

# A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: COMPLEMENTARIDADES E PERSPECTIVAS

## STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND ENVIRONMENTAL LICENSING IN BRAZIL: COMPLEMENTARITIES AND PROSPECTS

*Raisa Lustosa de Oliveira*<sup>\*</sup>  
*Ana Luisa Celino Coutinho*<sup>\*\*</sup>

### RESUMO

A presente pesquisa visa estudar o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica, traçar pontos de convergência e divergência entre ambos e apresentar razões e perspectivas para a viabilidade da institucionalização desta última no ordenamento jurídico brasileiro. Trataremos primeiramente da gestão ambiental pública brasileira para, posteriormente, adentrarmos a questões mais específicas, como o objeto e o procedimento de cada um dos institutos supramencionados. No caso da avaliação, pelo fato de não estar eleita como um dos instrumentos de gestão ambiental pela Política Nacional do Meio Ambiente, diversamente do licenciamento, apresentaremos também suas características mais destacadas nos ordenamentos jurídicos alienígenas e um breve panorama do seu destaque crescente no debate internacional. Será utilizado o método dedutivo ao longo do trabalho, com o fim de elucidar as características, o objeto e escopo de cada um. Como método de procedimento utilizaremos o método comparativo, visando estabelecer relações de semelhanças e de dessemelhanças entre o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica.

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

### ABSTRACT

The present research aims to study the environmental licensing and the strategic environmental assessment, delineate points of convergence and divergence between them and present reasons and prospects for the viability of the institutionalization of the latter in the Brazilian legal system. We will deal first with the Brazilian public environmental management for, after, we enter the more specific issues, such as the object and the procedure for each of the above-mentioned institutes. In the case of evaluation, by not being elected as one of the instruments of environmental management by the National Environment Policy, unlike the licensing, we will also present its main characteristics in the foreign legal systems and a brief overview of its growing prominence in the international debate. The deductive method will be used throughout the paper, in order to elucidate the characteristics, the object and the scope of each one. As a method of procedure, we will use the comparative method, aiming to establish relationships of similarities and dissimilarities between the environmental licensing and strategic environmental assessment.

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

---

\* Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba, na Linha de Pesquisa em Justiça e Desenvolvimento Econômico. Advogada. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

\*\* Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Mestre e Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco.

## **1 Introdução**

A Constituição Federal de 1988, a par dos crescentes debates sobre as relações conflituosas entre homem e meio ambiente, adotou o desenvolvimento econômico voltado à correção de injustiças sociais históricas e também à preservação dos recursos ambientais como forma de garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, entre outras escolhas. Em essência, tem-se nessa novel Carta o respeito ao princípio do desenvolvimento sustentável, que se sobressaiu no debate internacional a partir das últimas décadas do século XX.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 – PNMA), plenamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, trouxe um modelo de gestão ambiental pública dotada de princípios e instrumentos garantidores dessa busca por um desenvolvimento econômico que se pautou pelo respeito ao meio ambiente. Seus comandos devem ser lidos à luz da opção constitucional pela sustentabilidade.

Dentre outros instrumentos, a PNMA adotou o licenciamento ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para comporem a base da gestão. Entre sucessos e problemas fáticos, tais instrumentos demonstraram algumas insuficiências, mormente no que tange à prevenção de impactos ambientais negativos, sua razão de existir.

Diante disso, surgiu no cenário internacional a figura da avaliação ambiental estratégica (AAE), que, diferentemente do licenciamento ambiental, não se destina a analisar os impactos individuais de empreendimentos ou atividades, mas sim a embasar a tomada de decisões pelo Poder Público no que tange a políticas, planos e programas com consequências ambientais.

Nesse diapasão, o objetivo deste trabalho é investigar, por meio do método comparativo, as características do licenciamento ambiental, como ocorre em geral hoje no Brasil e as da AAE, sobre como é sua prática em ordenamentos jurídicos estrangeiros, confrontando a efetivação desses dois processos. Fazendo uso do método dedutivo, partiremos da análise da gestão ambiental pública brasileira até às respostas do porquê de se acreditar na viabilidade da institucionalização da AAE no ordenamento jurídico brasileiro. A pesquisa bibliográfica e a documental serão utilizadas como técnicas de pesquisa.

Assim, a presente pesquisa justifica-se na atualidade do debate sobre sustentabilidade ambiental e na necessidade de investigação constante por instrumentos de gestão ambiental cada vez mais condizentes com o fim de concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável.

Inicialmente, traremos uma breve exposição sobre gestão ambiental pública e desenvolvimento sustentável. Após isso, estudaremos as características das características gerais de como ocorrem o licenciamento ambiental e o EIA no Brasil. A seguir, investigaremos como se dá forma geral a AAE fora do Brasil. Ao final, comparando ambos os institutos, apontaremos os motivos para se defender a inserção desta forma de avaliação dentre os instrumentos da PNMA, sob a perspectiva de trazer contribuições efetivas e que otimizem as boas práticas da gestão ambiental brasileira.

## 2 A gestão ambiental brasileira

A preocupação ambiental somente veio adquirir relevo significativo nas conferências internacionais realizadas nas últimas décadas<sup>1</sup>, onde se sobrelevou o debate reconhecedor de que os danos ambientais desconhecem fronteiras artificialmente traçadas. A utilização em si do termo “desenvolvimento sustentável” é recente. A Conferência de Estocolmo de 1972<sup>2</sup> incorporou a proposta capitaneada por Ignacy Sachs acerca do ecodesenvolvimento, que considera igualmente os componentes do tripé economia, meio ambiente e sociedade. Só então a consciência ambiental começou a avançar em direção às mentes legisladoras internas a cada nação.

A definição teórica internacionalmente mais conhecida é a que consta no Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1987, mais conhecido como Relatório Brundtland, em homenagem à então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, que presidia a Comissão no processo preparatório para a Conferência das Nações Unidas (Rio 92): “o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra

---

1 A International Law Association (ILA), uma das mais renomadas associações não-governamentais no âmbito internacional promoveu em 2002, em Nova Deli, uma conferência na qual uma das Comissões elencou alguns princípios de direito internacional aplicáveis ao desenvolvimento sustentável, condizentes com o novo papel esperado pelos Estados nesse novo milênio: “*Principle 1: The duty of States to ensure sustainable use of natural resources; Principle 2: The principle of equity and the eradication of poverty; Principle 3: The principle of common but differentiated responsibilities; Principle 4: The principle of the precautionary approach to human health, natural resources and ecosystems; Principle 5: The principle of public participation and access to information and justice; Principle 6: The principle of good governance; Principle 7: The principle of integration and interrelationship, in particular in relation to human rights and social, economic and environmental objectives*”. Disponível em: <<http://www.ila-hq.org/>>. Acesso em 30 jan. 2013.

2 Não foi então que se cunhou o termo “desenvolvimento sustentável”, sendo apenas em 1980, com a publicação de *World conservation strategy: living resource conservation for sustainable development*, elaborado pela International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNMA), o World Wildlife Fund (WWF), Food and Agriculture Organization (FAO) e UNESCO, que a comunidade científica internacional começou a utilizá-lo com frequência nos debates. Mas há quem defenda que o pioneirismo cabe ao posterior Relatório Brundtland.

as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”.

A par desse conceito, podem ser identificadas algumas variáveis fundamentais para a compreensão da sustentabilidade. Por outro lado, ressalte-se a inexistência, dentro dessa conceituação, de qualquer crítica no sentido de se transformar o paradigma capitalista tradicional, reduzindo-se a questão à relação entre necessidade e limites naturais.

O desenvolvimento sustentável requer instrumentos que atendam aos requisitos da complexidade e da multidisciplinaridade e que partam de uma visão holística e integradora entre os variados problemas ambientais e a necessidade de desenvolvimento econômico. Cada vez mais, a sociedade de riscos<sup>3</sup> em que vivemos requer respostas mais rápidas e que tenham aplicabilidade mais abrangentes do que a dos instrumentos de gestão ambiental tradicionais.

O fato de que a natureza e os danos a ela causados não reconhecem fronteiras artificialmente traçadas pelo homem se reflete diretamente no debate jurídico contemporâneo. É preciso cada vez mais que os instrumentos de direito ambiental sejam consentâneos com a necessidade de se buscar soluções adequadas às relações cada vez mais complexas e abrangentes que vão se delineando no espaço socioambiental. É nesse contexto que se inserem os instrumentos ora analisados.

A PNMA é considerada o maior marco da evolução do direito ambiental infraconstitucional no Brasil e foi plenamente recepcionada pela Lei Maior de 1988, ao ser condizente com os objetivos inovadores desta no que tange à proteção e à preservação do ambiente.

Por sua vez, a gestão ambiental pública brasileira posta pela PNMA já encartou diversos instrumentos visando dar efetividade a esse preceito maior de busca pelo desenvolvimento sustentável, sendo seu maior objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (art. 1º, PNMA).

Entretanto, no que tange aos empreendimentos e atividades, o licenciamento e o EIA encaram seus impactos ambientais negativos apenas isoladamente, não os considerando dentro do contexto em que se dão. Por sua vez, a AAE visa exatamente considerar o fator

---

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

ambiental já na elaboração de políticas, planos e programas, ou seja, no nível do planejamento ambiental, como será adiante demonstrado.

O planejamento é basilar para a gestão ambiental, devendo manter-se sempre atualizado e renovado para servir de mote para a ação mobilizada de seus atores na consecução dos fins das políticas públicas ambientais em geral (MILARÉ, 2009, p. 298). A gestão ambiental pública possui três pilares: política pública, abrangência normativa e administração eficiente. Cada um possui existência e pertinência intrinsecamente relacionada com as dos outros, necessitando da compreensão recíproca de que o objetivo deve ser um só: tornar efetiva a proteção ao meio ambiente, consciente da visão dominante da natureza como meio de se alcançar os objetivos construídos pela humanidade.

A política<sup>4</sup> pública expressa os objetivos fundamentais para a sociedade, que devem se basear em “informações científicas e julgamentos de valor sobre conflitos políticos e interesses econômicos” (CAMPOS, 2011, p. 288). Enquanto conjunto de ações praticadas em organicidade, as políticas públicas ambientais devem ser conexas e coordenadas, sob pena de se desviarem do fim precípuo de proporcionar o desenvolvimento sustentável (MILARÉ, 2009, p. 297).

Nesse contexto, a proposta de utilização da AAE defendida no presente trabalho volta-se essencialmente à análise global e integrada dos impactos ambientais a serem ocasionados por uma atividade ou um empreendimento do ponto de vista das políticas públicas ambientais já existentes para a região. As políticas públicas são elemento essencial à compreensão da degradação ambiental atual e futura (AHMED; SÁNCHEZ-TRIARA, 2008, p. 2).

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

Para a presente discussão, imprescindível destacar que a Constituição Federal de 1988 estabelece o papel do Estado enquanto promotor e incentivador do desenvolvimento

---

4 Édís Milaré (2009, p. 299) assim conceitua “política”: “no conceito mais amplo, um conjunto orgânico de diretrizes voltadas à concretização de *um* determinado objetivo de determinada sociedade. É necessário que seja ‘orgânico’ para se evitarem dispersões, desencontros, contradições e desperdícios de recursos – fatores estes negativos, incompatíveis com o atingimento dos objetivos sociais e com a racionalização dos procedimentos e ações necessárias à manutenção do equilíbrio ecológico. Uma política é concebida e formulada para ser eficaz”.

científico, da pesquisa e da educação tecnológicas, voltados ao bem público e ao progresso das ciências, e, preponderantemente, à solução dos problemas brasileiros e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional (art. 218, *caput*, § 1º e 2º).

O Estado brasileiro adquire assim o dever de incentivar e promover o desenvolvimento científico e tecnológico do país, associado à pesquisa e à expansão da capacidade tecnológica, voltados especialmente à solução dos problemas brasileiros, inerentes ao sistema produtivo nacional.

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

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

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

II – à fabricação de equipamentos antipoluidores;

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

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

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

A eficiência é indispensável no nosso tempo, sendo impostergável pela administração pública (NOBRE, 2006, p. 141). Foi explicitada no artigo 37 do Texto Constitucional de 1988 com a emenda constitucional n. 19, do ano de 1998, sob natureza principiológica, mas já estava implícito em diversos artigos e há muito já norteava a boa administração<sup>5</sup>. Possui essencialmente caráter instrumental, com funções ordenadora, hermenêutica, limitativa e diretiva sobre os outros princípios da administração em geral (MODESTO, 2000, p. 112).

---

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

O princípio da eficiência aplicado ao campo ambiental faz com que, por exemplo, para conceder ou não a licença ambiental, o órgão licenciador siga um itinerário lógico em que irá conhecer, ponderar e decidir motivadamente a respeito da melhor alternativa – entendida como a menos impactante, a mais ambientalmente adequada –, a partir da comparação realizada com base em critérios e informações aferidos por métodos científicos seguros, investigados no EIA/RIMA.

Os três níveis federativos devem fazer uso de metodologia inteligentes e eficientes para a prestação de serviços, sob pena de que a negligência ou esquecimento culminem em danos irreparáveis (GUERRA, 2012, p. 38). Nesse sentido a seguinte lição, que se põe no âmbito do licenciamento, mas serve para análise de outros instrumentos:

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

As relações entre economia e meio ambiente alcançaram um patamar em que falar de gestão ambiental eficiente é falar também de processos de frenagem do consumismo exacerbado do modelo de produção majoritário atual – o capitalismo. Desde a produção até o descarte de produtos, o próprio homem dotou tal modelo de inúmeras autolimitações (BELCHIOR; CARVALHO, 2011, p. 3787). Para superá-las, a principal revolução que consubstancia as mudanças mencionadas ao longo deste trabalho é cultural, abrangendo a consciência individual e coletiva de conservar e preservar o meio ambiente.

### **3 O licenciamento ambiental**

Entre outros instrumentos, a PNMA trouxe o licenciamento ambiental (art. 9º, IV), que é “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 2º, I, da Lei Complementar n. 140/2011). É em essência o “complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão da licença ambiental” (FIORILLO, 2009, p. 134). Dispõe a PNMA ainda que:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou

potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (redação dada pela LC n. 140/2011).

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

Enquanto manifestação do poder de polícia administrativa<sup>6</sup>, o controle estatal na questão volta-se às atividades que degradem ou possam vir a degradar, o que se mostra em perfeita consonância com a ética intergeracional inspiradora do almejado desenvolvimento sustentável. É o primeiro passo do exercício do poder de polícia ambiental, de caráter eminentemente preventivo (MUKAI, 2007, p. 178). Visa diminuir ou, preferencialmente, evitar os impactos ambientais, o que não é possível com a atuação de apenas um dos envolvidos no procedimento.

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

Enquanto o licenciamento refere-se ao desenrolar das etapas, a licença é o ato administrativo vinculado por meio do qual a Administração Pública faculta a quem preencha os requisitos legais o exercício de determinada atividade<sup>7</sup> (FIORILLO, 2009, p. 134). Ao longo daquele, são concedidas algumas licenças ambientais, que variam de acordo com a complexidade do empreendimento ou atividade. Normativamente, define-se licença ambiental como:

---

6 Cabe o alerta: “a expressão poder de polícia ambiental, portanto, deve ser entendida como abreviação da expressão poder de polícia em meio ambiente, ou poder de polícia em matéria ambiental. (...) O fundamento lógico primário desta atribuição estatal é a supremacia do interesse social sobre o individual. Trata-se, outrossim, do fundamento lógico do poder de polícia em matéria ambiental” (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 97-98).

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

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

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

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

Os tribunais brasileiros majoritariamente entenderam que a competência licenciatória, portanto administrativa<sup>8</sup>, caberia ao ente federativo que fosse diretamente atingido pelos impactos ambientais da atividade ou empreendimento (SILVA, 2012, p. 10339). No Brasil, sempre preponderou o critério da cumulatividade no licenciamento ambiental, ou seja, poderia haver a superposição de competência licenciatória por parte de mais de um ente federativo (KRELL, 2004, p. 3773).

Visando esclarecer e tornar clara a divisão de competências entre os entes administrativos, em 8 de dezembro de 2011 foi editada a Lei Complementar n. 140, segundo a qual os empreendimentos e atividades devem ser licenciados em um único nível de competência, com exceção nos casos de incapacidade técnica, quando dar-se-á atuação supletiva (arts. 7º e 15), a par da competência comum aludida no *caput* do enunciado normativo do art. 23 da Constituição Federal. Tal lei visou basicamente sanar objetivamente

---

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

as tantas controvérsias judiciais em torno da competência ambiental, fortalecendo a competência municipal e valorizando os princípios da subsidiariedade e da cooperação<sup>9</sup>. Era urgente a redefinição legal sobre a subdivisão das atribuições e responsabilidades de cada ente federativo (KRELL, 2004, p. 3781).

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

Para elaborar o EIA e o RIMA, a equipe deve se pautar pelo Termo de Referência (TR), documento emitido pelo órgão ambiental – antes da implantação da atividade – a partir de informações previamente fornecidas pelo empreendedor, contendo as diretrizes, o conteúdo e a abrangência para a realização do EIA. Porventura, o empreendedor também pode elaborar o TR e submetê-lo à aprovação do órgão competente. Em tese, os grupos sociais afetados deveriam ter voz ativa na elaboração do TR, o que dificilmente ocorre na prática. Em síntese, o TR deve servir como guia preenchido com requisitos à concessão da licença (ALVES, 2008, p. 52).

O EIA, a ser elaborado segundo as diretrizes do supramencionado TR, visa avaliar previamente e monitorar os danos ambientais, estudando as prováveis consequências ambientais de obra ou atividade. É incumbência constitucional do Poder Público exigí-lo, na forma da lei, (art. 225, § 1º, IV, CF). O licenciamento ambiental é o instrumento que tem

---

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

maior aptidão para conceder concretude a tal dispositivo constitucional (FARIAS, 2013, p. 33). O conceito normativo de estudos ambientais é o seguinte:

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

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

O licenciamento ambiental aplicado atualmente no Brasil possui as seguintes fases: o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que viabiliza todo o processo, a licença prévia, que fixa a localização e as condicionantes para as próximas fases, a licença de instalação, com a qual se inicia a construção, e a licença de operação, que, finalmente, permite o funcionamento do estabelecimento. Cada licença depende do prévio atendimento às condicionantes das licenças anteriormente concedidas.

Há ainda diversos outros aspectos gerais relevantes para se destacar no âmbito do licenciamento, mas o objetivo central do presente trabalho é trabalhar a sua relação com a AAE e não se aprofundar em demasia sobre detalhes técnicos. O que se vê é que o tratamento normativo dispensado ao licenciamento no Brasil o considera essencialmente como um instrumento voltado para análises pontuais de empreendimentos e atividades que não pode ser convertido em avaliação para fins de embasar a formulação de políticas públicas, por exemplo.

### *3.1 O licenciamento ambiental e a gestão ambiental eficiente*

Enquanto instrumento da gestão ambiental, o licenciamento ambiental deve se coadunar com o objetivo maior da eficiência. O Estado deve atuar ativamente de forma a torná-lo instrumento eficiente na concretização do desenvolvimento econômico

ambientalmente sustentável, eliminando problemas como os a seguir explicitados e otimizando sua aplicação na gestão ambiental. O licenciamento tem como fim precípua preservar o meio ambiente face aos requerimentos econômicos dos empreendedores, devendo o deferimento de um pedido de licença ambiental ser a opção pela autoridade da melhor alternativa do ponto de vista ambiental.

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

Nesse diapasão, o Estado deve se manter sempre atualizado quanto ao seu papel de promotor tanto do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado quanto do direito ao desenvolvimento econômico, o que implica na tomada de decisões que sejam convenientes e suficientes aos deveres constitucionais de proteção ambiental, de proporcionar a todos e todas existência digna e de favorecer o desenvolvimento nacional. É ainda papel do setor produtivo investir recursos humanos e materiais na desobstrução e aperfeiçoamento do licenciamento ambiental.

Enquanto no Brasil não houver a garantia de que a concessão da licença é o ápice de todo um estudo bem orientado, aberto ao público, detalhado e eficaz ao fim a que se destina (resguardar o meio ambiente) e que, após esse momento, os órgãos ambientais fiscalizarão o cumprimento das condicionantes ambientais e que uma eventual renovação ou cancelamento da licença sempre é objeto de ponderada e fundamentada reflexão cujo princípio orientador é a supremacia do interesse socioambiental, não há espaço para se falar plenamente – com exceções, por óbvio – nas licenças ambientais e no licenciamento como utilitários à efetivação do modelo de Estado Socioambiental e Democrático de Direito preconizado pela Constituição de 1988.

#### **4 A avaliação ambiental estratégica**

Por ora, em virtude da brevidade inerente a um artigo científico, tentaremos conceituar a AAE, traçar suas características e determinar em que medida pode ser um instrumento aliado à consecução do desenvolvimento sustentável e à própria eficiência do licenciamento ambiental, no que tange à proteção e preservação do bem ambiental, para que

se possa verificar a viabilidade da sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro, enquanto instrumento da gestão ambiental.

Após a análise minuciosa do que é essa avaliação, de como e quando é tomada a decisão ambiental ao se utilizá-la e de como ela ocorre no direito comparado, poderemos então defender sua viabilidade no ordenamento jurídico brasileiro.

#### *4.1 Objeto e enfoque da avaliação ambiental estratégica*

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

A AAE tem por escopo fazer com que as decisões governamentais tenham conteúdo menos imediatista e mais conectado com as considerações sociais, ambientais e econômicas que as rodeiam. As consequências já são ponderadas no processo decisório. O guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esclarece:

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

A flexibilidade da AAE permite que seja utilizada em diversas formas de planejamento. Antecipa-se à implementação de políticas, planos e programas, identificando suas consequências de forma a planejar os meios mais adequados de mitigar os impactos ambientais negativos. Vale ressaltar que há uma relação ideal de complementaridade e integração entre políticas, planos, programas e projetos, cabendo a ressalva de que não há necessariamente uma relação lógico-temporal de contiguidade entre todos (SANCHÉZ, 2008, p. 7; 10).

Enquanto instrumento da política pública ambiental, a AAE deve ser aplicada respeitando-se seu caráter sistemático, participativo e democrático, de forma a promover a sustentabilidade com a inserção da variável ambiental no âmbito do planejamento estratégico de políticas, planos e programas (SILVA, 2010, p. 93).

Defende-se a adoção da AAE de forma a permitir o pensamento integrado do planejamento de grandes obras de infraestrutura, ao identificar os impactos de maneira integrada e não isolada, incorporando a “variável ambiental já nos primórdios das formulações das políticas, planos e programas, o que torna mais célere o processo de AIA nos projetos específicos” (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 180).

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

Já sob a ótica do planejamento, na AAE os objetivos e metas é que servem de parâmetro para a elaboração de políticas, planos e programas. Por sua vez, as metodologias variam de acordo com os diferentes enfoques e etapas da AAE, tema cuja análise foge da nossa atribuição. Nesse sentido, Maria do Rosário Partidário propõe uma metodologia para a AAE que se volte para uma perspectiva de longo prazo, holística, transversal e muito focalizada em poucos, mas significativos, fatores de análise que são estratégicos para a decisão (2007, p. 13).

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o Projeto de lei n. 261, de 2011, de autoria do Deputado Marçal Filho, até setembro de 2013 em trâmite na Câmara dos Deputados, prevê uma alteração na PNMA de forma a inserir disposição sobre a AAE de políticas, planos e programas. Seu texto é preciso ser colacionado a fim de se discutir suas implicações na realidade dos fatos quando de sua eventual aprovação:

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

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

I – a opção por alternativas tecnológicas ou locacionais que mitiguem os efeitos ambientais adversos;

II – a proposição de programas e ações compensatórias dos efeitos ambientais adversos.

§ 2º A realização da avaliação ambiental estratégica não exime os responsáveis de submeter os empreendimentos que integram as políticas,

planos ou programas ao licenciamento ambiental exigido na forma do art. 10.

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

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

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

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

III – serão asseguradas na avaliação:

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

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

Art. 12-C. O resumo das atividades desenvolvidas no âmbito da avaliação ambiental estratégica, e de seus resultados, será consolidado no Relatório de Avaliação Ambiental (RAA), ao qual se dará publicidade.

Parágrafo único. Quando requerido por órgão ambiental integrante do SISNAMA, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos, será realizada audiência pública para discussão do RAA, na forma do regulamento.

Vê-se que a obrigatoriedade da realização da AAE é do Poder Público e é totalmente desvinculada da exigência do EIA. Ou seja, o objeto do EIA é específico e diverso de uma eventual AAE existente. Não se trata de mais uma atribuição ao empreendedor. É, em essência, um instrumento com objeto diverso do que aqueles normatizados na PNMA. Assim, não há espaço para se dizer que, por meio de interpretação extensiva da Lei n. 6.938/1981, pudéssemos considerar aceitável a prática da AAE sem sua inserção explícita no rol dos instrumentos da gestão ambiental pública brasileira.

#### *4.2 Breve histórico internacional da avaliação ambiental estratégica*

Em suas origens estadunidenses, defende Luís Enrique Sánchez (2008, p. 6) que a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) tinha um escopo estratégico, uma vez que a Lei da *National Environmental Policy Act*, de 1969, que institucionalizou a AIA, já demandava a avaliação prévia de impactos das ações que pudessem afetar de maneira significativa a qualidade do ambiente humano, sejam tais ações obras e atividades ou iniciativas governamentais como planos e programas (LANCHOTTI, 2012, p. 222).

A *International Association for Impact Assessment* (IAIA) considera a AIA como “o processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos relevantes – biofísicos,

sociais e outros – de propostas de desenvolvimento antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos”<sup>10</sup>.

Visando aprofundar essa visão estratégica que muitas vezes era deficiente numa espécie de AIA como o EIA, na década de 1990 houve uma profusão de estudos sobre os avanços da AAE em países como Holanda e Canadá. Desde então, sua prática tem se espalhado internacionalmente. A institucionalização e a regulamentação são avançadas, sobretudo na Europa<sup>11</sup>.

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

Em maio de 2008, no Encontro de Alto Nível do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (DAC/OCDE), foi divulgado o Guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento – aplicação da avaliação ambiental estratégica, onde se reconhece que as pessoas desprovidas financeiramente são as que mais sofrem com políticas, planos e programas mal desenvolvidos ou mal planejados. A AAE encontra-se no cerne da atuação propositiva da OCDE.

Nas duas últimas décadas, houve uma profusão de institucionalização e implementação da AAE no sentido de promovê-la como instrumento de cooperação para o desenvolvimento. Todavia, enquanto esse fenômeno se acentua nos países mais desenvolvidos, é nos países em desenvolvimento em que se vê ressaltada a necessidade de se aplicar a AAE, ao servir ao intento de descobrir lacunas e problemas de capacidade institucional em leis e políticas específicas, além de construir o apoio público a políticas e permitir cooperação transfronteiriça sobre recursos naturais comuns, como esclarecem Luis Enrique Sánchez e Peter Croal (2012, p. 45). Ainda:

---

10 Tal conceito encontra-se dentre os princípios da melhor prática em avaliação do impacto ambiental. Documento disponível em: <[http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/AIA\\_Principios\\_v0.pdf](http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/AIA_Principios_v0.pdf)>. Acesso em 20 jun. 2013.

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

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

Na Conferência RIO+20, a IAIA – *International Association for Impact Assessment* (Associação Internacional de Avaliação de Impactos), que há muito trabalha em diversas nações pela ampla implementação da AAE e da AIA, submeteu pequena declaração em que expressamente convidava o Secretariado da Conferência e os Governos participantes a inserir na Declaração Final afirmação relativa ao reconhecimento pelos Estados da AAE e da AI como “processos efetivos de apoio à decisão de alto nível que podem apoiar a implementação de um compromisso político com o Desenvolvimento Sustentável a as iniciativas da Economia Verde”<sup>12</sup>. Na declaração, havia, entre outras, as seguintes considerações, baseadas na implementação amplamente difundida no planejamento setorial em mais de cem países:

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

---

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

aproveitarem todas as vantagens de instrumentos existentes como a AAE e a AI.

Por sua vez, na Plenária 2 da Cúpula dos Povos – em defesa dos bens comuns e contra a mercantilização da vida –, ficou estabelecido, entre outras metas da agenda comum para a construção de soluções reais e novos paradigmas dos povos, a de “criar nossas próprias metodologias para avaliação de impactos ambientais, sociais, econômicos e culturais”<sup>13</sup>.

Na declaração final da RIO+20 não houve grandes novidades, apenas reafirmações tímidas do que já era amplamente debatido a nível internacional e em meios acadêmicos e, em sua grande maioria, já estava posto em outros documentos. Há apenas uma menção direta à avaliação de impactos, na seção referente aos mares e oceanos, e outra indireta na seção de meios de implementação (parágrafos 168 e 275, respectivamente). Dessa forma, deixou por desejar no que tange às referências ao processo de tomada de decisão a nível governamental, como esclarecem Luis Enrique Sánchez e Peter Croal (2012, p. 44), para os quais os principais desafios internacionais pós-Rio+20 são:

- (1) Manter os ganhos adquiridos e construir sobre os progressos alcançados ao mostrar as muitas contribuições da AI para melhores decisões, isto é, decisões onde AI faz a diferença, como evitar impactos e alcançar a efetiva mitigação e compensação.
- (2) Expandir a AI para abranger iniciativas que potencialmente afetem bens comuns globais – particularmente os oceanos e mares para além da zona costeira.
- (3) Consolidar a AAE em jurisdições onde já provou ser bem sucedida e expandir a sua aceitação em lugares onde a sua contribuição não foi ainda totalmente apreciado.
- (4) Expandir tanto projetos e avaliações estratégicas da perspectiva de "não fazer mal" para a de "fazer o bem" ou "garantir ganho líquido" (2012, p. 50-51).

Por sua vez, destaque merece a proposta aceita de se estabelecer após a Rio+20 os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), tendo em vista a exiguidade do prazo para se atingir os Objetivos do Milênio (2015). Em maio de 2013, a Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou um rascunho com a sugestão de dez novos objetivos, traçados por um grupo internacional de especialistas de diversas áreas<sup>14</sup>. Os ODS diferenciam-se

---

13 Documentos Finais da Cúpula dos Povos na Rio + 20 por Justiça Social e Ambiental, compilados pelo Professor Doutor Daniel José da Silva, do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<http://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/09/DOCUMENTOS-FINAIS-DA-CUPULA-DOS-POVOS-NA-RIO-20-POS-JUSTI%C3%87A-SOCIAL-E-AMBIENTAL.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

14 Houve consulta pública e as sugestões e o texto será debatido pela Assembleia Geral da ONU, a acontecer em setembro de 2013. Em entrevista ao Estadão, o coordenador do tema florestas da Rede, Virgílio

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

Assim, vale esclarecer que a AAE não condiciona políticas públicas, o que fugiria do seu escopo e de sua razão de existir. Mas torna a decisão que as escolhe mais estratégica, ao considerar as variáveis social e ambiental no processo (MACIEL, 2011, p. 466). Isso é o que deve ser propagado na ordem jurídica internacional.

É tendência consentânea com a sustentabilidade aceitar avaliações como a AAE, que são marcadas por um processo de tomada de decisão mais responsável e transparente ao se voltar essencialmente às consequências ambiental, social e econômica, como elucidam Luis Enrique Sánchez e Peter Croal (2012, p. 50-51).

O próprio Ministério do Meio Ambiente já reconheceu a necessidade de se inserir a AAE no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, determinando-se as responsabilidades de órgãos e instituições encarregadas da formulação de política e do planejamento, além dos âmbitos de realização e revisão do processo, das fontes de recursos para as decisões do papel dos órgãos e instituições e das formas de consulta a grupos interessados, como divulgado no Manual de Avaliação Ambiental Estratégica (MMA, 2002, p. 68).

Logo, é no nível do planejamento que a AAE se faz relevante. Assim, para que as decisões públicas mantenham efetiva consonância com seu objetivo maior de concretizar o desenvolvimento sustentável, é fundamental que as variáveis econômicas, sociais e ambientais sejam consideradas em todos os níveis de planejamento (LANCHOTTI, 2012, p. 220).

O maior escopo da AAE é trazer a preocupação ambiental já para a etapa anterior da atuação do Executivo, a do planejamento, ao contrário do licenciamento, que é em essência exercício de poder de polícia. Sua eficácia depende de ser integrada ao processo de tomada de decisão, uma vez que servir de mera análise não é sua razão de existir (SANCHÉZ, 2008, p. 8). Deve embasar a decisão ambiental, orientando a formulação de políticas públicas

---

Viana, superintendente da Fundação Amazonas Sustentável, sublinhou a maior ênfase desses objetivos sobre a causa ambiental, comparados aos objetivos do milênio, e esclareceu acerca do tom ainda genérico das proposições: “os países ainda precisam concordar com os temas. Com o amadurecimento desse processo, esperamos que sejam estabelecidas metas, prazos.” Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,onu-lanca-rascunho-de-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel,1029869,0.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2013. O texto divulgado para consulta pública encontra-se disponível em: <<http://unsdsn.org/files/2013/05/130507-Action-Agenda-for-SD-Draft-for-Public-Consultation.pdf>>. Acesso em 28 jul. 2013.

sustentáveis, e não ser mera fonte de consulta para o administrador público, o que descaracterizaria sua natureza.

## **5 A avaliação ambiental estratégica e o licenciamento ambiental: aproximações e distanciamentos**

Consideradas as principais características e o objeto da AAE, destaque-se agora a relevância de se incorporar tal avaliação em nossas políticas públicas, de maneira a otimizar tempo e investimentos na esfera da Administração Pública, evitando considerações pontuais no âmbito da atuação dos órgãos desta que frequentemente vão de encontro ao escopo primordial de se resguardar globalmente a integridade ambiental. Explicitaremos algumas razões para defender sua institucionalização.

### *5.1 Insuficiências do Estudo de Impacto Ambiental*

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

Na AIA estuda-se com grande alcance a qualidade ambiental de determinado bioma, ecossistema, empresa ou país, podendo ser realizada pelo Poder Público ou pela iniciativa privada (FARIAS, 2013, p. 69). As principais diferenças entre as formas mais comuns de AIA, como o EIA, e a AAE são a limitação territorial – mais precisa nas primeiras –, a existência de detalhes – mais provável em projetos do que em planos –, o tempo de implementação – que costuma ser longo no que tange a PPPs – e, por fim, o processo de decisão, que envolve geralmente menos agentes na AAE do que num EIA de um grande empreendimento, por exemplo (Wood e Djeddour, 1992, *apud* SANCHÉZ, 2008, p. 8-9).

Assim como licenciamento, a AAE serve primordialmente ao fim de concretizar os princípios da prevenção e da precaução. Este se refere, como esclarece Édís Milaré, à “prioridade que deve ser dada à medida que evite o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade” (2011, p. 119). O respeito ao princípio da precaução ficou estabelecido como dever de cada Estado, no limite de suas capacidades, na Declaração do Rio de 1992: “quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão

para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (Princípio 15).

Já o princípio da prevenção tem por base os riscos conhecidos de determinada atividade, visando evitar a degradação ambiental certa ou provável, consubstanciado no dever jurídico de evitar a consumação de danos ainda que inexista certeza científica<sup>15</sup>, embasando todo o licenciamento ambiental. A prevenção tem sido *le raison d'être* das políticas ambientais em geral (CUNHA, 2011, p. 35; LOUKA, 2006, p. 50).

A AAE é instrumento que possui objeto diverso do licenciamento ambiental, possuindo como grandes motivadoras as limitações naturais do próprio EIA, que muitas vezes encontra grande dificuldade de analisar profundamente as alternativas tecnológicas e de localização e de se verificar detalhadamente os impactos cumulativos e os indiretos (SÁNCHEZ, 2008, p. 4).

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

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

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

---

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

Ainda, muitos EIA/RIMA são imprecisos quanto aos impactos e incertezas decorrentes direta e indiretamente do empreendimento, não se obtendo, por exemplo, precisão total na definição da área de influência ambiental do projeto<sup>16</sup>, sendo as condicionantes ora fixadas despididas de eficácia ambiental. As lacunas e falhas do EIA acabam requerendo uma análise ainda mais aprofundada e criteriosa por parte do órgão licenciador, devendo ser investigada a capacidade deste ao porventura deferir licenças com base em documentos inconsistentes, bem como prestigiada quando for visionária e proativa (VIANA, 2005, p. 7; JERONYMO; BERMANN; GUERRA, 2012, p. 200). Por vezes, o RIMA apresenta linguagem de difícil compreensão pelo público em geral, contrariando a sua razão de existir, que é tornar viável o acesso por qualquer pessoa às principais conclusões do EIA, fato que deve ser levado em consideração quando da realização de possíveis e futuras AAEs.

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

Com a institucionalização da AAE, com seu objeto e escopo mais abrangentes do que o do EIA, a resolução de problemas pontuais deste estudo seria facilitada, mormente sob a ótica do Poder Público, uma vez que leva à elaboração de políticas, planos e programas mais condizentes com uma visão holística das questões ambientais, tanto sobre os impactos positivos quanto dos negativos. Nessa avaliação também é possível haver maior participação popular do que no âmbito do licenciamento, vez que é marcada por mais oportunidades de consulta à população do que este instituto.

Vale repisar a constatação de que a AAE não é substituta do EIA, mas trata de impactos que geralmente não são explorados neste estudo, como os cumulativos e sinérgicos e de grande escala (SANCHÉZ, 2008, p. 10). A visão integrada traria um enfoque inovador aos posteriores estudos com objetos individualizados. Sua institucionalização só tem a trazer benefícios à busca de eficiência na gestão ambiental

---

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

pública brasileira. É um instrumento moderno e condizente com o objetivo de se concretizar o desenvolvimento sustentável.

## 5.2 A multidisciplinaridade

A AAE possibilita a integração de diversas áreas do conhecimento para a construção de uma análise mais completa sobre os diversos impactos causados por mais de um empreendimento ou atividade na mesma área. É a maior oportunidade de se fazer um estudo multidisciplinar sobre determinada área. Serão considerados fatores físicos, químicos, biológicos e socioeconômicos do meio ambiente, e suas respectivas interações.

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

A consideração transdisciplinar é fundamental para alcançar um desenvolvimento voltado à distribuição justa e eficiente de recursos econômicos, naturais ou humanos. A ética intergeracional voltada a buscar a sustentabilidade deve propor a “interrupção dos mecanismos de transferência dos custos ambientais do desenvolvimento para os mais pobres”. Nesse sentido, os movimentos sociais por justiça ambiental debatem que, “enquanto os males ambientais puderem ser transferidos para os mais pobres, a pressão geral sobre o ambiente não cessará” (ACSELRAD, 2010, p. 114).

Os problemas ambientais resultam da confluência de múltiplos processos inter-relacionados complexos, associados ao fenômeno da interdisciplinaridade (GONZALEZ-GAUDIANO, 2005, p. 79). Assim, a sustentabilidade pressupõe o entrelaçamento entre diversos saberes para a formação de uma nova racionalidade teórica, social e produtiva, uma vez que “a problemática ambiental demanda a produção de um corpo complexo e integrado de conhecimentos sobre os processos naturais e sociais que intervêm em sua gênese e em sua resolução” (LEFF, 2010, p. 162). Os institutos analisados no presente trabalho, quais sejam o licenciamento ambiental e a AAE, possuem intrínseca relação com essas novas perspectivas holísticas para se encontrar soluções para a crise ambiental.

É imprescindível a revolução de pensamento para se incorporar uma visão holística de mundo, ao passo em que este é na verdade um todo integrado e não uma coleção de partes dissociadas (DALMAGRO, 2011, p. 74). No âmbito jurídico, o objetivo do desenvolvimento

sustentável é arrefecer as divergências ideológicas entre o direito ambiental e o direito econômico, permitindo a ponderação de que a espécie humana é uma forma de vida dentro do ecossistema global que é a Terra.

### *5.3 A avaliação ambiental estratégica em meio à complexidade dos problemas ambientais*

A construção do conhecimento não é um processo linear e uniforme. A dialética envolvida não é feita apenas de processos de identificação e coincidência de saberes. É, sobretudo, um lugar de dissidência, dispersão e divergência dos discursos científicos, tendentes a explicar – nunca de forma totalizante e absoluta – a realidade (LEFF, 2010, p. 173). O desafio que a crise ambiental atual apresenta leva essencialmente à necessidade de se considerar, como ressalta J. J. Gomes Canotilho<sup>17</sup>, uma concepção integrada e integrativa do meio ambiente (2001, p. 12), segundo a qual:

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

O saber deve ser compreendido sob o objetivo de se mobilizar o todo, para se ampliar a capacidade cognitiva humana de solucionar os problemas na sua relação com a natureza, considerando que as perturbações e vicissitudes particulares afetam indubitavelmente o todo (MORIN, 2011, p. 49). A crítica que se volta a resolver os problemas da humanidade deve ser condizente com a complexidade da própria existência. É preciso romper barreiras, investigar diversas áreas do conhecimento em paralelo, tendo em vista que “o saber ambiental vai derrubando certezas e abrindo os raciocínios fechados que expulsam o ambiente dos círculos concêntricos do conhecimento” (LEFF, 2010, p. 13).

É o reconhecimento dessa desordem inerente à produção do conhecimento que permite à constante inovação de métodos cada vez mais adequados à crescente complexidade dos problemas ambientais, como a AAE. O desenrolar de sua inserção no ordenamento jurídico trará ainda outras questões pontuais advindas da sua efetivação, que deverão ser

---

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

resolvidas sempre com vistas a garantir efetivar seu objetivo maior: espalhar a consciência ambiental em diversos âmbitos de atuação do Poder Público.

Por fim, cabe o alerta de que, a abordagem de instrumentos como a AAE deve ser proativa e marcada por um processo cujo pensamento sobre a previsão e a reflexão das consequências ambientais das ações governamentais estratégicas seja basicamente sistemático e democrático (SILVA, 2010, p.102).

## **6 Considerações finais**

A supremacia do interesse socioambiental, em respeito aos pilares constitucionais da ordem econômica e social, requer um Estado atuante e promotor do desenvolvimento sustentável, consciente das necessidades que surgem como a de atualizar seu rol de instrumentos de gestão ambiental.

Nossa democracia ainda é recente e nossa história legislativa demonstra que se o que a própria lei em sentido estrito estabelece muitas vezes se torna letra morta por inúmeras causas, um instrumento de gestão ambiental que não possui realização obrigatória por lei encontra-se ainda mais longe de alcançar efetividade.

Ao longo do trabalho, expusemos a necessidade de se introduzir na gestão ambiental pública brasileira a AAE, em razão de insuficiências no âmbito do objeto do EIA e também das vantagens na adoção do pensamento estratégico na formulação de políticas, planos e programas. Sua legalização tornará fundamental e obrigatório o dever do Poder Público de considerar as consequências ambientais de suas decisões no âmbito de políticas, planos e programas.

Percebe-se, por outro lado, que a simples institucionalização não é a chave para se desvendar os caminhos rumo ao desenvolvimento sustentável. É preciso empenho do Poder Público em sua implementação efetiva, que não a desvirtue de sua essência, e a participação concreta da sociedade civil e grupos de interesse para que as decisões ambientais se tornem cada vez mais consentâneas com a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado da presente e das próximas gerações. Instrumentos novos requerem adaptações e força de vontade de quem o aplica e de quem cobra resultados (sociedade civil) para se veem como eficientes.

O desafio está posto e a conscientização ambiental – individual e coletiva – parece ser crescente na realidade brasileira. As perspectivas serão ainda positivas se considerarmos que nosso legislador abrirá os olhos para seu papel diante da sustentabilidade e tornará obrigatória a realização da AAE por parte do Poder Público.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**. 2010, v. 24, n. 68, pp. 103-119. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/10.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2013.
- AHMED, Kulsum; SÁNCHEZ-TRIARA. Evaluación ambiental estratégica (EAE) y formulación de políticas. AHMED, Kulsum; SÁNCHEZ-TRIARA (org.). **Evaluación ambiental estratégica para la formulación de políticas: un instrumento para la buena gobernabilidad**. Washington, DC: Banco Mundial, Mayor Ediciones, 2008. pp. 1-11.
- ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aspectos jurídico-ambientais da cadeia produtiva do biodiesel**. 2008. 73 f. Monografia (Bacharelado) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, UFRN, Natal, 2008.
- BELCHIOR, Germana Parente Neiva; CARVALHO, Bruno Barros. Ecologia política e sustentabilidade econômica: uma reflexão necessária. In: XX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 20., 2011, Vitória. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, pp. 3779-3799. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2012.
- BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 30 abr. 2013.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2012.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 31 mai. 2013.
- \_\_\_\_\_. Lei complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2013.
- CAMPOS, Humberto Alves de. Instrumentos econômicos na gestão ambiental brasileira. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 63, pp. 287-311, jul./2011.
- GONZALEZ-GAUDIANO, Edgar. **Educação ambiental**. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – CEDOUA**. n. 2. Ano IV. 2001. Disponível em: <<http://ucdigdspace.fccn.pt/jspui/bitstream/10316.2/5732/1/revcedoua8%20art.%201%20JJGC.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

COUTINHO, Ana Luísa Celino; OLIVEIRA; Raisia Lustosa de. O licenciamento ambiental e o desafio do desenvolvimento sustentável no Brasil. **Direito e sustentabilidade**. POMPEU, Gina Vidal Marcílio; TUCUNDUVA SOBRINHO, Ruy Cardozo de Mello (orgs.). Florianópolis: FUNJAB, 2012. pp. 371-399. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6df182582740607d>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

CUNHA, Belinda Pereira da. **Direito ambiental: doutrina, casos práticos e jurisprudência**. São Paulo: Alameda, 2011.

DALMAGRO, Anabel Dalle Laste. **Licenciamento de postos de combustíveis em Porto Alegre: uma visão jurídico-ambiental**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 64, pp.71-115, 2011, out.-dez./2011.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. Belo Horizonte: Forum, 2013.

FELDMAN, Martha S.; KHADEMIAN, Anne M. El proceso continuo de la formulación de políticas. AHMED, Kulsum; SÁNCHEZ-TRIARA (org.). **Evaluación ambiental estratégica para la formulación de políticas: un instrumento para la buena gobernabilidad**. Washington, DC: Banco Mundial, Mayor Ed iciones, 2008. pp. 43-67.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. **Licenciamento ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONZALEZ-GAUDIANO, Edgar. **Educação ambiental**. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

GUERRA, Sidney; GUERRA; Sérgio. **Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a lei complementar n. 140/2011**. São Paulo: Atlas, 2012.

JERONYMO, Alexandre Cosme José; BERMANN, Célio; GUERRA, Sinclair Mallet Guy. Considerações sobre a desconstrução do licenciamento ambiental brasileiro. **RAEGA – Revista do Departamento de Geografia da UFPR: o espaço geográfico em análise**, Curitiba, n. 26, p.182-204, 2012. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/raega/article/viewFile/30156/19467>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

KRELL, Andreas J. Problemas no licenciamento ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente. **Revista de direitos difusos: licenciamento ambiental**. Ano 5. v. 27. Liberdade/SP: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil e ADCOAS, set./out./2004.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. Avaliação ambiental estratégica: sugestões em busca de um desenvolvimento sustentável no Brasil. BENJAMIN, Antonio Herman *et al* (coords.). *In: Anais do 17º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental*. v. 1. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2012. pp. 217-232.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. 5. ed. Trad. Sandra Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2010.

LOUKA, Elli. **International environmental law: fairness, effectiveness, and world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: a avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. BENJAMIN, Antonio Herman *et al* (coords.). *In: Anais do 16º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2011. pp. 453-468.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. Doutrina Jurisprudência. Glossário. 6. ed. São Paulo: RT, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito do ambiente**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MINISTÉRIO do Meio Ambiente. MMA. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA, 2002.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. Ano 51. n. 2. abr./jun. 2000. pp. 105-119.

MORIN, Edgar. **Rumo ao abismo?** Ensaio sobre o destino da humanidade. Trad. Edgard de Assis Carvalho. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista Esmafe**: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região. n. 11. dez. 2006. pp. 125-162.

ORGANIZAÇÃO para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE/2012). **Aplicação da avaliação ambiental estratégica**: guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento. OECD Publishing. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/430614ue.pdf?expires=1374943190&id=id&accname=guest&checksum=7DAB5E2D6D408B40A0B1034B364D27D5>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para avaliação ambiental estratégica**. Amadora, Portugal: Agência Portuguesa do Ambiente, 2007.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008. 21 p. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaartigo.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2012.

\_\_\_\_\_; CROAL, Peter. Environmental impact assessment, from Rio-92 to Rio+20 and beyond. **Ambiente e sociedade** [online]. 2012, v. 15, n. 3, pp. 41-54. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v15n3/a04v15n3.pdf>>. Acesso 10 jul. 2013.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. v. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, Frederico Rodrigues. Políticas públicas do ambiente: um olhar especial acerca da Avaliação Ambiental Estratégica. **Constituição, economia e desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2010, n. 2, jan-jun. p. 86-121.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Federalismo cooperativo ambiental no Brasil: breves notas sobre a lei complementar 140/2011. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Ano 3 (2012). n. 9. pp. 10329-10356. Disponível em: <[http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2013\\_09\\_10329\\_10355.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2013_09_10329_10355.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

VIANA, Maurício Boratto. **Legislação sobre licenciamento ambiental**: histórico, controvérsias e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao\\_licenciamento\\_boratto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 18 jul. 2012.