

AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL

Luis Enrique Sánchez

Texto 1 - PHA 3520

Introdução

- Tipicamente, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) refere-se à avaliação dos impactos ambientais de políticas, planos e programas. É utilizada, geralmente, em iniciativas governamentais, embora possa ser usada no setor privado.

- **As iniciativas de AAE no Brasil têm caráter voluntário, não tendo como objetivo atender exigências legais, mas sim auxiliar no planejamento.**

→ Por isso, o grande potencial da AAE está em influenciar a própria formulação desses PPPs e não simplesmente verificar suas consequências.

1. Da necessidade da avaliação ambiental estratégica

AAE tem se firmado como ferramenta de planejamento devido a duas ordens de fatores:

- (i). Impactos sócio-ambientais adversos de PPPs
- (ii). Limitações inerentes à avaliação de impactos ambientais de projetos

1. Da necessidade da avaliação ambiental estratégica

(i). Impactos Adversos PPPs:

- Efeitos colaterais de políticas macroeconômicas ou setoriais (transporte, energia)
- Exemplo: Política governo federal em relação à ocupação da Amazônia (décadas de 1970 e 1980)
 - Política que concedia benefícios fiscais para cidadãos e empresas que promovessem a derrubada da floresta (abatimento de IR e crédito agrícola subsidiado)
- Estudos feitos sobre efeitos deletérios de subsídios afirmam que políticas fiscais/subsídios econômicos que não incluem ressalvas ambientais causam degradação ambiental

1. Da necessidade da avaliação ambiental estratégica

(ii). Limites da avaliação de impacto ambiental de projetos:

- Limitações do EIA (dificuldade de analisar com profundidade alternativas tecnológicas e de localização) são motivadores da AAE
- Avaliação de projetos muitas vezes não leva em conta impactos cumulativos ou impactos indiretos → mitigação desses impactos requer ações do governo
- Exemplos:
 - Hidrovias do Centro Oeste brasileiro (década de 1990) → efeito indireto foi acelerar a ocupação da região, intensificando desmatamento, e pressão sobre terras indígenas
 - Impactos globais como emissão de CO₂ em uma usina termoelétrica são desprezados já que impactos locais como a emissão de enxofre são priorizados

2. Disseminação da AAE

- 1969, EUA: Institucionalização de AIA

Avaliação prévia de **ações** que pudessem impactar significativamente o ambiente. Ações além de projetos, como os PPPs (**iniciativas governamentais**).

“Estudo de impacto ambiental programático”

- 1990: AAE passou a ser vista como um campo separado da AIA de projetos;
- AAE já está presente na gestão governamental de diversos países, especialmente na Europa;
- A utilização da AAE como passo anterior e complementar à AIA, referente a políticas, planos e programas está se tornando prática comum ao redor do mundo

3. Enfoques e métodos da AAE

Extensão de AIA (projetos)

Emprega métodos e procedimentos semelhantes

x

Exercício de planejamento

Incorpora questões relativas à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável

3. Enfoques e métodos da AAE

AAE como extensão de AIA

Visão a partir da metodologia de AIA para PPPs;

- Avaliação de Impactos
- Mitigações
- Compensações
- Possível transformação do PPP a partir da visão proporcionada pelos aspectos levantados pela metodologia

AAE como exercício de planejamento

Centrada nos objetivos de desenvolvimento:

- PPPs como meio para atingi-los
- A medida que se fundamenta os PPPs, vão sendo observadas, contempladas e discutidas as incidências ambientais

Na prática:

Pouca consideração de questões ambientais na gestão governamental e em PPPs

3. Enfoques e métodos - Similaridades e diferenças entre AAE e AIA

- Precisão da delimitação espacial;
- Detalhamento das ações;
- Escala temporal e
- Processo decisório e instituições envolvidas.

O caráter estratégico que deveria distinguir a AAE da AIA é difícil de verificar: muitas vezes as AAEs são parecidas com estudos de impacto ambiental de projetos, tanto em estrutura quanto em enfoque.

3. Enfoques e métodos - Complementaridade entre AAE e a AIA de projetos

AAE **não substitui** a AIA, devido a sua capacidade de integração vertical (avaliar projetos derivados de PPPs) e horizontal (compatibilidade com outras PPPs) e de tratamento de impactos cumulativos e sinérgicos.

A AAE é **complementar** a AIA, pois não substitui o EIA, mas trata melhor os impactos cumulativos e sinérgicos, refina o escopo do EIA, reduz custos e tempo do EIA e pode ser aplicada a PPPs que não são seguidas por AIA de projetos.

3. Enfoques e métodos - Conteúdo, qualidade da AAE e seu uso no processo decisório

A avaliação dos resultados da AEE pode ser realizada:

- Seguindo requisitos legais e regulamentos como referência (no caso de países que possuem legislação específica)
- Seguindo o conjunto de critérios de desempenho proposto pela Associação Internacional de Avaliação de Impactos (IAIA)

Vários autores, porém, consideram que a eficácia e avaliação da AAE é profundamente dependente do contexto em que é realizada, das tradições políticas, da influência de interesses econômicos e de movimentos sociais sobre os tomadores de decisão. Assim, antes de se partir para a institucionalização da AAE, são fundamentais estudos empíricos que evidenciem os resultados que podem ser obtidos com ela.

4. AAE no Brasil: um breve apanhado

- Debate da AAE fora de certos círculos acadêmicos é recente no Brasil.
 - Em São Paulo, no ano de 1994 houve tentativa de institucionalizar a AAE através da criação de uma comissão de AAE do estado; sem resultados práticos.
 - Em 2002, o Ministério do Meio Ambiente emitiu um estudo recomendando a implementação da AAE no Brasil por meio de lei, entretanto sem atrelar a elaboração de estudos de AAE ao licenciamento ambiental.
 - Em 2004, uma decisão do TCU recomendou a adoção da AAE na elaboração do Plano Plurianual e no planejamento de PPPs
 - O projeto de lei 2072/2003 propôs a introdução da obrigatoriedade de AAE de PPPs via alteração da Política Nacional do Meio Ambiente

4. AAE no Brasil: um breve apanhado

- Algumas iniciativas de planejamento, ainda que **não** denominadas como avaliações estratégicas, têm várias semelhanças com a AAE:

Exemplo: A avaliação integrada de um programa de transmissão de energia entre hidrelétricas planejadas para a bacia Amazônica e polos importantes do centro-sul do Brasil, realizada pela Comissão de Planejamento da Transmissão da Amazônia.

- AAE tem sido impulsionada pela dificuldade de licenciamento de grandes projetos:

Exemplo: Rodoanel Metropolitano de SP, onde a AAE foi utilizada para facilitar a aprovação do projeto, mas, evidentemente, a AAE não teve influência sobre o processo decisório.

5. Conclusões e perspectivas

O sentido e o significado da AAE são muito amplos:

- Seus objetivos, alcance e potencialidades precisam ser definidos por meio de legislação / regulamentação.

O conceito de AAE como avaliação dos impactos de PPPs tem aspectos positivos e negativos:

- Permite concepção ampla e renovada de planejamento que leve em conta os impactos sócio-ambientais;
- Mas permite que diferentes tipos de planejamento tradicionais sejam rotulados como AAE sem que haja realmente uma mudança de abordagem e conteúdo do planejamento.

Há a necessidade de estabelecer algum acordo sobre o que é AAE de qualidade, na forma de “princípios, padrões e terminologia” (Therivel e Partidário, 2000, p. 272) ou “critérios de desempenho” para AAE (IAIA, 2002) → Institucionalização

5. Conclusões e perspectivas

Flexibilidade da AAE: não focar seus princípios em requisitos específicos de procedimentos, como ocorre nos processos de AIA, mas sim em **objetivos as serem atingidos** (Verheem e Tonk, 2000).

Alguns pontos básicos que podem nortear a AAE no Brasil são:

- AAE é um processo e não um documento / relatório;
- AAE é voltada para a tomada de decisões (estratégicas) e deve influenciá-las;
- AAE deve discutir as opções estratégicas quando estas ainda estão abertas, de modo a influenciar as decisões.

5. Conclusões e perspectivas

- AAE pode contribuir para que decisões públicas e privadas sejam mais consistentes com o desenvolvimento sustentável. A verdadeira **medida do sucesso** da AAE será sua **capacidade de influenciar as decisões!**

Por isso, tem **duplo** objetivo:

- Objetivo 1: identificar antecipadamente os impactos de PPPs para evitar / compensar os negativos;
- Objetivo 2: influenciar a criação de novos PPPs levando em conta os impactos sócio-ambientais e contribuindo para o desenvolvimento sustentável por meio de opções estratégicas.

Assim, não se trata de submeter planos e programas à AAE, mas de **usar a AAE para formular e desenvolver planos e programas.**

AAE precisa ser institucionalizada, sem se tornar um obstáculo aos olhos dos tomadores de decisão nem instituir um processo lento, burocrático e pobre em conteúdo.

Questões para debate

- A) Como institucionalizar a AAE sem que ela se transforme apenas em procedimentos burocráticos, como frequentemente é tratado o licenciamento ambiental?

- B) Dada a flexibilidade da AAE, é possível definir um conjunto de critérios que permita identificar se um processo se trata, de fato, de uma AAE?

Integrantes

André Lacerda

Felipe Araújo

Gabriela Kalleder

Giovani Baroni

Guilherme Agnello

José Marcolino Neto

Leonardo Sepulveda

Luca Artioli

Maria Cecília Bennini

Mariana Vieira

Mariana Yaginuma

Lucas Guerra

Pedro Calderaro

Gabriel Stephan

Camila Cardoso Leite

Lucie Reis Oliveira

Ricardo Junqueira

Vitor Vargas de Abreu Cruz

Lucas Mantovani