

AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL¹

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AS A TOOL FOR THE PROMOTION OF SUSTAINABLE DEVELOP

Frederico Rodrigues Silva²

*Da minha aldeia vejo quanto da terra se pode ver no Universo... Por
isso a minha aldeia é tão grande como outra terra qualquer Porque eu sou
do tamanho do que vejo E não do tamanho da minha altura...*

Fernando Pessoa³

Sumário: 1. Introdução; 2. O meio ambiente como direito fundamental; 3. Avaliação ambiental estratégica; 3.1. Definição; 3.2. Breve Histórico e Evolução; 3.3. Conveniência e Importância da AAE. 4. As leis de base da AAE. 5. A AAE como instrumento de governança. 5.1. Participação Democrática e o Processo de Decisão. 5.2. Breve Percurso da Participação Democrática no MERCOSUL e União Europeia. 6. Vantagens e restrições políticas para a adoção da AAE; 7. Abordagem sintética da AAE no Brasil; 8. Conclusões; Referências Bibliográficas.

RESUMO

O presente trabalho trata de um tema que vem ganhando grande proporção no cenário do Direito Ambiental: a Avaliação Ambiental Estratégica. A AAE tem aplicabilidade interdisciplinar, tornando-se um importante instrumento de política pública, em virtude de proporcionar análise e avaliação de impacto de ações e consequências ambientais nos níveis mais estratégicos de decisão das Políticas, Planos e Programas – PPP's – de intervenção estatal. A ideia da pesquisa é refletir como a AAE pode assegurar a implementação do direito fundamental ao meio ambiente, apontando

¹ Artigo recebido em 02/11/2010. Aceito para publicação em 15/11/2010.

² Possui graduação em direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (2006). É Especialista em Direito Constitucional e Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Atualmente cursa o mestrado em Ciências Jurídico-Políticas também na Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa. É professor da Faculdade Nacional, em Vitória e da Faculdade Doctum, em Guarapari. Foi professor-tutor do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Ouro Preto (MG). <fredericors@gmail.com>

³ ALBERTO CAEIRO, *O guardador de rebanhos*, VII, 1ª estrofe, in *Obra Poética e em Prosa*. Ed. António Quadros. Porto, Lello & Irmão, 1986

as vantagens e restrições da adoção dessa ferramenta, sua dimensão democrática, a promoção de sustentabilidade no processo de desenvolvimento e sua incipiente experiência no Brasil e também no cenário internacional.

ABSTRACT

This paper deals with a topic that has gained large proportion of the scene of Environmental Law: Strategic Environmental Assessment. The SEA has a significant interdisciplinary, making it an important instrument of public policy, because to provide analysis and impact assessment of actions and environmental consequences at the highest strategic decision Policies, Plans and Programs – PPP's - state intervention. The idea of research is to reflect how the SEA can ensure the implementation of the fundamental right to the environment, pointing out the advantages and limitations of adopting this tool, its democratic dimension, the promotion of sustainability in the development process and its nascent experience in Brazil and also the international scene.

PALAVRAS-CHAVE

Avaliação Ambiental Estratégica; Direitos Fundamentais; Políticas Públicas.

KEYWORDS

Strategic Environmental Assessment; Fundamental Rights; Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a preocupação com a preservação do meio ambiente para o usufruto das futuras gerações e a necessidade do desenvolvimento tem trazido à tona intensos debates e fomentado estudos que busquem facilitar a adoção de medidas regulamentadoras que sejam capazes de promover a sustentabilidade dos ambientes e recursos naturais.

A complexidade do tema ambiental coloca para a humanidade a necessidade de mudar o modo de vida, obrigando constantemente a rediscutir a formulação de estratégias de desenvolvimento e novas formas de gestão ambiental. Enquanto o desenvolvimento deverá estimular o aparecimento e fortalecimento das sociedades sustentáveis, a gestão ambiental deverá se configurar pelo caráter da cooperação, entendimento entre as diversas partes que estão em conflito ou compartilhar a produção em um determinado espaço local ou regional.

Tal fato leva a crer que a saída para o impasse entre economia e meio ambiente é a concretização do *princípio do desenvolvimento sustentável*.⁴ Faz-se imperiosa a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico diferente, que inclua em seus projetos a variante do meio ambiente, analisando os impactos que serão acarretados à natureza em decorrência da escolha desta ou daquela atividade.

Esse aparente conflito faz com que as diversas administrações busquem políticas adequadas à sua realidade, visando sempre a redução dos efeitos negativos sobre o meio ambiente. Neste contexto a proteção ambiental e a redução de impactos passam a ser elementos fundamentais para as políticas públicas.

As políticas ambientais evoluem ao longo do tempo e indicam, a cada período, o papel do Estado na formação social, bem como sua participação na definição dos processos econômicos e no estabelecimento de padrões de apropriação e de transformação do meio. A evolução dessas políticas reflete, igualmente, a evolução da preocupação social com a questão ambiental.

Uma política ambiental deve buscar, como resultado mínimo, uma redução da deterioração da qualidade ambiental, quando comparada com a que ocorreria caso essa política não fosse implantada.

Partindo dessas premissas, o objetivo no presente trabalho será tratar de um novo instrumento de gestão pública ligado ao desenvolvimento sustentável, qual seja, a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE (ou *Strategic Environment Assessment – SEA*).

O que aqui se pretende realizar é uma caracterização sobre a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE e suas potencialidades como um instrumento capaz de contribuir para promover a inserção da perspectiva ambiental no processo e nas políticas de desenvolvimento. Para tanto, será feita a descrição de seus principais aspectos conceituais, bem como os objetivos, a abrangência e ainda se buscará analisar as vantagens e desvantagens de sua aplicação, para concluir sua importância na garantia dos direitos fundamentais.

2 O MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A proteção ao meio ambiente é fator comum tanto à Constituição Portuguesa de 1976 quanto à Constituição Brasileira de 1988, que preocuparam-se em inserir medidas protetivas em seus textos, assegurando o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impondo ao Poder Público e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo.⁵

⁴ Segundo Guido Soares, é possível que “o conceito que poderá evitar um confronto cruel entre direitos humanos e direito ao desenvolvimento seja o de desenvolvimento sustentável”. Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 175-176.

⁵ A Constituição da República Portuguesa dispõe em seu Artigo 66:

Artigo 66.º “Ambiente e qualidade de vida”

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

2. 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 correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico 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 arquitectónico e da protecção das zonas históricas;
- f) Promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;
- g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;
- h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida. Disponível em www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao, último acesso em 20/08/2009.

Já a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu artigo 225:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de

Cumpra esclarecer que, enquanto na Constituição Portuguesa o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado está elencado na rol dos direitos e deveres fundamentais, na Constituição Brasileira este direito não está sistematizado da mesma forma.

Porém, tal argumento não deve ser suficiente para decretar que o ordenamento constitucional brasileiro não confere *status* de direito fundamental ao meio ambiente.

A Constituição da República do Brasil de 1988 trata dos Direitos e Garantias Fundamentais no Título II – artigos 5º a 17 –, merecendo atenção a redação do parágrafo 2º do art. 5º, que dispõe que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”⁶.

Logo depreende-se que os direitos fundamentais não são restritos àqueles localizados no Título II da Carta Magna. A inteligência do parágrafo 2º do art. 5º da Constituição brasileira de 1988 indica que o rol de direitos fundamentais expresso no citado artigo é meramente *exemplificativo*, podendo haver outros direitos fundamentais espalhados pelo texto constitucional, bem como previstos em tratados internacionais ratificados pelo Brasil⁷.

E esse é o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: O meio ambiente é direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Assim, 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. O professor Paulo de Bessa Antunes comunga do mesmo entendimento. Para ele, no regime constitucional brasileiro, o próprio *caput* do art. 225 da Constituição Federal impõe a conclusão de que o direito ambiental – meio ambiente sadio – é um dos direitos humanos fundamentais,

condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

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

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm, último acesso em 20/08/2009.

⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm, último acesso em 20/08/2009.

⁷ Sobre a denominada cláusula de abertura ou da não tipicidade dos direitos fundamentais, cf. EMERIQUE, Lilian M. Balmant. **Direito fundamental como oposição política**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 149-150.

aduzindo, ainda, que o próprio art. 5º da Constituição faz menção expressa ao meio ambiente ao tratar da ação popular (inciso LXXIII)⁸.

Herman Benjamin⁹ aponta que através da via constitucional, o meio ambiente é alçado ao ponto máximo do ordenamento, passando a ter *status* de direito fundamental.

A indisponibilidade do bem ambiental é decorrência do interesse público pela preservação do meio ambiente, da atribuição da qualidade pública a esse bem de uso comum do povo. Ou seja, é da natureza pública do meio ambiente que se extrai a sua indisponibilidade, e conseqüentemente, sua natureza constitucional de valor fundamental.

O entendimento aqui adotado é defendido também por outros autores, visto que o direito constitucional fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é indissociável do direito à vida com qualidade e com dignidade¹⁰.

Vasco Pereira da Silva¹¹, inclusive, assevera que somente a consagração de um direito fundamental ao ambiente, expressa ou implicitamente, pode garantir a adequada defesa contra agressões ilegais, quer oriunda de entidades privadas quer de entidades públicas, na esfera individual protegida pelas normas constitucionais.

Assim, não resta a menor dúvida de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Brasileira, trata-se de um *direito fundamental da pessoa humana*, devendo o Poder Público assegurá-lo através de instrumentos hábeis e eficientes.

⁸ Para o autor “se é uma garantia fundamental do cidadão a existência de uma ação constitucional com a finalidade de defesa do meio ambiente, tal fato ocorre em razão de que o direito ao desfrute das condições saudáveis do meio ambiente é, efetivamente, um direito fundamental do ser humano”. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 19 e 20.

⁹ O autor lembra que 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”. BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira* in: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 102-103.

¹⁰ De acordo com Valério Mazzuoli, “a proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus aspectos relativos à vida humana, tem por finalidade tutelar o meio ambiente em decorrência do direito à sadia qualidade de vida, em todos os seus desdobramentos, sendo considerado uma das vertentes dos direitos fundamentais da pessoa humana.” MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 585.

¹¹ SILVA, Vasco Pereira da. **Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente**. Coimbra. Almedina: 2002. p. 28.

3 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

3.1 Definição

A Avaliação Ambiental Estratégica – AAE é o termo usado para descrever o processo de avaliação dos impactos ambientais de ações estratégicas que ocorrem em todos os níveis decisórios governamentais que precedem a fase de projetos específicos. Ou seja, é uma forma de análise e avaliação de impacto de ações e consequências ambientais nos níveis mais estratégicos de decisão das Políticas, Planos e Programas – PPP's – de intervenção estatal, sejam setoriais, regionais, ou em áreas programáticas.

A AAE seria, então, um instrumento de política ambiental sistemático, público, participativo e democrático, que objetiva promover o desenvolvimento sustentável através da incorporação da variável ambiental no processo de planejamento estratégico das políticas públicas.

Trata-se, então, de um instrumento que possui caráter político e técnico e cuja finalidade é servir de subsídio aos tomadores de decisões, uma vez que proporciona informações sobre as possíveis consequências ambientais – impactos e riscos – das políticas, planos, programas e projetos propostos, sobre o ambiente social em que se desenvolvem, as tendências futuras que possivelmente interferirão nas ações governamentais. Além disso, descreve as respectivas alternativas mitigadoras, para que diante do conhecimento de tais dados, as autoridades competentes possam tomar decisões públicas que sejam ambientalmente sustentáveis.

De acordo com Sadler e Verheem¹² a “AAE é um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e apropriado do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais.”

Maria do Rosário Partidário¹³ define a AAE como um instrumento de avaliação de impactos de natureza estratégica cujo objetivo é facilitar a integração ambiental e a avaliação de oportunidades e riscos de estratégias de ação no quadro de um desenvolvimento sustentável, alertando que as estratégias de ação estão fortemente associadas à formulação de políticas e que são desenvolvidas no contexto de processos de planejamento e programação.

Ressalte-se que a AAE é uma avaliação prévia, equivalente, em certa medida, àquela realizada para projetos, obras ou atividades semelhantes. Todavia, como se pôde

¹² Sadler, B. and R. Verheem. 1996. Status, Challenges and Future Directions. *Strategic Environmental Assessment* apud EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em <http://ftp.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias11/12paulo.pdf>, acesso em 17/08/2009.

¹³ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica.** Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora: 2007.

perceber das definições já apresentadas, seu maior potencial está em influenciar a própria formulação dos PPP's

O processo de AAE apresenta algumas características específicas que merecem ser destacadas¹⁴. A primeira dessas características é que o processo de AAE é um processo **integrativo**, de forma a garantir a realização de avaliações ambientais de todas as decisões estratégicas relevantes e considerando as inter-relações entre os aspectos sociais, econômicos e biofísicos.

Uma segunda característica que merece destaque é que o processo de AAE é **focalizado**, ou seja, concentra-se nos efeitos ambientais significativos e em outros fatores-chave indispensáveis para o fornecimento de informações suficientes para o desenvolvimento do planejamento e para a tomada de decisão.

Também deve ser realçado o caráter **participativo** desse processo, que garante a informação e o envolvimento do público interessado e/ou afetado, assegurando o seu acesso à informação clara e de fácil entendimento e englobando os seus interesses e preocupações na documentação do processo e na tomada de decisão.

O processo de AAE é ainda **transparente**, ou seja, todos os envolvidos podem compreender como e por que determinada opção de políticas, planos, programas e projetos governamentais é escolhida.

Outra característica marcante da AAE deve ser a **credibilidade**, no sentido de que o processo seja conduzido com profissionalismo, rigor, honestidade, objetividade, imparcialidade e equilíbrio, sendo submetido a análises e verificações independentes.

Deve-se levar em conta ainda que o processo de AAE deve ser **direcionado para a sustentabilidade**, ou seja, deve facilitar a identificação das opções de desenvolvimento e de propostas alternativas que sejam mais sustentáveis.

E uma última característica que merece destaque nesse processo é a **flexibilidade**, que assegura sua capacidade de ajuste ao processo de decisão ao qual se aplica, isto é, possibilita que esta se dê segundo um quadro de questões estratégicas que encerrem a perspectiva de sustentabilidade. Para tal, deve estar articulada com o processo de decisão específico da iniciativa estratégica objeto de avaliação, nele introduzindo uma prática de avaliação ambiental que deve estar continuamente articulada com as etapas e atividades de planejamento.

Como se percebe, a adoção da AAE pode ser um importante instrumento de política pública, bem como uma forma de garantir que a noção de sustentabilidade

¹⁴ Informações extraídas a partir dos seguintes estudos: LIMA - Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente. **Avaliação Ambiental Estratégica para o Setor de Petróleo e Gás Natural no Sul da Bahia**. Estudo elaborado pelo LIMA do COPPE/UFRJ, sob a coordenação geral do Prof. Emílio Lèbre La Rovere, a pedido das empresas El Paso, Petrobrás, Queiroz Galvão, Ipiranga e Petroserv. Disponível em: http://plantae.lima.coppe.ufrj.br/aae_relatoriofinal, último acesso em 17 de setembro de 2009; IAIA, Strategic Environmental Assessment: performance criteria. IAIA: Special Publication Series No. 01, January, 2002. Disponível em: http://www.iaia.org/Members/Publications/Special_Pubs/sp1.pdf. Último acesso em 17 de setembro de 2009.

esteja permeando todo o processo decisório da Administração, desde o mais alto nível da tomada de decisão até o estágio de projetos. Dessa forma, há uma maior garantia de que o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado seja respeitado.

3.2 Breve Histórico e Evolução

A partir da década de 60, as relações entre as ações de desenvolvimento e suas consequências ambientais tornaram-se foco e objeto recorrente de estudos. Segundo Brian Clark¹⁵, nos países desenvolvidos e de forma semelhante nos países em desenvolvimento, essa preocupação levou o público a exigir que os fatores ambientais fossem explicitamente considerados no processo de decisão.

O Ato da Política Nacional para o Meio Ambiente (The National Environmental Policy Act – NEPA)¹⁶, de 1969, é considerado como o primeiro documento legal a estabelecer, de uma forma ampla, as ligações entre o processo de tomada de decisão e as preocupações com a manutenção da qualidade ambiental.

Segundo Paulo César Egler, foram criados importantes instrumentos administrativos para a implementação do NEPA, especialmente o ato de declaração de impactos ambientais – *Environmental Impact Statement* (EIS), também conhecido como Estudo de Impacto Ambiental, EIA – e a Avaliação de Impactos Ambientais, que é o processo associado a essa declaração¹⁷.

Egler¹⁸ relata ainda que a partir do NEPA, diversos países passaram a adotar o processo de AIA como procedimento para incorporar questões socioambientais nas atividades de planejamento e tomada de decisão.

¹⁵ CLARK, Brian. *O processo de AIA: Conceitos Básicos in* PARTIDÁRIO, Maria do Rosário e JESUS, Júlia de. **Avaliação do Impacte Ambiental**. Lisboa: CEPGA – Centro de Estudos de Planejamento e Gestão do Ambiente, 1994.

¹⁶ O NEPA foi aprovado pelo Congresso Americano no final de 1969 e promulgado pelo presidente Nixon em 01 de janeiro de 1970, como relata Brian Clark, tendo como objetivos "estabelecer uma política nacional para promover um equilíbrio produtivo e saudável entre o homem e o ambiente, promover os esforços tendentes a evitar ou eliminar os danos ao ambiente e à biosfera e melhorar a saúde e o bem-estar do homem, enriquecer os conhecimentos sobre os sistemas ecológicos e sobre os recursos naturais mais importantes para a Nação e criar um Conselho para a qualidade do Ambiente (Council on Environmental Quality)".

¹⁷ EGLER, Paulo César. *Ob. cit.*

¹⁸ O autor destaca que ainda que “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. Decorridos trinta anos do estabelecimento do processo de AIA as avaliações demonstram que resultados positivos foram alcançados na consideração dos aspectos ambientais e sociais no processo de desenho e implementação de projetos de desenvolvimento. EGLER, Paulo César, *Ob. cit.*

Apesar da AIA ter marcado presença na promoção da causa ambiental, este instrumento possui algumas deficiências importantes, mesmo quando e onde o processo de AIA é tido como apropriadamente adequado e utilizado. Dentre essas deficiências, a mais importante é que o processo tende a ocorrer tardiamente no processo de planejamento e de desenho de um empreendimento, tornando-se “difícil assegurar que todas as alternativas possíveis e relevantes ao projeto sejam adequadamente consideradas”¹⁹.

Embora seja possível argumentar que a avaliação de impacto ambiental tenha nascido estratégica²⁰, é somente no início da década de 90 que a AAE passa a se firmar como um campo de atividades desvinculada da AIA de projetos.

No fim da década de surgiram alguns trabalhos de síntese²¹, enquanto quantidades crescentes de *papers* eram publicadas em periódicos e um número apreciável de comunicações eram apresentadas nos congressos anuais da *International Association for Impact Assessment - IAIA*.

Atualmente, a AAE parece estar em crescente consolidação, como resultado do desenvolvimento de leis e políticas internacionais. Além disso, as agências multilaterais de desenvolvimento introduziram algumas formas de avaliação setoriais e regionais que se aproximam do conceito de AAE.

Conforme ensina Riki Therivel²², alguns países europeus estabeleceram inicialmente requerimentos para aplicação de avaliações ambientais estratégicas a partir dos anos 80, mas foi só em julho de 2001 que os países membros da União Europeia aprovaram a Diretiva 2001/42/EC, que estabelece princípios gerais para um sistema de avaliação ambiental de planos e programas capazes de ter efeitos significativos sobre o meio ambiente. A Diretiva entrou em vigor três anos depois, em julho de 2004, e deixou a cargo dos Estados-membros o estabelecimento de especificidades processuais próprias, o que estimulou o surgimento de diversos guias, decretos e outros dispositivos legais por todos os países da União Europeia.

Ainda segundo o mesmo autor, um pouco mais recente, um Protocolo relativo à AAE foi desenvolvido no âmbito da Comissão Econômica para a Europa – UNECE,

¹⁹ O'RIORDAN E SEWELL, 1981; ARMOUR, 1991; DARRIEUTORT, 1991; WOOD E DEJEDDOUR, 1992; SHEATE E CERNY, 1992; THÉRIVEL ET AL, 1992; LEE E WALSH, 1992; WILSON, 1993 E SHEATE, 1993, apud EGLER, Paulo César. *Ob. cit.* p.2.

²⁰ Segundo Luis Enrique Sánchez essa possibilidade advém em virtude da National Environmental Policy Act dos Estados Unidos demandar uma avaliação prévia de impactos de quaisquer ações que possam afetar significativamente a qualidade do ambiente humano, uma vez que o termo ações é interpretado como incluindo não somente obras ou atividades, mas também outras iniciativas governamentais como planos e programas. Segundo o autor, esse entendimento deu origem, naquele país, ao termo “estudo de impacto ambiental programático” para designar os estudos de impacto ambiental feitos para tais iniciativas. SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação Ambiental Estratégica e sua aplicação no Brasil**. Disponível em www.iea.usp.br, acessado em 17/03/2009.

²¹ É o caso, por exemplo, PARTIDÁRIO, Mária do Rosário and CLARK, Ryan. (Eds), **Perspectives on Strategic Environmental Assessment**, CRC / Lewis Publishers, New York, 2000.

²² THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action**. Earthscan, London: 2004.

que também estabelece disposições para garantir as considerações ambientais na tomada de decisão relacionada a políticas e legislações.

3.3 Conveniência e Importância da AAE

Cada vez mais a AAE se firma como uma importante ferramenta de planejamento. Os pesquisadores elencam os principais motivos que realçam a importância desse instrumento, dentre as quais se pode destacar a sua possibilidade de envolver um processo de avaliação de impacto mais amplo que o restrito a projetos, a contribuição para políticas, planos e programas mais sensíveis à questão ambiental, a inserção da questão ambiental na tomada de decisão, a promoção de princípios do desenvolvimento sustentável e o aumento da transparência e do envolvimento da sociedade na discussão e na tomada de decisão de questões estratégicas.

Em virtude das imperfeições e limitações da avaliação de impacto ambiental de projetos, bem como de consequências socioambientais desfavoráveis políticas, planos e programas, acredita-se que a incorporação dos princípios da AAE nos processos de planejamento poderá estabelecer um contexto mais favorável a empreendimentos ambientalmente corretos, assim como poderá desencorajar ou até mesmo evitar aqueles mais prejudiciais.

Tanto os impactos adversos de PPP's quanto as limitações da avaliação de impactos ambientais de projetos, demonstram a importância da adoção da AAE.

A escolha de políticas sustentáveis requer a análise simultânea das dimensões ecológicas e econômicas, sendo este um dos principais desafios das Administrações Públicas.

3.3.1 Consequências negativas de políticas, planos e programas

A adoção de algumas políticas públicas, podem desencadear efeitos colaterais com fortes abalos ao meio ambiente. Esses impactos socioambientais negativos são oriundos de decisões pouco acertadas devido à ausência de um correto planejamento.

Luís Enrique Sánchez relata que existem inúmeros exemplos de decisões governamentais relativas a políticas planos ou programas que causaram ou têm causado impacto socioambientais adversos²³.

²³ O citado autor relata alguns casos, tais como o das políticas do governo federal brasileiro relativas à ocupação da Amazônia durante as décadas de 70 e 80 do século passado. Naquela época, para a visão governamental dominante, pouco importavam os custos e os benefícios da transferência de grandes contingentes populacionais vindos de outras regiões do país. O que determinava essa orientação eram razões de ordem geopolítica fundamentadas na percepção de setores dominantes dentro do aparelho governamental, de que países estrangeiros estariam planejando a ocupação da região. Assim, uma das políticas públicas que fundamentava esta orientação governamental era a concessão de benefícios fiscais para empresas e cidadãos que promovessem a derrubada da floresta, incluindo ainda o

É de se destacar então que em situações em que uma política, plano ou programa antecede e influencia o desenvolvimento de projetos, a avaliação ambiental estratégica pode desempenhar papel significativo no sentido de compensar limitações da avaliação ambiental de projetos, mediante a incorporação das questões ambientais em todos os níveis da tomada de decisão.

Por isso, deve-se pensar o planejamento como uma sequência de variados níveis de tomada de decisão, partindo desde questões mais estratégicas, discutidas nas políticas e com pouca precisão, até a concepção de projetos, onde as informações são mais detalhadas, com cada nível influenciando a ação subsequente.

Sibout Nooteboom²⁴ comunga do mesmo entendimento. Fazendo a análise de algumas experiências de aplicação da AAE e sua relação com os diferentes níveis de tomada de decisão, o autor demonstra como as avaliações ambientais em níveis estratégicos podem realmente reduzir a abrangência e o escopo dos estudos de impacto ambiental de ações subsequentes.

É o que ele denomina de *funneling effect*, em que os impactos e as alternativas considerados vão sendo restringidos e focalizados nas questões que realmente podem ser influenciadas pelo poder de decisão do nível estratégico e de planejamento em questão.

Verifica-se, portanto, que o processo de planejamento de um empreendimento é convergente e a adoção da AAE possibilita que a análise e avaliação de alternativas

abatimento de até 50% no Imposto de Renda para investimentos e crédito agrícola subsidiado. Enquanto o crédito agrícola aplicado na Amazônia entre 1974 e 1980 foi multiplicado por 10, a maior parte dos projetos aprovados era do setor agropecuário e requeriam a derrubada da floresta. Mesmo a drástica e repentina redução do volume de crédito não foi capaz de frear a degradação, porque a maioria dos agricultores passaram a praticar a tradicional derrubada e queima. Ainda houve casos como o do Programa Grande Carajás em que as formas de isenção fiscal favoreceram a implantação de diversas indústrias de ferro-gusa, que consumiam carvão vegetal proveniente de florestas nativas, assim como a instalação de várias madeireiras, o que terminou por aumentar a derrubada da floresta. Ainda a política agrícola favorecia a o uso insustentável da floresta, pois o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – concedia títulos de propriedades aos produtores que realizassem benfeitorias, sendo que a derrubada da floresta era entendida como benfeitoria. Assim, havia um claro prejuízo àqueles que mantinham a floresta de pé. Outro exemplo citado pelo autor é decorrente de um programa da Comunidade Européia e do Governo Britânico para a proteção de paisagens e populações tradicionais de áreas montanhosas, que incluía subsídios para o pastoreio e capital para investimentos e melhorias nas propriedades rurais. Contudo, a avaliação de resultados do programa constatou que houve uma concentração da atividade de criação, bem como afetação dos sítios arqueológicos e redução substancial das áreas de vegetação semi-natural. SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação Ambiental Estratégica e sua Aplicação no Brasil**. p. 3, disponível em <http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>, último acesso em 29/09/09.

²⁴ NOOTEBOOM, Sibout. **Impact Assessment and Project Appraisal**. Volume 18, number 2, June 2000, pages 151–160, Beech Tree Publishing, 10 Watford Close, Guildford, Surrey, UK., disponível em <http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/beechn/14615517/v18n2/s7.pdf?expires=1237894221&id=49612509&titleid=896&acname=Univ.of+Lisbon&checksum=F2DB5207C420ABE4524049C17B263909>, último acesso em 23/08/2009.

estratégicas sejam realizadas na ocasião adequada, ou seja, no momento da elaboração de políticas, planos e programas.

3.3.2 Insuficiência da avaliação de impactos ambientais

O Estudo de Impacto Ambiental – EIA, apresenta dificuldades para analisar, de forma satisfatória, os impactos cumulativos e os indiretos decorrentes do projeto. Luis Enrique Sánchez²⁵ enumera alguns limites da avaliação individual de projetos.

Além das dificuldades de analisar os impactos cumulativos e os impactos indiretos, o autor ressalta que também os impactos de grande abrangência espacial não recebem o adequado tratamento nos estudos de impactos para projetos. Afirma que os estudos de impacto ambiental não se ocupam de impactos insignificantes ou de baixa significância, tampouco de ações que, tomadas individualmente, tenham baixo potencial de causar impactos significativos.

Assim, a contribuição e significância desses impactos para problemas ambientais de larga escala devem ser tratadas por um outro instrumento, com uma perspectiva mais abrangente e estratégica.

Outra dificuldade apontada por Sánchez é em relação a análise de alternativas, que também é restrita nas avaliações de projetos. Usualmente, os EIAs são feitos quando o projeto de engenharia está suficientemente delineado e quando as avaliações econômicas já indicam sua viabilidade. Isto quer dizer que o retorno a uma “posição estratégica” para análise de alternativas representaria um questionamento de decisões já tomadas, em função dos recursos já empregados na preparação do projeto e em sua avaliação econômica²⁶.

Por fim, o autor expõe que outro limite da avaliação individual de projetos se encontra na cultura técnica e nas atribuições legais dos departamentos governamentais, asseverando que diversos projetos originam-se em órgãos com capacidade técnica restrita de análise de alternativas. Como exemplo, aduz que um departamento de estradas de rodagem não tem por missão, e por vezes nem mesmo competência técnica, para formular uma alternativa ferroviária e por isso devem as políticas públicas de transporte serem formuladas, discutidas e avaliadas num outro nível burocrático.

Apesar da clareza nas insuficiências da avaliação individual de projetos, Maria do Rosário Partidário²⁷ afirma que nem sempre as vantagens da AAE em relação ao fortalecimento dos estudos de impacto ambiental foram muito óbvias. As primeiras abordagens e experiências de AAE não pareciam compensar as deficiências dos estudos de impacto de projetos, e, como essas vantagens não apareciam de forma clara e evidente, esse instrumento era visto, muitas vezes, como ineficaz.

²⁵ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Ob. cit.* p. 4 a 6.

²⁶ O autor ressalta que o questionamento ainda pode ser feito, porém é na avaliação ambiental estratégica o melhor momento para fazê-lo, antes de efetuadas as escolhas de alternativas tecnológicas e localização dos projetos. SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Ob. cit.* p. 5.

²⁷ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Elements of an SEA framework – improving the added-value of SEA. Environmental Impact Assessment Review*. New York, v.20, n.6, 2000: p.647-663.

3.3.3 Promoção de sustentabilidade no processo de desenvolvimento

Outra razão que justifica a oportuna adoção dos procedimentos de avaliação ambiental estratégica é sua capacidade de promover a sustentabilidade no processo de desenvolvimento. Dessa forma, se o desenvolvimento sustentável é uma prática a ser alcançada por meio da integração das dimensões ambientais, sociais e econômicas²⁸ no processo de tomada de decisões, a AAE desempenha um papel decisivo pra essa integração, em decorrência de sua capacidade de atuação como instrumento coordenador dos diferentes níveis das atividades de planejamento governamentais.

Como se vê, o estudo de impacto ambiental de projetos é insuficiente para avaliar questões mais estratégicas, como os impactos indiretos e globais de um empreendimento; ou, como instrumento para garantir o desenvolvimento sustentável. Acredita-se, portanto, que, com a avaliação ambiental estratégica, essas questões sejam avaliadas no momento do planejamento de ações estratégicas, como políticas, planos e programas.

Com efeito, espera-se que, como uma consequência da AAE, políticas e planos incorporem os requisitos necessários para o posterior desenvolvimento de projetos mais sensíveis à questão ambiental.

Promover melhores práticas ambientais ou medidas mitigadoras para políticas e setores que podem causar significativos impactos é, sem dúvida, um grande passo na tentativa de controlar desenvolvimento e meio ambiente. Entretanto, somente com uma abordagem proativa e através um decurso sistemático de previsão e reflexão acerca das consequências ambientais das ações governamentais estratégicas, é que será possível gerar novas formas de desenvolvimento mais sustentáveis.

Essa é uma das principais justificativas utilizadas por aqueles que defendem e promovem a aplicação da AAE, posto que através desse instrumento se cria uma forma de alcançar e por em prática o conceito de sustentabilidade.

Por fim e como já descrito, a utilização da avaliação ambiental estratégica possui uma dimensão técnica e outra político-institucional. E essas duas dimensões possuem restrições que serão ainda analisadas no contexto desse trabalho.

4 AS LEIS DE BASE DA AAE

Em junho de 2001 foi publicada a Diretiva nº 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, que prevê a avaliação e tentativa de antecipação dos efeitos ambientais de determinados planos e programas, tendo como objetivo a promoção de um desenvolvimento sustentável,.

²⁸ Paulo César Egler relata que “as outras medidas propugnadas para que se atinja o desenvolvimento sustentável são: (1) o estabelecimento de metas de qualidade ambiental e/ou de taxas de emissão que viabilizem o alcance dessas metas; (2) o fortalecimento institucional para se promover o alcance combinado de metas de qualidade ambiental e de desenvolvimento econômico; e (3) o uso intensivo de instrumentos econômicos para conduzir as economias para caminhos que viabilizem um desenvolvimento sustentável efetivo” in EGLER, Paulo César. *Ob. cit.* p. 5.

Em Portugal, foi editado o Decreto-Lei nº 232/2007, que transpõe esta diretiva para o direito interno português, estabelecendo um procedimento específico, para avaliação ambiental de planos e programas, diferente da avaliação individual de projetos.

É preciso destacar ainda o Decreto-lei n.º 316/2007, que procedeu à adaptação do regime de avaliação ambiental estratégica, aos Instrumentos de Gestão Territorial – IGT, incorporando a análise sistemática dos efeitos ambientais dos planos, nos respectivos procedimentos de elaboração, alteração e revisão.

Entretanto, conforme determina o n.º 2 do Art. 1º do DL 316/2007²⁹, cumpre ressaltar que o regime de avaliação ambiental estratégica de planos e programas constante do DL 232/2007 aplica-se subsidiariamente ao regime previsto no DL 316/2007, em tudo o que nele não esteja especificamente previsto.

Analisando os instrumentos legais, Maria do Rosário Partidário explica que o DL 232/2007 aprimora a diretiva porque orienta a avaliação ambiental para a discussão de grandes opções estratégicas de desenvolvimento³⁰.

Destaca ainda como pontos positivos, o fato do DL 232/2007 encorajar a avaliação de opções estratégicas; exigir que a avaliação ambiental seja conduzida durante a elaboração de um plano ou programa e antes da sua aprovação; a responsabilização da entidade proponente do plano ou programa; a consulta prévia a entidades com responsabilidade ambiental sobre o alcance do relatório da avaliação ambiental; a participação pública e institucional; o aumento da responsabilidade das instituições e da sociedade civil em estar atentos aos efeitos ambientais das decisões de planejamento e programação e incluir a saúde no âmbito da avaliação ambiental.

Contudo, a autora também aponta alguns pontos negativos desse instrumento normativo, destacando que ele aplica-se a planos e programas que não são estratégicos. Outro ponto negativo destacado é que o Decreto sugere, em seu artigo 13, que a avaliação ambiental de planos e programas e a avaliação individual de projetos possam acontecer simultaneamente, o que seria inviável dado aos diferentes níveis de detalhes das informações envolvidas em cada caso, além da temporalidade de cada um dos processos de avaliação. Para ela este é um aspecto que exige urgente regulamentação.

Pode-se destacar ainda que em matéria de participação do público no processo de tomada de decisão no procedimento de elaboração e aprovação dos planos, o Decreto-

²⁹ Artigo 1.º

(...)

2 — À avaliação ambiental dos instrumentos de gestão territorial aplica -se o presente decreto-lei e subsidiariamente o Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho. **Decreto-Lei n.º 316/2007**. Disponível em http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-ult/port-316-2007-de-19-e/downloadFile/file/DL_316.2007.pdf?nocache=1190288965.1, último acesso em 25/03/2009.

³⁰ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Os requisitos do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho**. Boletim APAI – Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes, n.º 9. Lisboa. Setembro de 2007, disponível em https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/188250/1/bol9%20e%2010_AAE.doc, último acesso em 25/08/2009.

Lei n.º 232/2007 também fica aquém do que se esperava, vez que nem sempre assegura a continuidade da participação do público nem prevê mecanismos para exame posterior.

Há ainda outras deficiências decorrentes da diretiva que a legislação portuguesa foi obrigada a transpor para seu ordenamento. Entre elas pode-se citar que a orientação geral é para a produção de um Relatório Ambiental e não para a integração dos processos de planejamento e programação; a inviabilidade dos requisitos para o Relatório Ambiental, difíceis de concretizar para análises estratégicas e a lista de fatores ambientais que inclui fatores nem sempre relevantes.

No Brasil a matéria ainda é incipiente, não havendo intenso tratamento legislativo, como será adiante demonstrado. Há algumas orientações do Ministério do Meio Ambiente, que chegou a produzir um Manual de Avaliação Ambiental Estratégica e outras informações esparsas encontradas em órgãos públicos como a Secretaria de Estado de Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, que traça metas para implementação da AAE.

5 A AAE COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

Para que a adoção da AAE possa ser favorecida, o atual modelo de governança pública que acolhe o processo de planejamento e decisão requer avanços e melhorias. Tais melhorias devem se orientar pela definição de um sistema próprio de AAE, em contexto político-decisório específico.

É necessário o estabelecimento de redes interinstitucionais de governança ambiental pública, dotadas de canais próprios, dedicadas à proposição e à interlocução técnica e política entre as instituições envolvidas, e mecanismos de intervenção, aferição de responsabilidades e desempenho. Deve-se buscar a consolidação de uma cultura institucional de integração no planejamento do desenvolvimento.

Os processos de avaliação são incontestáveis, no modelo atual de governança pública, levando-se em conta um cenário de adoção de políticas e ações públicas eficazes³¹, podendo ser entendidos como a sistemática apreciação da importância, adequação, progresso, eficiência, efetividade e impactos do decorrer de uma ação. Esses processos devem estar voltados ainda para proporcionar uma informação útil, que dê o respaldo necessário que possibilite incorporar os ensinamentos aprendidos no processo de tomada de decisões e, por conseguinte, dê legitimidade às decisões públicas.

Os processos de avaliação podem ser classificados quanto ao momento em que ocorrem, quanto aos sujeitos envolvidos e quanto à sua finalidade³².

³¹ Cfr. Alexandra Aragão. **A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?**, in *Studia Iuridica*, n.º 84, ad honorem-2/colloquia-14, Coimbra, p. 133 e ss. apud GUEDES, Ana Cláudia. **Avaliação Ambiental Estratégica: Fundamentos regulatórios constitucionais e princípios. Duas experiências europeias.** Coimbra: 2008. p.30.

³² Ibidem.

Quanto ao momento em que ocorrem, podem ser iniciais, ou seja, antes de por em prática um programa ou ação; ou finais, isto é, ocorrendo ou durante a execução do programa/ação ou depois de concluídos estes.

Segundo o critério dos sujeitos, pode ser externa quando o envolvido é uma entidade alheia aos organismos avaliados; ou interna, no caso contrário; ou, ainda, independente, se os sujeitos não estão sob o controle dos responsáveis pelo desenho e implementação do programa, ação ou projeto.

No que tange às finalidades, pode ser **qualitativa**, no sentido de melhorar o desempenho, demonstrando as vantagens e desvantagens das políticas em causa, tendo lugar, normalmente, durante a fase de implementação de um programa, ação ou projeto ou **quantitativa** quando o que se pretende é “produzir análises quantificadas de custos e benefícios, diretos ou indiretos”³³.

Estas diversas formas de avaliação também podem ser conjuntas ou não, quando nela participem diversas entidades e associados; podendo ser classificadas ainda em participativas ou não, quando no desenho, interpretação e implementação trabalham as diversas partes interessadas, incluindo os avaliados.

5.1 Participação Democrática e o Processo de Decisão

Feita a análise da legislação que orienta a AAE e dentro da análise da AAE como instrumento de governança, cabe agora o exame acerca de outro ponto de extrema importância para a realização de políticas públicas, qual seja a participação democrática.

Um dos princípios ambientais mais importantes é o princípio da participação, segundo o qual os cidadãos devem participar dos procedimentos e das decisões ambientais, não apenas por serem os destinatários diretos destas, mas também pelo compromisso que todos devem ter para com a defesa e a proteção do meio ambiente.

E a participação pública é um dos requisitos de boa prática e um dos princípios essenciais da avaliação ambiental estratégica, cujo objetivo é o aumento da transparência no planejamento de ações estratégicas e o nível de envolvimento de grupos de interesse no debate dessas questões.

Na prática, a participação pública ocorre de formas diferentes e em momentos variados da AAE. O fato é que, tradicionalmente, a participação pública em situações estratégicas, quando ocorre, é de forma muito limitada e a AAE tende a facilitar a consolidação dessa prática.

Esse instrumento deve buscar sempre uma real influência do público na tomada de decisão, seguindo a nova lógica de atuação³⁴ da Administração Pública, promovendo

³³ Ibidem.

³⁴ Terminologia utilizada por Vasco Pereira da Silva, que assevera “A Constituição adopta um modelo procedimental de actuação administrativa, enquanto instrumento de realização do Estado de Direito democrático. E esta é uma opção fundamental, que integra o núcleo da constituição material,

uma participação ativa da sociedade, ou no mínimo fornecer uma oportunidade para que o público se expresse sobre a proposta antes de sua aprovação.

Assim, a implementação da AAE deve ser conjugada com o incentivo da participação democrática, incentivando a representatividade da população, de forma a valorizar e fortalecer os mecanismos de representação e participação da sociedade, para realçar sua capacidade de influenciar e intervir de forma direta na tomada de decisão.

Caso essas medidas não sejam executadas em conjunto, restará prejudicada a democratização do processo de discussão pública de interesses coletivos. Ou seja, não faz sentido a adoção da AAE caso não influencie as decisões.

A participação social assegura integridade procedimental à abordagem das questões ambientais e à tomada de decisão, além de fornecer informações relevantes como insumo à formulação de políticas e de planos de desenvolvimento. É também importante para oferecer aos grupos de interesse a oportunidade de comunicar as suas preferências ambientais e seus valores e de contribuir para o processo de AAE.

Barry Sadler³⁵ salienta que como a opinião de grupos de interesse sempre estará em conflito com a dos planejadores, a participação social acaba por fornecer informações importantes para que os tomadores de decisão reduzam os conflitos durante o processo de planejamento. Cabe assinalar, ainda, que os grupos de interesse contribuem com informações valiosas para melhorar o entendimento do processo de avaliação de impacto. A consulta prévia à sociedade auxilia a construção coletiva da proposta de planejamento, uma vez que contribui para o entendimento dos temas em discussão, inclusive do que está sendo planejado e dos seus potenciais impactos ambientais.

A qualidade da avaliação ambiental estratégica, especialmente quanto a sua verdadeira influência no processo decisório, no âmbito de sua colaboração para que políticas, planos e programas contribuam de forma efetiva para o desenvolvimento sustentável, ao invés de gerar maior degradação ambiental e desigualdade social é uma grande preocupação dos gestores públicos.

Por isso, é necessário estabelecer critérios que sejam capazes de promover efetiva participação no processo de AAE, incentivando a adoção de mecanismos de consulta a segmentos da sociedade, à especialistas, à sociedade civil organizada e à academia, além de consulta pública, quando da proposição de determinada o plano de oferta de blocos. Com isso, seriam cumpridos os principais objetivos da participação, quais sejam, a identificação de potenciais conflitos, a promoção da transparência no processo

obrigando a uma nova lógica de actuação e de funcionamento da Administração Pública, que não tem apenas de cumprir a lei e de realizar o interesse público mas também, simultaneamente, de respeitar e garantir os direitos dos indivíduos, o que se realiza, designadamente, mediante um procedimento decisório aberto à participação dos particulares.” SILVA, Vasco Pereira da. *Ob. cit.* p. 131.

³⁵ SADLER, Barry. *A framework approach to strategic environmental assessment: aims, principles and elements of good practice* in: **International Workshop On Public Participation And Health Aspects In Strategic Environmental Assessment**. 2000, Szentendre. Disponível em <http://pdc.ceu.hu/archive/00002417/01/SEAprceedings.pdf#page=13>

de escolha e informação sobre as oportunidades e ameaças associadas ao desenvolvimento das atividades que se pretende implementar.

Mesmo porque a participação social é atualmente um elemento essencial na elaboração das políticas públicas, cujo exercício é sua condição da legitimidade tendo o direito de se expressar antes de serem adotadas soluções definitivas sobre as mesmas, detendo, inclusivamente, o poder de escolha entre alternativas possíveis.

Especialmente no que tange ao direito do Ambiente, que está intimamente ligado com a qualidade de vida e saúde impõe-se, como diz Ana Cláudia Guedes³⁶, “a promoção de uma cidadania consciente, ativa e responsável, que sirva para cultivar hábitos de participação e para desenvolver uma cultura de consumo de serviços sustentável.”

Somente com a implementação desses mecanismos é possível evitar a instrumentalização desrespeitosa do público, garantido às populações sólida formação e ampla informação. Assim, quanto maior a participação social – e o nível dos cidadãos participantes – melhor tende a ser o processo decisório e conseqüentemente os planejamentos adotados na AAE.

5.2 Breve Percurso da Participação Democrática no MERCOSUL e União Europeia

Conforme já delineado, para que os indivíduos possam exercer plenamente sua cidadania ambiental é fundamental o direito à informação e à participação. Tal preocupação foi estampada em 1992 na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que em seu princípio 10 prevê que os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos, proporcionado ainda o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos³⁷.

No Mercosul foi aprovado, em 2001, o Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente. Tal regulamento, instituído no ordenamento brasileiro pelo Decreto n.º 5.208 de 2004, além de estipular como princípio a promoção de uma efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais³⁸, reforça a necessidade dos Estados Partes de incrementar o intercâmbio de informação sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais, bem como “estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças” e ainda “promover a educação ambiental formal e não formal e fomentar conhecimentos,

³⁶ GUEDES, Ana Cláudia. *Ob. cit.* p. 30.

³⁷ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, disponível em <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>, último acesso em 31/08/2009.

³⁸ Art. 3º do Acordo-Quadro, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5208.htm, último acesso em 31/08/2009.

hábitos de conduta e a integração de valores orientados às transformações necessárias ao alcance do desenvolvimento sustentável no âmbito do MERCOSUL”³⁹

Contudo, somente o fato de determinada norma jurídica estipular essas ações não garante efetividade à participação social. Para que a participação social na tomada de decisão se torne eficaz, é necessária que a informação repassada à população seja de acessível e de qualidade, além de fidedigna. O direito de acesso à informação é indispensável para a garantia do meio ambiente equilibrado e saudável, sendo direito fundamental do cidadão, resguardado ainda no texto da Agenda 21⁴⁰.

Além da informação é necessário capacitar os cidadãos para o efetivo exercício do direito de participação. Cumpre ressaltar, como já dito, que somente prever mecanismos de participação não garantem a aplicação desses mecanismos, nem que, sendo aplicados, o serão de forma democrática. No caso brasileiro, apesar do ordenamento prever esses mecanismos, na prática eles são aplicados nos procedimentos das avaliações de impacto ambiental, raramente integrando os planos, programas e políticas governamentais.

Já na União Europeia, um importante instrumento que visa a garantia da participação popular no processo de decisão é a Convenção de Aarhus. Esta Convenção se encontra em vigor desde 30 de Outubro de 2001 e parte do princípio de que uma melhoria da participação e da sensibilização dos cidadãos para os problemas ambientais conduz a uma melhoria da proteção do ambiente.

Assim, a Convenção de Aarhus tem por objetivo contribuir para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras a viver num ambiente favorável à sua saúde e bem-estar. Para alcançar seu objetivo, a Convenção apresenta três pilares fundamentais, a saber: Garantia do acesso do público à informação sobre ambiente de que dispõem as autoridades públicas; Promoção da participação do público na tomada de decisões com efeitos sobre o ambiente e Alargamento das condições de acesso à justiça em matéria de ambiente.

Quanto ao acesso do público à informação sobre o ambiente a Convenção prevê direitos e obrigações bem definidos especialmente no que tange aos prazos de transmissão da informação e os motivos pelos quais as Autoridades Públicas podem recusar-se a fornecer acesso a determinados tipos de informação. São três os casos principais em que é admitida a recusa ao acesso, quais sejam, quando a autoridade pública

³⁹ Art. 6º do Acordo-Quadro, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5208.htm, último acesso em 31/08/2009.

⁴⁰ O parágrafo 40.22 da Agenda 21 determina que “os países e as organizações internacionais devem rever e fortalecer os sistemas e serviços de informação em setores relacionados com o desenvolvimento sustentável nos planos local, provincial, nacional e internacional. Deve-se dar ênfase especial à transformação da informação existente em formas mais úteis para a tomada de decisões e em orientá-la para diferentes grupos de usuários. Devem-se estabelecer ou fortalecer mecanismos para converter as avaliações científicas e sócio-econômicas em informação adequada para o planejamento e a informação pública. Devem-se utilizar formatos eletrônicos e não-eletrônicos. Texto integral da Agenda 21 disponível em http://www6.cptec.inpe.br/mudancas_climaticas/pdfs/texto_agenda21.pdf, último acesso em 29/08/2009.

não dispõe da informação; quando a questão é manifestamente abusiva ou formulada de maneira demasiado geral e quando a pergunta diz respeito a documentos em fase de elaboração.

Vale registrar que a decisão de recusa de acesso deve ser sempre acompanhada dos motivos que a justificam e indicar as vias de recurso à disposição do interessado.

As autoridades públicas devem manter atualizadas as informações que possui e, para isso, deve elaborar listas, registros e arquivos acessíveis ao público. Ainda deve ser favorecida a utilização de bases de dados eletrônicas, incluindo relatórios sobre o estado do ambiente, legislação, planos e políticas nacionais e convenções internacionais.

Quanto à participação do público no processo de tomada de decisão, a Convenção assegura atividades específicas determinadas para a garantia da efetiva participação, determinando que a decisão final da autorização deve ter em conta o resultado da participação do público. O público deve ser informado desde o início do processo de tomada de decisão, levando-se em conta o tema, a natureza da decisão, a autoridade responsável e o procedimento previsto.

A Convenção tenta favorecer a participação do público, determinando que os prazos do processo decisório permitam a efetiva participação, bem como a participação pública no quadro da elaboração de políticas relativas ao ambiente, bem como das normas e da legislação suscetíveis de terem um impacto significativo no ambiente.

No que tange ao acesso à justiça no domínio do ambiente, há previsão para a regulação de litígios relacionados com atos ou omissões de particulares ou autoridades públicas que infrinjam as disposições legislativas ambientais nacionais. Ainda, está garantido o acesso à justiça no caso de uma violação do procedimento de participação previsto pela Comunidade.

Igualmente, o público poderá recorrer à justiça em condições adequadas no quadro da legislação nacional quando considerar que foi lesado nos seus direitos em matéria de acesso à informação – pedido de informação ignorado, recusado abusivamente ou fornecido de modo insuficiente.

6 VANTAGENS E RESTRIÇÕES POLÍTICAS PARA A ADOÇÃO DA AAE

A maioria dos estudos sobre o processo de AAE acaba por enfatizar as razões para sua implementação. Todavia, é também necessária uma abordagem crítica para que possa constantemente buscar o aprimoramento desse importante instrumento de política pública.

As principais restrições à utilização da avaliação ambiental estratégica estão ligadas às áreas técnica e política. Inicialmente cabe dizer que a limitada experiência do processo de AAE não permite uma avaliação sistemática de sua implementação, razão pela qual a abordagem que se segue se dará de forma preliminar.

Como relata Paulo César Gonçalves Egler⁴¹, o NEPA foi ainda um importante exemplo de legislação cujo objetivo foi o de estimular a integração entre as diferentes instituições ambientais com ações diretas ou indiretas no ambiente. Esse é um interessante aspecto que merece destaque, em razão da segmentação das políticas existentes haver sido um dos primeiros problemas identificados na década de 60.

Contudo, ainda que esse fato tenha sido diagnosticado ao longo das quatro últimas décadas como uma questão prejudicial à efetiva implementação de políticas ambientais, até o momento não foi realizada nenhuma ação com o propósito de solucionar a questão da fragmentação das políticas, que encontra justificativas no fato do ambiente ser tratado como composto de separados e diversos recursos, meios e sistemas – por exemplo água, ar, solos e plantas.

É de se destacar que a AAE relaciona-se diretamente com outros instrumentos de gestão, sendo indissociável de uma política de desenvolvimento sustentável. Seus benefícios, somente tornam-se efetivos se a AAE for conduzida de modo integrado com outros mecanismos de decisão, daí a necessidade de se eliminar a fragmentação.

Entre os instrumentos cujo emprego deve se compatibilizar com o da AAE, situam-se os de promoção da sustentabilidade, como as estratégias nacionais de sustentabilidade, os programas nacionais de política ambiental, os planos operacionais de gestão ambiental, as Agendas 21. A integração das ações derivadas destes instrumentos permite tirar partido das sinergias decorrentes da importância e dos objetivos de cada um deles.

A AAE também relaciona-se com a avaliação de impacto ambiental. Essa associação é fundamental, vez que as duas provêm da mesma família de instrumentos de gestão ambiental e são complementares, na medida em que os projetos necessários para sua implementação sucedem aos planos e programas.

O grande benefício da AAE reside na capacidade de auxiliar a decisão a fazer escolhas estratégicas sobre as prioridades de desenvolvimento baseadas na utilização de recursos naturais e culturais, em contextos complexos e com objetivos frequentemente em conflito, num cenário de integração, a longo prazo e sustentável, como um facilitador da decisão.

A AAE não pode, e não deve, servir para avaliar os impactos de planos e programas com soluções já finalizadas. Enquanto a AAE continuar a ser entendida como um instrumento regulador de tipo AIA, de natureza reativa e burocrática, aplicando-se daquele mesmo modo a planos e programas, estará em desprezo seu enorme potencial de apoio a processos de sustentabilidade que a dimensão estratégica do instrumento possibilita.⁴²

⁴¹ EGLER, Paulo César Gonçalves. *Ob. cit.* p.11.

⁴² PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **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.º 10. Lisboa. Setembro de 2007, disponível em https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/188250/1/bol9%20e%2010_AAE.doc, último acesso em 25/08/2009.

Daí se conclui que a verdadeira medida do sucesso da AAE será sua capacidade de influenciar as decisões e não a confecção de relatórios volumosos ou bem ilustrados, como nas avaliações individuais de projeto.

7 ABORDAGEM SINTÉTICA DA AAE NO BRASIL

A legislação ambiental brasileira tem seus fundamentos estabelecidos na Constituição da República de 1988 e na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n.º 6.938/1981, não havendo nenhuma norma institucionalizada, em âmbito nacional, específica de AAE.

Em 1994, houve em São Paulo uma tentativa de se institucionalizar a AAE, em decorrência do reconhecimento das limitações do processo de AIA e em função da necessidade de se avaliar as consequências ambientais das políticas e programas setoriais. Em 29 de dezembro, o CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente editou a Resolução SMA-44, que criava a Comissão de Avaliação Ambiental Estratégica, subordinada ao Secretário Estadual de Meio Ambiente, com a atribuição de analisar a introdução da variável ambiental em PPP governamental de interesse público.

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

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

Segundo Ministério do Meio Ambiente, o estudo criticou o fato de a Resolução SMA-44/94 induzir a reprodução do modelo de AIA – em que a análise e aprovação dos EIAs era realizada pelo CONSEMA –, com o risco de se instituir um processo de licenciamento ambiental de PPPs ao invés de um novo processo de AAE⁴³.

Luis Enrique Sánchez afirma que é importante destacar a decisão do Tribunal de Contas da União – acórdão 464/2004 – que recomenda a adoção da AAE na elaboração

⁴³ O histórico até aqui delineado encontra-se descrito no Manual de Avaliação Ambiental Estratégica desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente. MMA. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002. p. 44 e ss.

do Plano Plurianual e no planejamento de políticas, planos e programas setoriais, que seria outro grande impulso para a expansão da AAE no Brasil⁴⁴.

Ainda é importante mencionar nesse processo o Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001⁴⁵, que dentre outros importantes avanços, determina um conteúdo mínimo para o plano diretor e estabeleceu normas para sua elaboração; condiciona o Plano Diretor como orientador da definição das diferentes áreas do município onde poderá incidir a utilização dos instrumentos por ele criados para que os municípios possam implantar uma política de desenvolvimento e de expansão urbana; institui diversos instrumentos de política urbana, vinculando-os ao plano diretor, e também estabelece normas para sua elaboração participativa – tratando, em capítulo específico, da gestão democrática da cidade, da participação da população na definição das políticas públicas.

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

Na prática, a experiência de utilização da AAE no Brasil ainda é incipiente e sua aplicação tem sido maior na elaboração de alguns estudos ambientais de projetos estruturantes⁴⁶, para avaliar impactos sinérgicos, cumulativos e estratégicos. São exemplos a AAE do projeto do gasoduto Bolívia-Brasil, executada por solicitação do BID e do Banco Mundial, aplicação da AAE para o Programa Rodoanel na Região Metropolitana de São Paulo; experiências recentes de aplicação da AAE para a avaliação de impactos cumulativos de múltiplos projetos de geração de energia hidrelétrica nas bacias hidrográficas dos rios Tocantins e Tibagi.⁴⁷

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

A necessidade de regulamentação legal da aplicação da AAE também é reconhecida pelo próprio Ministério do Meio Ambiente, que no Manual divulgado destaca que “para a instituição da AAE no País, é todo necessário criar uma base legal mínima que apoie e facilite sua implementação e que, pelo menos, determine: as responsabilidades dos órgãos e das instituições encarregadas da formulação de política e do planejamento; as instâncias e fontes de recurso para a realização dos estudos; as

⁴⁴ Sánchez relata que a decisão foi proferida após auditoria de natureza operacional e análise de aplicabilidade da AAE pelo Governo Federal. SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Ob. cit.* p.13.

⁴⁵ Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm, último acesso em 28 de julho de 2009.

⁴⁶ Termo sugerido pelo Manual do MMA, por ter sido utilizado no Estudo dos Eixos para designar intervenções que provocam alterações em cadeia numa dada situação – econômica, ambiental, social levando a um estágio superior de sua evolução. *Ob. cit.* p. 44.

⁴⁷ *Ibidem.* p. 45.

instâncias encarregadas da revisão do processo; o papel dos órgãos e instituições de meio ambiente; e os mecanismos de consulta aos grupos de interesse⁴⁸.

Vale destacar que atualmente tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 2.072/03, elaborado pelo deputado Fernando Gabeira⁴⁹, que pretende a institucionalização da AAE no âmbito federal. Por meio de alteração da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o projeto prevê a realização da AAE no processo de formulação de PPPs, definindo as regras básicas desse instrumento. De acordo com a proposta, os órgãos da administração pública direta e indireta responsáveis pela formulação de PPPs ficam obrigados a realizar a AAE dos PPPs que formular.

No Brasil a aplicação da AAE ganha força especialmente pelos esforços já realizados para colocar em prática o Programa de Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE. Como um dos principais objetivos do ZEE é o desenvolvimento de um processo de avaliação do uso do território que considere a integração dos domínios econômico, social e ambiental no processo de tomada de decisão. Assim percebe-se que a AAE pode apoiar-se nos subsídios técnicos do ZEE para facilitar o processo de definição de políticas adequadas para o desenvolvimento.

8 CONCLUSÕES

É possível constatar, pelo estudo realizado, que a verificação das consequências ambientais, no âmbito da AIA, tem sido insuficiente para conter os efeitos indiretos do projeto analisado, vez que ocorre num momento em que a possibilidade de apostar e escolher entre diferentes alternativas de desenvolvimento é muito limitada.

Como já dito, o processo de AAE pode se tornar um importante instrumento para solucionar as limitações do processo de AIA e, mais ainda, para efetivamente implementar a sustentabilidade no processo de desenvolvimento. Além disso, caminha para se tornar uma útil ferramenta de integração de políticas, planos e programas dos diversos órgãos das Administrações que, por vezes, são formulados de maneira conflitante e implementados de forma fragmentada⁵⁰.

⁴⁸ Ibidem. p.68.

⁴⁹ GABEIRA, Fernando. Projeto de Lei. Altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Câmara dos Deputados, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/166730.pdf>, último acesso em 27 de agosto de 2009.

⁵⁰ Para Canotilho, a adoção de políticas e ações públicas devem ter como base a eficácia, eficiência e efetividade dos processos avaliativos, o que só é obtido pela adoção de visões integrativas, refletindo a necessidade de uma “avaliação integrada de impacto ambiental incidente não apenas sobre projectos públicos ou privados isoladamente considerados, mas sobre os próprios planos”. Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**, in Revista do CEDOUA. Ano 2.01. p.12

Assim, a avaliação ambiental estratégica pode contribuir para que decisões públicas e privadas sejam mais compatíveis com as necessidades de um futuro comum sustentável. Daí se conclui que há uma urgente necessidade de mudança nos paradigmas das políticas de planejamento, que deve requer que o ambiente seja pensado a partir de uma perspectiva ampla.

Na linha de raciocínio desenvolvida neste trabalho, percebe-se que adoção da avaliação ambiental estratégica vai ao encontro dos interesses da sustentabilidade que tanto necessita de definição de políticas mais adequadas para o desenvolvimento, tanto em nível global, regional ou local.

Há que se identificar ainda o duplo objetivo da AAE, qual seja, identificar antecipadamente as consequências dos PPPs a fim de evitar, atenuar ou compensar impactos adversos e influenciar diretamente o desenho de novos PPPs que levem em conta os impactos socioambientais e contribuam para o desenvolvimento sustentável, ajudando a formular as opções estratégicas.

Dessa formar é possível perceber três grandes desafios para disseminação e sucesso do processo de AAE: 1) promover e ajudar a compreender os desafios da sustentabilidade; 2) encorajar a vontade política no sentido da integração das questões de ambiente e sustentabilidade na tomada de decisão e 3) mudar mentalidades e criar uma cultura estratégica na tomada de decisão.

Como a AAE agrega as políticas públicas ambientais, num espaço de democracia participativa, otimizando os mandamentos constitucionais fundamentais de proteção ao meio ambiente, favorecendo a sua aplicabilidade. O Estado tem que cumprir os fins constitucionalmente determinados, organizando-se racional e eficazmente para tal. Nessa toada, a adoção da Avaliação Ambiental Estratégica justifica-se pelo papel que pode vir a desempenhar na promoção da sustentabilidade. Se a sustentabilidade é um desiderato, um imperativo e uma prática a ser realizada, mediante a integração das dimensões ambiental, social e econômica no processo de tomada de decisão, a Avaliação Ambiental Estratégica apresenta-se no seu papel decisivo de instrumento da integração.

Não há como a sociedade imprimir eficácia, mediante a sua participação, na elaboração do Estudo de Impacto Ambiental se não se dispõe de uma ferramenta como a gestão ambiental integrada, que implica a Avaliação Ambiental Estratégica.

Portanto, não há dúvidas de que a AAE pode ser encarada como grande concretizadora do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A concretização dos direitos fundamentais a partir de políticas públicas infraconstitucionais, passam, inicialmente, pela análise da compatibilidade entre tais políticas e o sistema constitucional de proteção aos direitos fundamentais.

Por fim, cumpre ressaltar que a avaliação ambiental estratégica deve ser usada na formulação e desenvolvimento de planos e programas e não para submissão desses planos ao processo AAE. Como ensina Luis Enrique Sánchez⁵¹, é preciso encontrar

⁵¹ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Ob.cit.* p.17

meios que facilitem a institucionalização da AAE, mas com bastante cuidado para que ela não se transforme em mais um obstáculo burocrático a ser exercido pelos tomadores de decisão, evitando que se constitua num processo lento, repleto de formalidades procedimentais e com pouco conteúdo substantivo, o que seria incompatível com a modernos tempos de governo.

É nessa perspectiva que a AAE, como um instrumento de planejamento e suporte à tomada de decisão de natureza estratégica, pode exercer as funções de facilitadora de atitudes diferenciadas quanto ao futuro, contribuindo para processos mais eficientes de governança e indicando opções para o reordenamento das atuais bases de avaliação ambiental e decisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Alaor Caffé e JR. Arlindo Philippi. **Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental**. Manole. Barueri: 2005.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- ANTUNES, Tiago. **O Ambiente entre o Direito e a Técnica**. Associação Acadêmica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa: 2003.
- BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira* in: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL, Constituição da República Portuguesa de 1976, disponível em www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao, último acesso em 28 de agosto de 2009.
- BRITO, António José dos Santos Lopes de. **A Protecção do Ambiente e os Planos Regionais de Ordenamento do Território**. Almedina. Coimbra: 1997.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**, in Revista do CEDOUA. Ano 2.01.
- DAC, Guideline and Reference Series. **Applying Strategic Environmental Assessment. Good Practice Guidance for Development Co-operation**. OECD Publishing. 2006.
- Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, disponível em <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>, último acesso em 31/08/2009.
- EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica**. Disponível em <http://ftp.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias11/12paulo.pdf>, acesso em 17/03/2009.
- EMERIQUE, Lílian M. Balmant. **Direito fundamental como oposição política**. Curitiba: Juruá, 2006.
- GABEIRA, Fernando. Projeto de Lei. Altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Câmara dos Deputados, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/166730.pdf>, último acesso em 27 de agosto de 2009.
- GARCIA, Maria da Glória Ferreira. **O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente**. Almedina. Coimbra: 2007.

_____ **Apontamentos críticos ao Anteprojecto de Lei de Bases do Ordenamento do Território** in Revista Jurídica da Associação Acadêmica de Direito da Universidade de Lisboa, n.º 22.

_____ **Arguição à tese de doutoramento do mestre Luís Colaço Antunes com o título «O Procedimento Administrativo de Impacto Ambiental» apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra** in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol.XXXIX,1998, pp.839-849.

GOMES, Carla Amado. **Textos diversos de Direito do Ambiente e Matérias Relacionadas**. Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa: 2008.

GOMEZ OREA, Domingo. **Evaluación Ambiental Estratégica: un instrumento para integrar el Medio Ambiente en la Elaboración de Planes y Programas**. Mundi-Prensa. 2007.

GUEDES, Ana Cláudia. **Avaliação Ambiental Estratégica: Fundamentos regulatórios constitucionais e princípios. Duas experiências europeias**. Coimbra: 2008.

LIMA - Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente. **Avaliação Ambiental Estratégica para o Setor de Petróleo e Gás Natural no Sul da Bahia**. Estudo elaborado pelo LIMA do COPPE/UFRJ, sob a coordenação geral do Prof. Emílio Lèbre La Rovere, a pedido das empresas El Paso, Petrobrás, Queiroz Galvão, Ipiranga e Petroserv. Disponível em: http://plantaelima.coppe.ufrj.br/aae_relatoriofinal, último acesso em 17 de setembro de 2009.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Malheiros. São Paulo: 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

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

MIRANDA, João. SILVA, Vasco Pereira da. **Verde Código - Legislação de Direito do Ambiente**. Almedina. Coimbra: 2004.

MORATO LEITE, José Rubens. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

NOOTEBOOM, Sibout. **Impact Assessment and Project Appraisal**. Volume 18, number 2, June 2000, pages151–160, Beech Tree Publishing, 10 Watford Close, Guildford, Surrey, UK., disponível em <http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/beechn/14615517/v18n2/s7.pdf?expires=1237894221&id=49612509&titleid=896&acname=Univ.of+Lisbon&checksum=F2DB5207C420ABE4524049C17B263909>, último acesso em 28 de agosto de 2009.

ODUM, Eugene P. **Fundamentos de Ecologia**. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa: 2004.

PARTIDÁRIO, Mária do Rosário and CLARK, Ryan. (Eds), **Perspectives on Strategic Environmental Assessment**, CRC / Lewis Publishers, New York, 2000.

_____ e JESUS, Júlia de. **Avaliação do Impacte Ambiental**. Lisboa: CEPGA – Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente, 1994.

_____ **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.º 10. Lisboa. Setembro de 2007, disponível em https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/188250/1/bol19%20e%2010_AAE.doc, último acesso em 25/08/2009.

_____ *Elements of an SEA framework – improving the added-value of SEA*. **Environmental Impact Assessment Review**. New York, v.20, n.6, 2000.

_____ **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica**. Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora: 2007.

_____ **Os requisitos do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho**. Boletim APAI – Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes, n.º 9. Lisboa. Setembro de 2007, disponível em https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/188250/1/bol19%20e%2010_AAE.doc, último acesso em 25/08/2009.

PORTUGAL, Constituição da República Federativa do Brasil, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm, último acesso em 28 de agosto de 2009.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação Ambiental Estratégica e sua Aplicação no Brasil**. p. 3, disponível em <http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>, último acesso em 29/09/09.

SILVA, Vasco Pereira da. **Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente**. Coimbra. Almedina: 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003.

THERIVEL, Riki. *Strategic Environmental Assessment in Action*. Earthscan, London: 2004.