

“ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL”

Mario Roberto Attanasio Júnior

Advogado, bacharel em Filosofia e Mestrando em Ciências da Engenharia Ambiental pela EESC-USP (Linha de Pesquisa: Instrumentos de Política Ambiental). Bolsista do CNPq.

Gabriela Müller Carioba Attanasio

Juíza de Direito no Estado de São Paulo e Mestranda em Ciências da Engenharia Ambiental pela EESC-USP (Linha de Pesquisa: Instrumentos de Política Ambiental).

INTRODUÇÃO -

O modo de produção capitalista, baseado na apropriação dos recursos naturais, tem utilizado práticas e comportamentos que cada vez mais expõem e submetem o meio ambiente a situações de risco.

Se de um lado o avanço tecnológico trouxe ganhos para a sociedade, de outro, contribuiu para que as situações de risco aumentassem significativamente, se tornassem mais complexas e muitas vezes não perceptíveis pela sociedade (Beck, 1998).

Neste contexto, o princípio da precaução assume, atualmente, um papel de destaque no Direito Ambiental, uma vez que a sua aplicação permite afastar o perigo de dano ambiental em situações de incerteza quanto aos efeitos provocados por uma atividade, através de uma atuação preventiva e não mais reparadora.

No âmbito da necessária gestão dos riscos, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental surge como um instrumento valioso de precaução, na medida em que possibilita, através de critérios estabelecidos pelos atores envolvidos (Poder Público, Empreendedor e

Sociedade) analisar a viabilidade ambiental de um empreendimento ou atividade, ponderando-se os riscos que serão tolerados.

O princípio da precaução teve a sua gênese nos anos 70, no Direito Alemão, que já o adotava como fundamento das políticas ambientais nesta época. Posteriormente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972 e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA impulsionaram a introdução do referido princípio nos debates internacionais sobre a proteção do meio ambiente. Na década de 80, a idéia de precaução foi incorporada nos textos de diversas declarações e tratados internacionais sobre questões ambientais específicas, especialmente em matéria de controle da poluição. Finalmente, em 1992 foi consagrado pela Declaração do Rio de Janeiro, formulada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Nogueira, 2002).

Com o presente trabalho se pretende apresentar, primeiramente, a posição do princípio da precaução no Direito Ambiental brasileiro e sua relação com os princípios da participação pública e da publicidade. Em seguida, será abordada a distinção entre precaução e prevenção para depois ser analisada a conceituação do princípio da precaução, ressaltando-se as diversas concepções sobre seu significado e os elementos que o constituem.

Por fim, com objetivo de examinar as possibilidades de aplicação do princípio da precaução no Direito Ambiental brasileiro, será analisada a sua utilização no Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), ressaltando-se a importância do acesso da sociedade às informações sobre risco e a necessidade de uma participação pública mais efetiva nas tomadas de decisão.

A ABORDAGEM LEGISLATIVA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E SUA INSERÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

O princípio da precaução foi introduzido no Brasil pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) que estabeleceu entre seus objetivos, “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da

qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente” (art. 4º, I e II). Para atingir este objetivo a lei previu o instrumento Avaliação de Impactos Ambientais, que tem como uma de suas figuras o Estudo de Impacto Ambiental.

O Estudo de Impacto Ambiental foi regulamentado pela Resolução nº 1/86 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), a qual prevê que o referido estudo desenvolverá “o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto e contemplará as alternativas tecnológicas e de localização do mesmo, confrontando-o com a hipótese de sua não execução, inclusive quanto ao aspecto sócio-econômico”(art.6º, I). Desenvolverá, também, “a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazo; temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais”(art 6º, II).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, IV, adotou este instrumento jurídico de prevenção do dano ambiental ao “exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade”.

Segundo Machado (2002) a aplicabilidade do princípio da precaução está intimamente relacionada ao estudo de impacto ambiental, pois sua concepção baseia-se na prevenção. A partir do diagnóstico da importância e amplitude de um determinado risco, é possível definir os meios para evitá-lo. Destaca o autor que, ao se adotar o conceito de atividade “potencialmente” causadora de degradação, a legislação brasileira incluiu a obrigatoriedade de se analisar o dano incerto e/ou o dano provável.

Por outro lado, o Estudo Prévio de impacto Ambiental ao dispor sobre a necessidade de se contemplar as alternativas tecnológicas (buscar a melhor técnica existente) e locais, confrontando com a hipótese de não execução do projeto, expressa uma

posição de cuidado, cautela, com os riscos incertos que determinada atividade pode acarretar.

As disposições do art. 225 (incisos V e VII) da Constituição Federal de 1988, embora não mencionem explicitamente o princípio da precaução nas situações de incertezas científicas, fazem menção a uma situação de risco, que pode caracterizar uma hipótese em que se deverá agir com precaução.

Finalmente, vale lembrar que a Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/98) veio criminalizar a falta de precaução com relação ao dano ambiental ao dispor: “Incorre nas penas previstas no parágrafo anterior (reclusão de 1 a 4 anos e multa) quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de “precaução” em caso de dano ambiental grave ou irreversível” (art. 54, parágrafo 3). Neste caso, o legislador usou a expressão “precaução”, embora não a tenha definido. Esta conceituação, sustenta Machado (2002), não é dada pela lei penal, devendo-se procurá-la em textos internacionais e na doutrina, sendo certo que se trata do princípio da precaução, uma vez que as medidas a serem exigidas serão cabíveis “em caso de risco de dano ambiental grave e irreversível.”

No âmbito das Convenções Internacionais, o princípio da precaução encontra-se disposto, entre outros, no artigo 15 da Declaração do Rio de Janeiro, elaborada por ocasião da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

Diz o Princípio 15: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

Embora não mandatórios, os princípios emanados da Declaração do Rio de 1992 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, são, segundo Trindade (apud Mirra, 2001), juridicamente relevantes e não podem ser ignorados pelos países na ordem internacional, nem pelos legisladores, pelos administradores públicos e pelos tribunais

na ordem interna. Assim, o princípio da precaução é um dos princípios gerais do direito ambiental brasileiro, integrante do nosso ordenamento jurídico.

A Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ambas ratificadas pelo Brasil, também inseriram em seus textos o princípio da precaução.

Estabelece a Convenção da Diversidade Biológica: “Observando também que, quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça...” (Dec. 2.519/98, Considerandos).

Por sua vez, dispõe a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima em seu artigo 3º: “Princípio – 3. As partes devem adotar medidas de precaução para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível”.

Pela Convenção da Diversidade Biológica basta haver ameaça de sensível redução de diversidade biológica. Não se exigiu que a ameaça fosse de dano sério ou irreversível, como na Convenção de Mudança do Clima. Entretanto, segundo Machado (2002), as duas Convenções estabelecem os objetivos do princípio da precaução, quais sejam, evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente. Além disso, as duas Convenções, são aplicáveis quando houver incerteza científica diante da ameaça de redução ou de perda da diversidade biológica ou ameaça de danos causadores de mudança do clima.

O princípio da precaução, embora não consagrado em termos literais pelos diplomas legais vigentes, foi claramente acolhido pelo ordenamento jurídico brasileiro de forma implícita, uma vez que seus elementos e valores integram tal ordenamento, pois conforme leciona Grau (2002), os princípios implícitos, não são “positivados”, mas são descobertos no interior do ordenamento.

O Princípio da Precaução e sua relação com os Princípios da Publicidade e da Participação Pública

O princípio da precaução está intimamente relacionado com os princípios da publicidade e da participação pública. Com efeito, a Constituição Federal não tratou somente de exigir o Estudo de Impacto Ambiental, mas também de determinar a sua publicidade para que a sociedade tenha acesso aos estudos sobre os riscos potenciais gerados por uma certa atividade a ser implementada, e possa decidir sobre sua tolerabilidade. Na mesma linha, a Resolução CONAMA 237/97 previu em seu art. 3º que ao EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental) dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas...”

A importância da participação da sociedade nas questões ambientais foi prevista na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente quando elencou dentre os seus objetivos “a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”(art. 4º,V).

No mesmo sentido dispôs o Princípio 10 da Declaração do Rio: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos...”(Milaré, 2003, 462).

A decisão, com fundamento no princípio da precaução, deve envolver a sociedade e esta precisa ter ciência dos dados sobre os riscos potenciais (princípio da publicidade) a fim de que possa se posicionar em relação a eles e formar uma consciência da importância das questões ambientais que interferem diretamente em suas vidas (princípio da participação pública).

PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: CONCEITO, CONTEÚDO E DESDOBRAMENTOS.

Precaução e Prevenção.

Para que seja possível uma conceituação mais precisa do princípio da precaução se faz necessário estabelecer uma relação entre ele e o princípio da prevenção, delimitando as principais características de ambos.

Parte da doutrina entende que a distinção entre precaução e prevenção passa pela distinção entre risco (que corresponde à precaução) e perigo (que corresponde à prevenção). O risco pode ser definido como “possibilidade de ocorrer uma situação de perigo”. Este, por sua vez, consiste na “possibilidade de ocorrer um dano”.

De acordo com Machado (2002, 62) “em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo, invocando neste caso o princípio da precaução, ou seja, a dúvida científica, expressa em argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção”.

Segundo Leite e Ayala (2002), o princípio da prevenção se dá em relação ao perigo concreto, enquanto que, em se tratando do princípio da precaução, a prevenção é dirigida ao perigo abstrato.

Seguem os referidos autores: o princípio da prevenção é invocado para proibir a repetição da atividade que já se sabe perigosa, uma vez que há informações certas e precisas sobre a periculosidade e o risco fornecido pela atividade ou comportamento, que, assim, revela situação de maior verossimilhança do potencial lesivo que aquela controlada pelo princípio da precaução. Este, por sua vez, aplica-se nas situações onde haja risco de perigo potencial, isto é, há evidências verossímeis que levam a considerar que determinada atividade seja perigosa, não sendo possível qualificar nem quantificar integralmente o risco e seus efeitos devido à insuficiência ou caráter inconclusivo dos dados científicos disponíveis na avaliação dos riscos.

No mesmo sentido, Kourislky e Viney (2000, 16) explicam que o perigo é aquilo que “ameaça ou compromete a segurança, a existência, de uma pessoa ou de uma coisa”, enquanto o risco é um “perigo eventual mais ou menos previsível”. Para estes autores a distinção entre risco potencial e risco confirmado funda a distinção paralela entre precaução e prevenção.

Sendo assim, conhecendo-se os riscos (risco conhecido) que certa atividade pode gerar para o meio ambiente há a possibilidade de invocar-se o princípio da prevenção para adoção de medidas preventivas ou para sua não instalação, conforme decisão fundamentada. Por outro lado, não havendo certeza sobre os riscos (risco potencial), devem ser realizados estudos para tentar dimensioná-los, podendo ser inviabilizada a atividade nos casos de estudos inconclusivos invocando-se o princípio da precaução.

O Princípio da Precaução.

Definidos os limites do princípio da precaução, podemos partir para uma análise mais profunda do seu significado.

Segundo Derani (2001), “o princípio da precaução objetiva prevenir já uma suspeição de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha de perigo. Busca o afastamento, no tempo e espaço, do perigo, na busca também da proteção contra o próprio risco e na análise do potencial danoso oriundo do conjunto de atividades. Sua atuação se faz sentir, mais apropriadamente, na formação de políticas públicas ambientais, onde a exigência de utilização da melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário”.

E. Rehbinder (apud Derani, 2001) afirma que “precaução é cuidado”. Para este autor “o princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco iminente de uma determinada atividade como também os riscos futuros decorrentes de

empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade”.

Apesar das várias formulações existentes sobre o princípio da precaução, é possível destacar três elementos que compõem o seu conteúdo: o reconhecimento de que determinado produto, técnica ou empreendimento envolve algum risco potencial; o reconhecimento de que existem incertezas científicas sobre os impactos imediatos ou futuros relacionados à implantação de determinado empreendimento ou uso de determinado produto ou técnica e a necessidade de agir adotando-se medidas de precaução.

Outros componentes do conteúdo conceitual do referido princípio são apontados pela doutrina, quais sejam: a avaliação da necessidade da atividade, a inversão do ônus da prova e a participação democrática nos processos decisórios.

A avaliação da necessidade da atividade, que resulta da introdução do princípio da precaução nas políticas públicas, consiste em verificar se aquilo que se pretende empreender é realmente indispensável. Para Winter (apud Derani, 2001) “à pergunta “causaria A um dano?”, seria contraposta a indagação “precisamos de A?”. Segundo Winter, necessidade diz respeito àquilo que o ser humano precisa para melhoria de sua qualidade de vida. Os desejos e a criatividade humanos são infinitos, o ambiente e os recursos de que se vale o homem para realização destes desejos são finitos. Portanto, o processo de apropriação de recursos naturais pelos seres humanos deve estar vinculado a valores de respeito e solidariedade social e atenção à manutenção dos processos ecológicos. Ao objetivo de toda atividade deve-se contrapor o grau de risco ao ambiente e à saúde.

Neste sentido ressalta Derani (2001, 172): “o critério geral para a realização de determinada atividade seria a sua necessidade sob o ponto de vista de melhora e não prejudicialidade da qualidade de vida”. Sendo assim, seria razoável a formulação de políticas com fundamento neste princípio.

Com relação à inversão do ônus da prova, quando aplicada, a relação de causalidade é presumida, uma vez que há imensas dificuldades para provar o dano ambiental. Leite (2000, 185) elenca algumas dessas dificuldades:

- 1) “Complexidade de verificação técnica para poder dar probabilidade à lesão. Existem muitas dúvidas científicas na relação de causalidade entre a exposição à contaminação e o dano, e pode ocorrer que a parte responsável tente refutar as provas de causalidade apresentadas, levantando outras possíveis explicações científicas sobre o dano. Constata-se que há dificuldades técnicas e periciais para provar inequivocamente que um determinado dano ambiental provoca determinada lesão, resultado da carência do conhecimento científico;
- 2) Algumas conseqüências danosas só se manifestam no transcurso de um longo período de tempo;
- 3) O dano pode ser oriundo de emissões indeterminadas e acumuladas e
- 4) Muitas vezes existem enormes distâncias entre possíveis locais emissores e os efeitos danosos transfronteiriços.”

Sendo assim, impõe-se ao empreendedor o encargo de provar que sua atividade a ser implantada não é efetiva ou potencialmente degradadora da qualidade ambiental. No caso de dúvida quanto à viabilidade ambiental de um empreendimento, deverá ser invocado o princípio da precaução com o objetivo de proteger o meio ambiente.

Quanto à participação democrática nos processos decisórios, para que seja efetiva, há que se garantir, inicialmente, o respeito ao direito à informação precisa e transparente, sobre as questões que serão submetidas à análise da sociedade, para que esta possa discutir o projeto com base nessas informações. A democracia ambiental deve permitir que os interesses e direitos das gerações presentes e futuras não sejam lesados, garantindo-se aos seus titulares meios de participação na formação da decisão política (Leite e Ayala, 2002).

Quando o processo decisório leva em conta somente critérios técnico-científicos, corre-se o risco de uma despolitização da questão ambiental, diminuindo a possibilidade de conscientização e de envolvimento da sociedade, que passa a acreditar que o uso e desenvolvimento de tecnologias são suficientes para a manutenção do desenvolvimento

sustentável e deixa de se preocupar com a mudança de seus próprios hábitos e padrões de consumo.

A população acaba se distanciando dos problemas ambientais e adotando uma postura apática e limitada, sob a falsa ilusão de que os mesmos estão sendo resolvidos por técnicos e especialistas.

Para evitar estas distorções, a definição de qual o risco potencial aceitável pela sociedade deve ser o resultado, de um lado, de uma avaliação técnica realizada por especialistas e, de outro, de uma análise pela sociedade, a quem caberá decidir qual o nível de tolerância a este risco.

Segundo Priour (apud Machado 2002, 54), a implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Visa a durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações e a continuidade da natureza existente no planeta. A precaução deve ser visualizada não só em relação às gerações presentes, como em relação ao direito ao meio ambiente das gerações futuras. Para Treich e Gremaq (apud Machado, 2002, 55): “o mundo da precaução é um mundo onde há a interrogação, onde os conhecimentos são colocados em questão. No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se”.

A aplicação do princípio da precaução é fortalecida pela prática dos princípios da informação e participação pública nos processos de tomada de decisão. A adoção de medidas de precaução que visem a evitar problemas ambientais estimula uma postura de cautela na sociedade no caso de não haver certeza científica sobre os riscos gerados por determinada atividade.

A INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental tem como objetivo descrever os impactos ambientais previsíveis em decorrência de obras ou atividades, identificar a extensão destes impactos, com sugestões específicas relacionadas a alternativas que sejam apropriadas para dirimir impactos negativos sobre o meio, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto, avaliando-se, também, o grau de reversibilidade ou irreversibilidade dos impactos. Enfim, deve avaliar a viabilidade ambiental de uma atividade, impedindo que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja lesionado. Deve ser realizado por uma equipe técnica multidisciplinar, e deverá preceder a execução de qualquer projeto, seja ele público ou privado, potencialmente causador de significativa degradação ambiental.

Compreende dois elementos fundamentais: o estudo deve ser prévio e realizado nos casos de obras ou atividades que tenham a potencialidade de causar (precaução) significativo impacto ambiental.

Com relação ao primeiro elemento, a Constituição Federal estabelece que o estudo de impacto ambiental deve ser elaborado antes da instalação de uma obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, uma vez que se refere expressamente a estudo **prévio** de impacto ambiental. Este dado temporal tem especial importância, pois demonstra a preocupação com os aspectos da prevenção e precaução que devem nortear as questões ambientais uma vez que a apropriação de recursos naturais sem cuidado com a proteção do meio ambiente pode inviabilizar a vida na Terra.

No tocante ao segundo elemento, nos casos em que houver potencialidade de causar significativo impacto ambiental, diante da incerteza do dano, do risco potencial de dano e, portanto, considerando-se o princípio da precaução, deverá ser realizado o Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Este estudo, para se ter uma melhor percepção dos efeitos perigosos, deverá ser acompanhado de uma análise de risco que verifique, segundo Tommasi (1993), a probabilidade de ocorrência e a dimensão das conseqüências destes efeitos. Isto requer uma avaliação científica criteriosa, conduzindo a uma conclusão que exprima a possibilidade de ocorrência e a gravidade do impacto de um potencial perigo para o

ambiente ou a saúde de uma determinada população, incluindo a extensão dos possíveis danos, a sua persistência, a reversibilidade e os efeitos retardados.

Contudo, há situações em que os dados científicos são muito insuficientes para poder aplicar concretamente estes elementos de prudência em que as relações de causa-efeito são pressentidas, mas não demonstradas.

Nestas situações, verifica-se a importância da participação da sociedade que deverá ser informada e esclarecida para que haja uma decisão democrática, construída a partir de um processo de discussões e negociações, havendo a possibilidade de ser invocado o princípio da precaução quando a avaliação científica não permita determinar com suficiente certeza o risco em questão (Comunicação da Comissão Europeia, 2000). Esta situação evidencia a importância das audiências públicas no procedimento de licenciamento ambiental do qual o Estudo de Impacto Ambiental faz parte, como antecedente lógico.

A audiência pública deverá ser realizada, conforme dispõe o art. 2º da Resolução do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 09/87 nos seguintes casos: quando o órgão competente julgar necessário; quando houver solicitação de uma entidade civil, do Ministério Público ou de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Nessa ocasião, os interessados terão acesso a informação sobre o projeto e seus possíveis impactos, podendo discutir os termos do relatório de impacto ambiental elaborado e dar sugestões a respeito. Vale lembrar que a não observância da solicitação para realização de audiência pública implicará a invalidação da licença ambiental concedida. (art. 2º, parágrafo 2º, in fine da Resolução CONAMA 09/87).

No momento de divulgação do Estudo de Impacto Ambiental é que deve ocorrer a audiência pública, ocasião em que se estabelece um canal de participação com o público interessado, cujas reivindicações se farão ouvidas ou não de acordo com sua capacidade de mobilização, reivindicação e influência sobre o órgão ambiental na emissão da licença ambiental. Há necessidade de que sejam prestadas informações sobre o empreendimento e suas conseqüências para que se conheçam os riscos potenciais gerados pelo empreendimento ao meio ambiente, possibilitando a discussão sobre quais destes riscos são aceitáveis.

O objetivo da audiência pública é proporcionar uma decisão prudente por parte do órgão público, levando-se em consideração as observações feitas por ele próprio, pelo empreendedor e pela sociedade civil.

Para que isto ocorra, menciona Valle (2002), são necessários três requisitos básicos: a) a audiência deve ser realmente interativa, isto é, não basta a exposição do projeto pelo empreendedor ou pelo órgão ambiental, é necessário que haja um debate sobre seus aspectos positivos e negativos, possibilitando ao público refletir sobre as alternativas e então posicionar-se sobre o projeto; b) é necessário que o público presente tenha oportunidade de se informar adequadamente sobre o projeto e sobre suas conseqüências para preparar sua participação, implicando prazos e informações adequadas antes da ocorrência da audiência; c) é necessário que as discussões tidas na audiência vinculem a decisão que venha a ser tomada, pois nada adianta apresentar críticas e sugestões se a autoridade não está obrigada a analisá-las e utilizá-las na motivação de seu ato, ficando a participação desprovida de eficácia jurídica. Ressalte-se, contudo, que a referida vinculação não significa que a autoridade tenha que acatar as críticas e sugestões feitas pela sociedade civil, mas sim que deve levá-las em consideração, justificando por que as acatou ou recusou. Neste sentido, a Resolução CONAMA 009/87 estipula 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 do projeto” (art. 5º), o que significa que eles devem subsidiar a fundamentação da decisão sendo que “será nulo o ato administrativo autorizador – que poderá ser invalidado pela instância administrativa superior ou por via judicial - quando o mesmo deixar de conter os motivos administrativos favoráveis ou desfavoráveis ao conteúdo da ata e de seus anexos”. (Machado, 2002, 237).

A efetiva participação pública nos processos de tomada de decisão legítima e fortalece a aplicação do princípio da precaução uma vez que é a sociedade quem vai ser prejudicada em sua qualidade de vida se um risco potencial se transformar em dano e por isso cabe a ela decidir sobre o nível de risco potencial aceitável.

A aplicação do princípio da precaução deve envolver uma parte técnico-científica em que os riscos potenciais gerados por uma determinada atividade são identificados e

analisados, e também uma parte política que proporcione a sociedade participar de uma gestão de riscos, desestimulando a irresponsabilidade social na medida em que impeça a difusão de uma idéia totalmente equivocada de que é possível chegar a um dia em que o crescimento econômico não terá nenhum impacto ambiental (Valle, 2002).

As tomadas de decisões no estudo de impacto ambiental, quando norteadas pelo princípio da precaução, não devem, em princípio, ser orientadas por uma prudência excessiva que impeça o agir ou o fazer. Ao contrário, pressupõem que tenham sido identificados, antecipadamente, efeitos potencialmente perigosos que sejam decorrentes da atividade, e que a avaliação científica não seja suficiente para dirimir a dúvida gerada pela impossibilidade da determinação do risco com a segurança desejada para a emissão de juízo de razoável certeza (Leite e Ayala, 2002).

O princípio da precaução, como já dito, não significa a prostração diante do medo, não elimina a audácia saudável, mas se materializa na busca da segurança do meio ambiente e da continuidade da vida (Machado, 2002).

Portanto, o princípio da precaução é um instrumento essencial a ser observado nos processos decisórios relacionados a empreendimentos sujeitos a Estudo Prévio de Impacto Ambiental e sua aplicação envolve a possibilidade de participação pública democrática nesses processos, uma vez que trazendo consigo a idéia de cautela, cuidado antecipado, visa a salvaguardar os interesses das presentes e futuras gerações.

CONCLUSÕES:

- 1) O princípio da precaução foi acolhido pelo ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que seus elementos e valores integram tal ordenamento, sendo que sua aplicação está diretamente relacionada aos princípios da publicidade e da participação pública;
- 2) A implementação de uma abordagem baseada no princípio da precaução deve privilegiar a cautela em relação aos riscos que podem causar danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente, em casos de incertezas científicas.

- 3) Há relevância em se distinguir os princípios da precaução e prevenção, na medida em que este se relaciona a um risco conhecido e o primeiro a um risco potencial. Assim, quando da realização do Estudo de Impacto Ambiental, o mesmo poderá identificar a necessidade de aplicação de um ou de outro princípio que poderá determinar a concessão ou não do licenciamento ambiental. Se o risco é evidente, o estudo pode apontar medidas para que seja prevenido ou então sugerir a não aprovação do projeto. Por outro lado, se identificados apenas riscos potenciais, não havendo certeza científica quanto à extensão ou o grau dos mesmos, ainda assim o empreendimento pode não ser aprovado por conta da aplicação do princípio da precaução.
- 4) O Estudo Prévio de Impacto Ambiental consubstancia-se num importante instrumento de aplicação do princípio da precaução, na medida em que ao identificar a possibilidade de um risco potencial, cuja extensão não é possível prever, permite a ponderação sobre a viabilidade ambiental de um empreendimento.
- 5) A participação pública deve ser garantida por meio de critérios democráticos, com respeito ao direito à informação e observando suas ponderações nos processos de tomada de decisão sobre os riscos potenciais toleráveis gerados por alguma ação humana no meio ambiente, para que sejam protegidos, de forma legítima, os direitos da atual e das futuras gerações e garantida a sadia qualidade de vida.
- 6) O princípio da precaução não deve ser visto como um instrumento contrário ao desenvolvimento, de aplicação indiscriminada e sem critério, com a finalidade de obstaculizar determinada obra ou atividade, por motivos puramente políticos, mas sim uma maneira de se resguardar a segurança do meio ambiente e da sadia qualidade de vida.

BIBLIOGRAFIA:

- 1) Beck, Ulrich. “La Sociedad del Riesgo, hacia una nueva modernidad”, Barcelona, Paidós, 1998.
- 2) Comissão das Comunidades Europeias, “Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução”. Bruxelas, 2.2.2000, COM (2000) 1 final.
- 3) Derani, Cristiane. “Direito Ambiental Econômico”. 2º Edição, São Paulo, Max Limonad, 2001.
- 4) Grau, Eros Roberto. “Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito”. São Paulo. Malheiros, 2002.
- 5) Kourilsky, Philippe; Viney, Geneviève. “Le Principe de Précaution: rapport au Premier Ministre (15 October 1999). Paris: Odile Jacob: La Documentation Française, 2000.
- 6) Leite, José Rubens Morato; Ayala, Patryck de Araújo. “Direito Ambiental na Sociedade de Risco”. 1º Edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2002.
- 7) Leite, José Rubens Morato. “Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial”. 1º Edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000
- 8) Machado, Paulo Affonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro”. 10º Edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2002.
- 9) Milaré, Edis. “Direito do Ambiente”. 3ª Edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2003.
- 10) Mirra, Álvaro Luiz Vallery. “Direito Ambiental: O Princípio da Precaução e a sua Aplicação Judicial”, Revista de Direito Ambiental 21/92-102, janeiro-março 2001, São Paulo, Revista dos Tribunais.
- 11) Nogueira, Ana Carolina Casagrande. “O Conteúdo Jurídico do Princípio da Precaução no Direito Ambiental Brasileiro”. Anais do 6º Congresso

Internacional de Direito Ambiental, realizado em São Paulo, de 3 a 6 de junho de 2002: 10 Anos da ECO-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo, IMESP, 2002.

12) Tommasi, Luiz Roberto. “Estudo de Impacto Ambiental”. São Paulo, CETESB, 1993.

13) Valle, Raul Telles do. “Sociedade Civil e Gestão Ambiental no Brasil: uma análise da implementação do direito à participação em nossa legislação”. Dissertação de Mestrado apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2002.