

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 13 | n. 1 | janeiro/abril 2022 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **Avaliação e controle de impactos ambientais: triagem e escopo**

### *Assessment and control of environmental impacts: screening and scoping*

**Ricardo Cavalcante Barroso\***

Universidade Tabosa de Oliveira (Caruaru-PE, Brasil)

rbarro@bol.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-7329-8034>

Recebido: 20/02/2020

Aprovado: 18/12/2021

Received: 02/20/2020

Approved: 12/18/2021

### **Resumo**

A avaliação e o controle de impactos no Brasil se constituem de instrumentos fundamentais para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, valor e bem essencial para a manutenção da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Nessa perspectiva, o momento da tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental de empreendimentos capazes de proporcionar significativos impactos ao meio ambiente demanda constante aprimoramento no sentido de tornar cada mais apropriada, completa e holística a gestão do meio ambiente. Com esse propósito, o estudo foca atenção nas etapas de triagem (screening) e escopo (scoping), destacando as suas relevâncias para proporcionar uma abordagem compreensiva dos impactos de modo mais inclusiva e capaz de antecipar os riscos da atividade

Como citar este artigo/*How to cite this article*: BARROSO, Ricardo Cavalcante. Avaliação e controle de impactos ambientais: triagem e escopo. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 209-242, jan./abr. 2022. doi: 10.7213/revdireconsoc.v13i1.26320

\* Professor de Direito Ambiental da Universidade Tabosa de Oliveira - ASCES-UNITA (licenciado) (Caruaru-PE, Brasil). Doutor em Direito (Direito, Sociedade e Democracia) pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito Público pela UFPE/UNB (2006). Procurador Federal (AGU) desde 2003, onde atuou como Coordenador Nacional do Contencioso Judicial da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA (2004/2006). E-mail: rbarro@bol.com.br

impactante. Assim, a fase de definição dos estudos mais apropriados para a compreensão dos impactos de empreendimentos, ainda em sua fase de concepção (escopo) e a fase de definição da exigência do EIA/RIMA afiguram-se como etapa das mais relevantes para o atingimento dos objetivos legais impregnados à avaliação de impactos ambientais.

**Palavras-chave:** licenciamento ambiental; impactos; controle; escopo; triagem.

### **Abstract**

*The assessment and control of impacts in Brazil are fundamental instruments for the protection of the ecologically balanced environment, a value and an essential asset for maintaining the quality of life for present and future generations. In this perspective, the moment of decision making on the environmental feasibility of projects capable of providing significant impacts to the environment demands constant improvement in order to make the management of the environment more appropriate, complete and holistic. For this purpose, the study focuses attention on the stages of screening (screening) and scope (scoping), highlighting their relevance to provide a comprehensive approach to impacts in a more inclusive way and capable of anticipate the risks of the impacting activity. Thus, the definition phase of the most appropriate studies for understanding the impacts of undertakings, still in their conception phase (scope) and the definition phase of the EIA / RIMA requirement appear to be one of the most relevant stages for achieving the legal objectives embedded in the assessment of environmental impacts.*

**Keywords:** environmental licensing; impacts; control; scope; screening.

### **Sumário**

1. Percepção dos riscos e surgimento do controle de impactos ambientais. 2. Breve esboço normativo sobre a avaliação e o controle de impactos ambientais no Brasil. 3. Licenciamento ambiental como processo decisório e suas etapas. 4. Importância das etapas de triagem (*screening*) e escopo (*scoping*). 5. Conclusão. Referências.

---

## **1. Percepção dos riscos e surgimento do controle de impactos ambientais**

O licenciamento ambiental como forma de controle de impactos ambientais surge como resposta a um contexto histórico que assistiu ao crescimento do desenvolvimento econômico e industrial. O crescimento industrial que marcou o século XX trouxe consigo catástrofes e desastres ecológicos que provocaram uma reação mundial importante para controlar e tratar as atividades humanas produtoras de significativos impactos para o ambiente.

Nota-se que a evolução do controle de impactos ambientais ao redor do mundo é marcada pelo prestígio à capacidade técnico-científica de prever, controlar e tratar riscos ambientais, com ênfase no alcance do desenvolvimento econômico.

A sociedade moderna, industrial, ficou marcada como produtora de riscos incalculáveis e incontroláveis, com ameaça para a própria sobrevivência humana, em que pese viva sob uma áurea de certeza e previsibilidade científicas, que tem cada vez menos condições de responder aos perigos vigentes.

Neste ponto, parte-se da premissa, com Ulrich Beck, de que a sociedade moderna está imersa em macroperigos globais, sob o manto de uma cientificidade que seria supostamente capaz de prevêê-los e tratá-los, quando, em realidade, mais se confirma que a racionalidade científica tem sido incapaz de prever e tratar os perigos sociais e ambientais a que está sujeita a sociedade em âmbito global, cite-se como exemplo casos de danos nucleares, químicos e genéticos (BECK, 1998, p.7-8).

Esse modelo de relacionamento homem-natureza ficou refletido em acontecimentos desastrosos que marcaram a humanidade.

Podemos citar como exemplos de desastres que demonstram o dilema entre crescimento econômico e proteção do meio ambiente, o denominado Mal de Minamata<sup>1</sup>, ocorrido no Japão, em 1956, em que pescadores da Baía de Minamata passaram a sofrer da doença que causava paralisia e óbito. As mortes foram causadas pela poluição produzida pela Indústria de fertilizantes denominada Chisso Corporation que contaminou o mar com o despejo de toneladas de mercúrio.

Essas catástrofes, de um lado, exprimem o lado mais obscuro e nefasto do desenvolvimento econômico desconectado com a proteção ambiental, mas, de outro lado, proporciona a criação de regras e normas para regulamentar essas atividades e prevenir riscos.

No plano internacional, podem-se constatar reações da sociedade mundial quanto aos riscos e desastres ocorridos. No ensejo dessas preocupações, foi criado em 1968 o denominado Clube de Roma, centro de pesquisa e atividades, de inovação e iniciativa, que congrega políticos, cientistas, economistas, empresários, industriais e servidores públicos

---

<sup>1</sup> Embora 1956 seja o ano oficial de surgimento do Mal de Minamata, em 1953, começaram a aparecer os peixes boiando na Baía e ao mesmo tempo começaram a surgir os estranhos sintomas dos gatos da região. Segundo o governo local houve 2.271 pessoas registradas como portadoras da doença de Minamata e até o final de Março de 2011 foram confirmadas 1.739 pessoas falecidas (JICA, 2012).

preocupados em pensar os principais problemas globais. Os membros do Clube de Roma então encomendaram um estudo a um grupo de cientistas sobre a situação da crise ambiental mundial. O trabalho foi denominado Limites do Crescimento, também conhecido como Relatório Meadows e foi publicado em 1972 (LEUZINGER; CUREAU, 2008, p.8-9).

O estudo concluiu que o sistema econômico global entraria em colapso em menos de 100 anos, em virtude da perda de recursos naturais não-renováveis e do colapso do setor industrial em razão do aumento de preço da matéria-prima e da diminuição do capital de investimento. Os resultados do relatório Meadows causaram grande divergência e calorosos debates entre países ricos e pobres, na medida em que preconizava o crescimento zero como solução para o problema (LEUZINGER; CUREAU, 2008, p.9).

Na Alemanha, na década de 1970, há registros da utilização do princípio da precaução (Vorsorgeprinzip) para prevenir a poluição do ar proveniente do desflorestamento (LORENZETTI, 2010, p.75).

Outro evento histórico coerente com o momento vivido no plano mundial, foi a realização, em 1972, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, que ocorreu em Estocolmo, na Suécia, da qual participaram 1.200 delegados de 114 Estados. Nessa importante conferência internacional foi gerada a Declaração de Estocolmo na qual, pela primeira vez, foi declarado formalmente o direito ao meio ambiente como direito fundamental e seu caráter intergeracional (BRASIL, 1972).<sup>2</sup>

Dois pontos, ainda, da Declaração de Estocolmo merecem destaque pela aderência a esta pesquisa: o primeiro, diz respeito ao considerando número 7 da Declaração pela ênfase dada à necessidade de integração de cidadãos, comunidades, empresas e instituições para que participem de forma equitativa no esforço comum de alcance da meta estabelecida para a defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras e para manutenção da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo; segundo, o princípio 19 do mesmo documento que exalta a essencialidade dos meios de comunicação de massa para contribuir para a melhoria do meio ambiente humano, para que difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-

---

<sup>2</sup> Princípio 1: "O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras." (BRASIL, 1972).

lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos (BRASIL, 1972).

Apesar de todos esses esforços, após a Conferência de Estocolmo ainda foram registrados eventos catastróficos que demonstraram a imperiosa necessidade de ajuste na relação do homem com o ambiente na gestão de riscos.

## **2. Breve esboço normativo sobre a avaliação e o controle de impactos ambientais no Brasil**

Após a Conferência de Estocolmo de 1972, no Brasil, é editada a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), que representou verdadeiro marco jurídico para o direito ambiental (MACHADO, 2014, p.59; MILARÉ, 2013, p.251), ao ponto de se poder suscitar que a existência de um verdadeiro direito ambiental somente surgiu efetivamente no Brasil<sup>3</sup> após a edição dessa importante lei que, além de trazer diretrizes e princípios fundamentais, conceituou o meio ambiente em sua acepção holística (art.3º, I), estabeleceu o regime da responsabilidade civil objetiva, além de ter previsto instrumentos da política ambiental brasileira no art.9º, dentre eles o licenciamento ambiental e a avaliação de impactos ambientais.

A lei nº 6.938, por sua vez, previu, ainda, no art.8º, a figura do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA atribuindo-lhe a competência para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Em seu art.2º, X, é destaque a previsão dentre os princípios norteadores da política em matéria de meio ambiente a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

O art.4º, V Lei 6.938/81 preconiza, ainda, a divulgação de informações ambientais e formação de consciência pública e o art.9º contempla, ainda, a criação do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA, Relatório de qualidade ambiental e garantia do acesso às informações ambientais (Art.9º. VII e XI lei 6.938/81). O art.10, §1º da Lei nº 6.938/81 prevê, por sua vez, a determinação da publicação em jornal oficial do Estado, periódico local ou regional de grande circulação ou em

---

<sup>3</sup> Neste sentido: (BENJAMIN, 2002).

meio eletrônico de comunicação os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão.

A Resolução nº 01/86 mencionada explica e distingue que o EIA é estudo de impacto ambiental, o qual compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises técnicas e de laboratório, ao passo que o RIMA é o relatório de impacto ambiental-RIMA, que é englobado pelo EIA, e se constitui no esclarecimento de forma objetiva das vantagens e consequências ambientais do empreendimento, explicitadas em linguagem acessível. O RIMA é a conclusão do EIA. O art.9º, parágrafo único da Resolução traz importante previsão no sentido de que o RIMA seja apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão, contendo informações traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação. Ou seja, denota-se clara preocupação da legislação com a informação ao público e sua efetiva compreensão dos efeitos do projeto proposto. Instrumento capacitador da participação na gestão do interesse coletivo e fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Outra previsão relevante é aquela contida no artigo 11 da Resolução ao determinar que o RIMA será acessível ao público e que será aberto prazo para recebimento de comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados, sem prejuízo da realização de audiência pública para informação e discussão sobre o projeto.<sup>4</sup>

Desse modo, percebemos, então, tanto o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu relatório, o EIA/RIMA, como o licenciamento ambiental consistem em uns dos principais instrumentos da política nacional do meio ambiente, verdadeiras corporificações legais dos princípios da prevenção e da precaução, sendo que o EIA/RIMA pode ser conceituado como o conjunto de análises e estudos realizados por uma equipe técnica multidisciplinar,

---

<sup>4</sup> No mesmo sentido, observamos no âmbito do Estado de Pernambuco, a previsão procedimental constante dos artigos 13 e 14 da Instrução Normativa nº 01/2008-CPRH e do sítio de internet na agência estadual de meio ambiente (CPRH), na qual está contida a denominada fase de comentários, caracterizada pelas manifestações apresentadas pelo público em geral sobre assuntos pertinentes à ação proposta (empreendimento, atividade) objeto da AIA, cujo conhecimento começa a ser deflagrado a partir da publicidade do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. A participação na fase de comentários é assegurada ao público em geral, independentemente de sua nacionalidade, pelas associações que tenham ou não finalidade ambiental, por sindicatos, universidades, Ministério Público, pelo próprio empreendedor. Os comentários deverão ser apresentados por escrito e protocolados no Órgão Ambiental no prazo de 10 dias após a realização da audiência pública. (CPRH).

formada e mantida a cargo e custo do empreendedor, que se dedicará à análise dos impactos ambientais diretos e indiretos do empreendimento que se pretende instalar ou ampliar, sendo que esses estudos visarão subsidiar a decisão técnica do órgão ambiental competente no âmbito do licenciamento ambiental sobre a viabilidade ambiental, ou não, de um empreendimento potencialmente causador de significativa degradação ambiental.

A Resolução CONAMA n.º 006, de 24 de janeiro de 1986 (BRASIL, 1986b), tratou, por sua vez, da publicação de pedidos de licenciamento em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão e aprova os novos modelos para publicação de licenças em periódicos e jornais, o que reforça o relacionamento da tutela ambiental com a transparência e participação social.

Por outro lado, embora trate com maior ênfase de empreendimento do setor elétrico, a Resolução CONAMA n.º 06/86 é relevante para o presente estudo na parte em que alude, em seu anexo, ao Plano Básico Ambiental – PBA que, embora não venha mencionado na Resolução n.º 237/97 que tratou especificamente no licenciamento ambiental, é documento de especial relevância para concretização das orientações do EIA/RIMA e para a efetivação das medidas mitigadoras e compensatórias do licenciamento ambiental. Nele, inclusive, estão inseridos os programas ou planos de comunicação social e de educação ambiental do empreendimento.

O caderno de licenciamento ambiental do Ministério do Meio Ambiente define o PBA como documento que deverá apresentar um detalhamento de todos os programas e projetos ambientais previstos, ou seja, aqueles provenientes do EIA/RIMA, bem como os considerados pertinentes pelo órgão licenciador. Constitui-se em um dos documentos-base para a obtenção da Licença de Instalação-LI. Embora tenha sido concebido para empreendimentos do setor de energia, alguns órgãos tem solicitado a apresentação do PBA para os diversos tipos de empreendimentos (BRASIL, 2009).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Digno de nota, ainda, é a definição de PBA oferecida pelo documento de instrução de projeto para elaboração do plano básico ambiental para emissão da licença de instalação oferecido pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo: “documento composto pelo detalhamento dos programas socioambientais propostos no estudo ambiental prévio, e pelo atendimento e/ou encaminhamento das demais exigências e recomendações do órgão ambiental fixadas na Licença Ambiental Prévia - LP. Sua elaboração deve considerar os princípios da Política Ambiental do DER/SP e os procedimentos gerais do SGA e é parte integrante do documento necessário à solicitação da Licença Ambiental de Instalação – LI de empreendimentos rodoviários;” (SÃO PAULO, 2007).

Marco normativo notável, ainda, é a Resolução CONAMA nº 09/1987 (BRASIL, 1987) que regulamentou a audiência pública no licenciamento ambiental com finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Dispõe a Resolução CONAMA 09/1987 que a audiência pública, um dos mais relevantes instrumentos de participação no licenciamento ambiental que grandes empreendimentos, pode ser requerida por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Em caso de requerimento, pelo menos uma audiência deve ser realizada pelo órgão de meio ambiente, sem prejuízo de que, assim entendendo, possa realizar mais audiências, a depender da área impactada e das comunidades abrangidas<sup>6</sup>.

Merece registro ainda a previsão constante da Resolução que o agente licenciador, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública, fato que demonstra a necessidade de uso de meios de comunicação para ampliar o espectro de alcance das informações emanadas do licenciamento e que torna mais provável o conhecimento da comunidade afetada.<sup>7</sup>

Registre-se, por sua vez, a preocupação de que a audiência seja realizada em local acessível aos interessados.

Por fim, o art.5º da Resolução determina que a ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto, o que traduz a clara intenção de propiciar o ingresso efetivo das contribuições das comunidades afetadas na própria tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento.

Em 1988 foi promulgada a Constituição Federal que inaugura novo patamar e paradigma jurídico da tutela do meio ambiente<sup>8</sup>, com diretos

---

<sup>6</sup> Neste sentido, dispõe o art.2º, §5º da Resolução que em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

<sup>7</sup> É preciso citar, ainda, que o art.2º, §2º da Resolução CONAMA nº 09 dispõe que após esse prazo de 45 dias, a convocação da audiência será feita pelo órgão licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local. Mais uma vez, alusão aos meios de comunicação de massa.

<sup>8</sup> Em razão de se tratar de base normativa superior e guarda características especiais e profundas para compreensão do sistema de tutela ambiental brasileiro, voltar-se-á à análise do texto constitucional no tópico subsequente.

reflexos na conformação do instituto do exercício do poder de polícia em matéria ambiental, notadamente no licenciamento ambiental. Por isso, trataremos dela em tópico específico.

No Estado de Pernambuco, evidenciamos o art.215 da Constituição Estadual<sup>9</sup> no qual é prevista a audiência pública nos casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Ainda no quesito participação e informação, a Constituição estadual estabelece o compromisso do Poder Público em assegurar participação comunitária no trato de questões ambientais e proporcionará meios para a formação da consciência ecológica da população (art.207) e a integração de representantes não-governamentais no Conselho Estadual de Meio Ambiente, órgão colegiado e deliberativo, encarregado da definição da Política Estadual de Meio Ambiente (art.208). Destaca-se, ainda, a referência à educação ambiental a todos os níveis de ensino, de maneira integrada e multidisciplinar, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (art.209, X).

Importante mencionar a Resolução CONAMA nº 237, 19 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997) que, no período de 1997 a 2011, foi o principal instrumento normativo regulador do licenciamento ambiental até o advento da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011 que passou a regular a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

É que no período aludido, o legislador complementar ainda não havia se desincumbido de atender ao comando contido no art.23, parágrafo único da Constituição que determinava a edição de lei complementar para regular a atuação dos entes federativos no exercício da competência comum que envolve atuação em competência material, de agir, na defesa do meio ambiente, o que inclui o exercício do poder de polícia (ex. licenciamento ambiental).

Destaca-se da Resolução CONAMA nº 237 o mérito de haver conceituado alguns institutos<sup>10</sup>, fixou regras de repartição de competências,

---

<sup>9</sup> A Constituição do Estado de Pernambuco dedica-se à proteção do meio ambiente, de modo mais específico, no capítulo IV do Título VII dividido em 4 seções (artigos 204 a 221). (PERNAMBUCO, 1989).

<sup>10</sup> Art.1º, I conceitua o Licenciamento Ambiental: “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e

fixa procedimento para o licenciamento ambiental com expressa previsão para o momento da audiência pública (art.10, V), etapas das licenças, modificabilidade das licenças (art.19) e, no art.20, regra para exercício de competência licenciatória pelos entes federativos com especial ênfase para a existência de Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Por sua vez, a Agência Ambiental de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco (CPRH) editou a Instrução Normativa nº 01/2008-CPRH (CPRH, 2008) que dispõe sobre a audiência pública no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pela CPRH e adota como considerandos para essa iniciativa importantes referências à segurança da licença, transparência, uso de tecnologia para divulgação<sup>11</sup> e necessidade de aperfeiçoamento da participação social, elementos que reforçam a importância do aprimoramento da comunicação<sup>12</sup> para a realização de uma audiência pública que atenda aos comandos normativos que preconizam informação e participação no licenciamento, a partir da premissa de que esses elementos proporcionam segurança ao empreendimento e ao meio ambiente, sem descuidar da necessidade do uso de comunicação pela internet para expansão do debate.<sup>13</sup>

Ainda em Pernambuco, merece registro a previsão contida no art. 7º da Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010 (PERNAMBUCO, 2010) que, ao regular o licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, previu que a licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente

---

atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.”

<sup>11</sup> Importante a referência à realização de tele-audiências, conforme art.3º, parágrafo único: “Poderá a CPRH decidir pela realização de uma ou mais tele-audiências simultâneas, que obedecerá ao disposto na presente Instrução, bem como determinar que seja teletransmitida pela rede mundial de computadores”.

<sup>12</sup> Destaca-se, para efeito de análise da comunicação, a referência constante do art.5º, §3º da Instrução Normativa nº 01/2008-CPRH que impõe que a divulgação e convocação para a Audiência será publicada no Diário Oficial do Estado e em periódico regional ou local de grande circulação, além de ser divulgada no local e nas cidades vizinhas ao evento através das rádios comunitárias, ou outros meios de comunicação, contendo objetivo, data, horário e local do evento, indicação dos locais onde estará disponível o RIMA e o nome do empreendedor.

<sup>13</sup> No quesito comunicação social, podemos citar, ainda, recente Instrução Normativa editada pela CPRH (Instrução Normativa nº 003/2015) que dispõe sobre a utilização do aplicativo WhatsApp da CPRH, denominado ZAPCPRH, destinado ao compartilhamento de informações entre os servidores da Agência e o Núcleo de Comunicação Social e Educação Ambiental. A norma não parece ter a pretensão de servir como suporte de comunicação sobre impactos ambientais no âmbito do licenciamento ambiental, mas é, sem dúvida, inspiradora e inovadora iniciativa no campo da comunicação socioambiental. (CPRH, 2015c).

causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental- EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, aos quais se dará publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.<sup>14</sup>

No âmbito do acesso à informação, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a), que regula o direito fundamental de acesso a informações e assegura mecanismos de transparência ativa, quando o órgão público deve promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (art.8º), e de transparência passiva, quando o acesso à informação se dá por requerimento do interessado (art.10). Destaca-se, ainda, o dever dos órgãos públicos de divulgar informações através de sítios oficiais na rede mundial de computadores (internet) (art.8º, §2º) e a previsão contida no art.9º de que o acesso às informações será assegurado pela realização de audiências e consultas públicas, incentivo à participação popular ou outras formas de divulgação. Nítida disposição normativa aplicável a todos os órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo e demais órgãos do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Cortes de Contas e Ministério Público.

No tocante ao licenciamento ambiental, cumpre referir à Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011b), que, como dito, ocupou o lugar constitucional que lhe foi reservado e passou de detalhar por critérios próprios da repartição de competências em matéria ambiental, no que, tacitamente, neste ponto, revogou a Resolução CONAMA nº 237.

### **3. Licenciamento ambiental como processo decisório e suas etapas**

O presente tópico lança-se a partir da constatação de que licenciamento ambiental brasileiro é compreendido como instrumento complexo de análise da viabilidade ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais e que, portanto, é

---

<sup>14</sup> Registre-se que, no sítio de internet da agência estadual de meio ambiente (CPRH) consta a possibilidade de, a critério e por convocação do órgão ambiental, serem realizadas reuniões prévias, antecedendo as audiências públicas, onde prestará os esclarecimentos sobre a finalidade da mesma, procedimentos para participação, etc. AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (CPRH). Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/home/43034%3B52275%3B10%3B0%3B0.asp>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

fundamental que se proceda a uma análise descritiva e crítica do licenciamento ambiental, seu conceito, suas fases e as oportunidades de informação e participação popular em seu processo.

O licenciamento ambiental tem fundamento legal<sup>15</sup> e constitucional<sup>16</sup>. Interessa-nos agora compreender suas nuances e características centrais.

O licenciamento ambiental se constitui, segundo o art.1º da Resolução CONAMA nº 237/97, em um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Édis Milaré, por sua vez, define o licenciamento ambiental como uma ação típica e indelegável do Poder Executivo que se constitui em importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico (MILARÉ, 2013, p.777).

Talden Farias o define como o processo administrativo no decorrer ou ao final do qual a licença ambiental poderá ou não ser concedida e tem por objetivo o controle das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão ambiental competente com o intuito de defender o equilíbrio do meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida da coletividade (FARIAS, 2013, p. 26 e 28).

Sobre o aspecto do processo administrativo, adotamos a concepção que compreende o licenciamento ambiental como verdadeiro processo decisório<sup>17</sup> através do qual o Poder Público, valendo-se de seu poder de polícia, avalia e decide, com base em estudos ambientais realizados a cargo e custo do empreendedor, sobre a viabilidade ambiental do

---

<sup>15</sup> Art. 9º, IV da Lei nº 6.938/81 c/c art.17 do Decreto nº 99.274/90. Além da Resolução CONAMA nº 237/97 e Lei Complementar nº 140/2011.

<sup>16</sup> Art.225, caput, §1º, V e VII da Constituição Federal.

<sup>17</sup> O tema é controverso na doutrina: observamos posição que entende que o licenciamento ambiental é um serviço público, que o transforma em um devido processo administrativo (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2000, p.68). Há ainda os que o enquadram como procedimento administrativo, seguindo a literalidade do art.2º, I da Lei Complementar nº 140/2011 (MILARÉ, 2013, p.778).

empreendimento proposto. Como se percebe, o licenciamento ambiental não se resume a uma decisão sobre viabilidade ambiental, mas sim a um processo decisório. Esse fato decorre da opção pela compreensão do licenciamento ambiental não como um ato uno, mas como uma sequência de atos, de caráter complexo, dotado de litigiosidade própria, que envolve desde a participação de diversos agentes, inclusive o povo, como a análise de estudos técnicos, no que se amolda à percepção de um autêntico processo<sup>18</sup> decisório, que não se encerra em um ato apenas (a licença ou autorização) e que se protraí no tempo para além da emissão do documento autorizador, conforme previsto no art.19 da Resolução nº 237/97-CONAMA).

Não é o caso, no entanto, de se desenvolver grande batalha terminológica ao redor do tema. Celso Antônio Bandeira de Mello enfatiza que procedimento é a nomenclatura mais comum, embora aponte que a terminologia adequada é efetivamente processo, sendo o procedimento a realidade o ritual de cada processo (MELLO, 2003, p.443). Pensamos como Talden Farias que a complexidade, a litigiosidade e a necessidade de estabelecimento do contraditório e ampla defesa são marcas do licenciamento ambiental que o enquadram como processo administrativo (FARIAS, 2013, p.135-136).

Com efeito, podemos definir o licenciamento ambiental como o processo administrativo público e transparente no qual, após a produção dos estudos ambientais necessários, o Poder Público analisa e decide sobre a viabilidade ambiental de um empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental, de modo a compatibilizar o desempenho da atividade econômica ao dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Trata-se de processo, portanto, que precisa ser holístico e amplo para que toda a gama de impactos e efeitos possam ser mapeados, analisados, controlados, tratados e mitigados. Considerando que o licenciamento ambiental pretende compreender todas variáveis e riscos envolvidos no empreendimento para prevenir eventuais prejuízos ou danos que venham a ser provocados à coletividade e até às futuras gerações, ele é formatado em procedimento trifásico de emissão de licença. Segundo o art.8º da Resolução CONAMA nº 237/97, serão emitidas as seguintes licenças: a) Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do

---

<sup>18</sup> Processo é a relação jurídica vinculada, com o escopo de decisão, entre as partes e o Estado Juiz, ou entre o administrado e a Administração. (SILVA, 2009, p. 1098).

planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes<sup>19</sup> a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; b) Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; c) Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Como se observa, trata-se de um processo complexo, em etapas, cujas condições fixadas em cada fase devem ser cumpridas para que se possa seguir à etapa seguinte até a emissão da licença de operação, a partir de quando a plenitude dos impactos analisados passou a produzir seus efeitos.

O licenciamento ambiental, portanto, para estar apto à decisão sobre a viabilidade ambiental e, por conseguinte, a emitir as licenças mencionadas, precisa cumprir um procedimento estabelecido na Resolução CONAMA nº 237/97. Segundo o art.10 da Resolução, o procedimento do licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas<sup>20</sup>: a) definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; b) requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade; c) análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; d) solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente,

---

<sup>19</sup> Segundo Ribeiro, condicionantes são pressupostos para a viabilidade ambiental, resultantes de análise dos estudos ambientais que deveriam verificar os sistemas de controle necessários, as condições e restrições de ocupação de um território, em função da lei de uso e ocupação do solo e da capacidade de suporte dos sistemas ambientais existentes (RIBEIRO, 2015, p.19).

<sup>20</sup> Não percebemos uma clara distinção entre os termos “etapas” e “fases” do licenciamento, razão pela qual os adotamos aqui como sinônimos. Milaré trata os oito passos do art.10 da resolução como fases do licenciamento, apontando que após o parecer atestando a viabilidade do empreendimento e emissão da licença se desdobra em três subespécies (licença prévia, de instalação e de operação) (MILARÉ, 2013, p.780 e 786). Fiorillo adota posição que adota nomenclatura da resolução CONAMA nº 237/97 que define que o licenciamento é dividido em três etapas (licença prévia, de instalação e de operação) (FIORILLO, 2014, p.243). Talden também adota a nomenclatura etapas, sem distinção às fases do licenciamento (FARIAS, 2013, p.66 e 78).

integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; e) audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; f) solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; g) Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; h) deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Por sua vez, no Estado de Pernambuco, podemos constatar que o art.9º da Lei nº 14.249/2010 (PERNAMBUCO, 2010), quase que por simetria, apresenta procedimento bastante semelhante, o qual está dividido nas seguintes fases: a) apresentação de requerimento e formulários técnicos de licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, planos, projetos, e estudos ambientais, definidos pela Agência mediante Instrução Normativa; b) elaboração pela Agência, quando couber, dos Termos de Referência para a realização de estudos ambientais por parte do empreendedor; c) análise pela Agência dos documentos, planos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; d) solicitação de esclarecimentos e complementações pela Agência, em decorrência da análise dos documentos, planos, projetos e estudos ambientais apresentados, cujo não atendimento no prazo estipulado acarretará o arquivamento do requerimento; e) audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; f) solicitação de esclarecimentos e complementações pela Agência, decorrentes de audiências públicas, quando necessário, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; e) emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; f) deferimento ou indeferimento do pedido de licenciamento, dando-se a devida publicidade.

#### **4. Importância das etapas de triagem (*screening*) e escopo (*scoping*)**

São, assim, etapas subsequentes e fundamentais para a compreensão adequada dos impactos do empreendimento para habilitar o

órgão ambiental competente a tomar a decisão sobre a viabilidade ambiental, ou não, do empreendimento proposto.

Alberto Fonseca identifica 7 etapas sequenciais do processo de avaliação de impactos ambientais<sup>21</sup>: 1) proposta; 2) triagem; 3) escopo; 4) estudos; 5) análise; 6) decisão; e, 7) acompanhamento, embora registre ainda que diversos autores assinaram a existência de uma oitava etapa que permeia todas as sete etapas básicas: a participação pública (FONSECA, 2015, p.30).

Fonseca destaca que na fase de triagem, na qual se decide se a proposta de empreendimento deve ser submetida a uma avaliação de impacto ambiental, a participação pública é importante para auxiliar o órgão competente na melhor compreensão sobre os potenciais efeitos da proposta. No entanto, ressalta, no Brasil, a prática da participação pública nessa etapa é rara (FONSECA, 2015, p.32).

De igual modo, na etapa de escopo é fundamental a participação popular para identificar questões importantes que precisam ser avaliadas e que serão incorporadas no termo de referência do empreendimento (FONSECA, 2015, p.32).

Como se observa, inicialmente, é definido pelo órgão ambiental e o empreendedor quais os documentos, projetos e estudos ambientais devem ser executados e entregues pelo empreendedor para que se dê início ao processo de licenciamento. Nesta etapa, é definido o termo de referência<sup>22</sup> para os estudos ambientais que serão realizados pelo empreendedor e é definido, conseqüentemente, qual o tipo de estudo ambiental deve ser apresentado.

Segundo o Caderno de Licenciamento Ambiental do IBAMA o Termo de Referência é o instrumento orientador da elaboração de qualquer tipo de

---

<sup>21</sup> Embora Fonseca aluda a etapas da avaliação de impactos ambientais e não do licenciamento ambiental, no Brasil e para os propósitos desta pesquisa podemos abordar essas etapas também se aplicam ao licenciamento ambiental, porquanto para os empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental é exigido o EIA/RIMA no âmbito do licenciamento ambiental, de tal modo que, embora se trate de institutos diferentes, há importante sobreposição de ambos na análise de impactos em casos de empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto. Aliás, Fonseca destaca que, na imensa maioria, a avaliação de impactos ambientais – AIA é utilizada no Brasil para subsidiar avaliação de projetos submetidos a licenciamento ambiental. Afirma Fonseca que a Resolução CONAMA nº 01/86 tornou o licenciamento ambiental fortemente vinculado à AIA (FONSECA, 2015, p.36).

<sup>22</sup> Segundo a Resolução SMA nº 54, de 30 de novembro de 2004, do Estado de São Paulo, que dispõe sobre procedimentos para o licenciamento ambiental no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente, Termo de Referência se constitui no documento elaborado pela SMA/DAIA que estabelece os elementos mínimos necessários a serem abordados na elaboração de um EIA/RIMA, tendo como base o Plano de Trabalho, bem como as diversas manifestações apresentadas por representantes da sociedade civil organizada.

estudo ambiental (EIA/RIMA, Plano de Controle Ambiental - PCA, Relatório de Controle Ambiental - RCA, Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD, etc.). Deve ser elaborado criteriosamente, utilizando-se de todas as informações disponíveis sobre o empreendimento e sobre o local onde será implantado, bem como da legislação pertinente. Tem por objetivo estabelecer diretrizes, conteúdo e abrangência do estudo exigido do empreendedor (BRASIL, 2009).

Quanto à definição do estudo ambiental aplicável a cada empreendimento é preciso referir que alguns Estados, a exemplo de São Paulo, preveem a possibilidade apresentação de um consulta prévia por parte do empreendedor ao órgão ambiental, solicitando orientação quanto à definição do tipo de estudo ambiental adequado para análise da viabilidade ambiental de atividade ou empreendimento potencial ou efetivamente causador de impacto ao meio ambiente, acompanhado de informações que caracterizem seu porte, sua localização e os impactos esperados para sua implantação (Art.2º II da Resolução SMA nº 54, de 30 de novembro de 2004) (SÃO PAULO, 2004).

Então, havendo dúvida sobre qual o estudo ambiental adequado, o empreendedor apresentará uma consulta prévia ao órgão ambiental (art.6º da Resolução SMA nº 54, de 30 de novembro de 2004).

No mesmo sentido, observamos a previsão constante no art.8º, VI da Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010 (PERNAMBUCO, 2010) que disciplina o licenciamento no Estado de Pernambuco e contempla o instituto da consulta prévia (CP) como ato administrativo através do qual o órgão de gestão ambiental fornece as orientações iniciais para o empreendedor que pretende solicitar o licenciamento ambiental.

Definido o estudo, em se tratando de empreendimento de significativo impacto ambiental, caberá ao empreendedor apresentar plano de trabalho<sup>23</sup> para subsidiar a definição do termo de referência que norteará a elaboração do EIA/RIMA. Firme-se, de logo, que o EIA/RIMA é a espécie de avaliação de impacto ambiental dedicada à compreensão dos impactos ambientais de empreendimento potencialmente causador de significativa

---

<sup>23</sup> Art. 2º, V da Resolução SMA nº 54: "Plano de Trabalho: são a compilação e o diagnóstico simplificados de todas as variáveis que o empreendedor entenda como significativas na avaliação da viabilidade ambiental, com vistas à implantação de atividade ou empreendimento, e que servirão de suporte para a definição do Termo de Referência do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental-EIA/RIMA".

degradação, não se aplicando a empreendimentos, portanto, de impacto insignificante ou pequeno<sup>24</sup>.

Tratando-se de empreendimento de muito pequeno impacto<sup>25</sup>, caberá ao empreendedor apresentar Estudo Ambiental Simplificado – EAS, no âmbito do Estado de São Paulo (art.2º, III da Resolução SMA nº 54, de 30 de novembro de 2004).

Por sua vez, para os demais empreendimentos caberá ao empreendedor apresentar o Relatório Ambiental Preliminar – RAP<sup>26</sup>. No Estado de Pernambuco, há a indicação no art.7, § 1º da Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010 de que a agência ambiental, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os demais estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.<sup>27</sup>

Importante previsão constante da resolução paulista é aquela que dispõe que o órgão ambiental ouvirá o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, antes de definir o Termo de Referência, sempre que o Conselho assim avocar sua participação no plano de trabalho, em virtude da

---

<sup>24</sup> Art. 225, §1º, IV da Constituição Federal, art.3º da Resolução CONAMA nº 237/97 e Resolução CONAMA nº 01/86.

<sup>25</sup> Para empreendimentos identificados pela legislação mineira (Deliberação Normativa nº 74/2004) como de impacto não significativo foi criada a figura da Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF em substituição ao licenciamento ambiental. No caso da AAF deverá haver cadastro do empreendedor junto à Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável-SUPRAM acompanhado de termo de responsabilidade e assinado pelo titular do empreendimento e de Anotação de Responsabilidade Técnica ou equivalente do profissional (RIBEIRO, 2015, p.13).

<sup>26</sup> Art. 2º, IV da Resolução SMA nº 54: “Relatório Ambiental Preliminar-RAP: são os estudos técnicos e científicos elaborados por equipe multidisciplinar que, além de oferecer instrumentos para a análise da viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, destinam-se a avaliar sistematicamente as consequências das atividades ou empreendimentos considerados potencial ou efetivamente causadores de degradação do meio ambiente, em que são propostas medidas mitigadoras com vistas à sua implantação.”

<sup>27</sup> Na mesma linha do que consagra o art.3º, parágrafo único da Resolução CONAMA nº 237/97. Curt e Terence Trennepohl aludem a outros estudos como Relatório de Controle Ambiental – RCA para empreendimento em que não seja exigido o EIA/RIMA e Plano de Controle Ambiental – PCA, previsto para minimização de impactos na fase de licença prévia. Ambos tratados na Resolução CONAMA nº 010/90. A Resolução CONAMA nº 23/94 (para atividades de exploração e lavra de combustíveis líquidos e gás natural prevê: a)Relatório de Controle Ambiental – RCA, contendo descrição da atividade e seus riscos; b)Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA contendo plano de desenvolvimento da produção para a pesquisa pretendida; c)Relatório de Avaliação Ambiental – RAA contendo diagnóstico da área onde já se encontra o empreendimento; d)Projeto de Controle Ambiental – PCA contendo projeto executivo de minimização de impactos na fase de licença prévia para perfuração, licença prévia para pesquisa e licença de instalação. A resolução CONAMA nº 279/2001prevê o Relatório Ambiental Simplificado – RAS para atividade hidrelétrica e Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2007, p.24).

magnitude, significância e complexidade dos impactos do empreendimento ou atividade (item 4.1.3 do anexo I da Resolução SMA nº 54/2004).<sup>28</sup>

Trata-se de previsão importante porque abre o debate sobre o termo de referência que vai nortear a elaboração do EIA/RIMA, oportunidade adequada e prévia para que sejam incluídas abordagens e considerações relevantes que permitam a adequada análise da viabilidade ambiental do empreendimento. Ainda mais porque a composição do CONSEMA é plúrima, com participação de representantes da sociedade civil. O CONSEMA paulista é composto por 36 membros, sendo metade de seus representantes oriunda de órgãos governamentais e metade, da sociedade civil. Dentre os dezoito (18) conselheiros oriundos da sociedade civil, seis (6) são representantes das ONGs ambientalistas cadastradas na Secretaria do Meio Ambiente.<sup>29</sup>

Como se observa o termo de referência é documento técnico de fundamental importância, não apenas pelo momento prematuro em que é produzido, quanto pela essencialidade das abordagens técnicas e investigativas que nortearão a realização do EIA/RIMA.

Isto porque, percebe-se, é um estudo produzido no contexto do licenciamento ambiental, antes da decisão sobre viabilidade ambiental do empreendimento<sup>30</sup>, que permitirá à coletividade compreender e intervir na decisão que será tomada sobre o cabimento ou não da implantação e operação do empreendimento. Ou seja, oportunidade fundamental para evitar ou mitigar riscos e danos que podem afetar toda a qualidade de vida de determinada comunidade ou de futuras gerações, donde se extrai o quão fundamental é o EIA/RIMA e quão importante é o acesso público e envolvimento da comunidade na sua feitura e na sucessiva decisão sobre avaliação de impactos<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> No Estado de Pernambuco, observamos que a Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010, em seu art.9º, II, atribui a confecção do termo de referência apenas à agência estadual de meio ambiente.

<sup>29</sup> Informações obtidas junto ao site do CONSEMA. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/>>. Acesso em 02 jul.2017.

<sup>30</sup> O objetivo central do estudo de impacto ambiental é simples: evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. Decorre do princípio da consideração do meio ambiente na tomada de decisões e diz com a elementar obrigação de se levar em conta o fator ambiental em qualquer ação ou decisão — pública ou privada — que possa sobre ele causar qualquer efeito negativo. (BENJAMIN, 1993). No mesmo sentido, o princípio da integração adotado no direito europeu e que dispõe que uma política preventiva de proteção do ambiente implica uma ponderação prévia dos impactos ambientais de qualquer atividade humana antes da tomada de decisão (ARAGÃO, 2007, p.26-27).

<sup>31</sup> A constituição federal de 1988 inova ao, expressamente, o qualificativo “prévio” ao EIA, como estudo “prévio”, conforme art.225, §1º, IV.

Talvez por esse motivo é que as experiências ao redor do mundo destacam a necessidade de abertura dialógica quanto à definição dos estudos e das demais orientações técnicas que são importantes para o empreendimento e que constituem o termo de referência para o EIA/RIMA de determinado empreendimento ou atividade. Tudo na fase preliminar, prematura, o quanto antes.

Iniciativa relevante é a realização de audiência prévia sobre termos de referência para a elaboração dos estudos ambientais obrigatórios, em que seria possível o debate com comunidades afetadas e grupo de especialistas para aprimorar e adequar o conjunto de estudos obrigatórios mais apropriados para o empreendimento.<sup>32</sup>

Neste sentido, Zhouri, Laschefski e Paiva (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005), destacam o aspecto centralizador da definição da macropolítica que redundava na construção de grandes empreendimentos públicos, ao tempo em que diagnosticam que há uma participação limitada na elaboração dos termos de referência e no próprio EIA/RIMA. Não raras vezes, as comunidades afetadas somente vão tomar conhecimento dos detalhes do empreendimento na fase da audiência pública, após a elaboração do termo de referência e do EIA/RIMA. Assim, propõem os autores que os Termos de Referência sejam discutidos em público, sobretudo com as comunidades atingidas, a fim de que um plano de trabalho detalhado incorporasse as demandas dessas comunidades.<sup>33</sup>

O IBAMA através do guia prático de ficha de caracterização da atividade - FCA no âmbito do licenciamento ambiental federal-LAF, disponível em seu website na internet, faz referência às etapas de *screening* e *scoping* como etapas da avaliação de impacto ambiental, embora não haja qualquer detalhamento dessas atividades, nem tampouco qualquer alusão ao envolvimento público e da comunidade afetada nessa fase preliminar (IBAMA, 2014).

O *screening*, ou triagem, é associado à etapa de definição da competência do órgão licenciador. Na etapa do licenciamento dedicada à

---

<sup>32</sup> Essa iniciativa é incluída na abordagem feita por Klemens Laschefski como mecanismo de democratização do licenciamento ambiental em relação a comunidades afetadas. Segundo o autor, essa audiência prévia deveria discutir a própria viabilidade ambiental do empreendimento, ainda em sua fase de concepção (LASCHEFSKI, 2011, p. 49).

<sup>33</sup> Destacam, inclusive, os autores que essa experiência é vivenciada em outros países, como é o caso da legislação ambiental da Alemanha (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG, Artigo 5), na qual, embora não obrigatória, é recomendada uma consulta às ONGs ambientalistas e aos movimentos sociais, além dos órgãos públicos, na elaboração dos Termos de Referência para os grandes projetos (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005).

formulação do termo de referência é feita alusão ao *scoping*, no qual consta a existência de contribuições dos envolvidos, mas sem especificar quais envolvidos e de que forma se processa esse envolvimento<sup>34</sup>.

Aliás, em uma abordagem no plano internacional, pode-se fazer referência ao fato de que, em 2001, a Direção Geral do Ambiente da Comissão Europeia publicou o “Guia para o EIA: *scoping*”, que serve de instrumento para prover uma ajuda prática para aqueles que se envolvam com estágios de elaboração do EIA. O guia é resultado do aproveitamento de experiências na Europa e ao redor do mundo (EUROPEAN UNION, 2001).

Segundo o documento, durante o processo de elaboração do EIA, três documentos devem ser produzidos em estágios do seu processamento, são eles: triagem (*screening*), escopo (*scoping*), e revisão da declaração de impactos ambientais (*EIS review*).

A triagem (*screening*) é utilizada para subsidiar a decisão sobre se será exigido, ou não, o EIA para um projeto em particular.

Quanto a essa triagem, Luiz Sanchez, destaca alguns critérios básicos de enquadramento do projeto para saber se é exigível, ou não, o EIA/RIMA. Relata Sánchez os seguintes: a) listas positivas: listas para os quais é obrigatória a realização do EIA; b) listas negativas, que contempla projetos que são sabidamente de impactos pouco significativos ou projetos para os quais é conhecida a eficácia das medidas; c) critérios de corte: baseado no porte do empreendimento; d) localização do empreendimento em áreas sensíveis; e, e) recursos potencialmente afetados (como cavernas, áreas úmidas, etc.) (SÁNCHEZ, 2013, p.108-109).

No Brasil, adotamos um modelo que contempla listas positivas (art.2º da Resolução CONAMA nº 01/86<sup>35</sup>) e de análise de porte do empreendimento.

---

<sup>34</sup> Nem a Instrução Normativa nº 184, de 17 de julho de 2008, que regula o licenciamento ambiental federal traz qualquer alusão à participação pública na fase de triagem (*screening*) ou na fase de definição do escopo (*scoping*) dos estudos que serão realizados no EIA. (IBAMA, 2008).

<sup>35</sup> De caráter meramente exemplificativo. Neste sentido: MACHADO, 2014, p.273; MIRRA, 2008, p.58; BELTRÃO, 2007, p.37; MILARÉ, 2013, p.751; MARCHESAN et al, 2010, p.114; LEUZINGER; CUREAU, 2008, p.52; FIORILLO, 2014, p.250. Embora Milaré traga ao nosso conhecimento que há entendimento de autoria Yara Maria G. Gouvêa para quem a enumeração do art.2º da Resolução CONAMA nº 01 é exemplificativa para mais e para menos, de sorte que se pode exigir EIA de atividade nele não prevista, como também dispensar o EIA quando apesar de previsto no art.2º, seu impacto não for significativo (apud MILARÉ, 2013, p.753-754).

Por sua vez, o escopo (*scoping*)<sup>36</sup> é o processo de identificação do conteúdo e extensão da informação ambiental a ser submetida ao órgão ambiental competente ao abrigo do procedimento de EIA que norteará, inclusive, a definição do termo de referência para o empreendimento.

E a revisão da declaração de impactos ambientais (*EIS review*) é o processo de estabelecer se as declarações de impacto ambiental<sup>37</sup> são adequadas para a autoridade competente usá-las para informar a decisão sobre uma licença para o empreendimento. O objetivo da revisão é verificar se a informação ambiental disponível no EIA é adequada.

Dedicando maior atenção ao *scoping* pode-se dizer que ele é um estágio inicial no processo e é designado para garantir que o EIA proverá toda a informação relevante para identificar e tratar os impactos do projeto, em particular focando nos mais importantes impactos; expor as alternativas ao projeto; e, qualquer outro assunto relevante que possa ser incluído. E mais, as informações e fatos apresentados no *scoping* definem o escopo da informação ambiental necessária a ser submetida à autoridade ambiental e para os termos de referência para os estudos ambientais.

Aspecto que merece alusão diz respeito ao fato de que em todos os procedimentos de *scoping* adotado por países da União europeia envolvem alguma medida de consulta pública. É possível que a consulta seja ampliada para todas as partes interessadas e o público em geral, com inclusão da publicação de rascunho de relatórios de comentários e até audiências públicas. Em outros casos, a consulta é menos extensa e se concentra na busca das opiniões das autoridades ambientais relevantes de acordo com os requisitos do n.º 1 do artigo 6.º da Directiva 97/11 / CE (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 1997).

O guia europeu complementa que qualquer organização que esteja realizando o escopo deve prover medidas para que as partes interessadas:

---

<sup>36</sup> Segundo o guia, na maioria dos Estados-membros da União Européia, no entanto, nos quais o *scoping* tem sido introduzido desde a diretiva de 1997, tem sido adotado um procedimento não obrigatório. (EUROPEAN UNION, 2001).

<sup>37</sup> No direito norte-americano podemos encontrar uma diferenciação entre EIA (*enviromental impact assessment*) e o EIS (*enviromental impact statement*). De acordo com o glossário da regulamentação para implementar o procedimento do ato da política nacional do meio ambiente dos EUA, consta que o EIA significa um documento público conciso que serve para fornecer brevemente evidências suficientes para determinar se será necessário o preparo de uma declaração de impacto ambiental (EIS) ou se se trata de um caso sem impacto significativo. Já o EIS é uma declaração por escrito detalhada conforme exigida pela legislação (CEQ, 2005). Na Irlanda, percebemos Avaliação de Impacto Ambiental (denominada EIA) é um processo para antecipar os efeitos sobre o ambiente causado por um empreendimento. A declaração de impacto ambiental (EIS) é o documento produzido como resultado desse processo (IRELAND, 2002).

a) tenham informações suficientes sobre o projeto e a área que será afetada para permitir a identificação de possíveis impactos e possíveis alternativas; b) compreendam a legislação relevante e suas implicações para o projeto e estudos ambientais; c) compreendam o processo de tomada de decisão para que as questões que podem ser consideradas pelo tomador de decisão sejam levadas em consideração.

O procedimento de *scoping* envolve, ainda, além do diálogo com o público e organizações governamentais e não governamentais, uma visita ao local e seus arredores.

Além disso, a atividade de escopo do EIA deve ser flexível o suficiente para permitir novas questões que surjam durante o curso dos estudos ambientais, ou como resultado de mudanças no design ou através de consultas, possam ser incorporadas. É importante lembrar que a diretiva permite às autoridades competentes solicitar informações adicionais numa fase posterior do processo de EIA, mesmo se essa informação não foi solicitada por eles quando emitiram um escopo formal.

O que se pode observar dessa normatização europeia é que há um esforço de aprofundamento preliminar, na fase inicial de concepção do projeto, para incluir a participação da comunidade com capacidade de influir na própria viabilidade ambiental do projeto, suas alternativas e potencialidades.

No mesmo sentido, memorando do Conselho de Qualidade Ambiental (*Council on Environmental Quality*) dos Estados Unidos da América, em abril de 1981, lança o guia do *scoping* que traz como aspecto relevante justamente a abertura desse processo para o público e para as expectativas locais e estaduais (CEQ, 1981). Segundo o guia norte-americano, o *scoping* ajuda a garantir que os problemas reais sejam identificados prematuramente para que sejam adequadamente estudados, ao tempo em que permitem que as questões que não são preocupantes não tomem tempo e esforços. O *scoping* evita ainda refazimentos ou atrasos na elaboração do estudo por ter deixado passar uma questão relevante ou uma alternativa razoável.

Aspecto de especial relevância e que contradiz algumas críticas ao envolvimento público nesse tipo de estudo, é aquele que aponta que o *scoping* não cria um problema que já não exista<sup>38</sup>. Ele simplesmente garante

---

<sup>38</sup> Em referência a empreendimentos capazes de apresentar forte objeção do público, em que o debate público questiona a própria justificativa ou necessidade do projeto apresentado, Sánchez menciona que se questões desse calibre não forem resolvidas na etapa de *scoping*, então projetos controversos

que problemas que surgiriam de qualquer forma sejam identificados o mais cedo possível no processo.<sup>39</sup>

O *scoping* tem uma estrutura flexível e pode consistir em encontros, telefonemas, comentários escritos e outros meios. Além disso, tem uma função importante de identificar pessoas que já possuam um bom conhecimento do local ou uma proposta alternativa ou um estudo relevante que possa ser tornado viável. Isto pode economizar bastante tempo e dinheiro (CEQ, 1981).

No plano da prevenção de conflituosidade, o *scoping* pode proporcionar confiança pública na análise ambiental e, finalmente, no processo de tomada de decisão. Ademais, um processo de definição do escopo abrangente fornece alguma proteção contra subseqüentes ações judiciais (CEQ, 1981).

Em uma perspectiva mais operacional, é válido destacar alguns aspectos do passo a passo de um processo de escopo (*scoping*). Primeiro, é destacado que em fase preliminar ao envolvimento do público é fundamental que a agência reúna a maioria de partes afetadas<sup>40</sup> e apresente uma proposta coerente com uma lista inicial sugerida de questões ambientais e alternativas, podendo produzir o que é chamado de um pacote de informações, caso não exista um estudo preliminar que tenha sido feito.

Na seqüência, deve-se designar um tipo de processo de escopo para cada projeto. Ele deve ser flexível e adaptado às características do projeto e do público envolvido.

Outra etapa importante é a do aviso público. O guia indica inicialmente que a agência deve publicar que pretende realizar um estudo de impacto ambiental através de uma publicação em diário oficial, antes de iniciar o processo de escopo. Mas esse não é o único meio, além do que, nem todos consultam o diário oficial. Assim, o guia coloca então que outros meios são mais efetivos como jornais locais, rádio, TV, postar notícias em espaços públicos. O que importa é que a notícia efetivamente alcance o público afetado (CEQ, 1981).

---

simplesmente adiarão o debate para etapas posteriores do processo de avaliação de impactos ou o transferirão para os tribunais (SÁNCHEZ, 2013, p.175).

<sup>39</sup> E mais: o feedback do público e dos técnicos de agências engajados no processo relataram ao conselho de qualidade ambiental que o *scoping* aberto é uma das mudanças mais abrangentes da regulação da política ambiental norte-americana. Eles afirmam que o *scoping* pode ter um efeito positivo profundo na análise ambiental, no estudo de impacto ambiental e, por último, na tomada de decisão. *Ibidem*.

<sup>40</sup> Destacaremos a importância do uso dos meios de comunicação de massa para a varredura de *stakeholders* ou de partes interessadas, a partir da capacidade expansiva da mídia, se caráter identitário aliado ao seu poder de saliência dos fatos e acontecimentos por ela veiculados.

Em seguida, indica-se a necessidade de que seja realizada uma reunião pública, inclusive reuniões para facilitar as habilidades da comunidade ao debate sobre as questões ambientais tratadas.

Outra etapa é a avaliação dos comentários recebidos e o julgamento sobre o que se constituirá como questão relevante e o que não será considerado como relevante para o estudo. A decisão sobre o que deve estar contido no estudo é, em última instância, da agência estatal. Apesar disso, a agência já sabe quais as preocupações do público e pode avaliar se contempla aquela variável no estudo ou se prepara uma explicação sucinta e objetiva da razão pela qual não contemplou aquele aspecto no estudo (CEQ, 1981).

A agência ambiental não pode abdicar do seu papel e simplesmente repassar ao público o seu poder de decisão. Assim, um grupo de participantes em uma reunião não pode "votar" uma questão insignificante para que seja considerada um grande problema. Se uma certa questão for levantada e no julgamento profissional da agência acredita-se que não é significativo, o decisor deve explicar de forma clara e breve no EIA por que não considera aquele aspecto significativo (CEQ, 1981)

Esse esforço atende a reclamos daqueles que vivenciam o processo de disputa e debates sobre empreendimentos de significativo impacto ambiental, em que há queixa recorrente quanto ao adiamento do debate sobre o empreendimento para fase da audiência pública (pós-realização dos estudos ambientais e sem que tenha sido possível à comunidade interferir o macroplanejamento estatal, que é conduzido de modo extremamente centralizado, de tal forma que a decisão já está tomada) (LASCHEFSKI, 2011, p.49).<sup>41</sup>

A iniciativa conduzida pela União Europeia no tocante ao *scoping* e pelo guia de *scoping* dos Estados Unidos da América coincidem em grande medida com a proposta apresentada pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental – RBJA de criação de um documento técnico complementar ao EIA/RIMA que seria denominado Avaliação de Equidade Ambiental – AEA que contemplaria, entre outras diretrizes: a) a participação da sociedade civil deve começar na concepção do planejamento do projeto; b) deve haver

---

<sup>41</sup> Faz referência a documento elaborado pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental - RBJA, em conjunto com organizações não governamentais e movimentos sociais em que reivindicam seja criado um instrumento de avaliação complementar ao Estudo de Impacto Ambiental-EIA e que seria denominado de Avaliação de Equidade Ambiental – AEA, que visa a desconstrução da subalternidade dos atingidos, propiciando a reconstrução deles como sujeito aptos a participar do processo decisório no princípio da reciprocidade.

obrigatoriedade na realização de uma audiência prévia antes da realização do EIA/RIMA. Nela o projeto deverá ser publicamente apresentado e deverão ser colhidos dos grupos potencialmente atingidos os critérios que irão compor o termo de referência do EIA/RIMA; c) quaisquer alterações do projeto, assim como a formulação de condicionantes e medidas compensatórias devem ser submetidas ao escrutínio público, com monitoramento de novas questões não previstas; d) o Ministério Público deve participar da organização e realização das audiências públicas (LASCHEFSKI, 2011, p.55-56).<sup>42</sup>

No Brasil, ainda, é relevante destacar que o IBAMA, em estudo dedicado à avaliação de impactos ambientais e que aborda os mecanismos de participação social no EIA/RIMA, propõe aprimoramentos neste aspecto baseado em experiências vivenciadas em casos práticos. De destacar como proposição importante no sentido do aprimoramento da participação popular no licenciamento ambiental e na avaliação de impactos, a concepção de Grupo de Trabalho composto por representantes de todas as instituições interessadas no empreendimento a ser licenciado: órgãos da administração pública, especialmente aqueles que expedem licenças de implantação de atividades; instituições científicas e acadêmicas; entidades de classe; grupos sociais afetados; organizações não-governamentais (IBAMA, 1995).

Segundo o IBAMA, esse Grupo de Trabalho plúrimo teria atribuição de colaborar na elaboração de Termos de Referência para orientar a elaboração do EIA/RIMA ou documento técnico semelhante; orientação à equipe multidisciplinar na elaboração do Estudo Ambiental; análise dos resultados preliminares e finais do EIA/RIMA ou documento técnico semelhante; e acompanhamento da implementação do Programa de Acompanhamento e Monitoramento dos Impactos Ambientais constante do EIA/RIMA.

Iniciativa extremamente relevante. De um lado, antecipa a participação popular para o momento da definição das orientações técnicas para elaboração dos estudos ambientais (notadamente o EIA/RIMA), além de garantir oportunidade para que o órgão licenciador já fixe as diretrizes técnicas incorporando preocupações e variáveis absorvidas das contribuições apresentadas pelas populações afetadas e da comunidade acadêmica, tornando o termo mais completo e apto a compreender todos os impactos.

---

<sup>42</sup> Detalhadas aqui, neste ponto, apenas as diretrizes relacionadas com a atividade de scoping.

O documento apresenta ainda outra iniciativa consistente no Comitê de Assessoramento Técnico-Científico, grupo técnico de suporte ao órgão de meio ambiente, com a função de apoiar a elaboração de Termos de Referência para orientar a elaboração do EIA/RIMA ou documento técnico semelhante; a análise dos resultados preliminares e finais do EIA/RIMA ou de outro documento técnico semelhante e o monitoramento dos impactos ambientais do empreendimento licenciado. Trata-se de grupo, coordenado pelo órgão ambiental e composto por profissionais de diferentes áreas de conhecimento, organizados por tipologia de atividade econômica, com mandato por período pré-determinado. Sua estruturação pode ser viabilizada através de convênios ou cooperações técnicas entre o órgão licenciador e instituições de ensino e pesquisa e órgãos da administração pública ou de contratação direta de especialistas (IBAMA, 1995).

Sobre esse aspecto, é importante mencionar que o Banco Mundial estabelece para os empreendimentos que financia uma diretriz sobre estudo de impacto ambiental em que ele requer, para projetos que sejam de alto risco ou muito controversos, e que envolvam preocupações multidimensionais ou sérias de ordem ambiental, a constituição de um painel consultivo independente formado por especialistas ambientais reconhecidos internacionalmente para abordar todos os aspectos do projeto relevantes para a avaliação ambiental, no que atende à preocupação de uma abertura para o diálogo em momento apropriado para a avaliação apropriada de impactos (BANCO MUNDIAL, 2008, p.46).

Merece registro, ainda, a proposta de aprimoramento do licenciamento e da avaliação de impactos através da instituição do denominado Grupo de Assessoramento Popular, com a função de: a) auxiliar a equipe multidisciplinar, o Grupo de Trabalho e o Comitê na identificação empírica dos efeitos ambientais esperados do empreendimento e de medidas alternativas de prevenção/correção de efeitos negativos; b) auxiliar o órgão licenciador na análise do EIA/RIMA ou de outro documento técnico semelhante; c) servir de elo de ligação entre o empreendedor e o órgão de meio ambiente e as comunidades que representam, fazendo chegar até elas as informações e propostas inerentes ao processo de licenciamento ambiental; d) fiscalizar permanentemente os efeitos ambientais do empreendimento (IBAMA, 1995).

Cuida-se de grupo formado por representantes de organizações não governamentais interessadas e das comunidades a serem potencialmente

afetadas pelo empreendimento, em suas diferentes alternativas de localização.

Todas as iniciativas, como se percebe, vêm ao encontro de aprimorar a relação entre comunidade afetada, órgãos governamentais e empreendedor, buscando a maximização de ganhos na análise dos riscos e impactos ambientais, tanto que na formação do grupo de assessoramento popular há expressa alusão à participação de equipe de educação ambiental, a qual, ao lado da equipe de comunicação social do empreendimento, são responsáveis pelo diálogo, envolvimento, capacitação e participação dos interessados e afetados .

Observa-se, no entanto, ser fundamental o envolvimento e a mobilização da comunidade que componha essas instâncias participativas, fato que somente pode ser alcançado por uma adequada comunicação e relacionamento entre empreendedor, poder público e comunidade.

Sobre a audiência pública, o mesmo estudo realizado pelo IBAMA propõe a realização de audiências públicas intermediárias. Trata-se de iniciativa ou proposta para intensificação no uso do instrumento com o objetivo permitir revisões, alterações e complementações no projeto original. Durante o processo de elaboração do estudo de impacto ambiental, tornando-o muito mais efetivo. A iniciativa tem duas direções, de um lado permite um acompanhamento *pari passu* do estudo pela comunidade afetada e demais interessados, e, de outro, na concepção proposta, permitiria inclusive a aprovação/reprovação do pedido de licenciamento ambiental pelo órgão do meio ambiente, antes mesmo da apresentação da versão final do estudo ambiental.<sup>43</sup>

Apesar de desde 1995 o IBAMA ter emitido essas diretrizes para aprimoramento do licenciamento ambiental e dos estudos ambientais, essa não tem sido a realidade vivenciada na maioria dos órgãos ambientais brasileiros, como já apontado.

Tudo indica, portanto, a essencialidade de um processo de definição do escopo do estudo ambiental na fase mais antecipada possível. É perceber que a definição do que vem a ser impacto significativo e, assim, determinar quais variáveis merecem abordagem no EIA são aspectos que envolvem fatores, inclusive de ordem estética e sentimental, que podem afetar os

---

<sup>43</sup> Idem, p. 99. Sobre essa possibilidade de aprovação prévia do licenciamento, embora não seja possível afirmar a sua total impossibilidade no plano fático, é, no mínimo, de duvidosa viabilidade e de fraca juridicidade porquanto cogitada para fase ainda muito prematura do processo de conhecimento e avaliação dos impactos.

modos de vida das comunidades afetadas<sup>44</sup> e que não são, por isso, facilmente perceptíveis pela equipe técnica.

Atento ao fato de que a abordagem dos impactos e das variáveis a serem consideradas em um EIA refoge ao âmbito exclusivamente técnico, Sánchez destaca a existência de enfoques diferentes, o que daria ensejo a um *scoping* social e um *scoping* científico, cabendo ao primeiro identificar e compreender os valores de diferentes grupos sociais e do público em geral e de que maneira eles podem ser traduzidos em diretrizes para o estudo de impacto ambiental (SÁNCHEZ, 2013, p.154).

Esse tipo de abordagem permite compreender a perspectiva diferenciada dos grupos sociais atingidos, prevenindo conflitos e afastando imperfeições dos estudos ambientais.<sup>45</sup> Talvez, uma simples realização de um processo prévio de escopo, com envolvimento popular, no nascedouro do empreendimento, pode alcançar a inclusão dessas perspectivas sociais e valorativas do empreendimento sobre a área afetada.

## 5. Conclusão

A avaliação e o controle de impactos no Brasil se constituem de instrumentos fundamentais para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, valor e bem essencial para a manutenção da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

A evolução dos instrumentos de gestão das intervenções humanas no meio ambiental, em especial do licenciamento ambiental e do EIA/RIMA tem demonstrado que o momento da tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental de empreendimentos capazes de proporcionar significativos impactos ao meio ambiente demanda constante aprimoramento no sentido de tornar cada mais apropriada, completa e holística a gestão do meio ambiente.

---

<sup>44</sup> Sánchez cita exemplo de um EIA realizado em Minas Gerais que analisava a ampliação de uma área de lavra de uma mina de rocha fosfáltica no Município de Araxá e que implicava na supressão de alguns hectares de vegetação secundária, numa área conhecida como Mata da Cascatinha, o qual não possuía grande importância ecológica, mas era extremamente prezado pela população como área de lazer. O resultado é que, após mobilização popular, o projeto não foi aprovado pelo órgão ambiental e o projeto teve que ser modificado (SÁNCHEZ, 2013, p.153).

<sup>45</sup> Tanto que, como visto, Laschefski faz alusão a uma proposta de estudo complementar ao EIA que aborde essas perspectivas, a denominada Avaliação de Equidade Ambiental – AEA (LASCHESFKI, 2011, p. 24).

Neste sentido, o aprofundamento dos estudos e das práticas de triagem e de escopo no âmbito do licenciamento ambiental brasileiro se faz cada vez mais necessário.

Observamos que mesmo com nomenclaturas distintas podemos detectar ensaios importantes, em âmbito nacional, no sentido de incorporar procedimentos capazes de definir os estudos mais apropriados para a compreensão dos impactos de empreendimentos, ainda em sua fase de concepção, ou seja, no âmbito da definição do escopo dos estudos ambientais.

De igual modo, no que se refere à fase da triagem, a definição da exigência do EIA/RIMA – estudo complexo e mais amplo, com participação popular – afigura-se como etapa das mais relevantes e que podem, no nascedouro do empreendimento, conduzir a uma abordagem compreensiva dos impactos de modo mais inclusiva e capaz de antecipar os riscos de modo mais apropriado.

Assim sendo, a análise crítica e científica sobre o licenciamento ambiental no Brasil caminha no sentido de suprir lacunas ainda existentes nos processos decisórios ambientais que dedicam pouca atenção às fases de triagem e escopo.

## Referências

AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – CPRH. Instrução normativa CPRH nº. 001/2008: dispõe sobre audiência pública no âmbito do licenciamento ambiental realizado pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH. 2008. Disponível em: <[http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS\\_ANEXO/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20001%20DE%202008;140606;20090713.pdf](http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20001%20DE%202008;140606;20090713.pdf)>. Acesso em: 17 jul.2017.

ARAGÃO, A.. Direito constitucional do ambiente na União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, p.11-55, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate**. Volume II: Relatório Principal, nº 40995-BR, 2008. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139278/Relat%C3%B3rio+Principal+%28PDF%29/8d530adb-063f-4478-9b0d-2b0fbb9ff33b;jsessionid=70D0C920E71EA18A22A5D6EA545118EB.srv155>>. Acesso em: 19 jul.2017.

BECK, U.. **Políticas ecológicas en la edad del riesgo**. Trad. Martin Steinmetz. Madri: El Roure, p. 151, 1998.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano. Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em:<[www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc)>. Acesso em: 08 jun.2017.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1980b. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 08 jun.2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução CONAMA N.º 006, de 24 de janeiro de 1986. 1986b. Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0686.html>>. Acesso em: 09 jun.2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução CONAMA N.º 009, de 03 de dezembro de 1987. Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 09 jun.2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Resolução CONAMA nº 237, 19 de dezembro de 1997. Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 09 jun.2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Caderno de Licenciamento Ambiental. 2009. Disponível em:<[http://www.mma.gov.br/estruturas/dai\\_pnc/\\_arquivos/pnc\\_caderno\\_licenciamento\\_ambiental\\_01\\_76.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/dai_pnc/_arquivos/pnc_caderno_licenciamento_ambiental_01_76.pdf)>. Acesso em: 10 jun.2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011a. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 14 jun.2017.

BRASIL. Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência

comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.2011b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 24 out.2017.

COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY – CEQ. Scoping guidance. 1981. Disponível em: <[https://energy.gov/sites/prod/files/CEQ\\_Scoping\\_Guidance.pdf](https://energy.gov/sites/prod/files/CEQ_Scoping_Guidance.pdf)>. Acesso em: 04 jul 2017.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Directiva nº 97/11/CE Del Consejo de 3 de marzo de 1997: modifica la directiva nº 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. 1997. Disponível em: <<http://www.cma.gva.es/admon/normativa/legislacion/legis/001019000383.html>>. Acesso em: 03 jul.2017.

EUROPEAN UNION. Guidance on EIA: scoping. 2001. Junho de 2001. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines/g-scoping-full-text.pdf>>. Acesso em: 03 jul.2017.

FARIAS, T. Q. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 4ª edição, Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 15ª edição, São Paulo: Saraiva, 2014.

FONSECA, A. Avaliação de impacto ambiental e o seu vínculo com o licenciamento ambiental. In: RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (Org.). **Licenciamento ambiental**: herói, vilão ou vítima?, Belo Horizonte: Arraes Editores, p.27-41, 2015.

IBAMA. Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas. 1995. Disponível em: <<https://ecivilufes.files.wordpress.com/2013/06/avaliac3a7c3a3o-de-impacto-ambiental-agentes-sociais-procedimentos-e-ferramentas-ibama.pdf>>. Acesso em: 23 jun.2017.

IBAMA. Licenciamento ambiental federal-LAF: Guia prático FCA, orientações para o acesso ao serviço LAF e procedimentos para solicitação de licenciamento. Disponível em: <[http://ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/GUIA\\_FCA\\_v20140523.pdf](http://ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/GUIA_FCA_v20140523.pdf). 2014>. Acesso em: 17 jul. 2017.

IRELAND. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). Guidelines on the information to be contained in Environmental Impact Statements. 2002. Disponível em:

<[https://www.epa.ie/pubs/advice/ea/guidelines/EPA\\_Guidelines\\_EIS\\_2002.pdf](https://www.epa.ie/pubs/advice/ea/guidelines/EPA_Guidelines_EIS_2002.pdf)>. Acesso em: 09 jul. 2017.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY – JICA. Mal de Minamata no âmbito da Cooperação Internacional: Ajudando e difundindo o conhecimento para outros países latino-americanos. Publicação em 15.05.2012. Disponível em: <<https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/news/2012/20120515.html>>. Acesso em: 08 jun.2017.

LEUZINGER, M.; CUREAU, S. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LORENZETTI, R. L.. **Teoria geral do direito ambiental**. Trad. Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO, P. A. L.. **Direito ambiental brasileiro**. 22 ed., São Paulo:Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

MILARÉ, É.. **Direito do Ambiente**. 8 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BENJAMIN, A. H. de V.. O impacto ambiental. 1993. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/17706>>. Acesso em: 13.jul.2017.

BENJAMIN, A. H. de V.. Direito ambiental no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, p. 9-17, ago. 2002. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32009>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco. 1989. Disponível em: [http://www.pe.gov.br/\\_resources/files/\\_modules/files/files\\_105\\_201111171514476bd8.pdf](http://www.pe.gov.br/_resources/files/_modules/files/files_105_201111171514476bd8.pdf). Acesso em: 14 jun. 2017.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e da outras providências. 2010. Disponível em: [http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS\\_ANEXO/Lei%20Est%2014249;141010;20101228.pdf](http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/Lei%20Est%2014249;141010;20101228.pdf). Acesso em: 14 jun. 2017.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE. Resolução SMA nº 54, de 30 de novembro de 2004: dispõe sobre procedimentos para o licenciamento ambiental no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2004\\_Res\\_SMA\\_54.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2004_Res_SMA_54.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2017.

SÃO PAULO. Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo – DER/SP. Instrução de projeto para elaboração do plano básico ambiental para licença ambiental de instalação. Outubro de 2007. Disponível em: <[ftp://ftp.sp.gov.br/ftpder/normas/gestao\\_ambiental/IP-DE-S00-004\\_Plano\\_Basico\\_Ambiental\\_Licenca\\_Instalacao.pdf](ftp://ftp.sp.gov.br/ftpder/normas/gestao_ambiental/IP-DE-S00-004_Plano_Basico_Ambiental_Licenca_Instalacao.pdf)>. Acesso em: 19 jun.2017.

SÁNCHEZ, L. H.. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. 2 ed., São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

RIBEIRO, J. C. J.. O que é licenciamento ambiental. In: RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (Org.). **Licenciamento ambiental**: herói, vilão ou vítima?, Belo Horizonte: Arraes Editores, p.1-26, 2015.

SILVA, J. A. da. **Direito ambiental constitucional**. 7 ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. Niterói/RJ: Impetus, 2007.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A.. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Angela. **A insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos socioambientais. São Paulo: Autêntica Editora, 2005.