

A Review of Strategic Environmental Assessment in 12 Selected Countries

A. Chaker, K. El-Fadl, L. Chamas, B. Hatjian

PHA 3520 Avaliação Ambiental Estratégica

Grupo 3

Gabriela Kalleder 9832874

Guilherme Agnello 9347410

Maria Cecília Bennini 9351714

Objetivo

- *“In light of the scarcity of literature exploring the practical implementation of SEA, this paper attempts to provide a comparative overview of SEA systems in 12 selected countries from their legal, institutional and procedural perspectives in order to unveil potential implementation pitfalls, obstacles and lessons learnt as well as uncertainties and lack of data for future research, replication and customisation elsewhere or refining of existing systems.”*
- O artigo **compara sistemas de Avaliação Ambiental Estratégica em 12 países** a partir de perspectivas legais, institucionais e processuais. Com isso, o artigo visa identificar possíveis falhas de implementação, obstáculos ou mesmo experiências adquiridas.

Visão Geral da AAE

- AAE vem sendo vista como uma evolução que faz com que, cada vez mais, os princípios da avaliação de impactos ambientais sejam levados em consideração no processo de tomada de decisão.
- Recente controvérsia sobre a natureza e escopo da AAE: uma linha de pensamento defende que o processo foque nos problemas ambientais, enquanto outra defende que a AAE possua um foco sustentável em questões sociais e econômicas, e não apenas nas ambientais.
- É consensual que a aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica para cada país seja feita sob medida, dada a ausência de um único “padrão” para implementação.

Sistemas Internacionais de AAE

Existem 2 documentos legais que estabelecem uma estrutura regulatória para a Avaliação Ambiental Estratégica: o “*The European SEA Directive 2001/42*” e o “*Kiev SEA Protocol*”.

- O primeiro estabelece uma **estrutura básica de avaliação de planos e programas ambientais**. Seu escopo contempla planos e programas preparados para as diversas atividades a serem implementadas, como a agricultura e silvicultura, a pesca, as atividades industriais, entre outras.
- O segundo possui uma estrutura semelhante, diferenciando-se pela **ênfase aos possíveis impactos à saúde bem como à necessidade de remediação dos impactos negativos**. Também atribui maior peso à necessidade de **comprometimento e transparência**, a fim de se possibilitar a participação popular.

AAE nas organizações de assistência

- *European Commission, UN Development and Environment Programme, USAID e World Bank* são exemplos de organizações que criaram instrumentos baseados na AAE, buscando **melhorar os investimentos em meio ambiente e melhorar as iniciativas de desenvolvimento**.
- Entre estes instrumentos, estão a adoção da avaliação e da análise ambiental estratégica, a criação de fundos estruturais para promoção do desenvolvimento sustentável de regiões e a revisão ambiental de programas e planos.
- Cada instrumento possui uma abordagem distinta.
- O foco das iniciativas varia entre manter apenas a perspectiva ambiental ou adotar os três pilares do desenvolvimento sustentável (econômico, social e ambiental).

Abordagens e modelos de Aplicação da AAE

Existem grandes diferenças de um país para outro, já que as **abordagens evoluíram para atender ao contexto** político, cultural, legal, institucional e de planejamento de cada país.

TRÊS ABORDAGENS DISTINTAS

- AAE como uma extensão da AIA;
- AAE como um sistema que diferencia os requisitos relativos aos planos/programas setoriais dos requisitos relativos às políticas estratégicas;
- AAE como um sistema integrado à avaliação de políticas ambientais / planos regionais / uso do solo.

Abordagens e modelos de Aplicação da AAE

A **perspectiva** de aplicação da AAE em cada país varia:

- “*Top-down*” (AAE é usada na **formulação** de planos e políticas) ou
- “*Bottom up*” (AAE é aplicada como ferramenta de **verificação** dos plano e programas, muitas vezes usando os mesmos procedimentos da AIA).

Como resultado das diferentes abordagens e perspectivas, existem **vários modelos híbridos** de aplicação da AAE (Partidário, 2003):

- Baseado na AIA: mesmos procedimentos e ferramentas;
- *Dual Track*: AAE se dá paralelamente e independente da formulação de políticas;
- Integrado: AAE faz parte da formulação de políticas e do planejamento;
- Centrado na decisão: AAE se adapta ao processo de planejamento, considerando requisitos estratégicos.

Metodologia do estudo

- Comparação entre as **aplicações da Avaliação Ambiental Estratégica em 12 países** distintos. Foram avaliadas as **estruturas legais, institucionais e processuais**.
- A seleção dos países foi feita de forma a possuir **variedade de localizações geográficas e condições econômicas**.
 - Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Hong Kong, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, Eslovênia, África do Sul, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos foram os 12 países selecionados para a avaliação comparativa.
- A **comparação das aplicações** levou em conta as bases legais, os níveis e cobertura de aplicação da AAE, além das escalas administrativas.
- Para **comparar a estrutura institucional** foram identificadas as **autoridades responsáveis** pelos problemas ambientais e pela implementação, condução e revisão da AAE.

Comparação: aplicações da AAE

DISPOSIÇÕES LEGAIS

- Países podem ser classificados entre os que **já possuem disposições legais** para a AAE e aqueles que **ainda estão desenvolvendo-nas**.
- Entre os que já possuem disposições legais, há os que possuem **disposições exclusivas** para a AAE (Canadá, Dinamarca e Reino Unido), aqueles que possuem **disposições para AAE integradas na legislação de Avaliação de Impactos Ambientais** (República Tcheca, Hong Kong, Holanda e EUA) e aqueles que possuem **disposições para AAE integradas em outros setores de legislação** (Nova Zelândia, Eslovênia e África do Sul)

Há diferentes formas de implementação legal da AAE, cada uma com suas particularidades, não existindo uma maneira ideal.

Comparação: aplicações da AAE

ÂMBITOS DE APLICAÇÃO E COBERTURA

- Grande **variabilidade** no âmbito (nível de tomada de decisão estratégica) e cobertura (setores que exigem AAE antes da tomada de decisão)
- Metade dos países analisados utiliza AAE nos **três níveis estratégicos** (Políticas, Planos e Programas); em 3 países a avaliação ambiental é exigida em apenas dois níveis;
- Quase todos os sistemas de AAE estudados consideram o **ordenamento territorial** como um setor prioritário para a intervenção da AAE.

Comparação: estruturas institucionais

- Todos os países examinados possuem uma autoridade ambiental. Em alguns casos, é ela que detém a **responsabilidade de iniciar o processo** de AAE. Mas, na maioria dos países, quem geralmente dá início ao processo é a **autoridade proponente**.
- 7/12 países exigem que a autoridade proponente também **conduza** o processo de AAE depois de iniciado.
- 8/12 países exigem **revisão dos resultados da AAE** por uma entidade independente.

O arranjo institucional determina o **potencial de contribuição da AAE no processo de planejamento e tomada de decisão**, bem como o **foco da AAE** (meio ambiente ou sustentabilidade) de acordo com as respectivas jurisdições das instituições envolvidas.

Comparação: estruturas processuais

TRIAGEM E ESCOPO

- Triagem (identificar que tipos de propostas estratégicas devem ser submetidas à avaliação **antes da tomada de decisão**): é a primeira etapa em todos os sistemas analisados
- Escopo (conteúdo da AAE): maioria dos países estudados deixa essa responsabilidade para a autoridade competente.

CONSIDERAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO DE IMPACTOS

- 7/12 países consideram **questões de sustentabilidade** (ambiente + sociedade) no escopo da AAE. Dentre eles, 4 ainda exigem a avaliação dos impactos das decisões estratégicas sobre a **saúde** e o **patrimônio cultural**.
- *“The observed variation in the range of impacts considered is a reflection of the national definition of ‘Environment’”.*
- Todos os países da amostra **requerem alguma forma de documentação** das descobertas da AAE.

Comparação: estruturas processuais

PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

- A participação pública é um componente de quase todos os sistemas de AAE (todos os países introduziram alguma forma, mas apenas 3 definiram os **métodos a serem utilizados**).
- A consulta pública é realizada principalmente durante a **definição do escopo** ou durante a **revisão**.

ALTERNATIVAS, MITIGAÇÃO E REVISÃO

- Quase todos os países exigem a consideração de alternativas. No entanto, **poucos detalhes são fornecidos sobre o tipo ou hierarquia** de alternativas e requisitos mínimos dos cenários.
- *“The consideration of alternatives/scenarios reflects the on-going debate and priorities regarding sustainable development and/or environmental sustainability in each country.”*
- 9/12 países estipularam requisitos claros quanto à determinação de medidas de mitigação e apenas 3 estabelecem requisitos de **monitoramento**.
- Prevê-se que quanto maior a **transparência** e **responsabilização** do processo de tomada de decisão, menor será a influência de considerações políticas e não técnicas.

Conclusões

- Existem **lacunas e deficiências na literatura que documenta a implementação prática da AAE**, incluindo a extensão, meios e oportunidade da participação pública. Isto também se aplica à avaliação do desempenho e da eficiência da AAE na tomada de decisões estratégicas.
- Além disso, **os dados relativos aos procedimentos de AAE são insuficientes e muitas vezes incompletos** para deduzir lições e capitalizar histórias de sucesso. Isso é particularmente importante para os **países em desenvolvimento**, que estão em processo de elaboração ou atualização de seus sistemas de AAE.
- Alguns países estabeleceram **requisitos legais formais** para AAE (como parte da AIA, dentro de outras regulamentações setoriais ou exclusivamente AAE), enquanto outros adotaram **documentos de orientação** de AAE.
- A maioria dos países impõe o **ônus da condução da AAE ao proponente**, com vários níveis de envolvimento da autoridade competente (responsável pelas questões ambientais).

Conclusões

- Ao elaborar, revisar e avaliar o processo de AAE, é importante levar em consideração as **principais razões por trás do desenvolvimento de um sistema de AAE:**
 1. **Consideração antecipada de impactos potenciais**, incluindo impactos cumulativos e sinérgicos que muitas vezes são difíceis de identificar em níveis baixos / nível de projeto;
 2. Melhor consideração de **alternativas**;
 3. Aumentar a **responsabilidade** e a **eficiência** da tomada de decisões estratégicas (procedimentos claros e verificáveis / revisão independente);
 4. Envolvimento das partes interessadas para mais **transparência** e melhor **governança**.

Os principais desafios permanecem, no entanto, a identificação dos pontos de alavancagem apropriados no processo de planejamento e tomada de decisão para a contribuição da AAE, a integração dos resultados da AAE na tomada de decisão e a participação pública em níveis mais elevados de decisões públicas.

Perguntas

1. O fato de um país possuir **disposições legais específicas** para o sistema de AAE faz com que os casos de sucesso sejam mais **documentados**, servindo de exemplos inclusive para outros **países em desenvolvimento**?
2. De que forma pode ser incentivada a **participação pública** na tomada de decisão dentro dos sistemas de AAE?