

ATUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE: O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

Taciana Marconatto Damo Cervi¹

Sumário: Considerações iniciais – 1 A atuação do Estado para o meio ambiente ecologicamente equilibrado – 2 O estudo prévio de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental na legislação em vigor – 2.1 Natureza jurídica do estudo de impacto ambiental e competência legislativa – 2.2 Requisitos do estudo de impacto ambiental – 2.2.1 Fases de elaboração das diretrizes e atividades técnicas – 2.2.2 Relatório de impacto ambiental e audiência pública – 3 A realidade entre a proteção jurídica do meio ambiente e o desenvolvimento – Considerações finais – Obras consultadas

Resumo: O desenvolvimento econômico e social influenciou sensivelmente os mecanismos da natureza culminando em uma crise ambiental de repercussões sérias no tocante à qualidade de vida e do próprio meio ambiente. Os anseios da sociedade pela tutela jurídica do meio ambiente foram incorporados pela Constituição Federal de 1988 que reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disponibilizando instrumentos jurídicos de defesa ambiental e estabelecendo diferentes esferas de responsabilização para os infratores da norma ambiental. A pesquisa em tela, aborda a tutela administrativa do meio ambiente enfatizando a importância do estudo prévio de impacto ambiental e seu respectivo relatório, identificados como instrumentos importantes de manutenção do meio ambiente sadio.

Palavras-chaves: Direito Administrativo. Meio Ambiente. Estudo Prévio de Impacto Ambiental

Abstract: The economic and social development influenced the mechanisms of nature culminating in a

¹ Mestre em Direito. Professora do Curso de Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, professora do Curso de Direito da Fundação Educacional Machado de Assis. Pesquisadora.

environment crisis of serious backwashes to life quality and environment. Society cravings of wariness and care with nature were assumed for Federal Constitution of 1988 that recognised law of environment, disposing legal instruments of defense and establishing different levels of punishment to environment law infringement. The research accosts environment administrative tutelage emphasizing the importance of environment impact prior study and its report, both equate that important device of wholesome environment maintenance.

Key-words: Administrative Law. Environment Impact Prior Study

Considerações iniciais

O homem sempre buscou na natureza as ferramentas necessárias para o desenvolvimento da sociedade, e as intervenções humanas no meio ambiente revelaram-se marcantes. Inicialmente, buscou garantir a sobrevivência, mas, posteriormente, utilizou-se da natureza como meio de reafirmar seu domínio sobre as demais espécies, usando da biodiversidade para auferir condições mais cômodas em sua vida.

Decorrido longo período de intensa degradação ambiental, em meados do séc. XX, despertaram-se iniciativas de conscientização da importância da preservação do meio ambiente, o que repercutiu no conteúdo da lei. No Brasil, constituiu-se um sistema complexo de proteção ao meio ambiente, que compreende os esforços conjugados dos três poderes, a disponibilização de instrumentos legais protetivos e três esferas de tutela do meio ambiente, quais sejam: a esfera civil, penal e administrativa.

A pesquisa aqui demonstrada tem seu foco na tutela administrativa com a demonstração do estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório, identificados como instrumentos importantes para a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com isso, o trabalho pretende contribuir para a discussão da proteção ambiental no âmbito das atribuições do Estado Democrático de Direito, averiguando a necessidade de contribuição dos atores sociais por meio de uma intervenção ativa das comunidades locais, bem como a descentralização das funções do Estado permitindo a participação efetiva dos Estados membros e Municípios na gestão do meio ambiente.

1 A atuação do Estado para o meio ambiente ecologicamente equilibrado

A busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado capaz de proporcionar vida saudável no planeta emergiu como um sinal de reorientação para a humanidade. No intuito de buscar alternativas de remediação e minoração dos efeitos destrutivos sobre a natureza, a comunidade internacional, através da Organização das Nações Unidas – ONU – iniciou a construção de parâmetros ecológicos destinados a nortear um modo ideal de conviver com a natureza.

Esta trajetória se iniciou com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada em 10 de dezembro de 1948. Fruto das transformações mundiais ocorridas no segundo pós-guerra, a Declaração projetou, em dimensão internacional, um enfoque específico dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente, baseando-se no espírito de que os direitos e a dignidade do homem constituem expoentes da justiça, da paz e da liberdade.

A partir deste marco histórico, o direito de viver em um meio ambiente sadio tem sido um conteúdo corrente no pensamento do homem, sendo reivindicado pelos setores da população preocupados com o futuro do planeta e com a qualidade de vida legada às futuras gerações.

Nesse sentido, a Carta Política brasileira de 1988 reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e indisponível. Seu art. 225 menciona que “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.” E para conferir efetividade a esse direito difuso,

a Constituição Federal ainda incorporou a chamada cláusula aberta que permite o ingresso de normas protetoras contidas nos tratados internacionais firmados pelo Brasil e que são imediatamente obrigatórias no território nacional.² O princípio encontra-se enunciado no parágrafo 2.º do artigo 5.º da Constituição Federal que dispõe sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, e inclui todos os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na esfera das relações internacionais.

Contudo, o mandamento constitucional impõe ao Estado a obrigatoriedade de políticas públicas previamente estabelecidas nos incisos do referido artigo, quais sejam, preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, preservar a integridade do patrimônio genético do País, definir os espaços territoriais protegidos, exigir a realização do estudo prévio de impacto ambiental, proteger a fauna e a flora vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica e, ainda, promover a educação ambiental, entre outros.

Frente a isso, a efetiva proteção do meio ambiente exige a conjugação de esforços dos três poderes: o Legislativo, dotando o país de instrumentos modernos e efetivos para a proteção do meio ambiente; o Executivo, criando aparelhamento administrativo suficiente para exigir o cumprimento das leis; e o Judiciário, como poder auxiliar adicional para os casos em que a sanção administrativa não tenha coerção suficiente para inibir o infrator.³

No tocante à criação de instrumentos legais, a Constituição Federal determina, em seu artigo 23, inciso VI, que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência concorrente para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Essa possibilidade decorre da concretização do denominado federalismo cooperativo⁴ refletido no parágrafo único do art. 23, que

² NALINI, Renato. Poder Judiciário. p. 287-305. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

³ FREIRE, William. *Direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Aide, 1998.

⁴ O federalismo clássico deu lugar, em sua evolução, a uma nova forma de relacionamento entre os níveis de governo, caminhando para novas formas de relações entre a União e os Estados-membros, quebrando a rigidez antiga que prevalecia nessas relações. Nessa nova forma de federalismo, sob a

prevê que uma lei complementar fixe normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando ao equilíbrio de desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.⁵

Em razão do fenômeno cooperativo que permite atuação comum, o Município poderá atuar aplicando a lei federal (Estudo de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto Ambiental, Licenciamento, etc.) em situações em que não haja lei de regulamentação municipal, ou mesmo, nem seja de interesse local. Trata-se de evitar que o meio ambiente seja prejudicado pela inércia ou demora do ente político ao qual seja cabível a atuação administrativa, permitindo, assim, uma atenção eficaz. Portanto, a competência para legislar sobre matéria ambiental é compatível com todos os entes da federação, e o próximo tópico busca melhor esclarecer a tutela administrativa do meio ambiente, abordando o estudo de impacto ambiental, instrumento administrativo eficaz para a manutenção do meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado.

2 O estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o relatório de impacto ambiental (RIMA) na legislação em vigor

O meio ambiente sadio participa do rol dos direitos fundamentais enquanto prerrogativa de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. Desta forma, compreende-se por direitos fundamentais aquelas situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo para garantir, em suma, a dignidade das pessoas, de modo que distante disso, o homem não se realiza, não convive ou até mesmo sobrevive⁶.

Percebido desta forma, o direito ao meio ambiente sadio adquire as características inerentes ao grupo dos direitos fundamentais identificados pelo autor supracitado como: historicidade que surge e evolui ao longo do tempo; inalienabilidade que é direito intransferível, inegociável, visto que é direito conferido

forma cooperativa, os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas, ao contrário, se unem para cada qual, dentro de suas atribuições, dar conta das necessidades dos administrados. MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

⁵ Id., *ibid.*

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

a todos de forma indisponível; imprescritibilidade que nunca deixa de ser exigível; e, ainda, irrenunciabilidade porque não há hipótese de renúncia a direito fundamental.

Nesse entendimento, o ordenamento jurídico brasileiro recepcionou e gerou inúmeras normas de proteção ambiental em suas diversas áreas. Tal normatização impôs obrigações específicas ao poder público, estabelecendo um sistema de competência aos entes federados, colocando à disposição instrumentos processuais específicos e estabelecendo a responsabilidade objetiva aos causadores de danos ambientais.

E a partir desse status é que se torna possível uma análise jurídica do instituto constitucional do EIA e do RIMA, configurados como requisitos para a obtenção do licenciamento de atividades que possam afetar negativamente o meio ambiente.

Com a devida oportunidade, a Lei 6.938/81 estabelece, em seu artigo 2.º, inciso I, que o meio ambiente deve ser considerado “como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”. Então percebemos que o interesse público residente no âmbito da proteção do meio ambiente se revela como uma reivindicação, um produto das necessidades da sociedade. Nesse sentido, o EIA é demonstrado como o “diagnóstico do risco ambiental”⁷, como forma de preservação do interesse público.

Assim, necessário se faz buscar o entendimento acerca dos termos utilizados na pesquisa ora desenvolvida. A expressão meio ambiente, de acordo com a Lei 6.938/81 é compreendida como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art.3º, inc. I).

Entretanto, a doutrina tem proposto a utilização do conceito “meio ambiente” sob três aspectos, de modo que Silva destaca a existência de um ambiente artificial, considerado como o espaço urbano construído; um ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, etc.; e de um ambiente natural ou físico, compreendido pela interação dos seres vivos e seu meio.⁸

⁷ MACHADO, *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 68.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

A partir dessa definição mais ampla, entendendo o caráter multifacetário do meio ambiente, verifica-se que o instituto do Estudo de Impacto Ambiental tem aplicabilidade em cada uma das partições definidas anteriormente. Em razão da afinidade da pesquisa associada da temática dos organismos geneticamente modificados, promoveremos especial atenção ao EIA relacionado ao meio ambiente natural, como observaremos a seguir.

Assim, retornando a definição dos conceitos da pesquisa, o impacto ambiental é conceituado pela Resolução n.º 1/86, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – em seu artigo 1.º, da seguinte forma:

Impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II – as atividades sociais e econômicas;
- III – a biota;
- IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V – a qualidade dos recursos ambientais.

A Resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, estabeleceu em seu artigo 1.º, inciso III, o conceito de impacto regional, que no entendimento de Antunes, “tem por finalidade definir os parâmetros para o licenciamento de atividades poluidoras que tenham características próprias”⁹. Vejamos o conceito de impacto regional definido pela Resolução: “É todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados”.

Em verdade, o impacto ambiental é resultado das atividades humanas sobre o meio ambiente e, desta forma, pode recair sobre ele de maneira positiva ou negativa, dependendo da qualidade da intervenção efetuada. Entretanto, interessa aqui analisar o tratamento dispensado em face dos impactos ambientais negativos oriundos de atividades poluidoras.

⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 230.

Verifica-se que a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento refere o impacto ambiental em seu princípio n.º 17, identificando que “A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso [negativo] significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente”.¹⁰

Assim, nota-se o EIA como um instituto constitucional amplamente difundido, de modo que as atividades desenvolvidas na sociedade devem acontecer no âmbito de cumprimento de tais regras, reconhecendo a consagração do instituto através de sua eficácia plena.

Passa-se, assim, à identificação da natureza jurídica e dá competência legislativa do referido estudo.

2.1 Natureza jurídica do EIA e competência legislativa

O EIA tem natureza de instituto constitucional e, de acordo com o artigo 9.º, inciso III da Lei n.º 6.938/81, constitui-se como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, no intuito de auferir “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. 2º)”.

Na qualidade de instrumento constitucional para a Política Nacional do Meio Ambiente, o EIA deve auxiliar, de acordo com suas possibilidades, na consecução plena dos objetivos fixados pela lei supra-referida.

No tocante à competência para estabelecer normas relativas ao EIA, observamos que, de acordo com o artigo 23, inciso VI da Constituição Federal, cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência concorrente

¹⁰ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Direito do consumidor e os organismos geneticamente modificados. *Revista de Direitos Difusos*: organismos geneticamente modificados II. São Paulo, v. 8, p. 1.011–56, ago. 2001. p. 1015.

de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Já de acordo com o artigo 24, inciso VI do mesmo diploma legal, a competência para legislar em matéria de proteção ao meio ambiente é devida à União, aos Estados e ao Distrito Federal, ficando reservado à União o estabelecimento de normas gerais, de acordo com a definição do parágrafo 1.º do mesmo dispositivo.

A análise dos enunciados denota a determinação legal relativa aos Estados e aos Municípios para observar as disposições fixadas em lei federal, o que não interfere na autonomia destes entes da federação¹¹. As normas são dispostas pela União de forma genérica, cabendo aos Estados e aos Municípios adaptarem-nas a suas peculiaridades. É o que Antunes nomeia como o eixo em torno do qual será construída a legislação dos diversos Estados-membros. Observando as normas federais, cada Estado pode estabelecer normas próprias de tutela ambiental, possibilitando a criação de sistemas de proteção do meio ambiente no âmbito estadual¹².

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul determina:

Art. 251 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido.

§ 1.º - Para assegurar a efetividade desse direito, o Estado desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente:

(...)

V – exigir estudo de impacto ambiental com alternativas de localização, para a operação de obras ou atividades públicas ou privadas que possam causar degradação ou transformação no meio ambiente, dando a esse estudo a indispensável publicidade.

Assim, destaca-se o entendimento de Mukai acerca da competência comum quando menciona o artigo 23 da Constituição Federal que determina a colaboração de todos os níveis de governo na defesa do meio ambiente e no combate à poluição.¹³

¹¹ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

¹² ANTUNES, op. cit.

¹³ MUKAI, op. cit.

A essa disposição, soma-se o artigo 30, inciso I e II da Carta Magna, que preconiza a competência suplementar dos Municípios para legislar sobre aspectos do interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, como forma de identificar o meio ambiente dentre as competências dos Municípios. Desta forma, os Municípios têm competência privativa para legislar sobre atribuições de seu “interesse local” para as quais não existam normas gerais da União e suplementares dos Estados, tendo, assim, competência plena¹⁴.

Retomando suas considerações sobre a hipótese da competência comum, o autor supracitado a considera como um efetivo instrumento de concretização do já referido federalismo cooperativo¹⁵ refletido no parágrafo único do art. 23, que prevê que uma lei complementar fixe normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando ao equilíbrio de desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.

Neste sentido, o Município poderá atuar aplicando a lei federal (EIA, RIMA, licenciamento, etc.) em situações que não haja lei de regulamentação municipal, ou nem seja de interesse local. Essa hipótese trata do “fenômeno cooperativo que permite atuação comum, paralela de um ente em relação ao outro”¹⁶.

O caso evidenciado permite evitar que o meio ambiente seja prejudicado pela inércia ou demora do ente político ao qual seja cabível a atuação administrativa, permitindo, assim, uma atenção eficaz.

Então, a competência para legislar sobre estudo de impacto ambiental é a mesma para legislar sobre meio ambiente. Todos os entes da Federação podem legislar para que os EIAs sejam válidos dentro da esfera administrativa do país.

Para tanto, é importante observar as fases que compõem o instituto do EIA identificadas como requisitos de validade, o que será verificado a seguir.

¹⁴ Id., *ibid.*

¹⁵ Id., *ibid.*

¹⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Instituições de direito ambiental*, São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 119.

2.2 Requisitos do EIA

Para que possa ser considerado válido, o EIA deve constituir-se do preenchimento de uma série de requisitos para que possa ser auferido ao final do processo o licenciamento ambiental da atividade. O desenvolvimento do EIA acontece basicamente em cinco fases: a primeira é a fase preliminar do planejamento da atividade, quando o proponente do projeto procura o Poder Público para obter diretrizes e instruções adicionais; a segunda fase é de atividades técnicas da equipe multidisciplinar, quando se realiza o EIA propriamente dito; a terceira fase corresponde à elaboração do RIMA, que traduz o trabalho das atividades técnicas; a quarta fase é a da apreciação do órgão competente que julgará a viabilidade do projeto; a quinta fase não diz respeito ao EIA, mas à sua execução a partir da Licença de Operação que autoriza o início da atividade licenciada com o acompanhamento do funcionamento dos equipamentos de controle de poluição.

Nesse entendimento, passa-se a analisar os requisitos constantes em cada uma das fases, elucidando a matéria a partir dos textos legais que orientam a disciplina.

2.2.1 Fases de elaboração das diretrizes e atividades técnicas

Enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o EIA visa aplicar os princípios e objetivos da Lei 6.938/81 para uma efetiva preservação da qualidade do meio ambiente. Para tanto, o EIA deve conter os requisitos de conteúdo ou os aspectos materiais que devem estar presentes nas Avaliações de Impactos Ambientais – AIA, que integram os EIAs. As regras que norteiam as AIAs estabelecem um conteúdo mínimo que deve ser observado pela equipe técnica responsável. Entretanto, nada impede que se avance na análise de pontos que não são formalmente exigidos pelas normas legais.

No tocante à implementação do EIA, a Lei n.º 6.938/81 atribuiu ao CONAMA a competência para exigir do EIA e do RIMA a fixação do modo e da forma de sua execução. Nesse sentido, buscamos os requisitos referentes ao tema no artigo 5.º da Resolução n.º 1 do CONAMA, de 23 de janeiro de 1986. Vejamos:

I – contemplar todas as alternativas tecnológicas e de

localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não-execução do projeto;

II – identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III – definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV – considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

O inciso primeiro se refere à escolha da melhor alternativa tecnológica para implementação da atividade, de forma que a equipe técnica deve analisar todas as possibilidades disponíveis. Embora a análise tecnológica acabe por considerar outros fatores envolvidos no projeto como, por exemplo, o fator econômico, a escolha deve ser norteada pela alternativa mais eficiente em termos de proteção ambiental¹⁷.

A hipótese de confrontação da atividade com a de não-execução do projeto se justifica pela comparação ecológica da região nos dois casos. Entretanto, Antunes destaca a necessidade de considerar a situação econômico-social da área de influência do projeto, pois, parafraseando o artigo 2.º da Lei 6.938/81, o autor refere que “é preciso lembrar que a legislação brasileira, em matéria ambiental, tem como um de seus objetivos (...) assegurar (...) condições de desenvolvimento socioeconômico”.¹⁸

Nesse caso, a opção pela inexecução do projeto deve ser aceita quando evidenciar impactos ambientais de grandes dimensões, sem a contrapartida do desenvolvimento socio-econômico correspondente. Aqui, resgatamos as noções do desenvolvimento sustentável, pois mesmo em face de algum impacto ambiental, a utilização dos recursos naturais é concebível, desde que possível sua utilização equilibrada. O meio ambiente não pode ser visto como algo intocável.

Quanto à avaliação dos impactos ambientais derivados da fase de implantação, evidenciam-se a curto prazo, sendo bastante visíveis e não constituindo problemática

¹⁷ ANTUNES, op. cit.

¹⁸ Id., *Ibid.*, p. 282.

para a análise científica. Por outro lado, os impactos constituídos na fase de operação do projeto são matéria bastante complexa da avaliação de impacto ambiental, pois as conseqüências demonstradas no meio ambiente muitas vezes são surpreendentes. Entretanto, a ciência disponibiliza de modelos matemáticos que buscam simular situações decorrentes da operacionalização do projeto.¹⁹

No tocante à área geográfica do projeto, o autor supra-referido menciona que o EIA visa demonstrar as possibilidades de dano regionais já que o ecossistema convive em um sistema de interação. Por esta razão, o inciso ressalta o referencial da bacia hidrográfica. Entretanto, para Machado, “a possibilidade de se registrarem impactos significativos é que vai definir a área de influência do projeto”²⁰.

A consideração dos planos e programas governamentais do inciso IV se refere à compatibilidade da atividade objeto do EIA com a destinação da área promovida pelo Poder Público. Assim, pode ocorrer que a região esteja planejada para ser uma área de residências, impedindo a implantação da atividade industrial.

Por sua vez, a fase de atividades técnicas compreende a demonstração de vários passos constantes no artigo 6.º da Resolução 1/86 do CONAMA. Em seus incisos, a referida Resolução determina o cumprimento do diagnóstico ambiental da área, a análise dos impactos ambientais do projeto e suas alternativas, a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, a elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos.

O diagnóstico ambiental da área busca definir, para fins de estudo, a área de influência do projeto, descrevendo e analisando os recursos ambientais e suas interações, de modo a demonstrar a situação ambiental da área antes da implantação da atividade. O diagnóstico ambiental deve considerar, conforme as alíneas do inciso I:

- a) o meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d’água, o regime hidrológico, as correntes

¹⁹ Id., *ibid.*

²⁰ MACHADO, op. cit., p. 136.

marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio socioeconômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

O segundo passo, demonstrado no inciso II, consiste na identificação dos impactos ambientais positivos e negativos do projeto e suas alternativas. Os impactos devem ser exibidos enquanto diretos e indiretos, imediatos, a médio e longo prazos, temporários e permanentes, bem como seu grau de reversibilidade. O inciso prevê, ainda, a elucidação das propriedades cumulativas e sinérgicas identificadas por Silva como a “associação de fatores que se coordenem para o resultado”²¹. Além disso, dispõe sobre a determinação dos ônus e benefícios sociais.

O próximo passo diz respeito à definição de medidas mitigadoras dos impactos negativos, constantes no inciso III, que consiste em evitar o impacto negativo ou procurar corrigi-lo, recuperando o meio ambiente.

Por fim, o inciso IV determina a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando fatores e parâmetros a serem considerados, no intuito de prever os acontecimentos ambientais decorrentes da execução do projeto e as condições e meios necessários ao manejo de seus efeitos.

2.2.2 RIMA e audiência pública

O RIMA é parte integrante do EIA, configurando-se no instrumento de publicização dos estudos acerca do impacto provocado por certa atividade no meio ambiente. Através do RIMA, a equipe multidisciplinar – composta por geólogos, físicos, biólogos, psicólogos, sociólogos, dentre outros, responsável pelo Estudo, emitirá parecer sobre a viabilidade do projeto, seu impacto no meio ambiente, as

²¹ SILVA, op. cit., p. 295.

alternativas possíveis, bem como a síntese das atividades técnicas desenvolvidas no Estudo.

De acordo com o princípio da informação ambiental,²² o RIMA tem a finalidade de tornar compreensível para a população o conteúdo do EIA. Para tanto, deve se utilizar de linguagem clara. Constitui-se em um resumo do EIA e deve conter, de forma simplificada, todas as informações referidas no Estudo.

Deve ser promovida ampla divulgação do RIMA, sendo admitido apenas o sigilo de natureza industrial, conforme o artigo 11 da Resolução n.º 1/86.

Ainda com base no parágrafo 2.º do dispositivo mencionado, o órgão competente – nacional, IBAMA estadual ou municipal que requisitar a realização do EIA e a apresentação do RIMA, deverá determinar prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados, promovendo ainda, se necessário, audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais, bem como para discussão do RIMA.

Em face da necessidade de audiência pública, esta será requisitada em três oportunidades: pelo órgão competente para a concessão da licença, pelo Ministério Público ou, ainda, por um número mínimo de cinquenta cidadãos.

Embora o órgão ambiental competente não seja obrigado a convocar a audiência pública, deve, de acordo com a Resolução n.º 9/87 do CONAMA, abrir prazo de 45 dias do recebimento do RIMA para que os interessados a solicitem, se acharem conveniente. Daí a possibilidade de solicitação de audiência pelo *parquet* ou pelo grupo de cidadãos.

Na hipótese de solicitação de audiência pública, o órgão licenciador deverá fixar por edital a data e o local para sua realização, devendo, ainda, promover comunicação escrita aos seus solicitadores.²³

²² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

²³ ANTUNES, op. cit.

Assim, a audiência pública é ato oficial de natureza consultiva. De acordo com o artigo 5.º da Resolução n.º 9/87, o RIMA, a ata da audiência e seus anexos servirão de base para análise e parecer do órgão licenciador com vistas à aprovação ou não do projeto.

Portanto, a audiência pública tem a função de trazer à discussão popular o levantamento proporcionado pelo EIA relativo aos impactos positivos e negativos promovidos no meio ambiente em face da implementação da atividade em discussão.

Da identificação da inocuidade advém o deferimento do pedido do empreendedor e o decorrente licenciamento ambiental da atividade. Face à identificação de impactos negativos sem a contrapartida do desenvolvimento socioeconômico, ou diante da incerteza científica relativa aos riscos oriundos da atividade, resta a opção da não execução do projeto fundada no princípio da precaução.

Nesse diapasão, o estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório demonstram-se como instrumentos importantes de manutenção do meio ambiente tutelado pela Carta Magna, o meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado.

3 A realidade entre a proteção jurídica ao meio ambiente e o desenvolvimento

Inobstante a Carta Política consagre de forma clara os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde, bem como indique a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a efetividade de tais pilares não é respeitada pelo Estado Democrático de Direito.

No panorama atual, Lassale confirmaria sua tese de que a Constituição não passa de uma folha de papel, bem como de que “a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país vigem e as constituições escritas não têm valor nem são duráveis, a não ser que expressem fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social (...)”.²⁴ Assim,

²⁴ LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 2. ed. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Tradução de Walter Stönnner. Rio de Janeiro: Líber Júrís, 1988, p. 49.

como menciona Bastos, se a Constituição escrita não corresponde aos fatores reais de poder, a Constituição real tanto para os governantes quanto para a própria consciência nacional, está de plano ameaçada.²⁵

Essa é efetivamente a realidade do Brasil. O país possui uma Constituição que, no tocante ao meio ambiente, buscou privilegiar os direitos fundamentais do homem, ignorando os fatores de poder. Entretanto, a relativa perda de protagonismo do Estado com relação ao mercado é, no entendimento de Santos, a razão que levou os países periféricos e semiperiféricos a assumir posição cada vez mais limitada, tendo que cumprir as determinações do capital financeiro e industrial transnacional, reconhecidamente estabelecida pelas organizações internacionais controladas pelos Estados centrais.²⁶

Embora as disposições legislativas correspondam aos diversos tópicos da problemática ambiental e sejam reconhecidamente revestidas de modernidade, não conseguem realizar-se em razão da supremacia conferida aos interesses econômicos e, por isso, é cada vez mais perceptível a distância existente entre a positivação e a efetivação dos direitos ambientais.

A conjuntura das relações definidas pela globalização busca reduzir o Direito à mera técnica de controle social, desvalorizando, assim, o papel prescritivo da ciência jurídica. Nesse sentido, a manifestação simbólica do Direito Ambiental na forma de legislação, declarações, instituições e decisões judiciais cria a falsa impressão de que existe ativa e completa assistência, bem como a prevenção ecológica conferida ao Estado.²⁷

Na verdade, o Direito estatal moderno enfrenta uma crise decorrente da redução histórica de sua autonomia e de sua eficácia à autonomia e eficácia do Estado. De

²⁵ Id., *ibid.*, prefácio.

²⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática.v. 1. *A crítica da razão indolente*; contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 155.

²⁷ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX. p. 11- 32. In: _____; VARELLA, Marcelo Dias (orgs.). *O novo em Direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

acordo com Borges, o que a crise do Direito revela é de que quando posto a serviço das exigências do Estado constitucional liberal e do capitalismo hegemônico, o Direito moderno torna-se reduzido a um Direito estatal científico, eliminando gradualmente a tensão inicial existente entre regulação e emancipação.²⁸

Esse também é o entendimento de Teubner, para quem o Direito, ao expandir e aprofundar a sua autoridade reguladora sobre a sociedade, torna-se prisioneiro da política e da economia, acabando por submeter a uma tensão excessiva a autoprodução dos seus elementos normativos. Tais disfunções redundam em uma ineficácia do Direito resultante da influência dos outros sistemas sociais.²⁹ Nesses termos, a pressão exercida pelos diversos setores da sociedade em razão dos fatores reais de poder conseguiu emprestar à Carta Magna e à legislação infraconstitucional a natureza de uma simples folha de papel.

Diante disso, Borges menciona a dificuldade de implementação do Direito Ambiental e mesmo a dificuldade em pautar a própria produção teórica por uma ética voltada aos objetivos ecológicos compreendidos como fins das políticas públicas. O cenário decorrente dessa conjuntura é caracterizado pela violação dos preceitos fundamentais reconhecidos no país e que são ignorados diante do argumento do crescimento econômico.³⁰

Ao lado disso, soma-se a deficiência de recursos humanos nas instituições e a corrupção. O primeiro enseja uma atuação ineficiente das instituições responsáveis pela fiscalização do cumprimento da lei, permitindo a continuidade dos crimes ambientais face à impossibilidade de fazer-se presente nos diversos pontos de degradação ambiental. Por outro viés, a corrupção também é fator de agravamento do cenário de destruição da natureza porque sua prática reitera o valor da impunidade, autorizando a manutenção do sistema tal como se encontra. A prática da corrupção reveste-se no grande mal da sociedade contemporânea, pois ao contribuir para o crescimento da impunidade no meio político e nas instituições, em certa medida revela-se como algo possível e permitido também para o cidadão em suas atividades cotidianas.

²⁸ Id., *ibid.*

²⁹ TEUBNER apud SANTOS, *op. cit.*, p. 159.

³⁰ BORGES, *op. cit.*

O contexto vislumbrado apresenta perspectiva de mudanças no nascimento de uma nova mentalidade coletiva, um novo paradigma de realização da ciência e da sociedade através da conscientização e sensibilização ambiental. É algo que nasce e é cultivado na família, tem continuidade na escola e encontra respaldo na sociedade, que corrobora iniciativas positivas para o meio ambiente através do exemplo conferido pelas instituições públicas, e também através da implementação de políticas públicas e de fiscalização do cumprimento da legislação.

A difusão do ambientalismo e a idéia de desenvolvimento sustentável têm a pretensão de fazer coabitar valores opostos para a preservação de recursos de um mundo que é finito. No plano local, a consciência ambiental compete com as prioridades sociais e econômicas, e a consciência civil e preservacionista da população é ainda embrionária, porém existem iniciativas que pretendem despertar o interesse da população por problemas ambientais globais que devem ser anteriormente tratados no âmbito local. É o caso das Agendas 21, estaduais e locais, que devem estar em conformidade com a Agenda Nacional, esta partida de um consenso mundial consagrado na Cúpula da Terra³¹. Por meio da fixação de prioridades comunitárias, torna-se possível formar consensos mínimos sobre aspectos restritos, contribuindo para o equilíbrio do meio ambiente global.

Nesse sentido, percebe-se que a capacitação e o fortalecimento das comunidades vêm ao encontro do desenvolvimento sustentável, pois atualmente o Estado é incapaz de enfrentar a diversidade de necessidades locais. Para isso, cumpre destacar o papel das universidades em promover o desenvolvimento local, propiciando a educação ambiental em todas as faculdades e departamentos, ressaltando, ainda, que a universidade dispõe de considerável potencial humano apto a assessorar e implementar projetos de desenvolvimento local, apoiando, também, as iniciativas da sociedade civil manifestada pelo trabalho de organizações não-governamentais e da iniciativas privadas que desenvolvem trabalhos de base.³²

³¹ A Cúpula da Terra ou Rio-92 foi a maior reunião já realizada para discutir a questão ambiental. Fez história ao chamar a atenção de todo o mundo para uma questão nova na época: a compreensão de que os problemas ambientais do planeta estão intimamente ligados às condições econômicas e à justiça social.

³² SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel, 1993, p. 39. (Cidade aberta).

Contudo, a busca da governança introduziu o fortalecimento do poder local e os processos de descentralização com a valorização dos movimentos comunitários e da promoção do associativismo. Para Camargo, trata-se de uma parceria entre governo e sociedade no intuito de absorver novas formas de gestão e participação, inaugurando, também, uma nova forma de relacionamento entre o público e o privado, tendo como ponto de apoio o Estado e contando, ainda, com a disseminação de organizações civis (associações, ONGs, movimentos comunitários) infiltradas em todos os lugares, importantes para o fortalecimento do poder local através do processo de empoderamento. Portanto, a mudança é efetivamente possível, desde que focada em objetivos restritos bem como em resultados e atuação espacial definidos.³³

Assim, esse novo âmbito de tomada de decisão pró-meio ambiente evidencia uma preocupação verdadeira por reverter os processos de destruição da natureza, refletindo uma visão holística das relações entre o homem e o meio onde vive. Somente a partir do desenvolvimento de ações locais favoráveis ao meio ambiente é que os problemas ambientais globais poderão ser revertidos.

No entendimento de Morin, é essencial realizar a ligação entre atos individuais suscetíveis de conferir poderes ao indivíduo; é preciso ajudar os cidadãos a descobrirem o sentimento de que podem infletir o curso da sua própria vida, mudando, ao mesmo tempo, a política de sua comunidade em nível local e do governo em nível nacional.³⁴

Portanto, a cooperação do Estado na formulação de políticas públicas e o fornecimento de instrumentos à sociedade para a defesa do meio ambiente é garantia de plena participação de indivíduos que, conscientes de seu papel na condução do desenvolvimento, podem demonstrar os rumos que a sociedade deve seguir, privilegiando valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a saúde e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

³³ CAMARGO, Aspásia. Governança. P. 307-21. In: TRIGUEIRO, André. Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

³⁴ MORIN, Edgar. *Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar*. Traduzido por Paula Yone Strob. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. (Idéias Sustentáveis).

Considerações finais

O cenário de degradação ambiental é incontestável e carece de medidas urgentes para que a crise refletida nos mais diversos setores sociais possa ser revertida. Para que a mudança se processe, é necessária a adoção de um conjunto de medidas, que inclui a mundialização das políticas, a eficiência social do Estado e o crescimento da participação comunitária.

No que se refere à mundialização das políticas, menciona-se a urgência da evolução de uma era de conflitos para outra de cooperação. Nessa nova era, as medidas locais implementadas segundo a vocação de cada país demonstrarão que podem contribuir para o equilíbrio do meio ambiente global.

Outro aspecto da mudança diz respeito ao fortalecimento do Estado enquanto instituição e sua eficiência na formulação de políticas ambiciosas e de incidência incisiva sobre o social, fornecendo serviços públicos elementares e de qualidade como saneamento, eletricidade, água potável e educação. Neste particular, a política social deve ser facilitada pela participação crescente dos Estados e Municípios, descentralizando as funções com responsabilidades e recursos para os níveis mais próximos da cidadania e distante das oligarquias que retêm a descentralização em favor de seus próprios interesses.

O processo deve ainda respeitar a participação comunitária, pois uma intervenção ativa das comunidades locais cria condições propícias para que os objetivos básicos de descentralização sejam cumpridos. Além disso, a realidade exige a responsabilidade de todos os atores sociais: comunidades religiosas, sindicatos, universidades, associações, ONGs, todos capazes de trazer idéias, recursos humanos e financeiros. A perspectiva revela diversos atores com experiências diferentes e linguagens diversas.

Outra questão relevante está relacionada à transparência. O cenário demonstra a generalização das práticas de corrupção e a sensação de impunidade diante das evidências. Além de implicar um crime ético, considerado pela subtração de recursos das políticas e programas destinados aos setores desfavorecidos da sociedade, a

corrupção apresenta elevados custos para as economias lesadas e intoleráveis conseqüências morais. Um Estado forte não pode permitir que seu projeto de gestão social seja contaminado pela corrupção, devendo primar pela transparência.

Portanto, as transformações pelas quais tem de passar o Estado para atender às exigências da contemporaneidade são múltiplas e, também, se apresentam no tocante à gestão do meio ambiente. Um Estado forte e um Poder Executivo bem aparelhado são fundamentais para a aplicação da lei e o enfrentamento da impunidade, entretanto não bastam para reverter o atual quadro de uso predatório dos recursos naturais. Tão importante quanto reduzir o passivo ambiental deve ser a promoção do uso sustentável dos recursos naturais. É preciso garantir a sustentabilidade do desenvolvimento e a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que pode ser alcançado com a observação dos institutos constitucionais, tais como o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório.

Obras consultadas

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX. p. 11- 32. In: _____; VARELLA, Marcelo Dias (orgs.). *O novo em Direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CAMARGO, Aspásia. Governança. P. 307-21. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Direito do consumidor e os organismos geneticamente modificados. *Revista de direitos difusos: organismos geneticamente modificados II*. São Paulo, v. 8, p. 1.011–56, ago. 2001.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FREIRE, William. *Direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Aide, 1998.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 2. ed. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Tradução de Walter Stönnner. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1988.

MACHADO, *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MORIN, Edgar. *Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar*. Traduzido por Paula Yone Strob. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. (Idéias Sustentáveis).

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

NALINI, Renato. Poder Judiciário. p. 287-305. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Instituições de direito ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel, 1993, p. 39. (Cidade aberta).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.