

Figura 22 - Instrumentos regulatórios e legislativos para a avaliação de impacto ambiental no Brasil

Fonte: Modificada a partir de Pelin *et al.* (2011)

Ainda em relação ao início do processo das experiências relacionadas à aplicação da AAE no Brasil, Opperman (2012, p. 26) relata que

Ao longo dos anos, iniciativas no sentido de promover o amadurecimento teórico do instrumento foram realizadas por parte do governo federal brasileiro. Assim, a AAE começou a ser objetivamente construída no Brasil a partir de uma sequência de seminários, discussões, capacitações (OLIVEIRA, MONTAÑO e SOUZA, 2009) e motivada por demandas externas lideradas por agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (PELLIN *et al.* 2011).

Egler e Agra Filho (2006), afirmam que a implementação da AAE como um instrumento que efetivamente permita contemplar a variável ambiental nas Políticas públicas está condicionada a um conjunto de condições políticas e institucionais indispensáveis, condições essas que necessariamente devem se compatibilizar com os requisitos mínimos e etapas previstas no instrumento.

Os autores mencionam ainda que esse processo de compatibilização entre os arranjos políticos-institucionais e os requisitos de uma AAE demandam uma nova abordagem nos principais instrumentos de planejamento ambiental no Brasil: ZEE e AIA, restando evidenciada a incapacidade desses instrumentos de induzir a perspectiva ambiental no processo de planejamento governamental e conseqüentemente na formulação e implementação das políticas públicas.

Dentre os diversos fatores elencados que obstaculizariam o processo de implementação de AAE no Brasil nos moldes do atual sistema de organização político-administrativa do país, os autores citam a fragilidade institucional, que não possibilita uma satisfatória integração entre as esferas governamentais, desarticulação das instâncias decisórias das instâncias estratégicas, fragilidade do sistema de participação pública nos processos de decisão, ausência de informações ambientais que deveriam ser providas pelo Poder Público, deficiência do modelo institucional atual previsto para o processo de licenciamento ambiental; precariedade dos instrumentos de planejamento ambiental no sentido de promoverem a integração da política ambiental com outras políticas públicas, dentre outros fatores.

Não obstante os óbices existentes e apontados na literatura, Malvestio (2013) aponta as tentativas de realização de “AAE à brasileira”, conforme mostra o **quadro 16**.

Quadro 16 - AAEs brasileiras elaboradas no período de 1997 a 2012

Ano	AAE	Relatório da AAE acessível em
1997	Gasoduto Brasil Bolívia	http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/02/24/000009265_3980313101738/Rendered/PDF/multi_page.pdf
2002	<i>Bacia do Rio Chopim</i>	http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=772
2002	Bacia do Rio Areia	Disponibilizado por consultor
2002	Programa BID II, Primeira Fase, Curitiba	http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/temas.html
2003	<i>Planos de desenvolvimento das atividades de exploração, produção, transporte e uso de petróleo e gás natural no litoral sul da Bahia (Bacia de Camamu-Almada)</i>	http://lima.coppe.ufrj.br/aaesulbahia/
2003	Portfólio dos Eixos Nacionais – Ministério do Planejamento	http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=2636&cat=153&sec=10&sub=
2004	<i>Rodoanel Metropolitano de São Paulo</i>	http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/rodoanel/ http://www.dersa.sp.gov.br/rodoanel/trechosul/aae_downloads.asp
2004	<i>Programa social e ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM</i>	http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=BR-L1297#doc
2005	<i>Programa de Recuperação de Rodovias do Estado de São Paulo</i>	Disponibilizado por pesquisador consultado
2005	<i>Programa de Acessibilidade a Municípios de Pequeno Porte com Baixo Índice de Desenvolvimento Humano - PROACESSO / BIDH</i>	http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=BR-L1027
2005	<i>Programa de Eletrificação Rural do Noroeste de Minas Gerais</i>	http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=BR-L1028
2005	<i>Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido Sergipano</i>	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=595908
2005	Complexo do Rio Madeira	Relatório não acessado
2006	<i>Programa de Melhoria da Qualidade Ambiental Urbana do Amapá - GEA-BID</i>	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=724751
2006	Complexo Industrial – Portuário do Pécem-CIPP e Área de Influência	Relatório não acessado
2007	<i>Programa Rodoviário de Minas Gerais</i>	http://www.transportes.mg.gov.br/index.php?view=article&catid=47:geral&id=747:avaliacao-ambiental-estrategica-aae&tmpl=component&print=1&page=

Ano	AAE	Relatório da AAE acessível em
2007	<i>Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável na Costa Norte</i>	http://lima.coppe.ufrj.br/aaeturismocostanorte/
2007	<i>Programa de Geração Hidrelétrica em Minas Gerais – PGHMG</i>	Disponibilizado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais
2007	<i>Programa Brasília integrada GDF/BID</i>	http://www.st.df.gov.br/sites/100/167/00000390.PDF
2007	<i>Sub-bacia do Rio Verde</i>	Disponibilizado pelo Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul
2008	<i>Programa de desenvolvimento do Pólo Minero-Industrial de Corumbá e Influências sobre a Planície Pantaneira</i>	https://www.lima.coppe.ufrj.br/aaepantanal/
2008	<i>Bacia do Alto Paraguai</i>	Disponibilizado por pesquisador consultado
2009	<i>Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta</i>	Disponibilizado pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente do Espírito Santo
2009	<i>Complexo Industrial e Portuário do Açú</i>	http://www.sea.proderj.rj.gov.br/download_aee/AAE_Acu/Volume%20I.pdf ; http://www.sea.proderj.rj.gov.br/download_aee/AAE_Acu/Volume%20II.pdf ; http://www.sea.proderj.rj.gov.br/download_aee/AAE_Acu/Volume%20III.pdf
2009	<i>Empreendimentos do Plangas, GNL e COMPERJ na região em torno da Baía de Guanabara</i>	https://www.lima.coppe.ufrj.br/pages/pagina.php?id=projetos/ipga/02
2009	<i>Bacia do Rio Turvo</i>	http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/EIA_RIMR/Avaliacao_Ambiental_Estrategica_Rio_Turvo.pdf
2010	<i>Projeto Mata Branca - Bioma Caatinga</i>	Disponibilizado pela equipe elaboradora da AAE.
2010	<i>Programa Multimodal de Transporte e Desenvolvimento Mínero-Industrial da Região Cacaueira – Complexo Porto Sul</i>	http://www.inema.ba.gov.br/estudos-ambientais/avaliacao-ambiental/porto-sul#
2010	<i>Plano Diretor do Arco Metropolitano</i>	Disponibilizado por pesquisador consultado
2010	<i>Planejamento Ambiental Estratégico da Dimensão Portuária, Industrial, Naval e Offshore no Litoral Paulista – PINO</i>	http://www.ambiente.sp.gov.br/aae.php
2011	<i>Planos de Expansão da Silvicultura de Eucalipto e Biocombustíveis no Extremo Sul da Bahia (AAE Extremo Sul)</i>	Disponibilizado pela equipe elaboradora da AAE
2011	<i>Conjunto de ações integrantes do Plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável (PDITS) dos polos turísticos Costa das dunas, Costa Branca e Seridó</i>	Disponibilizado por agência multilateral de financiamento

Ano	AAE	Relatório da AAE acessível em
2011	Corredor Bioceânico Ferroviário – Eixo de Capricórnio	http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/prospeccao/chamada_corredor_arquivos.html
2011	PRODETUR Rio de Janeiro – Polo Serra	http://www.prodetur.rj.gov.br/avaliacaoambiental.asp
2011	PRODETUR Rio de Janeiro – Polo Litoral	http://www.prodetur.rj.gov.br/avaliacaoambiental.asp
2012	PRODETUR MS	http://www.imasul.ms.gov.br/index.php?templat=vis&site=155&id_comp=4054&id_reg=10544&votar=lista&site_reg=155&id_comp_orig=4054

Fonte: Malvestio (2013)

Referências: Teixeira (2008) e Margato (2012).

Oppermann (2012) aponta que a maioria das experiências práticas de AAE no Brasil ocorreu no setor de energia (41%), sendo que, em relação à abrangência territorial 38% ocorreram na região Sudeste, superando inclusive as iniciativas realizadas em escala Federal (19%).

De acordo com Sanchez (2008), as tentativas de aplicação de AAE no Brasil ainda são incipientes, porém órgãos de controle interno de fiscalização impulsionam esse processo ao reconhecerem a necessidade de incorporação do instrumento de maneira formal, conforme se observa com o teor do acórdão 464/2004, onde o Tribunal de Contas da União, em uma auditoria operacional apontou que “em nenhum dos programas fiscalizados foram analisados, em fase de planejamento, os impactos ambientais potenciais das ações a serem implementadas”. O órgão recomendou ainda ao Ministério do Planejamento que adotasse a AAE na elaboração do Plano Plurianual e à Casa Civil que orientasse os órgãos do governo federal a aplicar a AAE (informação verbal)⁴⁶.

Segundo Montañó e Ranieri (2007), o fato da AAE ainda prescindir de uma regulamentação legal, ou seja, não existir formalmente no ordenamento jurídico brasileiro, faz com que a aplicação desse instrumento ocorra devido a pressões de agências de fomento, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Como consequência, ocorre um processo de aceleração de incorporação da AAE, culminando numa

⁴⁶ Informação obtida durante a apresentação feita por L. E. Sanchez, intitulada “Uso da AAE no processo decisório no Brasil”, em 27/08/2010, na Escola Politécnica da USP, cidade de São Paulo.

aplicação prematura e controversa, tornando a ferramenta isolada e sem qualquer tipo de influência no processo decisório.

Tal afirmação é referendada por Cruz e Toledo Neto (2009), ao relatarem que pela primeira experiência brasileira em AAE ocorreu no ano de 1994 quando da construção do Gasoduto Brasil-Bolívia que teve seu projeto inicial submetido a processos de avaliação ambiental destinada a definir a melhor alternativa para o traçado dos dutos (visando minimizar os impactos ambientais em áreas sensíveis, evitando áreas urbanas e cidades), em virtude da necessidade de obtenção de financiamento por parte do BIR e do BIRD.

Ao levantar algumas questões para a prática da AAE no Brasil, Sanchez (2010) aborda que o processo de AIA de projetos para licenciamento ambiental tem limites inerentes, mas reconhece a necessidade de que o mesmo passe por uma revisão que conduza a um aperfeiçoamento. Além disso, o autor menciona que deve haver uma clara distinção entre as esferas de atuação da AAE e do EIA, ou seja, aplicando-se a AAE para que a AIA de projetos seja insuficiente em situações fora de seu âmbito de aplicação, ficando a cargo do EIA outras questões, tais como avaliar alternativas de localização, impactos de grandes projetos e impactos cumulativos de grupos de projetos.

De acordo com Silva (2010), o processo de AAE tem considerável potencial para se tornar um importante instrumento que solucione as limitações do processo de AIA, permitindo a implementação da sustentabilidade no processo de desenvolvimento, mostrando-se uma ferramenta destinada a promover a integração de Políticas, Planos e Programas dos diversos órgãos das Administrações que, por vezes, são formulados de maneira conflitante e implementados de forma fragmentada.

Segundo Egler (2009), no contexto brasileiro, o processo de viabilização da AAE pode culminar na adoção de um instrumento que permita promover o resgate da função de planejamento, cuja implementação pode ter a capacidade de conferir aos processos de decisão das PPPs maior racionalidade e sustentabilidade.

O autor complementa mencionando outra vantagem da AAE: permitir que diferentes valores (ambiental, econômico, social, político e institucional) sejam contemplados e incluídos de forma integrada nos processos decisórios, mediante a ponderação e negociação de ganhos e perdas (*trade off*) que sejam tornadas transparentes e explícitas, tudo em decorrência da possibilidade de se considerar alternativas e opções para as opções de desenvolvimento.

Para Sanchez (2008), é preciso encontrar meios que facilitem a institucionalização da AAE no Brasil, porém, tomando-se as devidas cautelas a fim de que o instrumento não se constitua em outro obstáculo burocrático a ser exercido pelos tomadores de decisão, dotado de morosidade, formalidades procedimentais e com pouco conteúdo substantivo.

De acordo com Malvestio (2013) e Oppermann (2012), as experiências voluntárias brasileiras em AAE não refletem o padrão utilizado pelas boas práticas internacionais de utilização do instrumento, sendo caracterizadas como um processo sem efetividade.

Observam ainda Eggenberger e Partidário (2000, apud Oliveira; Montañó; Souza 2009, p. 49) que há uma maior possibilidade de sucesso na implantação de uma AAE descendente (*top-down*) nos países com mais tradição em planejamento (casos de Inglaterra e Nova Zelândia) e ascendente (*bottom-up*) para aqueles com maior experiência em AIA de projetos (caso do Brasil).

As tentativas de se aplicar formalmente a AAE no Brasil, adequando o instrumento às diretrizes internas já existentes denotam a necessidade de dar um tratamento diferenciado e estratégico às questões ambientais, com objetivo de atender a busca pelo desenvolvimento sustentável exigido pela Constituição Federal, especialmente em virtude do reconhecimento de que a sustentabilidade apresenta-se como um valor, conforme abordado na sequência desta pesquisa.

No capítulo 8 (discussões) o trabalho abordou, sob o enfoque do procedimento legislativo, as eventuais formas e possibilidades de incorporação da AAE no ordenamento jurídico brasileiro.

6.2 – Panorama do cenário ambiental brasileiro

6.2.1 A sustentabilidade como um valor

Conforme abordado anteriormente, a crescente degradação ambiental que se intensificou nas duas últimas décadas, consequência da utilização não-sustentável dos recursos naturais, mostra a necessidade de adoção de ações e mecanismos de comando e

controle capazes de reverter tal quadro, não obstante o reconhecimento da complexidade das interações entre as causas que deram origem a este cenário.

Para Tessler (2004) e Antunes (1999), o meio ambiente é considerado como um direito fundamental, inserindo-se em uma categoria de direitos que integram a própria formação do Estado e por esta razão assim são reconhecidos pela Constituição Federal brasileira, que deve assegurar meios para que seja efetivamente cumprido e respeitado.

Segundo Andrade, Marinho e Kiperstok (2001), tradicionalmente, a gestão ambiental pública no Brasil vem priorizando a abordagem de “comando e controle”, que se baseia na criação de dispositivos e exigências legais (comando) e de mecanismos para garantir o seu cumprimento (controle). No Brasil, segundo os autores, essa abordagem tem se caracterizado por não integrar os fatores ambientais (água, ar, solo, fatores bióticos e sociais), pautando-se por ações pontuais e lidando com as atividades impactantes de forma isolada.

A ciência jurídica, responsável pela aplicação de tais mecanismos legais, tem por objetivo regular as relações do homem na sociedade em suas várias vertentes e para tal vale-se das leis, entendidas como instrumentos jurídicos emanados pela própria sociedade e capazes de aplicar sanções em caso de descumprimento de seus conteúdos.

Nesse contexto, o direito ambiental se apresenta como um ramo do direito formado por um conjunto de regras e de princípios que objetivam regulamentar tanto o uso quanto a proteção dos recursos naturais e do meio ambiente em sua acepção mais ampla, buscando o desenvolvimento sustentável e os benefícios decorrentes deste ideal.

De acordo com Machado (2011), este ramo busca evitar o isolamento dos temas ambientais e uma eventual abordagem antagônica, não se restringindo a tópicos pontuais e específicos, como água, atmosfera, solos, florestas ou biodiversidade, mas sim interligá-los através da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção, reparação, informação, monitoramento e participação.

Rodrigues e Philippi (2005) afirmam que o direito ambiental é fruto de um longo conflito histórico entre valores econômicos e ecológicos, em virtude da utilização econômica dos bens naturais, tida como a grande responsável por todo tipo de degradação ambiental que assola o Planeta.

Para Antunes (2011), essa esfera do direito não se preocupa apenas e tão somente com o ambiente natural, mas também com o ambiente humano, abrangendo questões como a

saúde e outras condições sociais produzidas pelo homem que acabam por influenciar o lugar dos seres humanos no Planeta.

No Brasil, somente a partir da década de 1980 houve um efetivo desenvolvimento da legislação ambiental, através da edição das leis 6.830/80 (tratava das diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição), 6.902/81 (criação de estações ecológicas e Áreas de proteção Ambiental) e a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que instituiu o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), além da criação do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) criado com a finalidade de propor ao Governo as diretrizes da política ambiental.

Entre os países que consagraram o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado em suas legislações – tenha sido por previsão, em seus sistemas jurídicos de direito interno, consequente da internalização de tratado internacional, ou como consequência de evolução autônoma de seu direito interno - , uma coisa é certa: o simples fato de o terem feito traz em si latente o reconhecimento da importância em tratar a questão ambiental admitindo-se sua especificidade a partir do acompanhamento dos princípios gerais de direito ambiental (PEDRO, 2014, p. 675).

Portanto, a legislação ambiental brasileira está alicerçada na Constituição Federal, que prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito cuja tutela pertence não somente ao Poder Público, mas também a toda a coletividade.

Conforme observa Mirra (2003), em decorrência do citado dispositivo constitucional, de aplicação irrestrita, a lei maior do país estabeleceu não apenas um dever moral, “como também jurídico e de natureza constitucional, para as gerações atuais de transmitir esse patrimônio ambiental às gerações que nos sucederem e nas melhores condições do ponto de vista do equilíbrio ecológico”.

Para Almeida (2008), “a CF é a regra matriz do sistema positivista do ordenamento jurídico nacional. Por isso todo o sistema legal deverá desenvolver-se de sua estrutura normativa, lógica e funcional”.

De acordo com Oliveira e Silva (2012), o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal denota uma visão antropocêntrica da norma, uma vez que o ser humano está no centro das preocupações ambientais à medida que texto da Magna Carta explicita o cuidado com preservação do meio ambiente para que este sirva às presentes e futuras gerações.

Segundo Almeida (2008):

Pelo teor do *caput* do art. 225, extraímos que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, é direito de todos os cidadãos brasileiros natos ou

naturalizado a qualidade de vida amparada em um ambiente ecologicamente equilibrado. O equilíbrio do ambiente é o objeto imaterial a ser preservado pelo Direito Ambiental, representado pelos recursos ambientais bióticos e abióticos. Trata-se de um bem comum (*res communi*).

Por outro lado, observa Machado (2011) que os parágrafos deste mesmo dispositivo legal buscam equilibrar a visão tecnocêntrica com um *viés* voltado ao biocentrismo, colocando os seres vivos no centro das relações e demonstrando uma preocupação em promover a harmonização e integração entre biota e seres humanos (art. 225, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 4º e 5º).

A Carta Magna de 1988 ficou conhecida como a “Constituição Verde” em virtude de abordar explicitamente e em seu corpo normativo um capítulo destinado exclusivamente ao meio ambiente, à educação ambiental e à proteção da natureza, sendo inclusive, o primeiro momento em que a expressão “meio ambiente” constava de uma Constituição brasileira.

A Constituição Federal de 1988 consagrou de forma nova e importante a existência de um bem que não possui características de bem público e, muito menos, privado, voltado à realidade do século XXI, das sociedades de massa, caracterizada por um crescimento desordenado e brutal avanço tecnológico. Diante desse quadro, a nossa Carta Magna estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, desvinculadas do instituto da posse e da propriedade, consagrando uma nova concepção ligada a direito que muitas vezes transcendem a tradicional ideia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos (FIORILLO, 2011, p. 32).

Segundo Pedro (2014), a existência de uma previsão expressa na lei maior do país no sentido de consagrar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito traduz o reconhecimento explícito da importância que deve ser dada à questão ambiental, admitindo-se a sua especificidade e sendo merecedora de tratamento diferenciado.

De acordo com o autor, sendo todos os titulares do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tem-se uma titularidade denominada como difusa, atingindo a um número indeterminado e indeterminável de pessoas que fazem jus a esse benefício, pois “embora o bem ambiental possa ser usufruído individualmente, o fato é que o direito a ele correlacionado é de caráter geral e transindividual”.

A leitura do *caput* do artigo 225 da Constituição Federal remete ao conceito de desenvolvimento sustentável, entendido pela *World Commission on Environment and Development* (WCED, 1987) como o modelo de desenvolvimento que procura satisfazer as

necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades⁴⁷.

Oliveira, Montañó e Souza (2009) observam que os termos “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade” muitas vezes são utilizados como sinônimos, não obstante o segundo seja um conceito de política, portanto suas abordagens ficam adstritas a decisões políticas.

Os autores complementam afirmando que a sustentabilidade é mais bem entendida como um valor (Dovers, 2007), ao passo que o desenvolvimento sustentável pode ser compreendido como a “consequência das ações resultantes de uma política de sustentabilidade adotada”⁴⁸.

Corroborando esse posicionamento, Freitas (2011) afirma que o termo “sustentabilidade” deve ser focado não somente como um princípio, mas como valor constitucional, o que o dota de maior repercussão, importância e valoração em nossa sociedade.

Ultrapassada a discussão que reconhece a sustentabilidade como um valor, é de se esperar que tal valor tenha um tratamento não somente adequado, mas específico pelo ordenamento jurídico brasileiro. O arcabouço legal do Brasil contempla questões como responsabilidade penal da pessoa jurídica, lei de crimes ambientais, Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ação civil pública destinada a combater ações degradadoras, dentre outros instrumentos normativos. No entanto, o Brasil não dispõe de um Tribunal específico para julgar de forma exclusiva as questões ambientais.

Em decorrência, os operadores do direito (em especial os Promotores de Justiça e os magistrados), que recebem uma formação generalista e fortemente influenciada pelo Positivismo Jurídico, muitas vezes, ainda que de forma inconsciente, acabam aplicando a

⁴⁷ O princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.” (ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-9-2005, Plenário, DJ de 3-2-2006.)

⁴⁸ José Eli da Veiga, em entrevista para a *Revista Página 22* (julho de 2010), analisa a sustentabilidade como um valor emergente que desperta nossa atenção para “a ideia de futuro”, independente do uso que dela se faça. A seu ver, nenhum outro valor tinha trazido até aqui a dimensão de responsabilidade como o futuro, “a nossa atual responsabilidade para com o que ocorrerá com nossos tataranetos”.

“letra fria da lei” em situações que exigiriam uma análise mais detalhada, precisa e atenciosa acerca do bem ambiental a ser tutelado.

Situação diversa ocorre na Nova Zelândia, onde a existência de um Tribunal Ambiental pacifica o entendimento de que naquele país o bem jurídico ambiental é concebido como um valor hipossuficiente, não tendo dispensado a si um tratamento diferenciado ou especial, mas sim um tratamento isonômico em relação a outros valores da sociedade neozelandesa.

Segundo Moulin (2005, p. 137), o próprio Poder Judiciário já demonstra certa atenção com essa questão, citando as palavras do então Ministro Sydney Sanches em palestra intitulada “O Poder Judiciário e a Tutela do Meio Ambiente”, proferida na “Semana de Estudos Jurídicos sobre o Meio Ambiente”, realizada na cidade de Campinas, no ano de 1994:

Vê-se, pois, que, no Brasil, a proteção ao meio ambiente só não se torna efetiva se os legitimados a defendê-lo não o fizerem adequadamente ou não estiverem devidamente aparelhados para isso. Ou, ainda, se o Poder Judiciário, com suas eternas deficiências de pessoal suficiente e qualificado, suas invencíveis insuficiências orçamentárias e administrativas, ou à falta de entusiasmo de seus membros e servidores, não puder responder, a tempo e hora, aos reclamos da sociedade brasileira. Normas constitucionais e legais é que não faltam.

O chamado ativismo judicial é uma maneira de fazer com que o magistrado, como um dos principais elementos de transformação da sociedade, possa seguir de forma legal, ativa, transparente e compromissada com valores éticos e constitucionais um caminho diferente do positivismo imposto pela rigidez da norma, desenvolvendo suas atividades de acordo com a função social da lei e aos interesses do bem comum, numa espécie de transição jurídica entre o dogmatismo positivista formalista e a abertura destes de acordo com os anseios sociais (MOULIN, 2005).

Ainda de acordo com a autora, nesta linha de raciocínio, não é difícil estabelecer a relação entre os ideais do ativismo judicial e os anseios que conduzam a uma efetiva defesa do meio ambiente, uma vez que a formação oferecida aos magistrados para o exercício de suas carreiras muitas vezes o afasta dos princípios norteadores do direito ambiental, ou, na melhor das hipóteses da “justiça ambiental”, já que a “ideologia deve estar voltada em primeiro lugar para o ideal justiça e em segundo lugar para o valor bem ambiental”.

E conclui: É função primordial dos operadores do direito tratar de forma urgente a necessidade de proteção jurídica ao meio ambiente, seja através da evolução das normas, seja

através da hermenêutica jurídica, atitude pautada no direito fundamental à vida e à dignidade das presentes e futuras gerações.

Neste mesmo sentido, segundo Nalini (2003, p. 376)

Toda a preocupação do constituinte com o meio ambiente veio a contribuir para amenizar a pretensão humana. A criatura racional, com sua arrogância de dona da natureza, não tem sabido comportar-se como depositária fiel. A continuar assim, responderá por sua ganância e por sua incúria com a extinção da própria espécie. Entretanto, o meio ambiente é patrimônio comum da humanidade. É patrimônio que pertence à raça humana como um todo. As gerações futuras passaram a ser esse sujeito transcendente, pelo qual hoje as comunidades, as nacionalidades e os grupos institucionalmente organizados se manifestam e devem utilizar dos instrumentos jurídicos protetivos.

Considerando a sustentabilidade um valor propriamente dito, são necessários instrumentos políticos e normativos voltados à tutela desse valor, especialmente pelo fato de que se trata de um direito transindividual, indivisível e indisponível tendo em vista o benefício de uma coletividade, conforme dispõe expressamente a Constituição Federal.

Para a compreensão de como este valor constitucional é contemplado pela sociedade e protegido pela legislação brasileira, é necessário apresentar a estrutura ambiental do país sob a ótica política e jurídica.

Por fim, segundo Silva (2010, p. 26), se a sustentabilidade constitui-se em “um imperativo e uma prática a ser realizada, mediante a integração das dimensões ambiental, social e econômica no processo de tomada de decisão, a AAE apresenta-se no seu papel decisivo de instrumento da integração”.

6.2.2 Estrutura ambiental brasileira

O crescente debate sobre os danos ambientais causados pelo ser humano em virtude da adoção de processos causadores de significativa degradação aos recursos naturais culminou em vários debates acerca do tema, tais como a já mencionada Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 em Estocolmo, na Suécia.

Segundo Pedro (2014), em relação às raízes do direito ambiental, pode-se afirmar que existe um condicionamento econômico na formulação das leis e políticas ambientais no Brasil, uma vez que a legislação relaciona-se em especial com a economia. Nessa mesma linha de raciocínio, não se pode pensar em meio ambiente se relacioná-lo com a ciência econômica, que por sua vez vincula-se ao princípio da autoridade, oriundo da premissa de que

a sociedade se organiza com o assentimento de todos, confiando a autoridade a um semelhante que, dotado de legitimidade para dirimir conflitos, faz uso da força, se necessário. Esta, a propósito, a essência do chamado “Contrato Social” de Rousseau⁴⁹.

A relação entre meio ambiente e economia é indissociável, à medida que a necessidade de uso dos recursos da natureza (fonte primária da economia) e a eventual escassez oriunda da utilização indiscriminada desses recursos ocorre com o objetivo de dar suporte às necessidades da própria economia, movida pela produção de bens e serviços. Por conseguinte, afirmam que “o homem não pode agir economicamente sem considerar a globalidade dos efeitos da aplicação da ciência na gestão da escassez no sistema físico-químico-biológico que lhe serve de suporte” (PEDRO, 2014).

Corroborando este raciocínio, afirma Derani (1997) que o direito ao desenvolvimento sustentável pode ser entendido como um conjunto de instrumentos de prevenção destinados a erigir estruturas políticas que possuem como cerne práticas econômicas, científicas, educacionais e conservacionistas com vistas a promover o bem estar geral da sociedade.

Necessário ressaltar que a presente pesquisa aborda o arcabouço ambiental brasileiro (em especial a PNMA e seus instrumentos), ante a necessidade de se caracterizar e promover uma visão geral da estrutura já existente que recepcionará a eventual adoção da AAE nos planos político, jurídico e institucional já solidificados.

6.2.2.1 O SISNAMA

De acordo com Abrão e Castro (2005), após a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, houve uma distinção de posicionamento entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, onde estes acreditavam que, se o desenvolvimento dos países mais ricos significava sua degradação ambiental, a não degradação dos demais países acarretaria seu *não-desenvolvimento*, dando origem à discussão acerca de políticas conservacionistas dentro dos Estados.

⁴⁹ Jean-Jaques Rousseau criou uma sistemática a que denominou “contrato social”, de acordo com a qual confia-se a autoridade ao Estado (Soberano) em benefício dos contratantes que a ele se submetem. Os contratantes são denominados cidadãos (Súditos) e regidos por normas de poder coativo (Leis), criando, a partir de então, um sistema jurídico próprio com o objetivo de determinar como a gestão dos recursos se dará.

Segundo os autores, o Brasil não ficou alheio ou indiferente a essa discussão, adotando uma postura voltada ao “desenvolvimento a qualquer custo” sem maiores atenções às consequências ambientais possivelmente oriundas desse processo, oferecendo-se inclusive como país receptor de tecnologias poluentes que não mais eram permitidas em outras nações.

No entanto, como um contraponto a este posicionamento, Barbieri (2011) relata que em 1972 os países desenvolvidos sustentaram a ideia de desaceleração do crescimento, como uma forma de conter as consequências ambientais indesejáveis oriundas do crescimento. Propuseram, à época, que as nações emergentes como Brasil e Índia, por exemplo, se limitassem a fornecer matéria-prima, mas tal proposta, segundo o autor, foi refutada pelos países em desenvolvimento sob a alegação de que era um direito inerente a essas nações a busca por melhores condições de vida aos seus habitantes.

Como a postura de “desenvolvimento a qualquer custo” desagradou a opinião pública interna, o Governo Federal, após dois anos de debates entre sociedade e estudiosos do tema, criou em 1974 a Secretaria Especial do Meio Ambiente, ato que culminou na promulgação da Lei 6.938/81, diploma legal que, além de introduzir a PNMA na legislação brasileira, foi também a responsável pela estruturação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Segundo Antunes (1993), o SISNAMA corresponde ao conjunto de órgãos e instituições vinculadas ao Poder Executivo que, nos níveis federal, estadual e municipal, que são encarregados da proteção ao meio ambiente, conforme definido em lei.

Para Abrão e Castro (2005), trata-se de um órgão que nasceu com características peculiares, sem sede e personalidade jurídica.

Visando instrumentalizar as diretrizes da PNMA, o ordenamento jurídico pátrio desenvolveu uma complexa rede institucional para atender aos objetivos legais, sem prejuízo de que os Estados e Municípios desenvolvessem seus próprios arranjos institucionais com vistas à consecução do desenvolvimento sustentável, conforme previsão do artigo 6º da lei 6.938/81:

Art 6º — Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA, assim estruturado:

I — órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II — órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III — órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV — Órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V — Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI — Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboração normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

A **figura 23** retrata a atual estrutura de funcionamento do SISNAMA:

Figura 23 - Estrutura do SISNAMA

Fonte: Modificado do site oficial do CONAMA (2014)

Segundo Pedro (2014) o SISNAMA é composto por órgãos e entidades de todas as unidades da Federação, garantindo a representatividade dos entes federativos. No entanto, ainda não está totalmente estruturado no sentido de promover uma implantação que seja eficaz.

De acordo com o autor, os papéis de seus órgãos componentes ou estão invertidos, subutilizados ou superutilizados, pois os mesmos não trabalham de forma autônoma e em coordenação (de acordo com seus respectivos campos de atuação) pelo fato de estarem todos concentrados no CONAMA, em decorrência da redação original da Lei nº 6.938/81, que previa o próprio CONAMA como órgão superior do SISNAMA, conforme abordado na sequência deste trabalho.

6.2.2.2 O CONAMA

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o órgão consultivo e deliberativo presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, com a função de assessorar e propor ao Governo as diretrizes da política ambiental brasileira através do estabelecimento de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais.

De acordo com informações oficiais constantes do sítio do Ministério do Meio Ambiente, o órgão não corresponde a um local físico, mas sim um ambiente vivido por reuniões como as Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e as Plenárias, onde os conselheiros se reúnem.

O **quadro 17** retrata a competência do órgão em relação a sua esfera de atuação.

Quadro 17 - Atribuições previstas na esfera de atuação do CONAMA

O que o Conama FAZ	O que o Conama NÃO faz
Estabelece normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras	Leis, Decretos e Portarias
Estabelece, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações	Fiscalização/licenciamento (em âmbito federal fica a cargo do Ibama e na esfera estadual e municipal é de responsabilidade do órgão ambiental respectivo)
Delibera, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente	Apura denúncias (em âmbito federal fica a cargo do Ibama e na esfera estadual e municipal é de responsabilidade do órgão ambiental respectivo)
Produce, guarda e disponibiliza todos os seus atos normativos (resoluções, proposições, recomendações, decisões e moções) em seu sítio eletrônico à medida que vão sendo publicados	Não é responsável nem mantém atualizada a legislação ambiental brasileira (Leis, Decretos, Instruções Normativas, Portarias etc.)

Fonte: site oficial do CONAMA (2014)

A atuação do CONAMA junto ao Governo Federal é formalizada através de Resoluções (mais comuns), Moções e Recomendações. Via de regra, as Resoluções

regulamentam determinadas matérias (assim como ocorre com a Resolução CONAMA 01/86 que regulamentou o EIA para empreendimentos), porém existe uma discussão jurídica no sentido da ilegalidade de tal procedimento, que prescindiria de uma menção prévia, clara e específica através de lei, conforme observa Fortunato Neto (2004).

Em sentido contrário, Silva (2012) afirma que as Resoluções do CONAMA não ofendem quaisquer princípios constitucionais, uma vez que a própria Constituição de 1988 recepcionou a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que por sua vez, delega de forma expressa (art. 6º, II) a competência ao CONAMA para assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo as diretrizes e políticas governamentais voltadas à gestão do meio ambiente no Brasil.

Atualmente o CONAMA está sobrecarregado com a função jurídica ambiental que seria competência de outros órgãos e por esta razão se vê impedido de desempenhar com plenitude a sua própria função, situação que será revertida quando os órgãos criados ocuparem seus espaços, tornando-se especializados em suas funções específicas, quando então todo o sistema funcionará” (PEDRO, 2013).

6.3 Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81)

Em consequência dos princípios consagrados pela Convenção de Estocolmo, o início de uma estrutura brasileira efetivamente voltada para as questões ambientais ocorreu no ano de 1973, com a criação da Secretaria Nacional de Meio Ambiente e a aprovação da Lei 6.938/81, que introduziu em nosso ordenamento jurídico a Política Nacional do Meio Ambiente, considerada segundo Oliveira e Silva (2012), um dos mais importantes diplomas normativos e a “lei-mãe” da proteção ambiental.

Sirvinskas (2005) afirma que a Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo tornar efetivo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, princípio matriz contido no caput do artigo 225 da Constituição Federal, entendendo-se por meio ambiente ecologicamente equilibrado a qualidade ambiental propícia à vida das presentes e das futuras gerações.

O núcleo estruturante da PNMA é composto por três eixos principais: (i) Sistematização dos objetivos, princípios e diretrizes da proteção ambiental no país; (ii) a criação e estruturação do SISNAMA, bem como seus órgãos e competências respectivas e

(iii) a criação dos instrumentos, como a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, os cadastros técnicos, os instrumentos econômicos, dentre outros.

De acordo com o artigo 2º, tem como objetivo geral “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

O mesmo artigo 2º elenca os princípios da Política, assim explicitados:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (Lei Federal 6.938/81, art. 2º).

Os princípios devem ser entendidos como metas pontuais a serem atingidas visando compatibilizar desenvolvimento e meio ambiente equilibrado, como consequência dos objetivos gerais propostos.

Visando assegurar a efetiva tutela da sustentabilidade, uma vez reconhecida como um valor, o ordenamento jurídico brasileiro, através da PNMA utiliza-se de instrumentos que possuem a função de promover a proteção ambiental, previstos no artigo 9º da referida lei:

- 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 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 Instrumento 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 (Lei Federal 6.938/81, art. 9º)

De acordo com Antunes (2011), os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente estão fundamentados na Constituição Federal, inclusive no artigo 225, parágrafo primeiro.

Dentre os instrumentos apontados, a presente pesquisa destaca o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

6.3.1 Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental

Fixados através de Resoluções do CONAMA, os padrões de qualidade ambiental possibilitam ao Poder Público estabelecer os limites máximos de lançamentos de matérias ou energias, de efluentes ou resíduos no meio ambiente, garantindo a incolumidade do meio ambiente e a saúde dos cidadãos (OLIVEIRA, 2012).

Sobre os padrões de qualidade ambiental, afirma Milaré (2007, p. 38):

No processo de estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, desenvolve-se a procura de níveis ou graus de qualidade, de elementos, relações ou conjunto de componentes, níveis esses geralmente expressos em termos numéricos, que atendam a determinadas funções, propósitos ou objetivos, e que sejam aceitos pela sociedade.

Decorrem, portanto, duas características essenciais dos padrões de qualidade ambiental. A primeira, refere-se à condição de que um padrão de qualidade é estabelecido com um enfoque específico, pois visa assegurar um determinado propósito, como, por exemplo, a proteção à saúde pública, ou a proteção paisagística, entre outros. A segunda

característica diz respeito à aceitação pela sociedade dos níveis ou graus fixados, o que implica um processo de discussão sobre diferentes propostas, que representam diferentes interesses, convergindo para uma situação de consenso a fim de que os resultados possam ser oficialmente aceitos e regularmente estabelecidos.

Evidencia-se, assim, a vinculação deste instrumento a um determinado estágio de conhecimento técnico e científico, e aos fatores sociais, econômicos, culturais e políticos da sociedade, o que confere aos padrões de qualidade uma perspectiva regional.

De acordo com o IBAMA⁵⁰, padrão de qualidade é um limite – definido por leis, normas ou resoluções – para as perturbações ambientais, em particular, da concentração de poluentes e resíduos, que determina a degradação máxima admissível do meio ambiente.

Para Andrade, Marinho e Kiperstok *et al.* (2001), no que tange à questão ambiental, o ordenamento jurídico brasileiro exige o cumprimento de padrões de qualidade ambiental por meio de medidas corretivas de controle de poluição, medidas estas implementadas por meio de instrumentos, como o Licenciamento Ambiental de Atividades, Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e Ações de Fiscalização.

Prosseguem os autores afirmando que a utilização da abordagem pautada em instrumentos de comando e controle possibilita assegurar o atendimento à legislação, por meio da fixação de normas e padrões ambientais, aplicando-se sanções administrativas e penais em casos de não-conformidade.

6.3.2 Zoneamento ambiental

O zoneamento ambiental pauta-se pela necessidade de se organizar o meio a um uso ambiental predefinido, através da especificação própria para o local, que deverá ser utilizado da maneira prevista, sob pena de estar na ilegalidade. Em outras palavras, dá-se o nome de zoneamento ambiental ao processo através do qual se relaciona o sistema de uso do recurso ambiental ao meio, priorizando-se não somente a proteção do ambiente, mas também a humana (PEDRO, 2014).

Regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002, que o disciplinou com a nomenclatura de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)⁵¹, trata-se de um instrumento de organização e gestão do território a ser necessariamente observado na implantação de planos, obras e

⁵⁰ Disponível em <http://www.ibama.gov.br/rqma/padros-de-qualidade-ambiental>. Acesso em 22.Mai.2014.

⁵¹ O Zoneamento Ambiental foi regulamentado pelo Decreto nº 4.297/02, com a denominação de Zoneamento Ecológico-Econômico.

atividades públicas e privadas, estabelecendo medidas e padrões de proteção ambiental com vistas a assegurar a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo, bem como a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (artigo 1º).

Segundo Oliveira e Silva (2012), o ZEE tem por objetivo geral fornecer subsídios para organizar as decisões dos agentes públicos e privados em relação aos planos, programas, projetos e atividades que possam, de forma direta ou indireta, utilizarem recursos naturais, dividindo o território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável.

Para Abrão e Castro (2005), trata-se de um instrumento de planejamento ambiental que visa promover o desenvolvimento de uma determinada região de forma sustentável, abordando não somente os aspectos físicos e biológicos do meio ambiente, mas também aqueles relacionados com a geologia, topografia, condições climáticas, vegetação, fauna e hidrologia, além de contemplar características sociais, econômicas e histórico-culturais da população envolvida, estabelecendo normas de uso e ocupação do solo de forma participativa.

Atualmente o ZEE se constitui em um instrumento que tem por função precípua ordenar e disciplinar o uso da terra, porém seus objetivos vão além dessa função, conforme retratado pela **figura 24**.

Figura 24 - Objetivos do Zoneamento Ecológico-Econômico

Fonte: elaboração a partir das informações disponíveis no site do MMA

Segundo Souza (2000), zoneamento ambiental se trata de um instrumento de desenvolvimento regional que permite identificar as vocações e suscetibilidades do meio,

através de fatores ambientais específicos relacionados aos meios físico, biológico e antrópico mediante a capacidade de suporte do meio, estando ligado, portanto, à caracterização ambiental, uma vez que atua como um catalisador e ordenador das várias políticas e programas existentes na área por ele abrangida, não se restringindo somente ao “setor ambiental” da administração pública.

Constata-se que o escopo atribuído ao ZEE corresponde precipuamente ao ordenamento físico-territorial, levando-se em conta a “vocaço” prpria de cada rea, respeitadas suas caractersticas fsicas (MILAR, 2005).

Referendando esse posicionamento, Machado (2011) observa que o zoneamento deve ser consequncia do planejamento, da a razo pela qual o autor afirma que um planejamento mal estruturado ou mal fundamentado poder ensejar um zoneamento incorreto e inadequado.

Trata-se de um instrumento de diagnstico que tem como um de seus objetivos orientar etapas posteriores e subsidiar a definio das potencialidades e suscetibilidades do meio ambiente em reas que apresentam potencial para o desenvolvimento de atividades econmicas. No entanto, aps sua regulamentao como Zoneamento Ecolgico-Econmico adquiriu um *vis* normativo de uso e ocupao do solo, afastando-se de sua vocao de instrumento indicativo, papel principal a ser desempenhado por um instrumento de diagnstico (OLIVEIRA, MONTAO E SOUZA, 2009).

6.3.3 Avaliao de Impactos Ambientais

De acordo com Snchez (1993), a Avaliao de Impactos Ambientais (AIA) consiste em um instrumento de carter preventivo, condicionando sua eficincia ao desempenho de quatro papis complementares: (i) instrumento de ajuda deciso; (ii) instrumento de concepo de projeto e planejamento; (iii) instrumento de negociao social e (iv) instrumento de gesto ambiental.

Trata-se do instrumento de maior importncia na gesto ambiental, pois “ a partir daquilo que se define atravs da AIA que so produzidos os efeitos diretos sobre o meio ambiente, em exata correspondncia ao princpio da Preveno e da Precauo” (PEDRO, 2013, p. 691).

A Avaliação de Impacto Ambiental aparece na literatura como um instrumento de planejamento ambiental, sobretudo no nível micro, e é nesse nível que os estudos de impacto ambiental têm sido empregados, ou seja, para avaliar impactos ambientais de um empreendimento proposto, em que pese haver discordância a esse respeito. Alguns autores defendem a utilização da AIA para outros níveis, além daquele de projetos ou empreendimentos específicos. (RIBEIRO, 2014, p. 855).

Segundo Canter (1996), a AIA pode ser definida como uma identificação e avaliação sistemática dos potenciais impactos de projetos, planos, programas ou políticas, relativos aos componentes físico-químico, biológico, cultural e socioeconômico do meio ambiente.

O quadro apresentado na sequência retrata as principais tendências da AIA nas últimas décadas:

Quadro 18 - Principais tendências das avaliações de impacto ambiental.

Período e Fase	Tendências e Inovações
Antes de 1970	Revisão de projetos baseados em estudos econômicos e de engenharia, (Pré-EIA) com limitada consideração de consequências ambientais.
1970 – 1975	Introdução da AIA, enfocando principalmente a identificação, predição e mitigação dos efeitos biofísicos. Oportunidades para participação pública.
1975 – 1980	Avaliação Ambiental Multidimensional, incorporando avaliação dos impactos sociais e análises dos riscos. Participação pública forma parte integral. Maior ênfase na justificativa e nas alternativas de projeto.
1980 – 1985	Esforços para ampliar o uso das AIAs de projetos em políticas de planejamento. Desenvolvimento metodológico de ações de monitoramento.

Período e Fase	Tendências e Inovações
1985 – 1990	Marcos científicos e institucionais de AIA começam a ser repensados sob o paradigma da sustentabilidade. Ampliam-se preocupações com impactos regionais e cumulativos.
1990 – 2000	Introduz-se a avaliação de impacto social na elaboração de Políticas, Planos e Programas.
A partir de 2000	Avaliação de impacto à saúde (AIS), recomendada pela organização Mundial da Saúde (OMS), torna-se rotina em países desenvolvidos e começa a ser exigida pelo banco Mundial para países emergentes.

AIA = Avaliação de Impacto Ambiental; EIA = Estudo de Impacto Ambiental.

Fonte: Ribeiro (2014)

Para Burstyn (2006), no que diz respeito ao processo de incorporação da AIA em seu ordenamento jurídico, o Brasil inspirou-se no modelo americano conhecido como NEPA - *National Environmental Policy Act*, datado de 1969 e que estabeleceu a necessidade da realização de tais estudos quando da concepção de projetos, planos e programas e propostas de intervenção no meio ambiente, passando-se por processos de aperfeiçoamentos e adaptações visando adequar o modelo à realidade brasileira.

Os principais aspectos conceituais de AIA foram retratados por Sánchez (1998) através do quadro 19.

Quadro 19 - Definições de Avaliação de Impacto Ambiental

- MUNN, 1979: Atividade que visa identificar, prever, interpretar e comunicar informações sobre as conseqüências de uma determinada ação sobre a saúde e o bem-estar humanos. (Ação é definida como qualquer projeto de engenharia, proposição legislativa, política, programa ou procedimento operacional).
- JAIN et al., 1977: Um estudo das mudanças prováveis nas várias características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de uma ação proposta ou iminente.
- CLARK; HERINGTON, 1988: Uma abordagem estruturada e um conjunto formal de procedimentos para assegurar que os fatores ambientais sejam levados em conta em todos os níveis do processo decisório.
- GLASSON et al., 1994: Um processo sistemático que examina antecipadamente as conseqüências ambientais de ações humanas.
- IAIA, 1996: Processo de identificar, prever, avaliar e mitigar os efeitos relevantes de ordem biofísica, social ou outros de projetos ou atividades antes que decisões importantes sejam tomadas.
- MOREIRA, 1992: 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 sejam considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção ao meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre implantação do projeto.

Fonte: Sánchez (1998)

Milaré (1994 *apud* Ribeiro 2014, p. 859), afirma que a AIA foi introduzida no Brasil no ano de 1980 através da lei nº 6.903/80, que dispunha sobre o zoneamento ambiental e exigia um estudo prévio de impacto ambiental para a aprovação de zonas estritamente industriais (ZEIs), estudo esse denominado de EIA, reconhecido como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, regulamentado em 1986 e recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em virtude da obrigatoriedade legal da implantação de um sistema que permitisse a avaliação de impactos ambientais, imposição afeta ao Poder Público no sentido de assegurar o direito da sociedade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Partindo-se do entendimento de que a sustentabilidade constitui um valor a ser protegido pela norma, sua prática deve ser não apenas incentivada, mas observada no dia a dia através de ações que façam a função de elo entre valor e prática efetiva. O parágrafo 1º, inciso IV do artigo 225 da C.F. consiste em um instrumento legal que possibilita operacionalizar a

ideia de tutela ao meio ambiente, ao dispor que caberá ao Poder Público “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”, instrumento cujas peculiaridades serão abordadas oportunamente.

Assim, a norma preocupa-se em conferir meios para que o objetivo maior (proteção ao meio ambiente para as presentes e futuras gerações) seja dotado de efetividade por meio de instrumentos, como os previstos no art. 9º da lei 6.936/81.

Levando-se em consideração a necessidade de que tais valores se tornem uma prática, a presente pesquisa concebe tais instrumentos como indutores de ações que conduzam a este fim, como ocorre, por exemplo, com a própria AIA ao consagrar e reconhecer o EIA como um procedimento obrigatório, uma condição *sine qua non* para a concessão de licenças ambientais a empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental.

Abrão e Castro (2005, p. 188), ao tratarem do tema, estabelecem a diferença entre Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) afirmando que

A AIA tem escopo abrangente, podendo ser exigida em qualquer atividade, rural ou urbana, industrial ou não, com ou sem possibilidade de significativa degradação ao meio ambiente, sem qualquer condicionamento, desde que se vislumbre a necessidade de tal avaliação. O decreto nº 88.351, de Junho de 1983, substituído pelo decreto nº 99.274, de 06 de Junho de 1990, vinculou a AIA ao processo de licenciamento, tendo o CONAMA competência para estabelecer os critérios básicos para a exigência de estudo de impacto ambiental dentro do licenciamento das atividades.

Já o EIA constitui modalidade de AIA, assim como, por exemplo, a Análise Preliminar de Riscos, o Plano de Recuperação de Área Degradada e o Relatório Ambiental, estabelecidos pela Resolução 237 do CONAMA, de 19 de Dezembro de 1997. Por fim, o RIMA é um relatório que acompanha o EIA, visando apresentá-lo de uma forma mais sucinta e em linguagem menos técnica, para ser atendido por toda a população.

Entendimento semelhante foi apontado por Fortunato Neto e Fortunato (2010) ao discorrerem sobre a distinção entre as nomenclaturas dos instrumentos, salientando que AIA é o nome de todos os estudos técnicos relativos à intervenção antrópica no meio ambiente com potencial para causar significativo impacto ambiental, afirmando ainda que, quando se refere a um projeto em particular é conhecida como EIA ou outras nomenclaturas relativas a estudos semelhantes, como Relatório Ambiental Simplificado (RAS), Relatório de Controle Ambiental (RCA), Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD).

No Brasil o processo de Avaliação de Impacto Ambiental, que é primariamente de competência estadual, é vinculado ao licenciamento ambiental (SÁNCHEZ, 2008).

Corroborando essa afirmação, afirma Milaré (2004) que o Dec. 88.351/83 – depois substituído pelo Dec. 99.274/90, ao regulamentar a lei 6.938/81, vinculou a avaliação de impactos ambientais ao processo de licenciamento, outorgando ao CONAMA competência para fixar os critérios básicos segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento (Art. 18, § 1º) com poderes para editar as Resoluções que considerar necessárias (Art. 48).

Segundo Egler (2009), “a existência hoje, em qualquer país, de um processo de estudo de impactos ambientais é um critério utilizado para demonstrar que o ambiente (físico e social) está sendo considerado na implementação de empreendimentos, independentemente se esse processo está sendo apenas usado como um procedimento formal de legitimação, ou como um instrumento efetivo de negociação e mediação”.

De acordo com Sánchez (2008), “no Brasil, o processo de avaliação de impacto ambiental é vinculado ao licenciamento ambiental, que é primariamente de competência estadual”.

Embora de competência primária adstrita à esfera estadual, a Lei Complementar nº 140 de 08 de Dezembro de 2011, fixou normas 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.

O artigo 9º, inciso XIV da citada Lei Complementar determina que constitui uma ação administrativa do município promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, levando-se em consideração critérios como porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto nas Área de Proteção Ambiental.

De acordo com este dispositivo legal, ficou consagrada a competência ambiental comum, uma vez que a norma passou a regulamentar as competências da gestão ambiental nas três esferas governamentais: União, Estados e Municípios, transferindo a maior parte dos

licenciamentos ambientais para os municípios, desprovidos de estrutura adequada para promover ações em defesa da proteção ao meio ambiente, sob o argumento de que muitos entraves eram gerados em virtude dos atrasos constantes dos órgãos ambientais nas expedições das licenças e consequentemente gerando atrasos ao desenvolvimento.

6.3.4 O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras

De acordo com Abrão e Castro (2005) e Pedro (2014), o processo de licenciamento ambiental está integrado na Avaliação Ambiental e consiste em um processo administrativo por meio do qual a autoridade ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação dos empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais e potencialmente causadoras de degradação ao meio ambiente.

Segundo Bechara (2007, p. 112)

[...] trata-se de típico instrumento de prevenção de danos ambientais, visto que é nesse procedimento que o órgão ambiental licenciador verifica a natureza, dimensão e impactos (positivos e negativos) de um empreendimento potencialmente poluidor, e, a partir de tais considerações, condiciona o exercício da atividade ao atendimento de inúmeros requisitos (chamados de condicionantes) aptos a eliminarem ou reduzirem ao mínimo os impactos ambientais negativos.

Sánchez (2008) aponta a existência de vínculos entre o processo de licenciamento e os estudos de impacto ambiental, estabelecidos pelo decreto regulamentador da PNMA, citando o artigo 17 do decreto nº 99.274/90, que assim dispõe:

§ 1º Caberá ao CONAMA fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

2º O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental Rima, correndo as despesas à conta do proponente do projeto.

3º Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o Rima, devidamente fundamentado, será acessível ao público.

4º Resguardado o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença serão objeto de publicação resumida, paga pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande

circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pelo CONAMA (Decreto nº 99.274/90, art. 17).

No Brasil, o Licenciamento Ambiental é de responsabilidade dos órgãos que compõem o SISNAMA, ao passo que compete às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente a condução da maioria dos processos de licenciamento (conforme teor da Resolução nº. 237/97) e ao IBAMA conduzir os trabalhos relativos a grandes projetos de infra-estrutura que envolvam impactos em mais de um Estado.

Segundo Antunes (2008), trata-se de um mecanismo cuja função é enquadrar as atividades causadoras de impacto sobre o meio ambiente, o que pode ser feito por meio de adequação ou de correção de técnicas produtivas e do controle da matéria prima e das substâncias utilizadas, ou ainda uma atividade diretamente relacionada ao exercício de direitos constitucionalmente assegurados, tais como o direito de propriedade e o direito de livre iniciativa econômica que deverão ser exercidos com respeito ao meio ambiente.

6.3.4.1 A expressão “atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental”.

Dentre vários pontos passíveis de discussão em relação ao atual modelo de licenciamento ambiental, destaca-se o alcance e a interpretação da expressão “atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental”.

De acordo com o Ministério Público do Rio Grande do Sul⁵² não se deve confundir o EIA com o processo de licenciamento ambiental, embora ambos estejam atrelados. Este é exigido para toda e qualquer atividade potencialmente poluidora, ao passo que o primeiro deve ser elaborado apenas para as atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, vale dizer, atividades que demonstrem potencial para gerarem impactos ambientais significativos, elencadas no art. 2º da Resolução 01/86 do CONAMA com os acréscimos das Resoluções 11 de 18 de Março de 1986 e 05 de 06 de Agosto de 1987.

Além disso, a Resolução 237/97 do CONAMA sujeita todas as atividades especificadas na Lei nº 6.803 de 2 de julho de 1980 e nas já apontadas Resoluções 001/86,

⁵² Disponível em <http://www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id21.htm>. Acesso em 18/08/2012

011/86 e 005/87 à elaboração do EIA, conforme se depreende da leitura do art. 3º da Resolução 237/97.

Ao elencar nominalmente tais atividades e utilizar a expressão “tais como”, o legislador agregou ao rol de atividades que obrigatoriamente dependerão de EIA outras atividades que possam causar modificação ambiental adversa, aqui entendida como “significativa degradação ambiental”, tornando o citado rol exemplificativo e não taxativo.

Ainda segundo o MP gaúcho, as expressões "potencialmente" e "significativa", constantes do texto constitucional, dão margem à valoração pelo agente do órgão licenciador, em um claro exercício de discricionariedade técnica do agente público, o que não significa ter o mesmo a prerrogativa de opções livres como ocorre no direito privado, mas sim atuar pautado em um alicerce científico, adstrito ao interesse público e suscetível de ser invalidado pela própria Administração nos termos da Súmula 473 do STF⁵³.

Milaré (2000) corrobora esse posicionamento, afirmando que a expressão "significativa degradação ambiental", prevista na Constituição Federal constitui um conceito jurídico indeterminado, razão pela qual prescinde de uma atuação intelectual ou cognitiva de interpretação da norma, o que efetivamente pode dar margem a controvérsias.

De acordo com Krell (2004, p. 121):

Somente depois da decisão sobre a necessidade do EIA, a Administração exercerá a sua discricionariedade a respeito da aprovação do licenciamento. No caso da exigência do EIA, serão aguardados dos seus resultados, resumidos no seu respectivo Relatório (RIMA). No entanto, o órgão ambiental não está plenamente vinculado ao seu resultado, podendo negar a licença apesar da recomendação apesar da recomendação positiva do RIMA. Todavia, caso ele queira autorizar uma atividade cujo EIA terminou desaconselhando a sua realização, a autoridade administrativa será obrigada a expor, exaustivamente, as suas razões para, se for necessário, ordenar a elaboração de outro estudo.

Segundo Fiorillo (2011), O Poder Público será sempre (necessariamente) o responsável pelo controle da produção, da comercialização, bem como do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Portanto, verificando-se a existência de atividades que podem potencialmente causar degradação ambiental classificada como significativa, resta evidente que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1º, inc. IV, exige o EIA/RIMA como regra destinada a assegurar as atividades inserida em uma ordem jurídica vinculada à economia, o

⁵³ Súmula 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

que muitas vezes faz com que a essência da norma tenha interpretações distorcidas provocadas por interesses colidentes.

O termo “atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental” está associada à capacidade de suporte do meio e ao padrão de qualidade do ambiente em questão. Portanto, trata-se de um termo devidamente parametrizado, com definições muito claras nas normas ambientais, em especial nas Resoluções CONAMA, nas diversas modalidades de padrão de qualidade expressas e no zoneamento ambiental, sendo menos discricionário que se imagina.

6.3.4.2 Licenciamento ambiental, princípio da prevenção e procedimentos decorrentes

Pedro (2014) afirma que a disciplina jurídica que determina a realização de EIA/RIMA para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental visa atender ao princípio da prevenção, “objetivando prever uma ação antecipatória sobre o meio ambiente, a fim de evitar ao máximo que o dano ambiental sobrevenha, por isso a afirmação de tratar-se de princípio de ação direta sobre o meio ambiente”, daí a razão pela qual considera-se o EIA um instrumento de implementação do princípio ambiental da prevenção.

Para Fink *et al.* (2002), o licenciamento ambiental faz parte da tutela administrativa preventiva do meio ambiente, devendo o procedimento ser conduzido no âmbito do Poder Executivo, no exercício de seu poder de polícia, sendo responsabilidade dos órgãos ambientais definidos por lei ou por decreto, no sentido de exercer o necessário controle para conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Neste mesmo sentido, de acordo com Machado (2011), os danos decorrentes da ação do homem no meio ambiente podem ser irreversíveis, daí a razão pela qual a imposição do Poder Público no sentido de vincular sua exploração a regras pré-estabelecidas, através do qual este autoriza e fiscaliza as ações interventoras no meio através da expedição de licenças específicas.

Ainda segundo Milaré (2004, p. 144), o processo de licenciamento ambiental guarda estreita relação com o princípio da prevenção, que tem como premissa básica a prioridade que deve ser dada às “medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações de alterar a sua qualidade”.

É exatamente em virtude da existência do princípio da precaução que o Poder Público deve, antes de conceder qualquer tipo de licença destinada à exploração de recursos ambientais, fazer uma análise a respeito da natureza do empreendimento ou atividade interventora, especialmente em relação à sua potencialidade de causar significativa degradação ambiental, análise que se materializa através da realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), impedindo a execução da obra ou atividade através da não-concessão da licença em caso da existência de dúvidas acerca do risco ambiental em questão.

A concessão de licenças ambientais por parte do Poder Público consiste, como afirmado anteriormente, em um instrumento de comando e controle administrativo visando disciplinar a ação antrópica e delegar ao Estado a responsabilidade no tocante à permissão para a utilização de recursos naturais, nos casos expressamente previstos pela norma, através da concessão de três tipos de licença: Licenças Prévia (LP), de Instalação (LI) e de Operação (LO).

Existe uma sequência lógica na concessão das licenças. A licença prévia é solicitada na fase de preparação do projeto técnico e contempla o estudo de alternativas locais e tecnológicas. A licença de instalação pressupõe o detalhamento do projeto técnico e somente pode ser solicitada após a concessão da licença prévia. Por sua vez, a licença de operação após a construção do empreendimento e constatação de que o mesmo está em condições de operar, ficando sua concessão condicionada à verificação do cumprimento das exigências estabelecidas na licença de instalação (SÁNCHEZ, 2008).

Abordando o tema, Milaré (2007, p. 112) assim sintetiza o licenciamento ambiental

Segundo a lei brasileira, o meio ambiente é qualificado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade ou, na linguagem do constituinte, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Pode ser de todos em geral e de ninguém em particular, inexistindo direito subjetivo à sua utilização, que, à evidência, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu direto guardião — o Poder Público. Para tanto, arma-o a lei de uma série de instrumentos de controle — prévios, concomitantes e sucessivos — através dos quais possa ser verificada a possibilidade e regularidade de toda e qualquer intervenção projetada sobre o meio ambiente considerado. Assim, por exemplo, as permissões, autorizações e licenças pertencem à família dos atos administrativos de controle prévio; a fiscalização é meio de controle concomitante; e o habite-se é a forma de controle sucessivo.

As Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97 foram editadas com o objetivo de disciplinar regras e procedimentos acerca do processo de licenciamento ambiental, apresentando definições e tratando das normas gerais em relação às suas etapas e fases.

Segundo Pizella (2010), a Resolução CONAMA nº 01/86 denota a necessidade de maior atenção às características ambientais, sociais e econômicas do meio nas avaliações, além de contemplar as alternativas tecnológicas e locacionais do empreendimento, delimitando sua área de influência e compatibilizando a proposta com as Políticas e programas elaborados para aquela determinada localidade.

De acordo com seu próprio texto legal, estabelece ainda as definições, responsabilidades, critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e implementação da AIA, apresentando uma listagem de atividades modificadoras do meio ambiente.

Essa listagem, prevista no artigo 2º (que explicita uma lista de atividades que demandam a realização prévia de um EIA) gerou discussões de ordem jurídica em relação à interpretação de seu teor, com defensores no sentido de que se tratava de um rol taxativo e quem entendesse se tratar de um rol exemplificativo.

A solução dada para a questão veio reforçar a ideia de que o meio ambiente se constitui em um valor hipossuficiente, inclusive com o reconhecimento de benefícios processuais decorrentes dessa condição (como a inversão do ônus da prova), objetivando mitigar a reconhecida fragilidade do mesmo em relação aos interesses econômicos advindos das ações interventoras, como afirma Dias (2001):

MILARÉ; BENJAMIN (1993) propuseram, como forma de contornar as divergências relativas ao caráter da listagem de atividades constante do Art. 2º da Resolução CONAMA nº 1/86, considerar que, em princípio, o administrador ficaria obrigado a exigir a elaboração de EIA para os casos listados, cabendo ao empreendedor produzir prova no sentido de que a obra ou atividade pretendida não provocaria impacto ambiental significativo, ou seja, “em vez do agente público ter que provar a ‘significância’ do impacto, é o empreendedor quem deve provar sua ‘insignificância’”. É a chamada presunção relativa, que tem “o condão de inverter o ônus da prova”.

No Estado de São Paulo vigorou a Resolução SMA nº 42, de 29 de Dezembro de 1994, que foi a responsável por definir os procedimentos para análise do EIA/RIMA, nos casos previstos no artigo 2º da resolução CONAMA 01/86. De acordo com o procedimento, o interessado deveria requerer a licença ambiental devidamente instruída com o chamado RAP (Relatório Ambiental Preliminar), elaborado mediante um roteiro de orientação que é

fornecido pela própria Secretaria do Meio Ambiente, através do Daia (Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental), que é também o responsável por analisar o RAP e eventuais manifestações escritas que receber no prazo de 30 dias (cuja contagem se inicia a partir do pedido de licença). Como resultado dessa análise, o órgão pode indeferir o pedido de licença em razão de impedimentos legais ou técnicos, bem como exigir a apresentação formal do EIA/RIMA ou ainda dispensá-lo, se assim entender.

De acordo com Ribeiro (2014, p. 861), “a utilização do RAP como instrumento de licenciamento teve como objetivos principais a agilização do processo de licenciamento ambiental para empreendimentos de menor envergadura, em que os impactos ambientais não fossem muito significativos”.

Posteriormente, em 30 de Novembro de 2004 a SMA editou a Resolução nº 54, que instituiu o EAS – Estudo Ambiental Simplificado, embasada na necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental prévio, de forma a permitir a racionalização operacional do sistema de licenciamento. As **figuras 25 e 26** apontam as fases do licenciamento ambiental no Estado de São Paulo:

Figura 25 - Fases do processo de licenciamento ambiental no Estado de São Paulo de acordo com a Resolução nº 42/94 da SMA

Fonte: Montañó (2012) – aula sobre Licenciamento Ambiental

PROCEDIMENTOS LICENCIAMENTO E AIA EM SÃO PAULO

Figura 26 - Fases do processo de licenciamento ambiental no Estado de São Paulo de acordo com a Resolução nº 54/2004 da SMA

Fonte: Montañó (2012) – aula sobre Licenciamento Ambiental

De acordo com Montañó e Ranieri (2007), a justificativa administrativa de agregar agilidade de tramitação aos processos de licenciamento e a simplificação de procedimentos que passam a considerar tão-somente critérios como “tipologia” e “porte de empreendimento” pode comprometer o objetivo principal dos instrumentos, ou seja, a análise de sua viabilidade ambiental.

Para Furriela (2012, p. 01), “o licenciamento tem que deixar de ser um procedimento que meramente legitima a instalação de um empreendimento e deve passar a ser tratado como um instrumento de prevenção, inserido num contexto de avaliação da qualidade ambiental”.

Não é incomum encontrar críticas ao atual modelo de licenciamento ambiental vigente. O **quadro 20** apresenta algumas deficiências de ordem geral e estrutural identificadas.

Quadro 20 - Deficiências de ordem geral e estrutural identificadas no atual modelo de licenciamento ambiental vigente no Estado de São Paulo.

Aspecto do Licenciamento	Deficiência	Comentário
Pluralidade de órgãos licenciadores	Pluralidade de órgãos atuando no licenciamento ambiental no Estado, com competências diferenciadas, agindo com pouca coordenação entre si e sem organicidade.	Este procedimento mostra-se incompatível com a necessidade de se estabelecer um planejamento ambiental amplo e integrado para o Estado, dada a pluralidade de órgãos, visões, práticas e procedimentos.
Objetivo	O licenciamento corresponde a um procedimento de mera legitimação da instalação de empreendimentos, ficando prejudicada sua função de instrumento de prevenção, inserido num contexto de avaliação da qualidade ambiental.	É comum a crítica de que quando os órgãos do sistema atuam na avaliação de impacto ambiental ou no licenciamento, apresenta-se no processo final apenas uma somatória de avaliações, sem avaliação do contexto geral, sem ser apresentada uma análise coordenada e uma visão homogênea que possa subsidiar a tomada de decisão de forma adequada.
Estrutura	Ausência de requisitos estruturais essenciais ao processo	Constata-se uma insuficiência crônica de recursos humanos e capacitação dos quadros do DAIA e outros órgãos de licenciamento ambiental prejudica o andamento dos processos.
Inexistência de informações básicas	Falta de conhecimento da região de influência pelos órgãos ambientais.	O desconhecimento da área de influência az com que não seja possível definir os impactos ambientais reais do empreendimento, ficando o órgão licenciador à mercê das informações passadas pelo empreendedor.
Suscetibilidade às pressões do Governo	Existe um alto grau de insegurança nas decisões tomadas pela administração pública ao licenciar obras de interesse da própria administração pública.	Essa situação se verifica nos casos em que o Estado se auto-licencia, ou seja, quando o empreendedor é o próprio Estado. Pode haver forte pressão por parte de certos órgãos de governo sobre a área ambiental quando obras ou empreendimentos de seu interesse estão sob licenciamento.
Monitoramento	Não existe acompanhamento adequado dos impactos dos empreendimentos após seu licenciamento.	Tal deficiência se deve à falta de pessoal e também à ausência de procedimentos e rotinas próprios para tanto.
Boa-fé do	Muitas vezes as informações fornecidas pelo empreendedor não condizem com a realidade, verificando-se também a	Muitas das informações que compõem o processo de licenciamento são fornecidas unilateralmente pelo

Aspecto do Licenciamento	Deficiência	Comentário
empreendedor	omissão de informações que poderiam ser apresentadas logo de início, facilitando o processo como um todo.	empreendedor, gerando um elevado grau de subjetividade e parcialidade.
Aplicabilidade do RAP	Enquadramento claro das situações suscetíveis de aplicação do RAP ou do EIA/RIMA, bem como dos papéis de cada um desses instrumentos.	<ul style="list-style-type: none"> Não é desejável nos casos em que é necessário o EIA/RIMA, ficar-se numa camisa de força de elaboração obrigatória do RAP (Relatório Ambiental Preliminar), exigido no estado de S. Paulo, anteriormente à definição de necessidade do EIA/RIMA. O RAP é considerado necessário quando há dúvida se há significativo impacto ou não, mas ainda é preciso afinar linhas de corte para facilitar a definição de situações que comportam apenas RAP e aquelas que devem se sujeitar à apreciação do EIA/RIMA. O RAP não deve servir para estudar a viabilidade de um projeto, porém às vezes é utilizado para esse fim.
EIA / RIMA	<p>Refinamento da metodologia do EIA e estruturação inadequada das informações contidas no RIMA.</p> <p>Natureza</p> <p>Parcialidade das conclusões.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Entende-se que é preciso melhorar a metodologia de elaboração do EIA, criando-se regras de orientação mais específica para as diferentes fases. O RIMA (instrumento de informação do público) também precisa ter sua estrutura melhor definida, a fim de que o resultado seja a informação adequada da sociedade sobre o empreendimento ou atividade em discussão. Criou-se um grande cartório de elaboração e análise do EIA/RIMA, que deixou de ser um instrumento preventivo. <p>Essa mácula decorre da manifesta obviedade que se apresenta na parcialidade refletida nas conclusões do relatório, elaborado por uma equipe multidisciplinar, mas que é remunerada diretamente pelo</p>

Aspecto do Licenciamento	Deficiência	Comentário
		empreendedor, portanto, claramente inclinada a favorecer os interesses de seu contratante.
Termo de Referência	É comum a crítica de empreendedores de que a SMA demora em apresentar o Termo de Referência para a elaboração do EIA/RIMA.	Essa situação se verifica em virtude da aprovação prioritária de projetos do próprio governo, gerando atrasos na elaboração do Termo de Referência de empreendimentos particulares.
Sistemas de Licenciamento	Diversidade de Sistemas de Licenciamento vigentes	Devido ao fato de não existir um sistema único de licenciamento é difícil distinguir com clareza cada etapa do licenciamento ao se analisar cada um dos processos.
Manifestação dos Poderes Públicos Municipais no processo de Licenciamento	Precariedade nas manifestações das Pessoas Jurídicas de Direito Públicos (esferas Municipais) no processo de licenciamento.	As prefeituras e órgãos municipais quando instados a se manifestar em processos de licenciamento são tendentes a aprovar a realização dos empreendimentos, dado seu potencial de geração de emprego e renda para o Município. No entanto, muitas vezes deixam de fundamentar suas manifestações, seja por não estarem capacitados para tanto, seja por seu manifesto interesse e clara posição política a favor do empreendimento. A falta de subsídio técnico dessas decisões é patente.
Audiências Públicas	Deficiência na participação popular no processo de licenciamento. Realização apenas visando legitimar o processo, com eficácia destinada à composição de um <i>check-list</i> .	A audiência pública tem sido pouco explorada na prática de avaliação de impacto ambiental e, por si só, não é capaz de efetivar a participação social no processo de tomada de decisão quanto ao licenciamento ambiental de atividades modificadoras do meio ambiente. É comum a realização das audiências após a decisão política acerca do assunto em discussão já ter sido tomada. Acabam sendo realizadas, muitas vezes, para simples cumprimento de uma etapa de um processo burocrático, legitimando decisões prévias.
Preponderância do poder econômico em	Poderio econômico que gera pressões de determinados entes em favor da aprovação dos empreendimentos.	É bastante frequente a manipulação política das populações envolvidas por parte dos empresários, políticos e

Aspecto do Licenciamento	Deficiência	Comentário
detrimento do poder político		interessados num apoio ao empreendimento ou questão sob discussão. É comum ver-se o afluxo de “populares” a certas audiências, “patrocinado” por interessados que supostamente trocam esse apoio público por favores.
Atribuições do CONSEMA	Necessidade de revisão do quadro de atribuições licenciatórias do CONSEMA.	Não é adequado que este atue numa ampla gama de processos de licenciamento. Isso toma muito tempo do trabalho do órgão colegiado, que deixa de atuar em outras áreas.
Participação da comunidade acadêmica.	Inexistência de procedimentos formais estabelecido no processo de licenciamento relacionados à efetividade da participação da comunidade científica.	É preciso criar um mecanismo de apoio técnico-científico aos tomadores de decisão em casos de licenciamento que passam pelo colegiado. Muitos conselheiros desconhecem as questões de mérito sobre as quais decidem.

Fonte: Adaptado de Furriela (2012)

Vale observar que no processo de Licenciamento Ambiental algumas questões consideradas nevrálgicas ainda carecem de um tratamento jurídico mais específico e preciso, como ocorre, p. ex., com a questão da competência para expedição das licenças ambientais, questão permeada por regras distintas e diversidade de entendimentos entre as Pessoas Jurídicas de Direito Público (União, Estados e Municípios), cuja discussão não constitui objeto deste trabalho.

Portanto, não obstante a existência de uma Política Nacional, o ordenamento jurídico ambiental brasileiro é constituído por várias leis esparsas e segmentadas por assuntos, além de uma gama de normas regulamentares como portarias, instruções do MMA, resoluções do CONAMA, além de atos normativos estaduais e municipais.

6.4 O EIA/RIMA no processo de Licenciamento Ambiental

A Resolução CONAMA 237/97 estabeleceu a obrigatoriedade de submissão de atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente ao processo de licenciamento ambiental mediante a apresentação de prévio

estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA) ou realização de outros estudos ambientais, conforme previsto no parágrafo único do artigo 3º:

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento (Resolução CONAMA nº 237/97).

Há empreendimentos cujas ações interventoras sobre o meio ambiente causam impactos que demandam a exigência de análises mais profundas, procedimento que se verifica no âmbito do licenciamento ambiental, através dos instrumentos RAP (Relatório Ambiental Preliminar ou RAS - Relatório Ambiental Simplificado) ou do EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente).

No Estado de São Paulo a normatização dos procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades sujeitas à elaboração de EIA e RIMA foi estabelecida pela Resolução SMA 42, de 29 de dezembro de 1994, que instituiu dois instrumentos preliminares ao EIA e RIMA: Relatório Ambiental Preliminar - R.A.P. e Termo de Referência – T.R. Aplica-se também a Resolução SMA nº 01, de 17 de fevereiro de 1998, sobre a realização de reunião técnica informativa no procedimento de análise do RAP, a Resolução nº 54/2004 da SMA e a Deliberação CONSEMA No. 50, de 1992, relativa às audiências públicas em matéria ambiental (FURRIELA, 2012).

O EIA/RIMA é o instrumento que compõe o processo de licenciamento ambiental através do qual se define como um procedimento administrativo de controle e fiscalização das atividades poluidoras destinado a fazer a verificação dos níveis de impacto ambiental decorrentes das mais diversas ações interventoras, analisando se determinado impacto ambiental poderá ou não ser suportado pelo meio.

Em outras palavras, consiste em um conjunto de atividades científicas e técnicas que incluem o diagnóstico ambiental, a identificação, previsão e medição dos impactos, sua interpretação e valoração e a definição de medidas mitigadoras e de programas de monitorização destes.

O empresário empreendedor deverá, visando obter a licença ambiental, apresentar o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) que possui uma série de critérios estipulados

pelas resoluções 001/86 e 237/97 do CONAMA⁵⁴ sobre as atividades consideradas de risco e que portanto demandam tal estudo.

Não são poucas as críticas ao atual modelo de realização do EIA/RIMA. No que diz respeito às audiências públicas, oportunidade em que é feita a apresentação dos efeitos decorrentes da ação interventora, são maximizados os efeitos positivos do empreendimento e minimizados (ou até mesmo ocultados) os negativos, o que mascara a realidade.

Segundo Sánchez (1998, p. 18)

[...] o instrumento encontra limitações inerentes à sua própria dimensão, tendo dificuldades em analisar em profundidade as alternativas tecnológicas e de localização dos projetos, e de levar em consideração, satisfatoriamente, os impactos cumulativos, sinérgicos e indiretos que os envolvem, e cuja mitigação requer ação governamental coordenada que não há como ser adotada em nível de projeto.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao fato de que inexistente obrigação legal referente à motivação no processo de licenciamento, ou seja, em muitos casos o procedimento se presta ao papel de mero minimizador de impactos, em detrimento ao seu real papel de evitar a concretização de obras causadoras de impactos consideráveis.

Essa mácula decorre da manifesta obviedade que se apresenta na parcialidade refletida nas conclusões do relatório, elaborado por uma equipe multidisciplinar, mas que é remunerada diretamente pelo empreendedor, portanto, claramente inclinada a favorecer os interesses de seu contratante.

A precariedade ou ausência de realização do processo de monitoramento (conforme previsto na Resolução 01/86 do CONAMA) também é alvo de críticas, na medida em que se verifica deficiência na máquina administrativa que não dispõe de material humano (e muitas vezes de recursos) para este processo. Não é incomum observar a opção pelo chamado automonitoramento, procedimento em que, a título de exemplificação, determinados efluentes de um processo produtivo, após passarem por um processo de análise por laboratórios não-oficiais (cujo procedimento também é custeado pelo empreendedor) são enviados diretamente das empresas para o órgão encarregado da fiscalização, descaracterizando qualquer legitimidade do processo.

⁵⁴ O art. 3º da Resolução 237 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, estipula a obrigatoriedade da apresentação do EIA/RIMA: “Art. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.”

Posicionando-se a respeito do tema, assim manifestou-se o Ministério Público do Rio Grande do Sul:

O EIA pátrio se presta para a produção de documentos frequentemente inadequados pelo despreparo científico das equipes multidisciplinares e análise deficiente devido à carência material dos órgãos da Administração Pública. Por fim, **nosso sistema permite a sobreposição de interesses políticos sobre as conclusões dos EIA/RIMAs . Enquanto Estados e Municípios esforçam-se em uma competição para ver quem oferece mais vantagens, grandes empreendimentos fazem exigências de toda ordem, até com a tentativa de escamoteamento da legislação ambiental.** (grifo nosso)⁵⁵

A atual configuração prevista para o procedimento de EIA/RIMA apresenta-se mais como um processo político do que como um procedimento administrativo, pois acaba por atender aos interesses de classes mais favorecidas economicamente, dotada de recursos e influências em detrimento do interesse coletivo de manter um meio ambiente saudável, direito fundamental difuso e de terceira geração, relegado a segundo plano e subjugado pelo poder econômico em virtude de sua comprovada hipossuficiência.

Salvador (2001) afirma existir a necessidade de se aperfeiçoar a legislação de AIA e aponta as seguintes fragilidades e deficiências identificadas no atual modelo de Avaliação de Impactos Ambientais vigente no Brasil: (i) inexistência de zoneamento ambiental, (ii) excessiva centralização do instrumento em nível estadual, desestimulando a conscientização regional e local sobre as questões ambientais, (iii) excessiva abordagem setorial da AIA, que transforma a ferramenta em disputa política entre as diversas secretarias, sem a adequada administração do conflito de interesses; (iv) inobservância de efetividade do caráter preventivo e de planejamento da AIA em virtude de sua verificação não ocorrer ainda no estágio de projeto do empreendimento, ferindo as determinações da Lei 6.938/81 e Resolução CONAMA 01/86, (v) elaboração do Termo de Referência realizada de acordo com critérios exclusivos do empreendedor, gerando deficiência do mesmo em virtude de ausência de estudos de alternativas de projeto, riscos ambientais, dentre outros, (vi) burocratização do procedimento, (vii) precariedade de recursos financeiros, materiais e humanos para a condução do processo de AIA e ausência de apoio político, gerando pressão governamental e fragilização do instrumento, (viii) ausência de monitoramento do EIA por parte dos responsáveis por sua análise, culminando na baixa eficácia do processo.

⁵⁵ Disponível em <http://www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id21.htm>. Acesso em 18/08/2012

Não obstante as críticas apontadas em relação ao atual modelo de licenciamento ambiental vigente no Brasil no que diz respeito à efetividade da proteção ambiental, os empreendedores particulares entendem que se trata de um procedimento burocrático que obstaculariza o progresso e o avanço econômico do país.

Contrariando o posicionamento dos empreendedores que criticam severamente o EIA/RIMA, atribuindo ao mesmo uma pretensa morosidade no processo de licenciamento, além da criação de embaraços econômicos aos projetos, o que faz com que, aos olhos dos empreendedores seja o EIA/RIMA um entrave ao desenvolvimento econômico e social, Mirra (2006, p. 136) se posiciona sobre o tema no seguinte sentido:

“Diz-se, com muita frequência, que se quer emperrar um empreendimento basta submetê-lo ao estudo de impacto ambiental, surgindo a partir daí, muitas vezes, propostas - umas veladas, outras nem tanto - de restringir-se a sua exigência a um número cada vez menor de atividades degradadoras. Tal visão, contudo, não pode prevalecer.

A grande contribuição do EIA para o planejamento de obras e atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental foi precisamente estabelecer um tempo distinto, e necessariamente mais demorado, para a aprovação de projetos de empreendimentos que, apesar de relevantes para o desenvolvimento econômico e social e benéficos a curto ou a médio prazo, podem ser também danosos à qualidade de vida e ao bem-estar da coletividade a longo prazo - incluindo as futuras gerações. Assim, entre decidir com rapidez sobre a implantação de um empreendimento e decidir com maior margem de acerto, ou menor margem de erro, após cuidadosa avaliação das repercussões ambientais do projeto, optaram o legislador e o constituinte pela segunda alternativa, conscientes da necessidade de adotar-se uma postura de segurança e de prudência, em função da dimensão e, muitas vezes, da irreversibilidade de determinadas agressões ambientais supervenientes a empreendimentos bem intencionados, mas que, por deficiência na capacidade de prever os impactos nocivos sobre a vida e a qualidade de vida da população durante a fase de planejamento, acabam por ter seus efeitos positivos imediatos praticamente anulados na sequência dos anos.

Exemplo clássico do que acaba de ser mencionado é o da construção de grandes barragens para fins hidrelétricos. Não são raros os casos de implantação de usinas hidrelétricas que acarretam impactos ambientais gigantescos, com inundação de extensas áreas de terras, antes cobertas por vegetações e florestas, cortadas por rios e ocupadas por populações e comunidades tradicionais, como os indígenas, que se encontravam em perfeita harmonia com o meio. O resultado disso tudo é a destruição da fauna, da flora e dos ecossistemas aquáticos e terrestres do local, o deslocamento de grandes contingentes de pessoas para áreas distantes e a ocorrência de alterações drásticas na economia regional, com o concomitante dispêndio de somas importantes com a construção e a manutenção do complexo hidrelétrico, enquanto sob o ponto de vista energético, no confronto com as expectativas iniciais, obtém-se, no final, modesta produção de energia elétrica, em flagrante desproporção com os aludidos custos sociais, econômicos e ambientais do empreendimento.

Corroborando este posicionamento e referindo-se ao EIA/RIMA como um dos elementos do processo de Licenciamento Ambiental, Pedro (2014) afirma que este processo, a

exemplo de outros mecanismos constitutivos de direitos ou autorizadores de ligadas à gestão de interesses difusos, denota uma típica atividade de regulação do Estado. Por este motivo, complementa o autor, atua de forma dinâmica, não raramente modificando o próprio empreendimento ou impondo ao mesmo o cumprimento de determinadas condições adstritas ao interesse público, o que na visão de muitos burocratas representa um entrave, tendo em vista “não estarem afetos à atividade de regulação da economia e completamente estranha a empreendedores pouco acostumados a submeter sua atividade a um mecanismo transparente e permeável ao controle social do uso da propriedade”.

Vale ressaltar que toda a discussão envolvendo o processo de Licenciamento Ambiental e a exigência de EIA/RIMA para atividades que podem potencialmente causar significativa degradação ambiental decorre de princípios constitucionais, dos quais emergem as legislações em nível federal, estadual e municipal.

Por esta razão, a presente pesquisa aborda ainda os princípios constitucionais como norteadores de uma ordem jurídica que visa não apenas proteger o meio ambiente como direito difuso, mas dispensar ao mesmo um tratamento jurídico específico de acordo com a importância a ele conferida pela própria Constituição Federal.

6.5 A relação entre AIA e AAE

Para Oliveira, Montañó e Souza (2009, p. 48), “um dos aspectos mais importantes em torno da aplicação da AAE trata do encadeamento dos diferentes níveis estratégicos de decisão, associado ao conceito de *tiering*”. Os autores destacam a articulação ordenada entre um nível e outro a partir da identificação dos efeitos ambientais significativos associado a cada uma das ações estratégicas, conforme demonstra a **figura 27**:

Figura 27 - Encadeamento dos diferentes níveis estratégicos de decisão

Fonte: Oliveira, Montaño e Souza (2009, p. 48)

Segundo Lee (2002, apud Oliveira, 2008, p. 49), se bem aplicado, o *tiering* proporcionará uma estrutura ambiental mais favorável aos planos, programas e projetos, oferecendo aos mesmos, respaldo em referências de outro nível para trabalhar com maior foco, com mais especificidade e mais detalhe onde quer que esteja nesta hierarquia.

A AAE pode promover os princípios da sustentabilidade na integração da variável ambiental nas Políticas, Planos e Programas, conforme a abordagem *top-down*, superando, apenas em teoria, as deficiências técnicas da AIA de modo significativo. Entretanto, para o processo da AAE ser efetivo, e principalmente em relação ao Licenciamento Ambiental, precisa que se inicie nas políticas estratégicas e por um processo em cascata, e integre o nível mais baixo de formulação de políticas. E conforme verificado, existem elevadas dificuldades de implementação relacionadas à complexidade, a forte diferenciação funcional, e aos problemas de coordenação e cooperação interinstitucionais. (CRUZ E NETO, 2009, p. 25).

De acordo com Fischer (2006), o *tiering* permite uma maior transparência e integração, conferindo uma racionalização mais eficaz no planejamento estratégico, uma vez que a conexão com outros Planos e Programas tende a evitar decisões duplicadas e conflitantes.

Neste mesmo sentido, afirmam Therivel e Walsh (2006) que a implementação da AAE no Reino Unido evidenciou que a utilização do instrumento deve ocorrer como parte integrante do plano de decisões, o que não ocorria anteriormente.

Sob essa perspectiva, a presente proposta tem como escopo possibilitar que diferentes atores trabalhem em níveis de detalhamento diversos (a AAE mais abrangente e o

EIA mais específico), porém com a mesma base de informação oriunda dos estudos realizados, o que implicaria em economia e celeridade ao processo.

Em última análise, todos os procedimentos mencionados visam atender ao instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente denominado “padrão de qualidade”, entendido como uma situação ideal a ser atingida na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Em relação à articulação entre os instrumentos da PNMA, pode-se afirmar que a relação ocorre da seguinte maneira: o Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento de diagnóstico, ou seja, seu objetivo consiste em dividir o território em zonas de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, fornecendo subsídios para organizar as decisões dos agentes públicos e privados em relação aos Planos, Programas, Projetos e atividades que possam, de forma direta ou indireta, utilizar recursos naturais.

A AAE e o EIA, por sua vez, são instrumentos de prognóstico, que necessitam das informações do ZEE para subsidiarem seus respectivos processos de desenvolvimento, identificando os componentes ambientais que serão afetados de forma mais significativa e as atividades interventoras consideradas mais impactantes em função de sua magnitude, com vistas a atingir os padrões de qualidade pré-estabelecidos.

Por fim, o licenciamento ambiental é o instrumento que responde pela tomada de decisão (cujo suporte deve passar pelas conclusões da AAE), uma vez que corresponde ao aval fornecido pelo Poder Público no que diz respeito à possibilidade ou não de realização de determinada ação interventora, legitimando-a, portanto.

Novamente frise-se a importância do *tiering* em todo esse processo: a necessidade de que os instrumentos de prognóstico (AAE e EIA) dialoguem de forma que o EIA observe as conclusões oriundas do desenvolvimento da AAE, por ser esta mais abrangente e contemplar não somente os valores ambientais, mas também os econômicos e sociais. A **figura 28** descreve a interação entre os instrumentos citados:

Figura 28 - Relação entre a AAE e instrumentos da PNMA

Fonte: Elaborado pelo autor

Portanto, a relação entre a AAE e AIA deve ser tratada como uma abordagem complementar, gerando um efeito cadeia em sua implementação, o que conduz a um processo de complementaridade e interdependência não apenas direcionados ao processo de tomada de decisão ou formulação de PPPs, mas como parte do caminho hierárquico estabelecido no relacionamento entre os instrumentos (CRUZ E NETO, 2011).

Segundo Sadler, Hussein e Bisset (2004, apud Cruz e Neto, 2009) a AAE desenvolveu-se de forma ampla como uma resposta a questões não abrangidas pela AIA, com características distintas, tais como: (i) Grande incerteza sobre os efeitos de uma política; (ii) Maior espectro das implicações ambientais; (iii) Estabelecimento das ligações e trade-offs com os assuntos econômicos e sociais; (iv) Maior escopo dos efeitos ambientais e suas consequências (a exemplo das implicações das emissões de CO₂ para mudanças climáticas).

Embora a menção que os autores tenham feito à AAE e AIA faça presumir que são processos absolutamente distintos e autônomos, Milaré (2005, p. 530) menciona:

De fato, é facilmente constatável que, em não poucos casos, o dano ao ambiente se deve a uma política governamental omissa ou insensível quanto aos requerimentos ambientais; a planos e programas de ações que incorrem em falhas idênticas e ambientalmente graves; e até mesmo a eventuais atos legislativos que não levam em conta as variáveis ambientais necessárias. Daí a necessidade de se proceder uma verdadeira *sanatio in radice*, a um saneamento do mal em sua raiz. É precisamente

este o alvo da Avaliação Ambiental Estratégica – AAE. **E diga-se, desde logo, que se trata, em sentido pleno, de uma forma de AIA.** (grifo nosso).

Conforme abordado anteriormente, tanto os objetivos e princípios, quanto os instrumentos da PNMA visam disciplinar a utilização dos recursos naturais de forma com que as gerações futuras deles também possam fazer uso, indo ao encontro do conceito de sustentabilidade abordado na presente pesquisa como um valor, daí a razão de um complexo aparato legal destinado a sua tutela, instrumentalizando o princípio protetivo do meio ambiente previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim como a imensa gama infra-constitucional de legislação existente no citado ordenamento jurídico brasileiro, todos os princípios de direito ambiental e ações destinadas à proteção do meio ambiente devem se coadunar com a lei maior do país, ou seja, a Constituição Federal que, por sua vez, possui princípios próprios, dos quais emergem as leis que regulam as relações sociais e as diversas situações que estão sobre a tutela das normas existentes.

Este trabalho aborda o tratamento dispensando às questões ambientais no Brasil à luz do princípio da igualdade, considerado um dos alicerces de toda a estrutura jurídica nacional.

6.6 Princípios Constitucionais e o princípio da igualdade

Segundo Reale (2002, p. 305), todas as formas de conhecimento, sejam elas de ordem filosófica ou científica implicam na existência de princípios, entendidos como enunciados lógicos admitidos como uma espécie de base de validade para todas as demais asserções que compõem determinado campo do saber.

Tais princípios, tidos como fundamentais e informadores da legislação infra-constitucional brasileira, irradiam os efeitos da Constituição Federal por todo o ordenamento jurídico nacional, que deve se adequar e se condicionar às diretrizes da Magna Carta, em virtude de sua superioridade hierárquica.

Do ponto de vista material, a Constituição é o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais. Tudo quanto for, enfim, conteúdo básico referente à composição e ao funcionamento da ordem política exprime o aspecto material da Constituição". Depreende-se, portanto, que não é qualquer assunto que faz parte da Constituição Material, mas aqueles que tratam da estrutura e da orientação dos órgãos estatais, ou seja, os que dispõem acerca dos pontos cardeais do Estado e promanam as garantias aos direitos individuais e coletivos. Formado esse aspecto que se configura no conteúdo das normas, não há Estado sem Constituição. (BONAVIDES, 1993, p. 113).

De acordo com Pinho (2002, p. 52), “os princípios são dotados de normatividade, ou seja, possuem efeito vinculante e constituem regras jurídicas efetivas”.

Para Canotilho (2003, p 88):

Os princípios, dentre outras, têm as seguintes utilidades destacadas: 1) constituem padrão que permite aferir a validade das leis tornando inconstitucionais ou ilegais as disposições legislativas ou regulamentares, ou os atos que os contrariem; 2) são auxiliares na interpretação de outras normas jurídicas; e 3) permitem a integração de lacunas. Ressaltam ainda estes autores que os princípios jurídicos são as normas basilares que dão sustentáculo a Ciência do Direito, a qual é dividida em ramos por uma questão meramente didática, uma vez que o Direito é uno. A doutrina, unanimemente, os consideram como blocos estruturais dorsais na composição do ordenamento. No Direito Ambiental, “os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos.

Em virtude da gama de legislação existente no Brasil, não é raro observar choque entre leis, o que a doutrina jurídica denomina de “conflito de normas”. Verificada tal situação, a mesma é analisada pontualmente e a decisão sobre qual norma prevalecerá é feita através da análise dos valores e prioridades abordados no cenário jurídico que se apresenta, prevalecendo a norma que se alicerça sobre um princípio constitucional.

O que permite distinguir uma norma da outra são aspectos relacionados à sua elaboração e esfera de atuação, de abrangência dessa norma. Qualquer tipo de contradição entre as espécies normativas importará em invasão de competência de uma norma pela outra, o que implicará em ofensa direta à Constituição Federal. Nesse caso, a norma que extrapolar sua esfera de abrangência será declarada inconstitucional (BASTOS, 1996).

No entanto, a amplitude de normas e leis que compõem o ordenamento jurídico brasileiro provoca, em determinadas ocasiões, choques entre os próprios princípios jurídicos constitucionais.

Um exemplo dessa situação diz respeito do princípio da igualdade em colisão com o princípio da liberdade de crença religiosa, ambos previstos no artigo 5º que trata dos direitos e garantias individuais. No Estado de São Paulo, a guarda sabática dos praticantes da religião “Adventistas do Sétimo Dia” é amparada pela Lei 12.142/05, determinando o direito daqueles que professam essa fé em não assistirem aulas, p. ex., no período compreendido entre o pôr do sol (às sextas-feiras) e antes do pôr do sol (aos sábados), em detrimento de praticantes dos eventuais direitos de adeptos de outras religiões que durante este período estão sujeitos às mesmas regras e obrigações dos Adventistas do Sétimo Dia.

Nesses casos, recorre-se à chamada hermenêutica jurídica (ciência da interpretação das leis), prevalecendo o princípio de maior “peso” no ordenamento jurídico, tendo-se, no entanto, a cautela de evitar um processo de ruptura dos princípios constitucionais, afastando um deles ou aplicando-o ainda que parcialmente.

Segundo Grau (2008, p. 111), quando se inter cruzam vários princípios, quem há de resolver o conflito deve levar em conta o peso relativo a cada um deles. Essa valoração, evidentemente, não é exata, e por isso, o julgamento a propósito de maior importância de um princípio, em relação a outro, será com frequência discutível.

Portanova (2003, p. 57), conclui que:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma”, mesmo porque, como já se disse, de modo muito consistente: “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos seus valores fundamentais, agressão ao seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Dentre os princípios constitucionais que norteiam a aplicação das demais normas previstas no ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se o princípio constitucional da igualdade, reconhecido pela doutrina jurídica como o principal alicerce de todas as regras de

conduta social abordadas pela legislação, previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direitos à, [...] igualdade (BRASIL, 2000, p. 17).

Grau (2008, p.166) ensina que tal princípio encontra-se consagrado não somente em termos formais, mas também em termos materiais, ou seja, o que a Constituição almeja de forma expressa é o entendimento segundo o qual a tão-só igualdade perante a lei pouco ou nada significaria.

Conforme relata Bastos (1995, p. 164), “é o princípio da igualdade, um dos de mais difícil tratamento jurídico em razão do entrelaçamento existente no seu bojo de ingredientes de direito e elementos metajurídicos”.

Pinho (2002, p. 50) ao discorrer acerca do surgimento do princípio da igualdade, afirma que o fundamento desse direito baseia-se no fato de que todos devem ser tratados de forma igual perante a lei, uma vez que todos nascem e vivem com os mesmos direitos e obrigações perante o Estado, consagrando assim um dos ideais da Revolução Francesa que extinguiu antigos privilégios da nobreza e do clero, momento a partir do qual todos passaram a ter o mesmo tratamento perante a lei.

De acordo com Mello (1993, p. 10 *apud* Nicz 2010), a lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo assimilado pelos sistemas normativos vigentes”.

Para Silva (2001), “a igualdade constitui o signo fundamental da democracia, sendo o tronco, a espinha dorsal de uma sociedade democrática”.

6.6.1 As acepções de igualdade no ordenamento jurídico brasileiro

No Estado de Direito, as acepções de igualdade constituem tema recorrente no texto constitucional. Por um lado há a chamada igualdade formal (decorrente da lei), que pressupõe que um cidadão não seja diferenciado de outro para fins de aplicação da norma. De outra vertente, a igualdade material (situação de fato em que o indivíduo se encontra)

pressupõe que as pessoas são diferentes e essas diferenças devem ser contempladas no momento da aplicação da lei.

Em relação à efetiva aplicação do princípio da igualdade material, segundo Mello (1993, p. 156-158), para que se chegue à conclusão se uma determinada norma atenda ou colida com o mesmo, é necessário indagar se existe uma justificativa para o tratamento diverso outorgado, ou seja, uma correlação lógica entre o fator de *discrimen* e o tratamento diferenciado concedido pela norma.

Neste sentido, conclui o autor:

“Há ofensa ao preceito constitucional da isonomia quando:

I – A norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas, ou uma pessoa futura indeterminada;

II – A norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequiparadas. É o que ocorre quando pretende tomar o fator tempo – que não descansa no objeto – como critério diferencial;

III – A norma atribui tratamento jurídicos diferentes em atenção ao fator de *discrimen* adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados;

IV – A norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o *discrimen* estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses protegidos constitucionalmente.

V – A interpretação da norma extrai dela distinções, *discrimens*, desequiparações que não foram professadamente assumidos por ela de modo claro, ainda que por via implícita” (MELLO, 1993, p. 157).

Ainda segundo Moraes (2008), “a igualdade buscada pela Constituição Federal é a igualdade material, ou seja, a igualdade efetiva ou real perante os bens na vida humana”.

De acordo com Barbosa (1976, p. 25), “a regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade”.

Na lição de Araldi Júnior (2009), a igualdade material busca o tratamento uniforme de todos os homens, não perante o direito, mas perante os bens da vida. No entanto, prossegue o autor, não obstante a carga humanitária e idealista deste princípio, até hoje sua aplicação não se deu de forma plena em nenhuma sociedade, em virtude de inúmeros fatores relacionados às estruturas políticas e sociais que obstaculizaram sua implementação.

Definir a regra de igualdade como tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual na medida de sua desigualdade não é suficiente para o bom uso do princípio

da igualdade, havendo a necessidade de se estabelecer previamente quem são os iguais e em que são iguais. Além disso, essencial esclarecer quais são as situações de desigualdade que são juridicamente relevantes para que uma norma jurídica trate de forma diferenciada os indivíduos, identificando-se, por outro lado, quais são as discriminações juridicamente intoleráveis. (SCARPI e SILVA, 2008).

Em outras palavras, o que a lei maior busca é propiciar condições para que situações desiguais tenham um tratamento desigual, na medida de suas desigualdades, atingindo a verdadeira essência de tal princípio, como ocorre em diversas situações previstas na própria legislação, como por exemplo, a graduação de impostos de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes (art. 145, § 1º), proteção ao mercado de trabalho da mulher (art. 7º, XX e XXXI da CF), previsão de percentual de vagas nos cargos e empregos públicos para pessoas portadoras de necessidades especiais (art. 37, VIII da CF), proteção jurídica ao trabalhador nas demandas trabalhistas (Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943), proteção ao consumidor nos litígios oriundos das relações de consumo (Lei 8.078 de 1990), tratamento diferenciado e especial aos idosos (Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003), garantia da prestação de um salário mínimo de benefício mensal aos idosos e pessoas portadoras de deficiências que comprovem não possui meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família (art. 203, V da CF), garantia de tratamento especial e individualizado a ser oferecido pela rede regular de ensino às pessoas portadoras de necessidades especiais (art. 208, III da CF), dentre outros.

Um exemplo que retrata a materialização desse cenário é a criação de Varas Trabalhistas e Tribunais Especializados em julgar litígios oriundos das relações laborais (Justiça Federal), concedendo aos trabalhadores benefícios processuais que decorrem de um princípio denominado “princípio protecionista”, reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro em decorrência da constatação da necessidade de se proteger o trabalhador em virtude da hipossuficiência do valor social do trabalho.

Portanto, há mais do que um permissivo legal, há um interesse da lei em identificar “onde” está a desigualdade para, a partir daí, estabelecer mecanismos de equiparação a fim de que as pessoas, valores ou situações que se enquadram neste panorama, tenham as mesmas condições e a tutela legal adequada, tomando-se a cautela para que esse quadro não conduza a

desequiparações fortuitas ou injustificadas, atendendo-se, simultaneamente ao princípio da razoabilidade, princípio pautado na proibição do excesso, do direito justo e valores afins⁵⁶.

De acordo com o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luis Roberto Barroso (2003, p. 245-246):

O princípio da razoabilidade é um mecanismo de controle da discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou atos administrativos quando: (a) não haja relação de adequação entre o fim visado e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha.

[...] O princípio, naturalmente, não liberta o juiz dos limites e possibilidades oferecidos pelo ordenamento. [...]. A razoabilidade, no entanto, oferece uma alternativa de atuação construtiva do Judiciário para a produção do melhor resultado, ainda quando não seja o único possível ou mesmo aquele que mais obviamente resultaria da aplicação acrítica da lei. O princípio da razoabilidade faz uma imperativa parceria com o princípio da isonomia. À vista da constatação de que legislar, em última análise, consiste em discriminar situações e pessoas por variados critérios, a razoabilidade é o parâmetro pelo qual se vai aferir se o fundamento da diferenciação é aceitável e se o fim por ela visado é legítimo.

Segundo Mendes, Coelho e Branco (2008), o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade emana essencialmente dos ideais de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, proibição de excesso, direito justo e valores afins, servindo de regra para a interpretação de todo o ordenamento jurídico.

Analisando-se as situações que justificam um tratamento desigual (visando atingir a igualdade material), verifica-se que os destinatários de tal tratamento diferenciado encontram-se em uma situação fragilizada, daí portanto, merecedores de atenção especial que tenha por objetivo buscar uma equalização da proteção de seus direitos na sociedade (idosos, gestantes, portadores de necessidades especiais, trabalhadores em geral, consumidores, dentre outros).

A essa situação de reconhecida fragilidade dá-se o nome de hipossuficiência. De acordo com o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, a palavra hipossuficiente é composta pelos prefixos “hipo” e pelo substantivo “suficiente”, o que indica seu significado: “diz-se de, ou pessoa que é economicamente fraca, que não é auto-suficiente”. O prefixo “hipo”, por si, significa “posição inferior”. Linguisticamente, portanto, a hipossuficiência relaciona-se a uma condição inferior dentro da sociedade.

56. A lei pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra" (ADI 2.716, Rel. Min. Eros Grau, j. 29-11-07, Plenário, DJE de 7-3-08).

6.6.2 O meio ambiente como um valor hipossuficiente

Ao longo de sua existência, o direito positivo brasileiro se prestou não somente a disciplinar as regras de convivência na sociedade, mas especialmente para dirimir conflitos de interesse, mais especificamente conflitos de direitos individuais.

Após a Segunda Guerra Mundial a sociedade experimentou mudanças que culminaram na Revolução Industrial que por sua vez, sucedeu o atual momento da sociedade que passa por uma nova revolução, desta vez de ordem tecnológica, situação que alterou o prisma de análise dos chamados conflitos de interesses individuais, trazendo o foco para o coletivo, uma vez que não é mais possível conceber a imensa gama de demandas judiciais num contexto individual.

Neste cenário, surgem os chamados direitos metaindividuais, que se caracterizam por uma categoria de interesses que não são meramente individuais, por transcenderem os indivíduos isoladamente considerados, por serem dotados de algumas características, tais como a indeterminação de seus titulares, além da inexistência de uma relação jurídica base entre os mesmos, bem como a indivisibilidade do bem jurídico a ser tutelado.

Segundo Fiorillo (2009), a reflexão dos direitos intitulados metaindividuais (que pairavam acima dos interesses individuais) se fez presente com a existência de conflitos de massa, o que foi sensivelmente acentuado após a Segunda Guerra Mundial, onde a sociedade passou a conceber de forma mais clara tais direitos, bem como a necessidade processual de compô-los, razão pela qual surgiram normas como a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), lei 7.347/85 (Ação Civil Pública), dentre outros instrumentos legais.

Nessa linha de raciocínio, o legislador entendeu por bem tutelar tais direitos, reconhecendo-os de forma expressa e contemplando-os no ordenamento jurídico brasileiro, como forma de proteção legal a direitos que, se forem violados, causarão uma lesão a uma gama indeterminada e indeterminável de pessoas, como ocorre com os danos provocados do meio ambiente.

Da análise da Constituição Federal, depreende-se que os direitos fundamentais não são restritos àqueles localizados no Título II da Carta Magna. Pelo contrário. A leitura e

interpretação do parágrafo 2º do art. 5º da Constituição brasileira de 1988 indica que o rol de direitos fundamentais expresso no citado artigo é exemplificativo (não exaustivo), podendo haver outros direitos fundamentais previstos na Carta Magna, como é o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Quando se relaciona meio ambiente ao bem-estar social se reconhece que este direito ao meio ambiente constitui um direito fundamental, ainda que sistematizado fora do rol dos direitos fundamentais (SILVA, 2010).

A proteção do ambiente como direito fundamental é um dos benefícios da sua constitucionalização e que sendo direito fundamental goza de aplicabilidade imediata, em função da norma do parágrafo 1º do Art. 5º da Constituição Brasileira de 1988. o professor ressalta ainda que “a fundamentalidade do direito justifica-se, primeiro, em razão da estrutura normativa do tipo constitucional (“Todos têm direito...”); segundo, na medida em que o rol do artigo 5º, sede principal de direitos e garantias fundamentais, por força do seu parágrafo 2º, não é exaustivo (direitos fundamentais há – e muitos – que não estão contidos no art. 5º); terceiro, porquanto, sendo uma extensão material (pois salvaguarda suas bases ecológicas vitais) do direito à vida, garantido no art. 5º, caput, reflexamente recebe deste as bênçãos e aconchego, como adverte a boa lição de Nicolao Dino, segundo a qual “o direito ao meio ambiente caracteriza-se como um corolário do direito à vida” (BENJAMIM, 2007, p. 102 – 103).

Superada a discussão que efetivamente consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, vale observar que o artigo 170 da Constituição Federal brasileira, ao tratar da ordem econômica, erige o meio ambiente a uma categoria onde se encontram outros valores considerados hipossuficientes, tais como a defesa do consumidor, a redução de desigualdades regionais e sociais e o tratamento diferenciado para empresas de pequeno porte, assim dispendo:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (BRASIL, Constituição da República Federativa, 1988).

Para Carrazza (2013), “a intervenção no domínio econômico poderá dar-se para assegurar a livre concorrência, para defender o consumidor, para preservar o meio ambiente, para garantir a participação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal no resultado da exploração, nos respectivos territórios, de recursos minerais”.

De acordo com Cenci e Gatto (2008), “o meio ambiente é tema que transpassa os limites da territorialidade determinada por conquistas de guerras ou acordos internacionais, sendo um bem supranacional, de interesse coletivo, porém relegado à fragilidade do sistema democrático mundial”.

Como exemplo de tutela a esse direito metaindividual (ou direito de terceira geração)⁵⁷, vale observar a lei da Ação Civil Pública, que em seu artigo 21 dispõe: “aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”⁵⁸.

O fato do legislador expressamente determinar a aplicação de normas do CDC (diploma legal que visa proteger quem possui hipossuficiência tanto econômica quanto técnica) à defesa dos direitos e interesses difusos (dentre os quais se inclui o meio ambiente), comporta em reconhecimento expreso da hipossuficiência do bem jurídico ambiental.

Corroborando esse raciocínio, Fiorillo (2009) afirma que o tratamento diferenciado que a própria Constituição Federal dispensa ao bem jurídico ambiental justifica a equiparação das normas protetivas do CDC à tutela dos recursos naturais.

Neste mesmo sentido, Silveira (2003) complementa salientando que nas lides ambientais **sempre haverá hipossuficiência**, em maior ou menor grau, por ser a citada hipossuficiência determinada em razão da coletividade, da sociedade ou do titular do direito metaindividual (grifo nosso).

Abordando a questão da hipossuficiência nas demandas ambientais, o mesmo autor prossegue, afirmando que a mesma verifica-se sob vários aspectos:

- (i) Hipossuficiência econômica: desequilíbrio econômico entre as partes que integram os pólos ativo e passivo. Comumente o autor de demandas coletivas, como associações, sindicatos, ou o próprio cidadão (no caso do autor popular), não possui recursos para custear a produção das dispendiosas provas periciais que normalmente envolvem as

⁵⁷ De acordo com as gerações de direito: a 1ª geração, seria a da liberdade individual e política; a 2ª geração, a dos direitos econômicos e sociais; a 3ª geração, a da paz, do desenvolvimento, da cultura e do ambiente saudável. (Pedro, 2014, p. 664).

⁵⁸ Se todos são titulares do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda que este possa ser usufruído individualmente, o direito a ele correspondente é de caráter geral e transindividual, portanto, classificado como difuso, que abrange uma gama indeterminada e indeterminável de pessoas.

ações ambientais, o que configuraria uma desigualdade na condição processual das partes;

(ii) Hipossuficiência informativa: diz respeito à ausência de acesso às informações necessárias para comprovar o nexo de causalidade que permite responsabilizar o empreendedor;

(iii) Hipossuficiência técnica: considerando que os autores da ação civil pública obtivessem acesso às informações e dados pertinentes, que, a priori, não lhe são informados, ainda assim, há casos em que não saberiam manipulá-los ou deles obter um significado que possa ser traduzido em provas, o que, na prática, manteria a condição de desigualdade processual entre as partes.

(iv) Hipossuficiência científica: quando o autor coletivo se mostre hipossuficiente em demonstrar o liame causal em razão, justamente, da incerteza científica sobre os possíveis danos ou prejuízos ambientais advindos da instalação ou operação de determinadas atividades econômicas.

De outra forma não é o entendimento de Milaré (2000), ao afirmar que o papel do direito ambiental é coibir a prepotência dos poluidores (a quem chama de poderosos), através de regras coercitivas e penalidades, que se justificam ante a reconhecida necessidade de se promover um equilíbrio entre os interessados na apropriação dos bens naturais (mais fortes) e a própria natureza (mais fraca), gerando um estado de beligerância.

O cenário relatado pelo autor encontra respaldo nas críticas estabelecidas em relação à atual sistemática atual que rege o processo de licenciamento ambiental, onde o poder econômico se sobrepõe ao poder político, ao permitir que o Estudo de Impacto Ambiental seja contratado e custeado pelo empreendedor particular e não raramente considerado pelo órgão ambiental tão somente como um *check-list* acerca da comprovação de procedimentos impostos pela legislação, como abordado anteriormente.

Não obstante as imposições jurídicas da necessidade de proteção aos recursos naturais e o reconhecimento do meio ambiente como um valor hipossuficiente sob o ponto de vista econômico, afirmam Cenci e Gatto (2008, p. 21):

[...] o que se observa é que os mais diversos documentos de caráter supranacional, são ineficazes, primeiro de conter a volúpia do crescimento econômico que destrói e contamina o meio ambiente, segundo impraticáveis, por que muitas regiões e países se encontram num quadro dramático de necessidade de produzir bens fundamentais para atender as necessidades elementares da vida humana, como alimentação, moradia, saúde, educação, entre outras, tidas como mais elementares à sobrevivência humana. Nesta dimensão o direito humano ao ambiente sadio surgido nas solenes declarações internacionais, absorvidas pela grande maioria dos países, não se traduzem em práticas internas de efetivação do direito ao ambiente sadio, e concomitantemente, não há uma coerção suficientemente capaz de impor tal direito, tampouco, nos parece tratar-se de um direito de cidadania que deva ser garantido pela dimensão internacional, mediante imposição, porém, apresenta-se um tema altamente complexo, pois lado a lado com o direito ao meio ambiente sadio, faz-se necessário colocar o dever de preservar para os demais convivas, como direito coletivo, o direito ao ambiente sadio.

Segundo Brito e Duarte (2006), a vulnerabilidade ambiental que enseja a inclusão deste bem jurídico no rol dos hipossuficientes sob o ponto de vista econômico é decorrência direta do consumo em massa da nossa sociedade, sujeitando o homem a uma série de alterações no meio ambiente, em virtude do uso irracional dos recursos naturais do planeta.

Nessa mesma linha, complementa Moraes (1999, p.162):

Uma visão sistêmica do direito do consumidor, em que todos habitam o mesmo planeta, faz deste direito o reverso da moeda do direito ambiental. Ou seja, o 'consumerismo' destrutivo do meio ambiente é inerente ao modelo vigente da indústria e agricultura, em que todos têm participação em diversos graus através da sociedade de consumo, e todos sofrem prejuízos biológicos em diversos graus por causa do abuso do meio ambiente.

Discorrendo a respeito da necessidade de se promover um equilíbrio entre degradação e sociedade, Pilati (2008) assevera que a inversão do ônus da prova serve para garantir o princípio da isonomia (aspecto material, considerando a hipossuficiência do meio ambiente), além de ser um mecanismo essencial para a concretização da responsabilização civil.

Neste mesmo sentido, Sampaio (1998) afirma que “além da integração dos diplomas consumeristas e civil público, a inversão do ônus da prova nas demandas ambientais justifica-se em razão da vulnerabilidade do meio ambiente e da coletividade”.

Para Milaré (2005, p 72) “quase todos os grandes problemas ambientais estão relacionados, direta ou indiretamente com a apropriação e uso de bens, produtos e serviços, suportes da vida e das atividades da nossa sociedade moderna”.

Partindo-se da premissa de que o meio ambiente merece um tratamento diferenciado por ser considerado hipossuficiente pelas razões já elencadas no decorrer deste trabalho, há que se buscar mecanismos que efetivamente contemplem essa hipossuficiência através de reflexos práticos.

Como mencionado, a hipossuficiência dos trabalhadores foi merecedora da criação de uma Justiça Especializada, onde os magistrados que lidam e julgam as questões trabalhistas prestam concursos específicos para esta finalidade, atuam diuturnamente com exclusividade nas questões relacionadas ao Direito do Trabalho, atentos à evolução do tema e às novas necessidades que dele decorrem.

Neste sentido, os tribunais especializados se constituem em órgãos (dentro da estrutura legal do Brasil) essenciais à aplicação da justiça, em especial no que diz respeito aos bens que visam tutelar. Em outras palavras, todas as causas que não forem de natureza eleitoral, trabalhista ou militar (todas de competência da Justiça Especializada) serão julgadas pela justiça comum, incluindo-se nesse rol ações de natureza tributária, de família, penais, internacionais, de sucessão, ambientais, dentre outras.

Segundo Ney Freitas, membro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao discorrer sobre a especialização das varas (com foco no tema relacionado à saúde) afirmou que “as varas especializadas ou semiespecializadas repercutem em vantagens como o foco na capacitação do magistrado para a compreensão do sistema de saúde brasileiro”.⁵⁹

Em seminário realizado no ano de 2011 na Escola Judicial da América Latina, ocorrido no Peru, o principal tema debatido versou sobre a necessidade da criação de uma Corte Latino-americana de Meio Ambiente, ocasião em que o magistrado Edgardo Torres defendeu a criação de um Tribunal de Justiça Ambiental no âmbito internacional que envolva a América Latina.

Os representantes brasileiros neste evento internacional (Celso Fiorillo, Vladimir Passos de Freitas e Herman Benjamin) se manifestaram favoravelmente à ideia. Segundo Passos de Freitas, falta legislação que solucione o problema. Apesar de reconhecer uma certa dificuldade em implementar a iniciativa, tendo em vista que os Estados teriam que se unificar em vários aspectos, o professor complementa: “Os problemas do meio ambiente crescem desenfreadamente. Atualmente, temos uma legislação, mas não temos uma efetividade. Se observarmos o Brasil, por exemplo, apesar de possuir uma legislação voltada para a matéria, a sua efetividade se mostra aquém”.

No mesmo evento, ao se pronunciar, o Ministro do Superior do Tribunal de Justiça (STJ), Herman Benjamin, lembrou que, antes, os Juízes não faziam parte do paradigma das práticas ambientais e afirmou: “A missão do Juiz não é construir uma hidrelétrica, levantar cidades e nem de ir às florestas analisar e buscar novas espécies, mas os Magistrados têm um papel importante que é o de dar a última palavra, no que diz respeito à preservação da biodiversidade”.

⁵⁹ Disponível em <http://www.conjur.com.br/2013-ago-06/cnj-recomenda-criacao-varas-especializadas-acesso-saude>

Em sentido favorável à especialização de um Tribunal afeto às questões ambientais, Milaré (2009, p. 1097) posiciona-se da seguinte forma:

O Direito Ambiental não pode contentar-se em ser um “meio direito”, valendo-se sempre do adjutório dos outros ramos da Ciência Jurídica para poder sustentar-se. Assim, não surpreenderá que o caminho a prosseguir conduza e justifique a instituição legal de um sistema assentado na inversão do ônus da prova, à semelhança do que já ocorre entre nós em tema de relações de consumo.

Em relação às estruturas internacionais já consolidadas de proteção ao meio ambiente, cabe destacar a existência da Fundação Tribunal Internacional Meio Ambiente - ICEF (*International Court of the Environment Foundation*), uma ONG italiana no ano de 1992 com o objetivo de estabelecer canais de discussão, informação e pressão política para a criação de um Tribunal Internacional do meio Ambiente (FERREIRA, 2013).

7. ANÁLISE INTEGRADA DOS CENÁRIOS NACIONAL E INTERNACIONAL

Obedecendo à proposta metodológica da presente pesquisa, a partir das informações produzidas pelo cotejamento das informações relativas aos países selecionados, a análise integrada dos cenários nacional e internacional se presta a realizar a sobreposição das informações que permeiam a aplicação da AAE no contexto internacional com o objetivo de identificar no cenário nacional, indicações factíveis de incorporação da AAE na Política Nacional de Meio Ambiente.

7.1 – Procedimentos Operacionais

Os países selecionados pelo presente trabalho possuem uma base legal única em relação à transposição da AAE para suas regulamentações internas, qual seja: Diretiva Europeia. Portugal e Inglaterra adotaram formalmente esta normativa e transpuseram as diretrizes da Diretiva para seu arcabouço interno político-institucional. A Nova Zelândia, por sua vez, embora não tenha adotado de maneira formal a Diretiva Europeia (ou seja, não houve um momento claramente definido de adoção de suas diretrizes para a regulamentação interna neozelandesa), segue os preceitos por ela estabelecidos, inclusive em relação às etapas da AAE, conforme ilustra o quadro 13.

7. 2 – Prévia estrutura institucional, jurídica e política para incorporação da AAE

Em relação aos arranjos políticos, jurídicos e institucionais que caracterizam cada uma das nações abordadas, verifica-se que estas apresentam um quadro claramente consolidado, estável e favorável à aplicação da AAE em sua estrutura ambiental.

A Nova Zelândia tem em seu principal alicerce legal do ponto de vista do meio ambiente (denominado RMA) a fonte da qual emergem as demais normas e articulações de ordem jurídico-ambiental do país, estando em sintonia com os demais instrumentos que caracterizaram a nação como um modelo de gestão ambiental.

De acordo com Guruswamy *et al.* (1994), o povo neozelandês possui uma consciência ambiental oriunda de uma questão cultural secular, respeitando os recursos naturais sem que haja a necessidade de uma legislação (*hard-law*) que os imponha determinada conduta. Para o autor, tal comportamento deve-se ao fato de que alguns problemas ambientais podem atravessar fronteiras nacionais e que algumas formas de comércio internacional podem ter implicações ambientais negativas razão pela qual a Nova Zelândia vem assinando nas últimas décadas vários acordos ambientais multilaterais.

Tal situação não encontra grande variação no cenário inglês, que em virtude de sua forte tradição em planejamento desenvolveu durante décadas um cenário amplamente favorável para instrumentos que prescindam de uma estrutura de planejamento consolidada, havendo em ambas as nações uma estruturação bem definida em relação à organização política e judiciária, que permite recepcionar a adoção de instrumentos destinados ao planejamento.

Portugal, a exemplo de Inglaterra e Nova Zelândia também dispõe de uma estrutura formal interna bem definida e solidamente estruturada, tendo como base a Constituição do país, que prevê a definição de estruturas, competências e responsabilidades do ponto de vista ambiental, tendo como principal alicerce o Decreto-Lei nº 232/2007 que transpôs para o ordenamento jurídico de Portugal os requisitos legais europeus estabelecidos pela Diretiva nº 2001/42/CE.

Portanto, os 03 países incorporaram a AAE em suas estruturas internas a partir de uma diretriz única (2001/42/EC), porém, cada qual à sua maneira.

No que diz respeito à prévia existência de um cenário institucional e jurídico formal já definido e consolidado onde a AAE encontraria terreno favorável para ser implantada, a

situação não é diferente no Brasil. Segundo Oliveira, Montañó e Souza (2009), o país apresenta uma estrutura bem definida em todo o território nacional, capitaneada pela Política Nacional de Meio Ambiente, que estabelece objetivos e prevê instrumentos claramente estruturados como forma de operacionalizar o SISNAMA, buscando conciliar as atividades antrópicas com a qualidade do meio ambiente que é expressa pelos padrões de qualidade ambiental.

No tocante ao regime político, tanto a Monarquia Constitucional Parlamentar (Inglaterra e Nova Zelândia) quanto a República Democrática (Portugal e Brasil) não oferecem nenhum óbice em relação à eventual adoção da AAE, havendo diferenças em suas essências que não inviabilizam a incorporação do instrumento, que somente passará por um processo legal de adoção que guarda disparidades em um e outro regime, especialmente em relação à forma procedimental de aprovação.

Em relação à tripartição dos poderes e existência de uma Constituição escrita (o que não se verifica na Inglaterra e Nova Zelândia, mas existem formalmente em Portugal e no Brasil), são aspectos que, a exemplo do regime político, constituem formas diferentes de organização do Estado, não constituindo nenhum óbice à implantação da AAE, uma vez que em todos os países analisados há definições claras em relação à distribuição das competências legislativas e forma de atuação dos poderes constituídos.

Cabe ressaltar que a existência de um Tribunal com competência específica para julgar as questões ambientais na Nova Zelândia coloca o país na vanguarda em relação a ações que efetivamente consagrem o meio ambiente como um valor de terceira geração, refletindo um aspecto cultural do povo neozelandês que preza por suas tradições, já que tal aspecto da estrutura jurídica do país é oriundo da estreita ligação dos povos Maoris com os recursos naturais. Os demais países envolvidos na presente análise integrada (Inglaterra, Portugal e Brasil) não dispõem em sua estrutura de um tribunal específico para as questões ambientais.

Além disso, a Nova Zelândia já incorporou os valores ambientais no planejamento e decorrente processo decisório. Por este motivo não precisa institucionalizar a AAE, mas fazer uso de estudos ambientais que auxiliem na prática do cotidiano, qual seja, de incorporar as vertentes econômicas, sociais e ambientais nas decisões.

7.3 - Tradição na prática de planejamento

Sendo a AAE um instrumento cuja essência é o próprio exercício de planejamento, há que se considerar que a tradição em planejamento constitui um requisito essencial para o êxito do instrumento.

Como mencionado anteriormente, a Inglaterra é uma nação pródiga neste sentido, uma das razões pela qual o país é reconhecido mundialmente como um modelo a ser seguido no que diz respeito à prática da AAE. Nação colonizada pelos ingleses, a Nova Zelândia teve como herança a mesma característica que, associada a outros aspectos culturais dos neozelandeses garante o sucesso da aplicação do instrumento como um aliado à sólida estrutura de gestão ambiental que caracteriza o país.

Portugal, por sua vez, embora disponha de uma estrutura interna e formalmente constituída favorável à aplicação da AAE, é um país que historicamente carece de uma estrutura de planejamento (Schmidt, 2010), situação que também se verifica no Brasil, em virtude de aspectos históricos herdados da nação colonizadora. Observando-se a prática do exercício de planejamento como um requisito fundamental para o sucesso da AAE, há que se vislumbrar uma certa dificuldade de implantação desse instrumento no cenário nacional.

7.4 – Operacionalização da AAE com base no tiering

De acordo com Ferreira (2009, p. 11), “a sequência de elaboração da AAE deve ser feita em articulação à elaboração do plano ou programa desde a sua fase inicial”. Corroborando essa afirmação, a Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano de Portugal (DGOTDU) e a Agência Portuguesa do Ambiente (2010), explicitam que a AAE não pode ser entendida como um processo lateral e secundário, devendo ser realizada concomitantemente à PPP em questão, acompanhando o processo de elaboração da ação interventora desde o momento inicial, permitindo assim a integração das questões ambientais e de sustentabilidade.

Seguindo esta linha de raciocínio, os países internacionais abordados por esta pesquisa assim operacionalizam a AAE, ou seja, sua realização se dá de forma concomitante à Política, Plano ou Programa a ser implementado, operacionalizando o *tiering* e conferindo economia, efetividade e celeridade ao processo.

Exemplificando: Hipoteticamente, um determinado município deseja elaborar um Plano de uso do solo. Caso a autoridade responsável pelo Plano em questão tenha por objetivo contemplar não somente questões econômicas, mas também sociais e ambientais, poderá utilizar a ferramenta AAE. Para tanto, o proponente contratará um consultor (ou equipe de consultores) que irão delinear as questões relacionadas à AAE que deverão ser contempladas pelo Plano de uso do solo.

Em um primeiro momento, os consultores terão a tarefa de identificar as questões da AAE (valores sociais e ambientais) que irão influenciar o Plano, inserindo-as nas etapas formalmente previstas para a AAE (excluindo-se a fase do *screening*, pois já se definiu a opção pela adoção da AAE no Plano de uso do solo aqui hipoteticamente abordado). Além disso, durante a fase do *scoping*, os profissionais identificarão outros planos e programas que sofram influência ou possam influenciar o plano de uso do solo.

Esta é a razão pela qual a lógica do processo não permite que seja feito primeiro o Plano de uso do solo e posteriormente a AAE, ou seja, os valores sociais e ambientais que normalmente não estão contemplados pelo Plano, serão inseridos por meio de um diálogo concomitante entre os processos de elaboração da AAE e o Plano a ser desenvolvido, uma vez que a AAE consiste em uma sistemática de planos setoriais (energia, água, dentre outros) ou territoriais (plano diretor municipal, plano de bacia, plano de uso do solo, etc) a fim de incorporar no processo de decisão valores sociais e ambientais.

O cenário descrito se verifica tanto na Inglaterra quanto em Portugal e Nova Zelândia, ou seja, em termos de operacionalização a AAE é feita conjuntamente com a elaboração da Política, Plano ou Programa como um requisito imprescindível para o sucesso do instrumento e da ação interventora que dele fará uso.

Segundo Fischer (2007); Therivel e Walsh (2006), a AAE na Inglaterra encontra-se englobada em um sistema de Avaliação de Sustentabilidade, cujo relatório deve ser produzido sobre o plano, integrando assim o relatório ambiental exigido pela Diretiva Europeia.

No entanto, há situações em que os procedimentos de AAE muitas vezes não combinam com os procedimentos de elaboração dos planos e programas, o que explica a ocorrência de situações de conflito injustificado entre a equipe que elabora o plano e a equipe responsável pela AAE, gerando uma situação de desconfiança dos exercícios de avaliação, situação indesejável e evitável caso os atores buscassem a sintonia entre a elaboração dos planos, programas e os objetivos da AAE (ROSA, 2013).

7.5 Proposta de operacionalização de consultoria para elaboração de AAE e EIA/RIMA nos moldes do convênio Ordem dos Advogados do Brasil e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo

7.5.1 Assistência jurídica gratuita aos hipossuficientes

Um dos princípios básicos orientadores do sistema jurídico brasileiro denomina-se “princípio da dignidade da pessoa humana”. Trata-se de um princípio construído pela história e que consagra um valor que visa proteger o ser humano contra tudo que lhe possa levar ao menosprezo, servindo de vetor para a identificação dos direitos fundamentais do cidadão, dentre os quais respeito à vida, à liberdade e à igualdade de cada ser humano, aspirações que se concretizadas, atendem às principais exigências da dignidade humana (SARLET, 1988).

No Brasil, os direitos fundamentais do cidadão, em sua maioria dispostos de forma expressa no artigo 5º da Constituição Federal (que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos), tais como igualdade, legalidade, liberdade, livre expressão, dentre outros, necessitam de instrumentos legais capazes de promover a sua operacionalização, ou seja, dar efetividade a tais direitos.

O principal meio para coibir eventuais restrições a tais direitos denomina-se Poder Judiciário, entendido como o ente dotado de capacidade e a prerrogativa de julgar, de acordo com as regras constitucionais e leis esparsas (criadas pelo Poder Legislativo e promulgadas pelo Poder Executivo), interpretando-as e fazendo sua aplicação em diferentes situações, tendo como função precípua garantir e defender os direitos individuais, promovendo a justiça através da resolução de conflitos que surgem na vida em sociedade e lhe são trazidos para apreciação.

No entanto, para que o Judiciário se manifeste em determinada situação, regulando conflitos de interesse, este deve ser provocado através de demandas judiciais, que podem ser interpostas pelo Ministério Público, através da própria população (ação popular e demandas interpostas no Juizado Especial Cível, observadas suas regras) ou ainda por meio de advogados considerados pela própria Constituição Federal indispensáveis à administração da Justiça.

Ocorre que, grande parte da população não dispõe de recursos financeiros para arcar com as custas processuais e honorários desses profissionais, ficando, em um primeiro momento, à margem da possibilidade de exercer um de seus direitos mais basilares: recorrer ao Poder Judiciário em caso de lesão ou ameaça de lesão a quaisquer de seus direitos, muito embora o inciso LXXIV da Constituição Federal Brasileira determine que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Segundo Souza (2008), a Lei 1.060, de 05.02.1950 definiu quem é considerado “necessitado” para os fins de receber assistência jurídica prestada pelo Estado: “considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários e advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família”. Posteriormente a lei federal veio regulamentar o parágrafo 35 do artigo 141 da Constituição Federal de 1945, que estabelecia que “o poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados”.

Este dispositivo constitucional conferiu ao Estado um dever mais abrangente do que uma simples gratuidade processual, acabou efetivamente por ampliar os direitos individuais e sociais, com a finalidade primordial de se auferir um acesso ainda mais efetivo à justiça (MARCACINI, 1996).

Antes deste quadro, identificou-se a necessidade de se transpor os obstáculos financeiros e intelectuais da população carente promovendo o seu acesso à Justiça e conseqüentemente a proteção de um direito violado, com a satisfação da tutela pretendida.

Segundo D’andréa (2000), para enfrentar a barreira econômica que inviabilizaria o acesso à justiça pela camada mais pobre da população e visando atender a disposição constitucional mencionada, surgiu no cenário jurídico a chamada “assistência judiciária”, bem como a utilização dos quadros do Ministério Público e da Procuradoria da Justiça, como forma de melhor atender à necessidade de uma representação satisfatória desse núcleo da sociedade.

De acordo com Watanabe (2001, p. 201)

O instituto jurídico da “assistência judiciária gratuita” consiste no benefício, concedido ao necessitado, de, gratuitamente, utilizar os serviços profissionais de advogado e demais auxiliares da justiça, inclusive peritos, para a defesa de sua pretensão, tão-somente em juízo, e de despesas que não se exaurem no processo, principalmente aquelas geradas em decorrência do seu desfecho, como a averbação de sentenças e atos que se fazem por meio de Certidões de Registros Públicos.

Portanto, o ordenamento jurídico encontrou um caminho para que as camadas economicamente menos favorecidas (hipossuficientes) da população não tivessem restringido o seu direito fundamental de recorrer ao Poder Judiciário, pelo fato de não reunirem condições de arcarem com as despesas processuais e honorários advocatícios.

Segundo Alvarez (2013, p. 03)

Tal assistência aos necessitados não significa apenas uma assistência processual, mas acesso à ordem jurídica justa, ou seja: a) ser informado e informar-se acerca dos seus direitos e a real amplitude deles; b) poder utilizar-se de profissional habilitado para patrocinar seus interesses em Juízo ou fora dele; e c) isentar-se do pagamento de quaisquer ônus processuais ou extraprocessuais na salvaguarda de seus interesses.

Portugal também dispõe de um sistema semelhante ao brasileiro, sendo a matéria abordada pelo art. 20 da Constituição Portuguesa. No plano infraconstitucional, trata do tema a Portaria 1085/04, o Regulamento Interno nº 01/05, a Lei 34/04 e, em plano regional, a diretiva 08/02 da Comunidade Europeia, todas voltadas à prestação de assistência jurídica integral aos hipossuficientes.

Segundo Silva (2009), no Estado Português, o chamado Apoio Judiciário é prestado regionalmente, sendo que as dificuldades são menores comparadas à realidade brasileira, pelo fato de Portugal ser um Estado de população e dimensões geográficas inferiores ao Brasil.

O mesmo autor relata que o ordenamento jurídico neozelandês explicita a efetividade do sistema legal alicerçada sobre cinco aspectos: (i) garantir o direito das pessoas poderem acessar os serviços; (ii) fornecer a combinação certa de serviços; (iii) fornecer serviços de alta qualidade de assistência judiciária; (iv) apoiar um sistema judicial eficiente e eficaz e (v) gerenciar os fundos dos contribuintes de forma eficaz.

De acordo com Smith (2011), a Inglaterra dispõe de um eficaz mecanismo de prestação jurídica aos necessitados, existente acerca de 70 anos. No Reino Unido, as três jurisdições nacionais internas (Inglaterra/País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte) foram as precursoras em estabelecer esquemas nacionais de prestação de assistência jurídica (*legal aid*), administrados inicialmente pelas chamadas *Law Society* (corporações profissionais que congregam os profissionais da advocacia), sendo posteriormente substituída por um Conselho de Assistência Jurídica (*Legal Aid Board*) no ano de 1988.

Atualmente a Defensoria Pública no Brasil se apresenta aos socialmente marginalizados como um instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, promovendo

sua cidadania e atendendo aos princípios da dignidade humana. De acordo com Robert e Seguin (2000, p. 8), “o princípio da igualdade entre as partes é densificado pela atuação institucional, fazendo com que uma pessoa não dependa de sua fortuna para ter seus direitos reconhecidos e que se deixe de fazer Justiça em virtude da pobreza do titular do direito”.

Com a implementação e atuação das defensorias visando a prestação de assistência jurídica aos necessitados, outra barreira ainda deveria ser superada: a insuficiência de material humano para esta finalidade, tendo em vista que os cargos inerentes ao Ministério Público (MP) e Defensoria Pública Estadual (DPE) somente são providos através de concurso público de provas e títulos, procedimento que exige o atendimento aos requisitos da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), ou seja, somente através de concurso público os advogados poderiam prestar e receber remuneração do Estado pela prestação de assistência judiciária gratuita, culminando no ingresso dos mesmos nos quadros do MP e da DPE.

7.5.2 A sistemática de funcionamento do Convênio existente entre a OAB/SP e a Defensoria Pública Estadual

Constatada a insuficiência de concursados para esta finalidade, encontra-se vigente há quase 50 anos um convênio estabelecido entre a Ordem dos Advogados do Brasil e os órgãos públicos encarregados da prestação de assistência judiciária gratuita (inicialmente a procuradoria Geral do Estado e atualmente a Defensoria Pública do Estado) àqueles que comprovarem, nos termos da lei, hipossuficiência econômica⁶⁰.

Devido ao fato de prescindir de um procedimento licitatório prévio, a prestação dos serviços jurídicos pelos advogados vinculados ao convênio OAB/DPE aos necessitados (atuação que, a princípio caberia privativamente àqueles aprovados mediante concurso público) vem sendo objeto de questionamentos.

Em 29 de Fevereiro de 2012, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 4163/SP, o Ministro César Peluzo afirmou que “a regra primordial para a prestação de serviço jurídico pelo Estado é a do concurso público, constituindo-se situação temporária e excepcional a hipótese da assistência jurídica aos necessitados por meio

⁶⁰ CLÁUSULA PRIMEIRA (DO OBJETO) - Constitui objeto deste convênio a prestação de assistência judiciária e jurídica, nos limites deste Convênio, à população carente, no Estado de São Paulo, de forma complementar às atribuições institucionais da DEFENSORIA, conforme plano de trabalho, que passa a fazer parte integrante deste instrumento.

de profissionais que não sejam defensores públicos concursados, o que somente poderá se dar a critério da Defensoria Pública, como instituição gestora da política de assistência jurídica”.

No entanto, o convênio existe há vários anos em virtude da precária estrutura das Defensorias Públicas, em especial no que diz respeito à contratação de Defensores via concurso, situação agravada pela necessidade de oferecimento de assistência jurídica aos necessitados, considerados hipossuficientes.

Com um custo estimado de R\$ 306.000.000,00 (Trezentos e seis milhões de reais)⁶¹, está em vigência o convênio para o ano de 2014, sendo que, em relação ao seu objeto (Prestação de Assistência Judiciária), assim dispõe o documento oficial que formaliza a parceria:

CLÁUSULA TERCEIRA – DA PRESTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

A prestação de Assistência Judiciária ao beneficiário, nos termos deste Convênio é totalmente gratuita, vedada qualquer cobrança a título de honorários advocatícios, taxa, emolumentos ou despesas, devendo o advogado atentar para os princípios da isonomia e celeridade processual, sendo vedada a recusa das indicações. Ao proceder a sua inscrição, o advogado anui ao regime especial de prestação de serviços estabelecido no presente instrumento, bem como ao respectivo procedimento fiscalizatório. O Advogado inscrito atuará, de forma suplementar às atribuições institucionais da DEFENSORIA, nos limites deste Convênio, nas hipóteses em que a DEFENSORIA não contar com Defensor Público disponível para o exercício da função, ou seu número for insuficiente, nas áreas cível, criminal, infância e juventude, administrativa disciplinar perante Comissões processantes e, nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, nestes dois últimos, no sistema de plantões (TERMÔ DE CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO e a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO DE SÃO PAULO, CUÁUSULA TERCEIRA).

Todos os advogados regularmente inscritos nos quadros da OAB, que estejam em pleno gozo do exercício de sua atividade profissional podem se vincular ao Convênio, bastando para tanto manifestar a sua vontade neste sentido, através de sua aderência às regras do Edital por meio de formulários próprios, atualmente disponibilizados por meio eletrônico no site da Defensoria Pública⁶².

Uma vez conveniado à OAB/DPE, o advogado efetua um cadastramento, escolhendo as áreas em que efetivamente atuará (Família, Penal, Sucessões, Cível,

⁶¹ **CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA (DO VALOR):** O valor total estimado do presente convênio é de R\$ 284.117.628,00 (Duzentos e oitenta e quatro milhões, cento e dezessete mil, seiscentos e vinte e oito reais).

⁶² **CLÁUSULA SEGUNDA, PARÁGRAFO PRIMEIRO:** A inscrição será admitida somente para a prestação de assistência em local relacionado à Subseção à qual esteja o Advogado vinculado, devendo optar por atuar na Comarca ou em uma das Varas Distritais por ela abrangidas e, desde que no local de atuação mantenha o seu domicílio profissional (§ 1º, art.10, Lei 8.906/94) e escritório com instalações adequadas onde serão atendidos os assistidos e, esteja em dia com os cofres da Tesouraria da OAB/SP.

Administrativa, Tributária, Infância e Juventude, dentre outras), prestando serviços profissionais do início ao final da demanda, atuando em primeira e segunda instâncias.

Após o encerramento do período de inscrições e adesões ao edital que formaliza o convênio entre a OAB e a DPE, todos os advogados regularmente inscritos passam a receber nomeações para atuarem nos feitos para a área em que se inscreveram, através de uma espécie de rodízio coordenado por um sistema de intranet existente entre a OAB e a DPE⁶³.

As nomeações são precedidas de um atendimento ao público (denominado de triagem), onde se constata a hipossuficiência econômica da parte, requisito imprescindível para que a mesma faça jus aos benefícios de contar com a assistência jurídica prestada por um advogado que atuará e será remunerado pelos cofres públicos⁶⁴.

Após a efetiva propositura da ação (ou defesa) em benefício do assistido pelo convênio, com a prolação da sentença de primeira instância ou acórdão (segunda instância, já em grau de julgamento de recurso), o Estado remunera o advogado que atuou no feito, de acordo com uma tabela de honorários previamente acordada entre as partes (Ordem dos Advogados do Brasil e Defensoria Pública do Estado)⁶⁵, levando-se em consideração diversos fatores, tais como complexidade da causa, esfera de atuação (uma ou ambas as instâncias), atos processuais praticados, dentre outros.

Em casos de irregularidades na prestação do serviço (há inúmeras previsões neste sentido) os advogados infratores poderão sofrer as punições previstas no convênio e aplicadas pela Comissão Paritária de Fiscalização (composta por membros da OAB e da DPE), após procedimento administrativo e observância do princípio da ampla defesa, podendo ser advertido, suspenso (03 meses a um ano) ou descredenciado, conforme a gravidade da infração cometida.

⁶³ **CLÁUSULA QUARTA, PARÁGRAFO SEGUNDO:** Nas Comarcas e Varas Distritais em que a DEFENSORIA não tenha implantado serviço de assistência, a respectiva Subseção da OAB/SP obriga-se ao atendimento da população carente, em local próprio, com placa indicativa do presente Convênio e com indicação do número do telefone da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública, conforme modelo indicado pela DEFENSORIA, promovendo a triagem dos casos e designando, diretamente, os advogados, por rodízio, dentre os nomes constantes na lista vigente. Nas Comarcas e Varas Distritais onde não houver Subseção, a triagem e as indicações, nos termos deste convênio, serão realizadas pela Subseção a que estejam vinculadas.

⁶⁴ **CLÁUSULA TERCEIRA, PARÁGRAFO PRIMEIRO:** Fica a cargo da DEFENSORIA e da OAB/SP, nos termos deste convênio, a triagem dos casos e o exame do real estado de pobreza do assistido.

⁶⁵ **CLÁUSULA QUINTA – DOS HONORÁRIOS:** Os honorários devidos aos Advogados provenientes das provisões serão suportados com os recursos da Defensoria e nos valores estabelecidos na tabela que integra o presente convênio, elaborada pelas partes convenientes, na forma prevista no § 2º, do art. 234, da Lei Complementar Estadual nº 988/06.

7.5.3 Considerações sobre uma proposta de adequação das normas do Convênio OAB/DPE ao processo de incorporação da AAE e EIA/RIMA no Brasil

Com base no fato de que os hipossuficientes necessitam de um tratamento especial em virtude de sua fragilidade e vulnerabilidade social, a presente pesquisa propõe a utilização, com as devidas modificações, da mesma sistemática adotada pela OAB/DPE em relação ao processo de elaboração da AAE e EIA/RIMA exigido no processo de Licenciamento Ambiental, uma vez que ficou demonstrado que o meio ambiente (assim como os necessitados estão para os detentores do poder econômicos em termos de acesso à justiça) encontra-se em evidente situação de hipossuficiência perante as empresas que exploram os recursos naturais, como abordado durante a descrição da atual configuração do procedimento de licenciamento ambiental.

Pela sistemática idealizada neste trabalho, as empresas de Consultoria Ambiental comprovadamente idôneas e que não apresentem qualquer tipo de restrição (administrativa, fiscal, judicial, dentre outras) efetivariam um cadastro prévio junto ao Órgão Ambiental competente (CETESB, etc) e, com base na sua *expertise* indicariam a sua esfera de atuação (poluição atmosférica, extração de minério, poluição hídrica ou do solo, gasodutos, estradas de rodagem, geração de eletricidade, etc) a fim de que integrassem uma lista de empresas de consultoria ambiental que estariam aptas a elaborar uma AAE com o objetivo de inserir valores ambientais, sociais e econômicos no processo de decisão de determinada ação interventora, abrangendo ainda outros estudos relativos à natureza dos impactos que poderiam advir daquele Plano ou Programa.

Após a elaboração dessa lista, as empresas seriam classificadas de acordo com sua competência de atuação, utilizando-se, exemplificativamente as atividades descritas no artigo 2º da resolução CONAMA 01/86, sem prejuízo da identificação de outras ações causadoras de degradação ambiental que justificassem a realização de uma AAE e EIA/RIMA.

Neste momento, há que se vislumbrar a adoção de uma sistemática nos moldes do artigo 3º, item 5 da Diretiva Europeia, que assim dispõe:

Os Estados-Membros devem determinar se os planos ou programas são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente, quer por uma investigação caso a caso, quer pela especificação de tipos de planos e programas, quer por uma combinação de ambas as metodologias. Para esse efeito, os Estados-Membros terão sempre em consideração os critérios pertinentes definidos no Anexo II, a fim de garantir que os planos e programas com eventuais efeitos significativos sobre o ambiente sejam abrangidos pela presente diretiva (DIRECTIVA 2001/42/EC).

Portanto, em primeira análise, propõe-se a identificação das atividades suscetíveis de terem efeitos significativos no meio ambiente (como mencionado, a exemplo do que já ocorre com o artigo 2º da resolução CONAMA 01/86) para, a partir deste ponto, avaliar se aquela determinada ação interventora será objeto de uma AAE (*screening*) e, sob outro nível de detalhamento, de um EIA/RIMA.

A razão pela qual a presente proposta não desvincula o procedimento de AAE da realização de um EIA/RIMA reside no fato de que a efetividade da mesma prescinde do chamado “*tiering*”, ou seja, o processo que possibilita que o EIA utilize o conteúdo da análise da AAE para o processo de decisão, conforme abordado no item 6.5 – Relação entre AIA e AAE.

O art. 7º da resolução 01/86 do CONAMA determina que “O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados”.

A interpretação literal do texto deixa evidente que a empresa de consultoria responsável pela realização do EIA/RIMA (e na presente proposta, também responsável pela realização da AAE) não deve ter ligações ou dependência econômica com o proponente da ação interventora.

No entanto, assim dispõe o artigo 8º da mesma resolução: “Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental, tais como: coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias”.

Partindo-se da premissa de que a desvinculação direta entre a equipe de consultoria e o proponente constitui um elemento essencial para conferir legitimidade e isenção ao processo, peca o art. 8º ao possibilitar não somente uma ligação entre ambos, mas vai além ao criar uma relação de subordinação econômica entre equipe de consultoria e empreendedor, o que pode conferir um indesejado grau de parcialidade e subjetividade nas conclusões e recomendações dos estudos realizados.

Visando modificar este cenário, propõe-se que, ao dar entrada junto ao Órgão Ambiental no procedimento visando a realização de uma AAE ou ainda a obtenção de uma Licença Ambiental, o empreendedor particular efetuará um depósito prévio de acordo com a estimativa do custo dos estudos a serem realizados em virtude da proposta de implantação de sua atividade (potencialmente causadora de significativa degradação ambiental), mediante uma tabela previamente existente ou após estudos pontuais que aferissem tais custos.

A partir do recolhimento dos valores, um sistema informatizado seria alimentado com as informações necessárias, gerando os nomes das empresas de consultoria ambiental aptas a realizar o estudo em questão, gerando a nomeação da empresa de consultoria através de um sistema de rodízio realizado eletronicamente, mediante a fiscalização de representantes de outras empresas e de representantes dos órgãos públicos e da supervisão de uma auditoria externa, se for o caso.

A vantagem identificada consiste no fato de que, com o depósito efetuado pelo empreendedor previamente, fica mitigada a possibilidade de dependência econômica com a empresa contratada, “forçando” uma AAE ou um EIA/RIMA cujas conclusões não reflitam necessariamente a real magnitude dos impactos oriundos daquele determinado empreendimento.

Além disso, o procedimento legal poderia prever (a exemplo do convênio OAB/DPE) uma comissão paritária composta por duas empresas de consultoria ambiental que atuariam na mesma esfera de competência da empresa indicada pelo sistema de rodízio (poluição atmosférica, geração de energia, gasoduto, estradas de rodagem, etc.), além do órgão ambiental, sendo que ambos fiscalizariam a atuação da empresa de consultoria indicada pelo citado sistema de rodízio, tendo liberdade para a formulação de quesitos, manifestação em laudos e outros tipos de argumentação em caso de suspeita da prática de condutas lesivas aos procedimentos previstos no edital.

As empresas que, em decorrência da constatação de comportamentos inidôneos em quaisquer de suas espécies (verificados em qualquer fase), sofreriam processo administrativo (ou judicial, se o caso), com penas que poderiam variar de suspensão até o descredenciamento junto ao Órgão Ambiental, de acordo com a magnitude da infração praticada, ficando impedidas de atuarem na elaboração de AAAs e EIA/RIMAs em virtude de uma condenação oriunda de um procedimento norteado pelo princípio da ampla defesa em atendimento aos princípios norteadores da administração pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

A **figura 29** retrata a proposta de inserção da AAE e EIA/RIMA no processo de Licenciamento Ambiental em adequação à sistemática de funcionamento do convênio OAB/DPE.

Figura 29 - Proposta de inserção da AAE e EIA/RIMA para o processo de Licenciamento Ambiental à luz da sistemática do Convênio OAB/DPE
 Fonte: Elaboração própria

8 - DISCUSSÃO

Impulsionado por algumas iniciativas do Governo Federal, o Brasil vem apresentando uma evolução gradual no sentido de construir um arcabouço legal e institucional para adoção da AAE, havendo a necessidade de se estabelecer um ponto de partida para que este quadro se consolide, entendido pela presente pesquisa como a necessidade de se estabelecer um guia formal de metodologia de aplicação desta ferramenta que se adapte às já consolidadas estruturas existentes, o que é possível em virtude da característica de flexibilidade e adaptabilidade da própria AAE.

A experiência internacional mostrou como fator chave para o processo a existência de profissionais capacitados para trabalhar com a AAE tanto no setor público quanto privado, alicerçados sobre um suporte acadêmico e uma estrutura caracterizada pela tradição em prática de exercício de planejamento (especialmente na Inglaterra e Nova Zelândia) que possibilitou um cenário favorável para a consolidação desse instrumento.

Traçando-se um paralelo com o contexto neozelandês, cabe observar o respeito às tradições e os aspectos culturais que permeiam esta sociedade fazem com que o país seja considerado *sui generis* em relação às questões ambientais (p. ex., o país dispõe de um Tribunal específico para os povos Maoris e para os litígios de natureza ambiental), sendo difícil considerar que o trato com os recursos naturais e os aspectos políticos e legais que incidem sobre esse tema possam ser, ainda que por meio de um exercício de imaginação, aplicáveis à realidade brasileira, mediante o fato do Brasil ser um país que se caracteriza pela preponderância do fator econômico sobre os demais fatores, além de ser desprovido de vontade política no que diz respeito ao respeito dos interesses coletivos sobre os individuais, notadamente no que concerne à utilização dos recursos ambientais, assunto relegado a segundo plano quando da determinação das prioridades políticas imediatistas em sua frágil estrutura de planejamento.

O trabalho evidenciou que a consolidação da AAE nos países selecionados perpassa por questões centrais e comuns, ainda que as realidades sejam diferentes, como é o caso de muitos aspectos verificados na Inglaterra e Nova Zelândia em relação a Portugal, como por exemplo os sistemas jurídicos vigentes do *Common Law* e *Civil Law*, respectivamente.

De acordo com Teixeira (2008 *apud* Santos 2009, p. 30), a experiência brasileira em AAE pode ser dividida em dois momentos distintos: o primeiro deles, marcado por iniciativas pontuais como exigência de órgãos externos de fomento, desvinculadas, entretanto, de qualquer estruturação de um sistema de AAE. O momento posterior caracteriza-se pela tentativa do Governo Federal, através do MMA e Ministério do Planejamento em definir os elementos necessários à discussão sobre um sistema de AAE no Brasil.

Para Oliveira (2008), se a aplicação da AAE no Brasil ocorrer sem o devido respaldo conceitual e de forma desvinculada dos tomadores de decisão, poderá não resultar nos benefícios esperados, o que pode se agravar pelo fato de que a informalidade da prática existente no país, de forma geral presta-se a servir como um recurso político adotado em casos em que há considerável possibilidade de conflito ao invés de uma exigência imposta de forma indistinta a todos.

Segundo Malvestio (2013) e Oppermann (2012), uma das principais distorções da aplicação desse instrumento no Brasil diz respeito exatamente à falta de uma regulamentação conceitual e procedimental previamente definida, o que faz com que diversos procedimentos recebam o nome de AAE, embora totalmente desfocados da realidade de aplicação dessa ferramenta (como ocorreu, por exemplo, na AAE do Gasoduto Brasil-Bolívia, onde se discutiu o traçado mais adequado para a passagem dos dutos no Pantanal).

Oliveira; Montañó; Souza (2009) apontam que o quadro necessário para a implementação da AAE no Brasil precisa passar por ajustes à estrutura institucional vigente, bem como aos mecanismos político-institucionais de participação da sociedade, que garanta a representatividade de seus diversos entes. Os autores apontam como uma das possíveis alternativas, a construção de um sistema que derive da AIA de projetos, incorporando-a à estrutura institucional já existente, com as devidas adaptações (a exemplo do modelo australiano, cujo processo de AIA já instituído absorveu a AAE, alinhando-se com os princípios descritos para a AAE ambiental, sem que se desviasse do foco do processo de AIA já consolidado).

Corroborando este entendimento, segundo Sanchez (2008), é preciso encontrar meios que facilitem a institucionalização da AAE no Brasil, porém, tomando-se as devidas cautelas a fim de que o instrumento não se constitua em outro obstáculo burocrático a ser exercido pelos tomadores de decisão, dotado de morosidade, formalidades procedimentais e com pouco conteúdo substantivo.

Não obstante as diferenças estruturais e ideológicas entre as nações identificadas no cenário internacional, algumas convergências podem ser apontadas como experiências positivas e fatores de análise que possam conferir efetividade ao processo de AAE, tais como:

Processo de adoção legal e institucional a partir de uma normativa comum -

Independentemente da essência dos cenários jurídicos e institucionais dos países selecionados, Inglaterra, Portugal e Nova Zelândia seguem uma mesma normativa (Diretiva Europeia) como base para edificarem suas próprias regulamentações internas, ainda que apenas os dois primeiros o tenham feito de maneira formal e explícita. A construção de um cenário jurídico e institucional a partir de um ponto comum (no caso, a própria Diretiva Europeia) mitiga a possibilidade de distorções na aplicação do instrumento, além de possibilitar que os países se apropriem de experiências positivas já consolidadas e erigidas a partir de uma normativa geral, flexível e adaptável a seus respectivos arranjos institucionais.

Estrutura política, jurídica e institucional consolidada -

É recomendável a existência prévia de um sólido arcabouço político, jurídico e institucional que possa recepcionar a AAE, como ocorreu no contexto internacional e em especial nos países selecionados, uma vez que o instrumento é dotado de adaptabilidade. A estrutura ambiental brasileira caracterizada na pesquisa permite afirmar que o Brasil dispõe de um cenário consolidado, restando ainda um caminho árduo, porém possível: adequar tal instrumento ao contexto interno, tendo por base a *expertise* das nações que utilizam tal ferramenta de planejamento.

Obediência às etapas da AAE -

Conforme ilustrado no quadro 14 (pág. 165), os três países seguem as etapas mínimas da AAE consagradas pela literatura, como fator de sucesso para se garantir sua validade e efetividade.

Integração entre a ação interventora e demais ações estratégicas -

As nações selecionadas, além de possuírem uma estrutura política, jurídica e institucional sólida quando optaram pela adoção da AAE (capazes de proporcionar um alicerce necessário e favorável para sua incorporação), praticam ou tem a perspectiva de praticar o *tiering*, ou seja, existe uma articulação entre as ações estratégicas nos diversos níveis (PPPs) que possibilita não somente uma racionalização no processo de planejamento, mas também confere economia e celeridade ao processo de aplicação e desenvolvimento da AAE.

Tradição no exercício de planejamento e definição de uma estrutura

conceitual - Deve-se ressaltar que a tradição na prática de planejamento e a consolidação de

uma estrutura conceitual para embasar os métodos de aplicação da AAE foram identificados como fatores importantes na Inglaterra e Nova Zelândia, o que não se verificou em Portugal, país que ainda sofre com uma estrutura de planejamento deficiente, embora tenha respaldo do meio acadêmico no que diz respeito às boas práticas para adoção da AAE.

Definição de competências e responsabilidades - Identificou-se como fator positivo nas experiências internacionais a atribuição clara de competências legais e responsabilidades dos atores envolvidos em todo o trâmite da AAE, definições necessárias para processos de capacitação e aprimoramento constante do processo.

Existência de uma única regulamentação legal e competente para transposição da Diretiva - Todos os países analisados possuem em seu ordenamento jurídico uma legislação específica da qual emerge (e com a qual se relaciona) todo o arcabouço jurídico ambiental, sendo a principal normativa responsável por transpor das normas da Diretiva Europeia para os respectivos contextos internos. Na Nova Zelândia essa incumbência fica a cargo do RMA, na Inglaterra este papel foi desempenhado pela Portaria nº 1633/04 (*The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations*), em Portugal o processo se deu através da Lei de Bases do Ambiente (Decreto Lei nº 11/87). Devido à estrutura ambiental Brasileira se alicerçar na Política Nacional de Meio Ambiente, acredita-se que seria esta a responsável por promover a articulação da AAE com o ordenamento jurídico ambiental do Brasil e as leis esparsas que o compõem.

Em relação às fragilidades identificadas no cenário internacional, pode-se apontar uma deficiência no processo de participação popular, que embora esteja previsto, não explicita claramente a forma procedimental de sua realização e em alguns casos, como se verifica na experiência inglesa, não garante um vínculo efetivamente representativo de participação da sociedade.

A revisão do processo de AAE revela outro aspecto merecedor de atenção, que deve ser aprimorado, especialmente pelo fato de que se centra essencialmente na revisão dos impactos sobre o meio ambiente, havendo uma deficiência em relação às estratégias voltadas aos aspectos sociais (saúde, segurança, heranças culturais, dentre outros).

Em relação ao modo de incorporação da AAE (a partir da constatação de que, no cenário internacional este processo se deu por meio de uma normativa interna) discute-se de que forma legal este instrumento de planejamento seria incorporado na estrutura interna brasileira: por meio de lei específica ou decreto.

Partindo-se do pressuposto de que a AAE é entendida como uma espécie do gênero AIA, há a possibilidade de que sua regulamentação se dê por meio de um Decreto do Chefe do Executivo, a partir da indicação de que a própria AIA (um dos instrumentos da PNMA) foi regulamentada através de um Decreto (99.274/90) do Chefe do Executivo.

No entanto, nos termos do art. 84, IV da Constituição Federal Brasileira, a função do Decreto é a de regulamentar a Lei. No caso em análise, em caso de opção pelo Decreto, este regulamentaria apenas o procedimento de AAE, mostrando-se uma alternativa desarrazoada na medida em que a AAE busca incorporar outras práticas de planejamento, o que dependeria de uma regulamentação de uma amplitude bem maior do que a atingida por uma regulamentação via Decreto. Também, a regulamentação do procedimento de AAE poderá ser insuficiente para buscar a necessária relação entre os atores envolvidos na elaboração de uma AAE e dos instrumentos de Política Ambiental. Portanto, a regulamentação por Decreto poderá restringir a AAE e não cumprir o papel observado nos países analisados.

Afinal, busca-se inserir uma prática de planejamento baseada no sucesso de experiências internacionais, ou seja, um objetivo que vai além de uma simples proposta de se regulamentar a utilização de um instrumento, razão pela qual o Decreto seria cabível, caso fosse necessário regulamentar uma situação advinda de um contexto anterior (no caso, a própria estrutura de planejamento inserida pela AAE, por meio de Lei específica).

Além disso, ficou evidenciado que a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Política Nacional de Meio Ambiente no que diz respeito ao EIA e não à AIA em sentido amplo. Portanto, inexistindo previsão de AIA na CF (o que englobaria a AAE) mostra-se inadequada uma regulamentação via Decreto, já que a PNMA (lei recepcionada pela CF) deve ser compreendida como uma extensão da própria Magna Carta.

Por estas razões, a incorporação da AAE no cenário jurídico brasileiro por meio de Lei específica mostra-se o caminho factível e adequado, onde a própria legislação teria a função de introduzir uma prática de planejamento, possibilitando a interligação de planos diretores municipais, planos de bacia, plano de energia, dentre outros, promovendo uma articulação e interface procedimental. Tal discussão mostra-se relevante para a pesquisa por ter o potencial de estimular um debate acerca da necessidade de se construir uma estrutura de planejamento para o país.

Visando mitigar qualquer possibilidade de interferência direta do contratante (detentor do poder econômico), a contratação da equipe de consultores poderia ser centralizada em uma Secretaria de Governo (Casa Civil, p. ex.) ao invés de Secretarias específicas (meio ambiente, habitação, etc), que estariam diretamente interessadas em determinados resultados ou soluções. Por outro lado, se designada a Secretaria de Meio Ambiente, poder-se-ia dar uma falsa impressão que os resultados interessam apenas à área Ambiental. Enfim, encontrar os atores mais adequados ainda constitui um desafio que pode ser superado em pesquisas posteriores.

Importante salientar que a exigência de execução da AAE para Planos e Programas no Brasil mostra-se possível e necessária, embora o atual cenário jurídico e institucional apenas contemple a obrigatoriedade do EIA (projetos), que desempenha o papel de oferecer subsídio ao processo de decisão nos pedidos de Licenciamento Ambiental.

Nesse contexto, a AAE teria a função não somente de antecipar as questões ambientais relevantes desde o início do processo de planejamento, mas também de integrar a sustentabilidade ao complexo de fatores que possam efetivamente influenciar o processo decisório das políticas públicas, em especial no Brasil, onde o desenvolvimento sustentável é uma exigência constitucional e meta fundamental a ser atingida, ainda que se trate de uma proposta ainda não aplicada por uma prática tecnocrata – cornucópica (OLIVEIRA, MONTAÑO e SOUZA, 2009).

Por mais que pareça um discurso recorrente, a pesquisa revelou a necessidade de que o país desenvolva o exercício de planejamento que conduza a políticas públicas desvinculadas de períodos temporais vinculados a mandatos de cargos eletivos que possuem compromissos não com o desenvolvimento e a solidificação de instrumentos relevantes como a AAE, mas com políticas partidárias que implicam, a cada período de governo, no enfraquecimento dos ideais necessários para que se atinja a sustentabilidade, ocasionados pela descontinuidade de Planos e Programas, bem como a ausência de integração entre as instituições públicas.

Corroborando essa afirmação, Silva e Melo (2000) relatam que a dificuldade existente no que diz respeito à implementação de políticas públicas no Brasil pode ser atribuída aos problemas de cooperação e coordenação intergovernamentais, gerando deficiências insanáveis que explicam o insucesso dos governos em atingir os objetivos inicialmente propostos pelas políticas públicas, ocasionando em alguns casos um processo de descontinuidade.

Neste contexto, a experiência internacional (Sadler e Verheem, 1996; Therivel e Walsh, 2006; Jones *et al*, 2005; Fischer, 2003) evidencia que a adoção da AAE nas Políticas, Planos e Programas mostra-se uma tendência mundial. Sua incorporação ao cenário brasileiro pode conferir aos processos de tomada de decisão um imensurável ganho de qualidade em termos de sustentabilidade, mediante a integração estratégica das questões ambientais, sociais e econômicas, desvinculadas de engessadas crenças partidárias e interesses econômicos que atualmente caracterizam o país e o fazem ser reconhecido no mundo como uma nação dotada de notável imaturidade institucional e terreno fértil para a proliferação de interesses particulares em detrimento do bem público.

Em relação ao processo de licenciamento ambiental vigente no Brasil, cabe observar que a Constituição Federal não contempla em quaisquer de seus capítulos a expressão AIA, porém faz menção expressa Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que remete ao EIA, mas incorpora o RAP (Relatório Ambiental preliminar) e o EAS (Estudo Ambiental Simplificado). Por esta razão ao se referir à necessidade de antecipação dos efeitos ambientais de determinada ação interventora, o termo “prévio” aplica-se ao EIA, abrangendo outros estudos ambientais, como os citados RAP e EAS, por exemplo.

Os procedimentos legais e demais variáveis relacionados ao processo de Licenciamento Ambiental no Brasil e identificados na pesquisa confirmam a percepção de que o licenciamento é implementado pela AIA e baseado no EIA/RIMA, não obstante suas deficiências e fragilidades. Tal fato, que resulta de imposição legal, não somente deixa de assegurar a integração e inserção da variável ambiental nos projetos, como não subsidia de maneira satisfatória o processo decisório, conferindo pouca ou quase nenhuma efetividade ao instrumento de licenciamento ambiental.

O trabalho inferiu que a AAE possui um considerável potencial de contribuir para a melhoria da efetividade de articulação dos instrumentos da PNMA, em especial a AIA, em função do encadeamento de ações em nível estratégico.

No que diz respeito aos instrumentos da PNMA, o presente trabalho mostra que estes objetivam a conciliação da ação antrópica com a qualidade ambiental, expressa pelos padrões de qualidade, processo este que necessita de informações deveriam ser fornecidas pelo chamado zoneamento ambiental.

É necessário que a estrutura ambiental brasileira dê efetividade ao zoneamento, provendo a sociedade das informações necessárias para a definição das ações interventoras e seus possíveis desdobramentos que dependam de um planejamento que determinará as

políticas públicas, criando um amplo diagnóstico (hoje inexistente de fato) que possibilite promover a harmonia entre recursos naturais, práticas econômicas e costumes sociais.

Nesse contexto, o exercício de diagnóstico é imprescindível para o sucesso na implementação da AAE no Brasil, uma vez que é o responsável por prover de informações tanto o EIA/RIMA quanto a própria AAE, influenciando de forma ímpar o processo decisório tanto do ponto de vista do licenciamento ambiental, quanto em relação aos valores ambientais e sociais que devem influenciá-lo, buscando em última análise atingir os padrões de qualidade ambiental preconizados pela própria PNMA.

Tais ações apresentam-se como medidas necessárias para conferir ao meio ambiente uma proteção não somente institucional, mas também jurídica, culminando na necessidade de criação de mecanismos que possam conferir efetividade à tutela ambiental prevista em abstrato, uma vez que restou demonstrada a hipossuficiência do meio ambiente no cenário nacional, que justifica um tratamento que coloque as questões ambientais em condições de igualdade com outras prioridades eleitas pelos gestores e pela própria legislação, dentre as quais, pode-se apontar, por exemplo, o crescimento econômico, presente na agenda de todos os governos e ideologias políticas.

O objetivo não é a busca por um tratamento desigual, mas exatamente o contrário: que, reconhecida a hipossuficiência do meio ambiente, as questões ambientais sejam objeto de ações afirmativas práticas e legais que proporcionem ao meio ambiente uma situação de igualdade e justiça em relação a outros valores sociais (conferindo vigência e aplicabilidade ao princípio constitucional da isonomia), mitigando a preponderância do poder econômico a que atualmente está submetido em face de pressões que emergem da essência da sociedade capitalista (verificadas na presente pesquisa, pela atual sistemática de realização do EIA/RIMA como principal componente para o processo de decisão do licenciamento ambiental no Brasil).

A presença de um Tribunal específico (como p. ex. os Tribunais da Justiça Trabalhista) para decidir sobre lides que versem sobre recursos naturais (assim como ocorre na Nova Zelândia), pode ser apontado como um passo inicial para conferir efetividade ao direito de terceira geração que as populações têm de desfrutar de um meio ambiente equilibrado (imposição constitucional).

Após a identificação das principais variáveis e as especificidades relativas ao processo de incorporação e prática da AAE no arcabouço político-institucional de Portugal,

Nova Zelândia e Inglaterra, fica evidenciado que o Brasil, a exemplo desses países, também dispõe de um arcabouço institucional sistematizado que permite a adoção da AAE, especialmente no que diz respeito às estruturas vigentes no cenário ambiental consubstanciadas na PNMA e seus instrumentos, que embora padeçam de vícios (sendo alvo de críticas, como p. ex. o zoneamento ambiental e o processo de licenciamento ambiental), oferecem suporte para que um eventual processo de rearranjo dessa estrutura contemple a AAE de forma que suas conclusões efetivamente influenciem os processos decisórios das PPPs.

Para tanto, uma das indicações consideradas relevantes e identificadas pelo trabalho consiste em buscar meios de desvincular a pressão imposta pelos responsáveis em remunerar as empresas de consultoria ambiental que assessoram ou mesmo elaboram os EIAs e AAAs, de modo que estas não sofressem qualquer tipo de ingerência motivada pelos interesses do proponente, uma vez que a autonomia e independência na realização desses estudos pode garantir que os legítimos valores ambientais e sociais sejam incorporados aos processos de decisão, que por sua natureza já contemplam a questão econômica.

Acredita-se que a atuação da figura conhecida no cenário internacional como *planner*, que desenvolverá suas atividades sob a responsabilidade da entidade que desenvolveu o plano, porém de forma conjunta com as autoridades legalmente constituídas e responsáveis pelo planejamento, possa mitigar a relação de dependência entre quem paga e quem executa, gerando desconfiança em todo o processo, como já mencionado.

Outra possibilidade (não excludente) que se apresenta neste sentido é utilizar, no processo de contratação da equipe de consultoria ambiental que realizará a AAE a mesma sistemática adotada pelo convênio OAB/DPE, desvinculando de forma direta o responsável pela realização do estudo daquele que fará a remuneração devida, conferindo legitimidade, independência e isenção ao procedimento desde seu estágio inicial.

Conforme abordado anteriormente, o mencionado convênio, celebrado entre a Ordem dos Advogados do Brasil e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo prevê a indicação de advogados previamente inscritos que, obedecendo a um sistema de rodízio de nomeações, prestarão assistência jurídica aos hipossuficientes, mediante remuneração previamente estipulada e custeada pelo Estado.

O trabalho identificou a necessidade de ações práticas, estruturadas e bem planejadas que criem condições para a construção de um cenário favorável para a adoção da

AAE no Brasil, instrumento que apresenta potencial para possibilitar que se atinja o principal objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente, ou seja, compatibilizar o desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

9. CONCLUSÕES

Esta pesquisa discutiu alternativas jurídicas, legais e institucionais que indicaram subsídios para a incorporação da AAE no Brasil a partir das experiências internacionais observadas na Nova Zelândia, Inglaterra e Portugal, abordando a relação dessa ferramenta de gestão com os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.

Para tanto, após a caracterização da estrutura ambiental vigente no Brasil, foram identificados aspectos dessas experiências internacionais a fim de oferecerem suporte para o embasamento de discussões.

Constatou-se que a Nova Zelândia, em virtude de ser um país com larga tradição em planejamento, com um histórico sólido e bem definido de preservação e respeito às suas tradições e com uma cultura ambiental não apenas assimilada, mas efetivamente praticada pela sociedade encontra-se em um patamar superior no que diz respeito à inclusão de valores ambientais nos processos de decisão. Por este motivo, muito embora a pesquisa tenha tratado este processo com a nomenclatura de AAE, os neozelandeses não necessitam incluí-la formalmente em sua agenda ambiental porque a prática deste processo (inserção das questões sociais e ambientais desde o início do processo de planejamento) já se encontra há muito consolidada e legitimada pelo RMA.

Portanto, trata-se de um país que valoriza uma prática já incorporada, um princípio naturalmente aplicado que confere à Nova Zelândia um sistema ideal, que agrega o valor ambiental ao planejamento desde seu início, independentemente da existência de um regramento legal imponha um dever de conduta ou uma sanção em caso de descumprimento.

O Poder Judiciário do país conta com um diferencial em relação aos demais países abordados pela pesquisa: a existência de um Tribunal Ambiental. Cabe observar que, apesar de haver independência do Poder Judiciário neozelandês, o sistema não está totalmente protegido de uma eventual quebra de soberania no que diz respeito às decisões oriundas dos Tribunais Ambientais, pois os juízes são nomeados pelo Governador-Geral, que por sua vez é

escolhido e nomeado pela Rainha, o que pode causar algum tipo de ingerência política em determinada decisão que verse sobre um eventual conflito de interesse entre Nova Zelândia e Inglaterra.

Ante sua incipiente e frágil prática de planejamento, resta claro que o Brasil deve ampliar essa discussão, inserindo a temática “planejamento” no cotidiano das Políticas Públicas e em todas as suas agendas, não simplesmente com o objetivo de regulamentar procedimentos, o que tornaria a discussão um ato meramente cartorial, mas promovendo a articulação entre Políticas, Planos e Programas, com objetivos amplamente debatidos e claramente definidos.

Como o país não apresenta uma prática de planejamento que contemple desde o início a inserção de valores ambientais, a adoção de AAE no ordenamento jurídico brasileiro deve ser regrada, ou seja, pautada por procedimentos claros, bem estruturados e com responsabilidades dos atores bem definidas, especialmente no sistema legal brasileiro, caracterizado por um direito positivista, onde as normas escritas pautam os padrões de conduta da sociedade, essência do sistema conhecido como *Civil Law*.

O direito positivo (escrito, expresso pelas leis e Códigos) que também vige em Portugal, ao incorporar um instrumento que tradicionalmente prescinde de uma estrutura prévia e consolidada de planejamento (casos de Inglaterra e Nova Zelândia) necessita de um estudo amplo, que possibilite sua adequação às estruturas já vigentes, tomando-se o devido cuidado para que a ferramenta a ser incorporada (no caso, a AAE). Na realidade portuguesa, o apoio da comunidade científica mostrou-se importante para a compreensão dos principais fatores (adequação às prévias estruturas legais internas, definição das etapas, relação com outras ações estratégicas, dentre outros aspectos) que devem ser observados para o êxito da incorporação dessa ferramenta de planejamento.

O Brasil deve estabelecer um regramento rígido e bem definido como pressuposto para a possibilidade de êxito da AAE no país, tendo em vista que sua estrutura jurídica se caracteriza pela imposição de sanções em caso de descumprimento das normas positivadas no ordenamento jurídico, decorrente do sistema de comando e controle.

Portanto, o processo de inserção da AAE no ordenamento jurídico brasileiro, guarda maior similaridade com a realidade de Portugal (direito positivo) do que Inglaterra (país com larga tradição em planejamento e que mais realiza AAE no mundo) e Nova Zelândia (que não dispõe de um regramento procedimental, pois já incorporou na prática a inserção dos valores ambientais nos processos decisórios), onde o *commom law* pauta-se no

direito natural e muitas práticas são naturalmente incorporadas na legislação com o passar do tempo.

É necessário ainda o estabelecimento de marcos conceituais e procedimentos claramente legais definidos, o que poderia evitar que muitos estudos de viabilidade ambiental recebessem erroneamente o nome de Avaliação Ambiental Estratégica, situação que atualmente ocorre no Brasil, uma vez que a AAE possui um espectro de atuação muito mais amplo, como retratado pela pesquisa.

Levando-se em consideração que a AAE deve ser inserida em uma estrutura de planejamento e não com o objetivo de regulamentar condutas, o instrumento não deve exercer um papel meramente procedimental, razão pela qual sua regulamentação deve ocorrer por meio de Lei ao invés de Decreto, que poderia, se o caso e em um momento posterior, regulamentar os procedimentos para sua realização, porém, apenas após a previsão legal de um contexto anterior que incorporaria por meio de lei específica a AAE no ordenamento jurídico, mostrando-se este o caminho mais adequado e razoável.

A participação popular revelou-se um aliado para que a AAE possa atingir seus objetivos, embora tenham sido identificadas deficiências no contexto internacional nos mecanismos de participação do povo, não obstante o acesso à informação tenha se mostrado eficaz, especialmente através dos meios eletrônicos e portais oficiais dos respectivos Governos.

Mostra-se, portanto, necessária a participação da sociedade, na qualidade de guardião da transparência em todo esse processo. No Brasil, a prática do planejamento participativo deve se dar por transparência, o que somente será possível se a população tiver acesso às informações e conseqüentemente às possibilidades de decisão que se apresentarem.

O trabalho evidenciou ainda que no Brasil o interesse de grupos se sobrepõe ao da sociedade, gerando uma distorção da interpretação relativa à utilização dos recursos naturais, uma vez que os fatores ambientais são compreendidos e geridos como bens privados ao invés de bens comuns, conferindo uma abordagem utilitarista ao bem ambiental.

Como consequência, os procedimentos legais que regulam a ação antrópica, por vezes acabam atendendo a interesses que nem sempre privilegiam o coletivo, como ocorre com a atual sistemática de funcionamento do EIA/RIMA. A pesquisa apresentou uma discussão que pode subsidiar uma alternativa para desvincular o avaliador ambiental do poder econômico, através de uma proposta de adequação que tome por base (parâmetro) as normas vigentes do Convênio existente entre a OAB e a DPE, destinado a nomear advogados aos hipossuficientes, adjetivo que também se aplica ao meio ambiente.

A atual prática da AAE no Brasil sequer poderia receber tal nomenclatura, uma vez que se mostra completamente desfocada e distante da realidade de aplicação internacional, padecendo da ausência de procedimentos, do estabelecimento de marcos conceituais, dentre outras incongruências.

Também, partindo-se do pressuposto de que o meio ambiente é um bem coletivo, sua tutela cabe ao Poder Público. Por este motivo, nada mais razoável que o próprio Poder Público oriente a realização da AAE, a fim de aferir se os valores ambientais foram incorporados aos processos de decisão sobre a viabilidade ambiental de determinada ação interventora, uma vez que é sua a responsabilidade de dar uma resposta à sociedade sobre os efeitos que determinada Política, Plano ou Programa possa ocasionar no meio ambiente.

Por outro lado, a Secretaria de Meio Ambiente é a responsável final pela análise da viabilidade ambiental de qualquer ação interventora, portanto, seria sua função orientar tanto a aplicação da AAE quanto do EIA.

Contudo, é por esta razão, dentre outras, que aquilo que a prática brasileira chama de AAE mostra-se desfocada, pois atende aos interesses do contratante, que possui interesse em considerações meramente econômicas e sem a obrigação legal de tutelar o bem ambiental, cuja responsabilidade incumbe ao Poder Público, como mencionado.

A pesquisa concluiu ainda que o chamado *tiering* - busca pela consideração “em cascata” dos efeitos ambientais das PPPs, apesar de ser um objetivo complexo de ser atingido, mostra-se relevante para que o termo “estratégico” seja efetivamente aplicado, pois permite a consideração dos efeitos de outras ações estratégicas, considerando o cenário desses e dos demais instrumentos, através de um processo de integração da AAE com o EIA, Zoneamento e demais Planos e Programas.

O trabalho constatou também a necessidade de que o Brasil estabeleça uma estrutura legal que permita não somente contemplar o bem ambiental como um valor hipossuficiente; mas que, reconhecida essa hipossuficiência, dispense um tratamento jurídico que contemple e operacionalize a tutela legal dessa condição, criando, por exemplo, Tribunais Ambientais, a exemplo do que ocorre na Nova Zelândia, atendendo assim, ao princípio constitucional da isonomia, tratando um direito de terceira geração como hipossuficiente.

O processo de adoção da AAE à Política Nacional de Meio Ambiente não pode ocorrer através de regulamentação pelo CONAMA, sob pena de afronta ao princípio da legalidade, uma vez que este órgão não possui em seu rol de atribuições institucionais competência para regulamentação de instrumentos de planejamento. Além disso, a adoção da

AAE como início de uma prática efetiva de planejamento prescinde de uma incorporação por meio de Lei específica para esta finalidade, conforme observado nas discussões.

O sistema brasileiro de aplicação de AAE mostra-se, portanto, dotado de uma notável fragilidade estrutural, desprovido de conceitos claros, sem previsão legal de competências e ausência de regramento específico e diretrizes que contemplem o real papel do instrumento, sendo recomendável que procedimentos metodológicos sejam idealizados a partir das boas práticas internacionais, porém com a cautela de adequação à realidade jurídica e institucional do país, por meio de lei própria, com regras e competências claramente definidas.

Este cenário somente se mostrará factível a partir do momento em que houver um diálogo entre os agentes públicos e mecanismos que permitam implementar uma estrutura de planejamento participativo transparente e que possibilite a participação popular.

Vislumbra-se, portanto, uma perspectiva de aplicação da AAE no Brasil mediante as experiências já constatadas no país, evidenciando seu interesse pela adoção dessa ferramenta de planejamento, iniciativa que poderá ser bem sucedida caso o Poder Público se valha de suporte do meio acadêmico, além de vontade política e familiaridade (via capacitação) dos agentes responsáveis com a ferramenta e os meios que possibilitarão sua incorporação na estrutura jurídica e institucional brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, P. de T. S.; CASTRO, D. Mac. D. L. **Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental**. Coleção Ambiental 4. Arlindo Phillip Jr., Alaôr Café Alves, editores. Barueri, SP: Manole, 2013.

AHRENS, A. et al. **EU Environmental Policy Handbook**: a critical analysis of EU environmental legislation making it accessible to environmentalists and decision makers. Autores: Andreas Ahrens; Hans Muilermann; Stefan Scheuer; Catherine Wattiez. 2005.

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE (APA). **Definição de Critérios e Avaliação de Relatórios Ambientais**. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente; 2010.

AICHER, C.; DIESEL, V. Políticas ambientais na Europa: leitura a partir da perspectiva do 'advocacy coalition framework'. **Revista Extensão Rural**, DEAER/CPGExR – CCR – UFSM, ano 11, jan.– dez. 2004.

ALMEIDA, P. S. De. O meio ambiente e sua sistematização constitucional: breves considerações. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 52, abr 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2666>. Acesso em 24 dez. 2013.

ALVAREZ, A. P. **Uma moderna concepção de assistência jurídica gratuita**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/moderna.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2013.
ALVES, A. C. **Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental**. **Coleção Ambiental 4**. Arlindo Phillip Jr., Alaôr Café Alves, editores. Barueri, SP: Manole, 2013.

ALVES JÚNIOR, L. C. M. **O sistema constitucional dos países lusófonos: um breve passeio no modelo jurídico-político de Angola, do Brasil, de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, à luz das concepções de Ferdinand Lassalle, Konrad Hesse e Karl Loewenstein**. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3494, 24 jan. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/23514>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

ANDRADE, J. C. S.; MARINHO, M. M. O.; KIPERSTOK, A. Uma política nacional de meio ambiente focada na produção limpa: elementos para discussão. **Periódico eletrônico BAHIA ANÁLISE & DADOS** Salvador - BA SEI v.10 n.4 p.326-332 Março 2001. Disponível em <http://teclim.ufba.br/site/material_online/publicacoes/pub_art11.pdf>. Acesso em 10 mai 2012.

ALVES, A. C. **Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental**. Coleção Ambiental 4. Arlindo Phillip Jr., Alaôr Café Alves, editores. Barueri, SP: Manole, 2013.

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. 3. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

ARALDI JÚNIOR, J. I. **O princípio da igualdade como expressão dos direitos fundamentais do cidadão**. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8414>. Acesso em: 26 nov. 2013.

BALIARDO, R. **CNJ recomenda especialização de varas de saúde**. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-ago-06/cnj-recomenda-criacao-varas-especializadas-acesso-saude>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

BARBIÉRI, J. C. **Gestão Ambiental Empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARBOSA, R. **Oração aos moços**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 25.

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 5. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2003. 379 p.

BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BECHARA, E. **Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na lei 9.985/2000**. Ano: 2007. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5490>. Acesso em: 31 out. 2013.

BECKER, I. **Avaliação Ambiental Estratégica: uma contribuição para a incorporação do planejamento no processo de desenvolvimento sustentável**. Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Direito e Gestão Ambiental da Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis. 2011.

BENJAMIN, A. H. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO LEITE, José Rubens. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 102-103.

BIRDSONG, B. **Adjudicating sustainability: New Zealand's environment court and the resource management act**. Sponsored by Ian Axford (New Zealand) Fellowship in Public Policy. October, 1998.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 4ª edição, 1993.

BRASIL. Decreto-lei nº 109, de 15 de março de 1991. Disponível em: <http://www.igf.min-financas.pt/Leggeraldocs/DL_109_91.htm#ARTIGO_2_a>. Acesso em: 12 dez. 2013.

BRASIL. Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a **Política Nacional de Meio Ambiente**, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e das outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em: 05 jun 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRAUD, P. **Sociologie politique**. 3e éd. Paris: L.G.D.J., 1996. 577p.

BRITANNICA. **British Virtual Encyclopedia**. Disponível em: <<http://www.britannica.co.uk/>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

BRITO, A. M. L.; DUARTE, H. A. S. T. O princípio da vulnerabilidade e a defesa do consumidor no Direito brasileiro: origem e consequências nas regras regulamentadoras dos contratos e da publicidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1109, 15 jul. 2006 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8648>>. Acesso em: 15 out. 2013.

BUCKLEY, R. (2000): Strategic environmental assessment of policies and plans: legislation and implementation, **Impact Assessment and Project Appraisal**, 18:3, 209-215.

BÜHRS, T. From diffusion to defusion: the roots and effects of environmental innovation in New Zealand. **Environmental Politics**. 12:3. p. 83 – 101. 2003.

BÜHRS, T.; BARTLETT, R. V. **Environmental policy in New Zealand: the politics of clean and green**. Auckland: Oxford University Press, 1993.

BURROWS, J. F. **Statute Law in New Zealand**. Wellington: Butterworths, 1992. 239 p. Disponível em: <<http://www.infoplease.com/country/new-zealand.html?pageno=3>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

BURSTYN, M. A. A.; BURSTYN, M. **Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos**. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo de (Orgs.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 85-112.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. 88p.

CANTER, L. W. **Environment Impact Assessment**. 2. ed. Oklahoma: McGraw-Hill, 1996.

CARRAZZA, R. A.. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013. p. 501.

CENCI, D. R. ; GATTO, J. H. **Vulnerabilidade da proteção jurídica ao meio ambiente no mundo globalizado**. Ano: 2008. Disponível em : <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-1015-878-20080511000201.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2012.

CERVO, A.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002. 242 p.

CHADWICK, A. GLASSON, J. e THERIVEL, R. **Introduction to environmental impact assessment**. Londres: Spon Press, 2001, 2ª ed.

CHAKER, A.; EL-FADL, K.; CHAMAS, L.; HATJIAN, B. A review of environmental assessment in 12 selected countries. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 26, p. 15–56, 2006.

CIA – Central de Inteligência Norte-Americana. Biblioteca virtual (2013). Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/appendix/appendix-b.html>>. Acesso em 09.fev. 2014

COHEN, M. D; MARCH, J. G. **Leadership and ambiguity: the American college presidents**. New York: McGraw Hill, 1974.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Directiva 2001/42/EC relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. 2001. Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/environment/eia>>. Acessado em: 30 jul. 2012.

COMMON, R. **Public management and policy transfer in Southeast Asia**. Aldershot: Ashgate, 2001.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução nº. 001, de 23 de janeiro de 1986. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de agosto de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acessado em: 08 fev 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução nº. 237, de 19 de dezembro de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acessado em: 02 jan 2013.

COOTER, R.; ULEN, T. **Law and economics**. 4. ed. Biblioteca Digital da Pearson Addison Wesley, 2004.

CORRÊA, J. O. **O processo de decisão política e sua implementação no município de Macaé – RJ.** Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas. Centro de Mestrado em Administração Pública. 2005.

CORTES, Bianca Antunes. **A ética da responsabilidade: um desafio às relações entre conhecimento, poder e ética.** In: BARTHOLO, Roberto; RIBEIRO, H. e BITTENCOURT J. N. (orgs.). Ética e sustentabilidade. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais, 2002.

COUTINHO, M.; BORREGO, C.; PINHO, R.; LEÃO, F.; MATOS FERNANDES, J.; BENTO, S. **Avaliação ambiental estratégica da rede ferroviária de alta velocidade em Portugal.** M. Coutinho; C. Borrego; R. Pinho; F. Leão; J. Matos Fernandes; S. Bento. 2004. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE IMPACTOS. Porto, 2004.

CRUZ, W. S.; NETO, E. T. **A Avaliação Ambiental Estratégica como Instrumento para Solução de Conflitos do Licenciamento Ambiental na Regulação do Petróleo.** Apresentado no VI Congresso Brasileiro de Regulação - ABAR, Rio de Janeiro, Brasil, 2009. Disponível em <<http://www.workoutenergy.com.br/abar/cbr/Trab0303.pdf>>. Acesso em 25 de janeiro de 2011.

D'ANDREA, D. Fundamentos do acesso à Justiça: obstáculos e soluções. São Paulo: **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 54, p. 165-207, dez. 2000. p. 168.

DALAL-CLAYTON, B.; SADLER, B. **Strategic Environmental Assessment (SEA). A sourcebook and reference guide on International Experience.** London: IIED. Ano: 2005. Disponível em <<http://www.iied.org/spa/sea.html>>. Acesso em: 15.nov. 2013.

DALAL-CLAYTON, B.; SADLER, B. **Strategic Environmental Assessment: a rapidly evolving approach.** International Institute for Environment and Development. Environmental Planning Issues No. 18, 1999. Disponível em <<http://pubs.iied.org/pdfs/7790IIED.pdf>>. Acesso em 18. jul. 2012.

DALAL-CLAYTON D. B.; SADLER B. **Strategic Environmental Assessment. A Briefing Paper.** IIED, London: 1995.

DANN, C.. **Green genesis:** the origins and development of green politics (in Aotearoa, New Zealand). Ph.D. thesis - Department of Resource Management, Lincoln University, Canterbury, 1999.

DAVID, R. **Os grandes sistemas do Direito Contemporâneo.** Tradução de Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DAVIS A. Hidden or Hiding? Public perceptions of participation in the planning system. **Town Plann Ver.** 2001;72(2):193.

DERANI, C. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DIAS, E. G. C. S. **Avaliação de impacto ambiental de projetos de mineração no Estado de São Paulo: a etapa de acompanhamento**. Tese apresentada (Doutorado em Engenharia) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

DIREÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (DGOTDU) e **Agência Portuguesa do Ambiente (APA)** (2008). Guia da Avaliação Ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território. Documentos de Orientação - DGOTDU 01/2008.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making, governance. **An International Journal of Policy and Administration**, v. 13, n. 1, p. 5–24, 2000.

DOLOWITZ, D.; GREENWOLD, S.; MARSH, D. Policy transfer: something old, something new, something borrowed, buy why red, white and blue. **Parliamentary Affairs**, v. 52, n. 1, p. 719–730, 1999.

DOVERS, S. Sustainability: reviewing Australia's progress, 1992 – 2002. **International Journal Environmental Studies**, v. 59, n. 5 (2002). P. 559-571.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009, p. 99-132.

EBRAHIM, A. **Strategic Environmental Assessment for Policies**. Kulsum Ahmed and Ernesto Sánchez-Triana, Editors. Cap. 7. Learning in Environmental Policy Making and Implementation. The World Bank, Washington DC, 2008. p. 159-180.

EGGEMBERGER, M.; PARTIDÁRIO, M. R. Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economics issues in spatial planning. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 18, n. 3, p. 201-207. 2000.

EGLER, P. C. G. Perspectivas de uso no Brasil do processo de avaliação ambiental estratégica. **Revista Parcerias Estratégicas**, v. 11, n. 12, p. 175-190, 2001.

EGLER, P. C. G.; AGRA FILHO, S. S. **Avaliação ambiental estratégica (AAE): texto básico**. 2006. Disponível em: <<http://www.uems.br/propp/conteudopos/AAE/aaepantanal.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

ELLIOT, J. **An Introduction to Sustainable Development: The Developing World**, 121 pp., Routledge, 1994.

EUROPEAN UNION. The European Parliament. **Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.** Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:197:0030:0037:EN:PDF>>. Acesso em: 19 dez. 2010.

EVANS, M.; DAVIES, J. Understanding policy transfer: a multi-level, multi- disciplinary perspective. **Public Administration**, v. 77, n. 2, p. 361–385, 1999.

FERNANDES, P; PARADA, F. A avaliação ambiental estratégica de planos e programas do sector eléctrico: práticas mundiais e a experiência da rede eléctrica nacional. In: **Encuentro Regional Iberoamericano de Cigré, 13.** Puerto Iguazú – Argentina, 2009.

FERREIRA, L. C. **A questão ambiental:** sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo; 1998.

FERREIRA, B. M. D. **Aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) ao nível Municipal em Portugal:** Análise de casos de estudo. Dissertação (Mestrado). Universidade de Lisboa. Faculdade de Ciências. Departamento de biologia animal. 2009. Disponível em: <http://www.repositorio.ul.pt/bitstream/10451/1428/1/20670_ulfc080619_tm.pdf>. Acesso em 10 mai. 2013.

FERREIRA, J. P. S. Transconstitucionalismo e meio ambiente: possibilidades de criação do Tribunal Internacional do Meio Ambiente. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3601, 11 maio 2013 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24412>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

FINK D.R.; ALONSO JR., H; DAWALIBI, M. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária; 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FISCHER, T. B. Reviewing the quality of strategic environmental assessment reports for English spatial plan core strategies. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 30, n. 1, p. 58-77, 2010.

FISCHER, T. Strategic Environmental Assessment Performance Criteria - The same requirements for every assessment? **Journal of Environmental Assessment Policy and Management** , 4 (1), pp. 83-99. 2002.

FISCHER, T. B. Strategic environmental assessment in post-modern times. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 23, n. 2, p. 165-166, 2003.

FISCHER, T. B. Current SEA practice in England. In: SCHMIDT, M.; JOÃO, E.; ALBRECHT, E. (Eds.); **Implementing Strategic Environmental Assessment.** v. 2. Berlin: Springer, 2005. p. 80- 92.

FISCHER, T. B. **Theory and practice of strategic environmental assessment:** towards a more systematic approach. UK; USA: Earthscan, 2007.

FISCHER, T. B; GAZZOLA, P. SEA effectiveness criteria—equally valid in all countries? The case of Italy. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 26, n. 4, p. 396-409, 2006.

FISCHER, T. B.; ONYANGO, V. **Strategic environmental assessment-related research projects and journal articles:** an overview of the past 20 years. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2012. p. 253-263.

FISCHER, T. B. Current SEA practice in England. In: SCHMIDT, M.; JOÃO, E.; ALBRECHT, E. (Eds.); **Implementing Strategic Environmental Assessment**. v. 2. Berlin: Springer, 2005.

FOOKES T. **Environmental assessment under the Resource Management Act 199**. In: Memon P, Perkins H, editors. *Environmental planning and management in New Zealand*. Palmerston North: Dunmore Press; 2000.

FORTUNATO NETO. **Análise do relatório ambiental preliminar (RAP) como Instrumento de avaliação e de suporte para o licenciamento Ambiental**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, EESC, São Carlos, 2004. 220 p.

FORTUNATO NETO, J. FORTUNATO, I. **O uso da avaliação ambiental estratégica (AAE) na educação ambiental aplicada**. vol. 5. n. 1. Janeiro/junho 2010 .Rio Claro: CLIMEP – Climatologia e Estudos da Paisagem, 2010. p. 65. eISSN: 1980-654X.

FREITAS, J. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 1 ed. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREY, K. (2000). **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília: 2000. p. 211-259.

FURRIELA, R. B. Aspectos Jurídicos do EIA-RIMA. **Revista eletrônica da Ebah**. Disponível em <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAfr84AK/aspectos-juridicos-eia-rima>. Acesso em 03.01.2014>.

GENDALL P.J., HOSIE, J.E.; RUSSELL D.F. **International Social Survey Programme:** The Environment. Department of Marketing, Massey University: Palmerston North. 1994.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GLASSON, J.; THERIVEL, R.; CHADWICK A. **Introduction to Environmental Impact Assessment** 3rd edition, Routledge, London. 2005.

GODOY, A. S. M. O Direito Constitucional na Nova Zelândia. **Periódico eletrônico Consultor Jurídico (Revista Carta Maior)**. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em 04.03.2014.

GRANTHAN, S. R. **Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, aspectos políticos e jurídicos**. Periódico Eletrônico da SEDEP (acervo on-line). 2001. Disponível em: <<http://www.sedep.com.br/index.php?idcanal=1>>. Acesso em 19 out 2012.

GRAU, E. R. **O Direito posto e o Direito pressuposto**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 166 e 267.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação crítica). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

GREENBERG, J. BARON, R.A. Decision Making in Organizations. Em J. Greenberg e R.A. Baron. **Behavior in Organizations: Understanding and managing the human side of work** (pp.374-406). New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

GROFF, P. V. Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento**. Universidade Federal de Santa Catarina. Brasília, 2003.

GUNN, J.; NOBLE, B. F. Conceptual and methodological challenges to integrating SEA and cumulative effects assessment. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 31, n. 2, p. 154-160, 2011.

GUNN, J.; NOBLE. B. F. A conceptual basis and methodological framework for regional strategic environmental assessment (R-SEA). **Impact Assessment and Project Appraisal**. 27(4): 2009.

GURUSWAMY, L.D., Palmer, G. W. R.; WESTON, B.H., 1994. **Supplement of Basic Documents to International Environmental Law and World Order**. West Publishing Co. St. Paul, Minnesota, USA: 1994.

HAYDÉN, T. **Dossiê Terra: o guia indispensável sobre as tendências**. Tradução: Cláudio Marcondes, São Paulo, Editora Abril, 2007.

HERRERA, A. Novo enfoque do desenvolvimento e o papel da ciência e da tecnologia. In: DAGNINO, R e THOMAS, H. **Ciência, tecnologia e sociedade: uma reflexão latino-americana**. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária. 2003.

HILDEN, M. 2000. **Myths and reality in EIA and SEA: environmental assessment in nordic countries: experiences and prospects**. In: Proceedings from the Third Nordic EIA/SEA Conference, Kalrskrona, Suécia, 1999, Stockholm Nordregio Report. 2000.

HOEDEMAN, F. **EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers – The SEA Directive**. Org: Andreas Ahrens, Hans Muilermann, Stefan Scheuer and Catherine Wattiez. Editor: Stefan Scheuer. 2005.

IAIA, International Association for Impact Assessment. **Avaliação ambiental estratégica – critérios de desempenho** (2002). Disponível em: < http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1_pt.pdf>, acesso em: 14/09/2013.

IAIA - INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. SEA performance criteria. **Special Publication Series No. 1, 2002**. Disponível em: <<http://www.iaia.org/modx/assets/files/sp1.pdf>>. Acesso em: 18/2/2009.

ICON. **SEA and integration of the environment into strategic decision-making**: case studies. v. 3. 2001.

JACKSON, T.; DIXON, J. Applying strategic environmental assessment to land use and resource management plans in Scotland and New Zealand: a comparison. **Impact Assessment and Project Appraisal**. 2006. p. 89-101.

JENKINS P, KIRK K, SMITH H. Getting Involved in Planning: Perceptions of the Wider Public. **Centre for the Environment and Human Settlements School of Planning & Housing Edinburgh College of Art/ Heriot-Watt University**. Edinburgh: Scottish Executive Social Research; 2002.

JONES, C.; BAKER, M.; CARTER, J.; JAY, S.; SHORT, M.; WOOD, C. **Strategic environmental assessment and land use planning**: an international evaluation. C. UK: Earthscan. 2005. 300 p.

JOSEPH, P. A.; JOSEPH, T. Judicial system - Structure of the courts. **Te Ara - the Encyclopedia of New Zealand**. 2012. Disponível em: <<http://www.teara.govt.nz/en/diagram/33933/structure-of-new-zealand-courts>>. Acesso em: 06 dez. 2013.

KELSEN, H. **Teoria geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 371.

KELSEN, H.. **Teoria pura do Direito**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 1.

KLÄNE, C.; ALBRECHT, E. Purpose and background of the European SEA Directive. In M. Schmidt, E. João and E. Albrecht (eds) **Implementing Strategic Environmental Assessment**, Springer-Verlag, Heidelberg, 2005.

KLIKSBERG, B. **O desafio da exclusão para uma gestão social eficiente**. São Paulo: Fundap, 1997.

KRELL, A. J. **Discrecionalidade e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LABORATÓRIO INTERDISCIPLINAR DE MEIO AMBIENTE. **Avaliação ambiental estratégica para o setor de petróleo e gás natural no sul da Bahia**: relatório final. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <www.lima.coppe.ufrj.br>. Acesso em: 28 nov. 2013.

LABORATÓRIO INTERDISCIPLINAR DE MEIO AMBIENTE. **Avaliação ambiental estratégica**: visão geral e caminhos para a Aplicação. Rio de Janeiro: 2004.

LEE, N. Integrated approaches to impact assessment: substance or make believe. In: **Environmental Assessment Yearbook 2002**: the EA agenda for Johannesburg and beyond. Manchester: Institute of Environmental Management and a Assessment/EIA Centre, 2002. p. 14-20.

LEE, N.; WALSH, F. Strategic environmental assessment: an overview. In: **Project appraisal**, v. 7, n. 3, p.126-136, 1992.

LE MOS, C. C. de. **Avaliação ambiental estratégica para o setor de turismo**: uma proposta para aplicação no Brasil. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011. 260 p.

MACHADO, P. A. L. **Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental**. Coleção Ambiental 4. Arlindo Phillip Jr., Alaôe café Alves, editores. Barueri, SP: Manole, 2005.

MACHADO, P. A. L. M.. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MACRORY, R. **Environmental Courts and Tribunals in England and Wales – a tentative new dawn**. E-journal of Court innovation. Disponível em: <http://law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/jciMacrory_Final_3-17_cropped.pdf>. Acesso em 18.06.2013.

MAGLIO, I. C. **A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano do Município de São Paulo: 1971-2004**. Tese (doutorado). Programa de Pós- Graduação em Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005. 421p.

MAJONE, G. Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States. **Journal of Public Policy**, v. 1, n. 1, p. 76–106, 1991.

MALVESTIO, A. C. **Análise da efetividade da Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de política ambiental no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Escola de Engenharia de São Carlos, 2013. 198p.

MARCACINI, A. T. R. **Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MARSDEN, S. **Strategic environmental assessment in international and European law: a practioner's guide**. London: Earthscan, 2008.

MCGIMPSEY, P.; MORGAN, R. K. The application of strategic environmental assessment in a non-mandatory context: regional transport planning in New Zealand. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 43, p. 56-64, nov. 2013.

MCLAUCHLAN, A.; JOÃO, E., (2012) **The Inherent Tensions Arising from Attempting to Carry Out Strategic Environmental Assessments on All Policies, Plans and Programmes**. EIA Review, 36: 23-33.

MELLO, C. A. B. **Conteúdo jurídico do princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, C. A. B. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**, 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2008.

MILARÉ, E. **Direito Ambiental**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 1097.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Estrutura e funcionamento**. Brasília. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/estrutura-e-funcionamento>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

MfE, 2010. RMA reviews and amendments. Ministry for the Environment. Disponível em: <<http://www.mfe.govt.nz/rma/central/amendments/index.html>>. Acesso em 16. jun. 2012.

MfE, 1982. ENVIRONMENT COURT OF NEW ZEALAND. Environment court: nau mai haere mai ki te pae tukutuku o te Kooti Taiao. Disponível em: <<http://www.justice.govt.nz/courts/environment-court>>. Acesso em: 12 dez. 2013. Environment. Auckland: Earthworks Press, 1982.

MfE, 2001. MINISTERIAL ADVISORY COMMITTEE ON OCEANS POLICY. Healthy SEA: healthy society. 2001. Disponível em: <<http://www.mfe.govt.nz/publications/oceans/healthy-seas-healthy-society/healthy-sea-healthy-society-sep01.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

Mfe - NEW Zealand: legalizes same-sex marriage. Disponível em: <<http://www.infoplease.com/country/new-zealand.html?pageno=3>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

MfE, 2001. MINISTERIAL ADVISORY COMMITTEE ON OCEANS POLICY. **Oceans policy**: healthy SEA, healthy society: towards an oceans policy for New Zealand. 30 set. 2001.

MfE - MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT. Proposed National Environmental Standard on Ecological Flows and Water Levels: discussion document. Manatú Mō Te Taiao. 1 figura. Disponível em: <<http://www.mfe.govt.nz/publications/water/proposed-nes-ecological-flows-water-levels-mar08/html/figure-1.html>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

MfE - MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT. **RMA reviews and amendments**. 2010. Disponível em: <<http://www.mfe.govt.nz/rma/central/amendments/index.html>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

MfE - MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT. Towards sustainability: environment 2010 and the Green Package. Manatú Mō Te Taiao. Disponível em: <<http://www.mfe.govt.nz/publications/ser/ser1997/html/chapter4.9.html>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

MfE - NEW ZEALAND GOVERNMENT. Ministry for the Environment. 1995. **Environment 2010 Strategy**: a statement of the Government's Strategy on the Environment. Ministry for the Environment: Wellington: 2012.

MfE - MINISTRY OF JUSTICE (New Zealand). **The New Zealand Legal System**: a guide to the constitution, government and legislature of New Zealand. Disponível em: <<http://www.justice.govt.nz/publications/global-publications/t/the-new-zealand-legal-system>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Portal eletrônico do Ministério Público - RS**. Artigo: O Estudo de Impacto Ambiental na Realidade Brasileira. Autoria desconhecida. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id21.htm>>. Acesso em 18/08/2012.

MINTROM, M. Policy networks and innovation diffusion: the case of state education reforms. **The Journal of Politics**, v. 60, n. 1, p. 126–148, 1996.

MIRANDA, J. M. **Manual de Direito Constitucional**: tomo I. 6. ed. Coimbra: Coimbra, 2002.

MIRRA, Á. L. V. **Impacto ambiental**: aspectos da legislação brasileira. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006. 136 p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002. 92 p.

MIRANDA, L. F. V. V. **Definindo regimes**. Trabalho apresentado no VIº Seminário do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense - Niterói, /2012.

MONTAÑO, M. **O processo de Licenciamento Ambiental no Estado de São Paulo**. Anotações de aula. Itirapina, 2012.

MONTAÑO, M; RANIERI V. E. L. (2007). A viabilidade ambiental nos procedimentos de licenciamentos simplificados no Estado de São Paulo. In: **Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal, 2007.

MORAES, G. P. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 517.

MORAES, P. V. D. P. **Código de defesa do consumidor**: o princípio da vulnerabilidade no contrato, na publicidade, nas demais práticas comerciais. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MORRISON-SAUNDERS, A; THERIVEL, R. **Sustainability integration and assessment**. J, Environ Assess Policy Manage, 2006. p. 281–298.

MOULIN, M. F. **Meio ambiente e ativismo judicial na perspectiva dos direitos humanos**. Dissertação (Mestrado). Garantias Constitucionais. Faculdade de Vitória. 2005. 156 p.

NALINI, J. R. **Ética ambiental**. 2. ed. Campinas: Millenium, 2003. 376 p.

NALINI, J. R. Justiça: aliada eficaz da natureza. In: TRIGUEIRO, André (Coord). **Meio ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

NICZ, A. A. **O princípio da igualdade e sua significação no estado democrático de direito**. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8420>. Acesso em: 26 nov. 2013.

NILSSON, M.; DALKMANN, H. Decision-making and strategic environmental assessment. **Environment Assessment and Planning Management**, 2001 (3):305–327.

NOBLE, B.F.; HARRIMAN-GUNN, J. Strategic environmental assessment. In: HANNAH, K. **Environmental impact assessment practice and participation**. Don Mills: Oxford University Press, 2009. p. 103–130.

NOBLE, B. Promise and dismay: The state of strategic environmental assessment systems and practices in Canada. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 29, n. 1, p. 66-75, 2009.

OBERLING, D. F. **Avaliação Ambiental Estratégica da Expansão de Etanol no Brasil: uma proposta metodológica e sua aplicação preliminar**. Dissertação. UFRJ/COPPE. Março, 2008.

ODPM - **Office of the Deputy Prime Minister**. (2005) A practical guide to the strategic environmental assessment directive. Londres: Disponível em: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/practicalguidesea.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2012.

OECD. **Environmental performance review of Portugal**. Portugal: OECD – Organization for economic co-operation and development, 2001. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=A6vgReKccP8C&pg=PA17&lpg=PA17&dq=%22In+the+1990s,+Portugal%E2%80%99s+GDP+increased%22&source=bl&ots=nYgqiZwcbO&sig=jfsiyqNqbjvt6D1Ikg5CZ5JRgE0&hl=en&sa=X&ei=hY52Us2OKvPmsASWuIDwAw&sqi=2&ved=0CC8Q6AEwAQ#v=onepage&q=%22In%20the%201990s%2C%20Portugal%E2%80%99s%20GDP%20increased%22&f=false>. Acesso em: 04 dez. 2013.

OLIVEIRA, F. M. G. **Direito Ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

OLIVEIRA, I. S. D. **Alternativas para a implementação da avaliação ambiental estratégica no Brasil**. 2008. 186f. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

OLIVEIRA, I. S. D., MONTAÑO, M., SOUZA, M. P. **Avaliação Ambiental Estratégica**. São Carlos: Suprema. 2009. 220 p.

OLIVEIRA, F. M. G.; SILVA, T. B. Direitos Difusos e Coletivos VI. In: **Saberes do Direito**. Alice Bianchini e Luiz Flávio Gomes (org). São Paulo, Saraiva, 2012.

OPPERMANN, P. de A. **Estudo da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil em perspectiva comparada**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, EESC, São Carlos, 2012. 108 p.

REDE JUDICIÁRIA EUROPÉIA EM MATÉRIA CIVIL E COMERCIAL. **Ordem jurídica: Inglaterra e País de Gales**. 2006. Disponível em: <http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_eng_pt.htm>. Acesso em: 12 dez. 2013.

ORSI NETTO, A. Ações declaratórias de inconstitucionalidade 4163/SP, 3892/SC e 4270/SC: afirmação do STF do modelo público-constitucional de assistência judiciária gratuita. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3697, 15 ago. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24335>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

PARTIDÁRIO, M. R. Significance and the Future of Strategic Environmental Assessment. International Workshop on Strategic Environmental Assessment. Tokyo. November, 1998.

PARTIDÁRIO, M. R. AIA de políticas, programas e planos. In: **Avaliação do impacto ambiental**. PARTIDÁRIO, Maria do Rosário e JESUS, Júlio de. Portugal: Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente, 1999. p. 133.

PARTIDÁRIO, M. R. **Avaliação ambiental estratégica**. Brasília: MMA, 2002.

PARTIDÁRIO, M. R. **Conceitos, evolução e perspectivas da avaliação ambiental estratégica**. Paper apresentado no Seminário de Especialistas em Avaliação Ambiental Estratégica na América Latina e na Formulação e Gestão de Políticas. Santiago do Chile. Chile: 2006. 27 p.

PARTIDÁRIO, M. R. **Guia de boas práticas para avaliação ambiental estratégica: orientações metodológicas**. Amadora: Agência Portuguesa do Ambiente, 2007.

PARTIDÁRIO, M. R. Avaliação ambiental estratégica e a avaliação ambiental de planos e programas exigida nos termos do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 De Junho. **Boletim APAI – Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes**, n. 10. Lisboa. Set. 2007. Disponível em: <http://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/188250/1/bol9%20e%2010_AAE.doc>. Acesso em: 25 ago. 2009.

PARTIDARIO, M. R.; CLARK, R. Cap.1: introduction. In: PARTIDARIO, M. R.; CLARK, R. **Perspectives on strategic environmental assessment**. Boca Raton, FL: CRC Press; 2000. p. 3-14.

PEARSON EDUCATION. **Biblioteca Digital (acervo completo)**. Disponível em: <http://www.pearson.com.br/servicos.asp?pag_id=56&area_pai=43&id_p=0>.

PEDRO, A. F. P. **Curso de Gestão Ambiental. Coleção Ambiental – Vol 13**. Arlindo Phillip Jr., Marcelo de Andrade Romero, Gilda Collet Bruna. 2ª Ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

PEDROSA, Katia Lelis Aguiar. O contrato nas doutrinas Common Law e Civil Law. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2465, 01 abr. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14625>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

PELLIN, A. et al. **Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil**: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 16, n. 1, p. 27-36, 2011.

PHILIPPI JR., A.; MAGLIO, I. C. Avaliação de Impacto Ambiental. **Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental. Coleção Ambiental 4**. Arlindo Phillip Jr., Alaôr Café Alves, editores. Barueri, SP: Manole, 2013.

PILATI, Luciana Cardoso. A inversão do ônus da prova na lei da ação civil pública ambiental: fundamentos, requisitos e procedimento. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1786, 22 maio 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11294>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

PIRES, S.H. et al. (1992) – New Aspects of Impact Assessment in the Planning Process: the Case of Amazon Transmission System. **Impact Assessment**, 11(3):321-332.

PIZELLA, D. G. **As contribuições da avaliação ambiental estratégica de plantas geneticamente modificadas no Brasil**. 2010. 243 f. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

PORTANOVA, R.. **Princípios do Processo Civil**. Quinta edição. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2003.

PORTO, S. G. **Sobre a Common Law, Civil Law, e o Precedente Judicial**. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Sergio>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

PORTUGAL, República Portuguesa. **MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**. Decreto-Lei n.º 232/2007 de 15 de Junho. Diário da República, 1.ª série—N.º 114—15 de Junho de 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Licenciamento ambiental**: documento para discussão. Versão preliminar. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/pdfs/11_Licenciamento_ambiental1.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2013.

RAUPP, F. M. ; BEUREN, I. M. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais**. In. BEUREN, Ilse Maria. (Org). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 26. ed. ver. São Paulo: Saraiva, 2002. 393 p.

REI, Fernando. A dinâmica do direito internacional do meio ambiente: reflexos no direito ambiental brasileiro. **Revista do Advogado**, Direito Ambiental, Editora AASP, 2009.

RELATÓRIO BRUNDTLAND - **Nosso Futuro Comum – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Página 46. In:<<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>> Acesso: Jan. 2012.

RIBEIRO, H. Estudo de Impacto Ambiental como Instrumento de Planejamento. In: Arlindo Phillip Jr., Marcelo de Andrade Roméro, Gilda Collet Bruna (org.). **Curso de Gestão Ambiental. Coleção Ambiental – Vol 13**. 2ª Ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBERT, C. R.; SEGUIN, E. **Direitos humanos, acesso à Justiça**: um olhar da defensoria pública. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

RODRIGUES, J. E. R.; PHILIPPI Jr, A. **Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental**. Coleção Ambiental 4. Arlindo Phillip Jr., Alaôe café Alves, editores. Barueri, SP: Manole, 2005.

ROSA, A. R. B. S. **Aplicação da AAE a Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica em Portugal**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Aveiro. Departamento de Ambiente e Ordenamento. 2013. 124p.

ROSE, R. What is Lesson Drawing? **Journal of Public Policy**, v. 11, p. 3–30, 1991.

RUNHAAR, H; DRIESSEN P.P.J. What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. **Impact Assess Proj Apprais** 2007;25:2-14.

SACHS, Ignacy. **Espaços, Tempos e Estratégias do Desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SADLER, B. A framework approach to strategic environmental assessment: aims, principles and elements of good practice. In: DUSIK, J. **International workshop on public participation and health aspects in strategic environmental assessment, Szentendre, Hungria**. 2001. Anais eletrônicos. Disponível em: <<http://www.rec.org/rec/publications/Proceedings/SEAProceedings.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2013.

SADLER, B.; ABAZA, H.; BISSET, R.. **Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach**. UNEP. First Edition. 2004. ISBN: 92-807-2429-0.

SADLER, B. et al. **Taking stock of SEA**. In: SADLER, B. **Handbook of strategic environmental assessment**. London: Earthscan, 2011.

SADLER, B.; VERHEEM, R. **Strategic Environmental Assessment**: status, challenges and future directions. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. Netherlands, 1996. 188 p.

SADLER, B.; DALAL-CLAYTON D. B. **Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience**. London: Earthscan, 2005.

SADLER, B.; ABAZA, H.; BISSET, R. **Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment**: Towards an Integrated Approach. UNEP. First Edition. 2004. ISBN: 92-807-2429-0.

SALVADOR, N. N. B.; Análise crítica das práticas de Avaliação de Impactos Ambientais no Brasil . 21º **Congresso de Engenharia Sanitária e Ambiental**. João Pessoa (PB): 2001.

SAMPAIO, F. J. M.. **Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998. p. 232.

SANCHES, S. O Poder Judiciário e a tutela do meio ambiente. **Revista Jurídica**, São Paulo, n. 204, p. 6-19, out. 1994.

SÁNCHEZ, L. E. As etapas iniciais do processo de avaliação de impacto ambiental. In: SÃO PAULO, Secretaria do Meio Ambiente. **A avaliação de impacto ambiental**. v. 1. São Paulo: SMA, 1998. p. 35-55.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de textos, 2008.

SÁNCHEZ, L. E. Os papéis da avaliação de impacto ambiental. In: SÁNCHEZ, L. E. (Org.). **Avaliação de impacto ambiental**: situação atual e perspectivas. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1993.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação Ambiental Estratégica e a sua aplicação no Brasil**. Texto preparado como referência para o debate “Rumos da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil”, realizado em 9 de dezembro de 2008 no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 11/04/2013.

SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental**: teoria e prática. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública**. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. (Org.). Políticas públicas. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006, p. 21-42. p. 29.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e Direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 152.

SARSUR, A. M; NUNES, S. C; BANDEIRA, M. L. **Tomada de decisão x função gerencial: ‘novas’ competências frente às mudanças ambientais**. Disponível em: <http://www.angrad.com/cientifica/artigos/artigos_enangrad/pdfs/ix_ena_ngrad/tomada_e_decisao.PDF>.

SARTORI, G. **Engenharia Constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Editora UnB, 1994.

SCARPI, V. S.; SILVA, R. B. **Princípio da igualdade – considerações sobre técnica e Filosofia**. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manuel/arquivos/anais/brasil/15_163.pdf>. Acesso em 27 fev. 2014.

SCHMIDT, Luísa. **Políticas ambientais**. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Ano: 2010. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6027/1/ICS_LSchmidt_Politcias_ARN.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2013.

SCHMIDT, M.; JOÃO, E.; ALBRECHT, E. **Implementing strategic environmental assessment**. Heidelberg: Springer Berlin. 2005. 742 p.

SCHNEIDER, S.; SCHMIDT, C. J. **O uso do método comparativo nas ciências sociais**. Cadernos de sociologia, Porto Alegre, v.9, p. 49-87, 1998.

SHEATE, W.; RICHARDSON, J.; DAGG, S.; ASCHEMANN, R.; PALERM, J.; STEEN, U. **SEA and integration of the environment into strategic decision-making**. v. 1. Brussels: 2001.

SHEATE, W. R.; PARTIDÁRIO, M. R. Strategic approaches and assessment techniques – Potential for knowledge brokerage towards sustainability. **Environmental Impact Assessment Review**, 30, p. 278-288, 2010.

SILVA, J. A. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. *Revista de Ciencia Política*, 1989. Disponível em: <<http://info.bibliojuridica.org/libros/2/899/34.pdf>>. Acesso em 18.11.2013>. Acesso em 29 jun 2013.

SILVA, C. M. F. O poder judiciário em Portugal: algumas notas sobre a sua organização, garantias e ingresso na magistratura. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Programa de Mestrado em Direito Agrário, v. 21, n. 1, 1997. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/revfd/article/view/11979/7951>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

SILVA, C. S. G.. Relevância do licenciamento ambiental para a concretização dos princípios constitucionais da defesa ambiental. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3261, 5 jun. 2012 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21931>>. Acesso em: 31 out. 2013.

SILVA, F. R.. Avaliação ambiental estratégica como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. v. 8, n. 8, jul./dez. 2010, p. 301-329. UniBrasil – Faculdades Integradas do Brasil. Curitiba – PR.

SILVA, J. A.. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação e programas e projetos**. Campinas, NEPPUNICAMP, 2000.

SILVA, J. F. V. **Estudo comparativo entre a assistência judiciária gratuita no Brasil e o apoio judiciário em Portugal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2050, 10 fev. 2009 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12315>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. – 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. 138p.

SILVEIRA, C. E. M.. A inversão do ônus da prova na reparação do dano ambiental difuso. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

SIRVINSKAS, L. P. Política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). In: MORAES, Rodrigo Jorge, AZEVÊDO, Mariangela Garcia de Lacerda e DELMANTO, F. M. de A.(Coord.). **As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 91-93.

SITE OFICIAL DA MONARQUIA BRITÂNICA: STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT (SEA) publicity. Disponível em: <<http://www.environment-agency.gov.uk/research/library/consultations/65541.aspx>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

SITE OFICIAL DA MONARQUIA BRITÂNICA: THE QUEEN as fount of justice. Disponível em: <<http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/Queenandthelaw/SovereignasFountofJustice.aspx>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

SITE OFICIAL DA MONARQUIA BRITÂNICA. JUDICIAL COMMITTEE OF THE PRIVY COUNCIL. Home. Disponível em: <<http://www.jcpc.gov.uk/>>. Acesso em: 09 nov. 2011.

SITE OFICIAL DA MONARQUIA BRITÂNICA: SCOTTISH monarchs (400 AD – 1603). Disponível em: <[http://www.royal.gov.uk/HistoryoftheMonarchy/Scottish%20Monarchs\(400ad-1603\)/KingsandQueensofScotland.aspx](http://www.royal.gov.uk/HistoryoftheMonarchy/Scottish%20Monarchs(400ad-1603)/KingsandQueensofScotland.aspx)>. Acesso em: 12 dez. 2013.

SITE OFICIAL DA MONARQUIA BRITÂNICA. environmental assessment o four plans, programmes and projects. Disponível em: <<http://www.environment-agency.gov.uk/research/library/consultations/65537.aspx>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

SITE OFICIAL DA MONARQUIA BRITÂNICA: MINISTRY OF JUSTICE. Judicial and Court Statistics 2010. 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217516/judicial-court-stats.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2013.

SITE OFICIAL DA MONARQUIA BRITÂNICA: THE QUEEN in Parliament. Disponível em: <<http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/QueeninParliament.aspx>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

SMITH, R. Assistência jurídica gratuita aos hipossuficientes: modelos de organização e de prestação do serviço. **Revista eletrônica da Defensoria Pública**. Ano 4 - n. 2 - jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/20/RevistaDefensoria.pdf>>. Acesso em 14.01.14.

SOBRAL, M C.; MORAIS, M. M.; CARVALHO, R. M. C. Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de Gestão de bacias Hidrográficas. In: Arlindo Phillip Jr., Marcelo de Andrade Roméro, Gilda Collet Bruna (org.). **Curso de Gestão Ambiental. Coleção Ambiental** – Vol 13. 2ª Ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

SOUSA, M. **Reis e Rainhas de Portugal**. Mem Martins: SporPress, 2000. p. 31-35; 57-65. ISBN 972-97256-91.

SOUZA, M. P. **Instrumentos de gestão ambiental**: fundamentos e prática. São Carlos: Riani Costa, 2000.

SOUZA, R. O. S. **Da hipossuficiência**. Portal eletrônico banco do conhecimento. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=f397314c-6e89-4e94-b2e9-d05e06d3b6ca>. Acesso em 06 jun 2013.

STORINO, G. R.; DUTRA, J. L. A.; SILVA, L. BARROS, M. A. N. **Racionalidade, liberdade, poder e efetividade**: dimensões sistêmicas da decisão. Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação em Administração, 1999.

TEIXEIRA, I. M. V. **O uso da avaliação ambiental estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil**: uma proposta. 2008. 288f. Tese (Doutorado em

Ciências em Planejamento Energético) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

THEOPHILOU, V.; BOND, A.; CASHMORE, M. Application of the SEA Directive to EU structural funds: Perspectives on effectiveness. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 30, n. 2, p. 136-144, 2010.

TESSLER, Luciane Gonçalves. **Tutelas jurisdicionais do meio ambiente**: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

TETLOW, M. F.; HANUSH, M. Strategic Environmental Assessment: the state of the art. **Impact Assessment and Project Appraisal**. v. 30 (1), p. 15 – 24, 2012.

THERIVEL, R. ; WILSON, E.; THOMPSON, S.; HEANEY, D.; PRITCHARD, D. **Strategic environmental assessment**. R. Therivel; London, UK: Publications Limited, 1994. 132 p.

THERIVEL, R; WALSH, F. The strategic environmental assessment directive in the UK: 1 year onwards. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 26, n. 7, p. 663-675, 2006.

THERIVEL, R.; PARTIDÁRIO, M. R. **The practice of strategic environmental assessment**. London: Earthscan, 1996.

THERIVEL, R.; BROWN, A. **Methods of SEA**. In: Petts, J. (ed) Handbook of EIA, Blackwell, Oxford. 1999.

THERIVEL, R. **Strategic environmental assessment in action**. London: UK. Earthscan Publications, 2004.

UNECE (United Nations Economic Council for Europe). **Protocol on Strategic environmental assessment to the convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context**. 2003. Disponível em: <www.unece.org/env/eia/sea_protocol.htm> acessado em 04 dez. 2012.

VALENTINE, I.; HURLEY, E.; REID, J. ALLEN, W. Principles and processes for effecting change in environmental management in New Zealand. **Journal of Environmental Management**, 82, p. 311-318, 2007.

VAN BUUREN, A.; NOOTEBOOM, S. Evaluating strategic environmental assessment in the Netherlands: content, process and procedure as indissoluble criteria for effectiveness. **Impact Assessment Project Appraisal** 2009; 27:145–54.

VASCONCELOS, J. L. **Cale e Portucale**: opúsculos. v. 5. 1938.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do sec. XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, 2ª Ed.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa – 10. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP**. Campinas: UNICAM, 1988.

VIOLA, E. J. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 1987.

WARD M, DALZIELI A, WILKIE R. **SEA experience and opportunities in New Zealand**. In: Sadler B, editor. Strategic environmental assessment at the policy level. Prague: Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe; 2005. p. 76–87.

WCED, World Commission on Environment and Development (1987) – **Our Common Future**. Oxford University Press, 400p.

WATANABE, Kazuo. **Relevância político-social dos Juizados Especiais Cíveis (sua finalidade maior)**: temas atuais de Direito Processual Civil. César Augusto de Castro Fiúza; Maria de Fátima Freire de Sá; Ronaldo Brêtas C. Dias (Coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 201.

WEST, C.; BORZUCHOWSKA, J.; FERREIRA, A. SEA application in UK, Poland, Portugal - A consultant's perspective. In: **IAIA Special Conference on SEA**, 2011, Prague. Disponível em: <<http://www.iaia.org/SpecialMeetings/Prague11/proceedings.aspx>>. Acessado em: 20 dez. 2013.

WHITE, L; NOBLE, B. F. Strategic environmental assessment for sustainability: a review of a decade of academic research. **Environmental Impact Assessment Review**, 2012.

WILSON, R. **From Manapouri to Aramoana**: the battle for New Zealand's. 2008.

WILSON, J; WARD, M. **SEA in New Zealand**. In: Sadler B, Aschemann R, Dusik J, Fischer T, Partidário M, Verheem R, editors. Handbook of strategic environmental assessment. London: Earthscan; 2011.

WOOD, C. M. **Environmental impact assessment**: a comparative review. Harlow: Prentice Hall, 2002.

WORDPRESS. **Governing Principles**. 2013. Disponível em: <<http://ourgoverningprinciples.wordpress.com/the-uks-westminster-system/>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

ZAHLOUTH JÚNIOR, C. A importância do Judiciário em Portugal e o desmanche do Judiciário brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 2, n. 22, 28 dez. 1997. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/262/a-importancia-do-judiciario-em-portugal-e-o-desmanche-do-judiciario-brasileiro#ixzz2jbbSFli7>>. Acesso em: 03 nov. 2013.

ZHANG, J.; CHRISTENSEN, P.; KØRNØV, L. Review of critical factors for SEA implementation. **Environmental Impact Assessment Review**, 2012, p.88-98.