Public participation in strategic environmental assessment (SEA): Critical review and the Quebec (Canada) approach

PHA3520 - Avaliação Ambiental Estratégica
Prof. Amarilis Galhardo

Bruna Keiko Signorelli
Gabriel Madeira Bisordi
Stephanie Hsia

Objetivos

- Definir e caracterizar a participação do público nos processos de avaliação ambiental estratégica (AAE).
- Apresentar as lições aprendidas a partir de experiências canadenses e de outros países.
- Apresentar uma revisão do “modelo Quebec” de participação do público na avaliação ambiental estratégica.
- Enfoque em seis audiências públicas com os seguintes tópicos: resíduos perigosos, proteção florestal, materiais residuais, energia, gestão do uso de água e suinocultura.

Estrutura do Artigo

1. Considerações teóricas da AAE e participação do público no processo.
2. Aprendizados e lições a partir das poucas experiências canadenses e de outros países com relação à participação pública na AAE.
3. Destaque para a experiência em Quebec, com suas características e importância.
4. Avaliação das oportunidades e limitações da experiência do “modelo Quebec”, além de sugestões para melhoria do processo.

Introdução

1. Participação do público: tomada de decisão mais aberta e democrática, aumenta a representatividade do público e facilita a resolução de conflitos.
2. Dificuldade em transpor essa experiência de participação pública de avaliação ambiental de projetos em procedimentos de AAE.
3. Aspectos teóricos e práticos de participação pública na AAE ainda são prioridade de pesquisa na formulação de políticas ambientais.

Participação pública na AAE: considerações teóricas

- Mudança de postura reativa (concepção do projeto é uma fase técnica prévia à avaliação ambiental) para uma postura pró-ativa (design do projeto incorpora questões ambientais desde o início).
 1. Predominância do aspecto técnico sobre o político: participação se restringe a uma consulta na qual o especialista tenta convencer o público dos méritos do planejamento.
 2. Aspecto técnico + político: especialistas são vistos como parte interessada do projeto que auxiliam na busca por soluções com métodos objetivos.

Participação pública na AAE: considerações teóricas

- Aspectos da avaliação ambiental:
 1. Avaliação dos impactos no meio ambiente.
 2. Formulação de estratégias de participação pública.
- Definição de participação pública: envolvimento do público no processo de tomada de decisão.
- Abordagens da participação pública:
 1. Clássica: participação pública posterior à AIA, desempenha essencialmente uma função de validação (verificar aceitabilidade social e negociar mitigações ou medidas de compensação).
 2. Modelo integrado: participação pública contínua, abordagem de planeamento interativa e comunicacional.

Participação pública na AAE: comparativo com demais nações

- Sucesso da AAE
 1. Flexibilidade para se moldar a partir da tomada de decisão.
 2. Participação dos *stakeholders*.
- Envolvimento limitado a grupo de interessados ou de forma superficial
- Dificuldade em implementar modelo de procedimento de AAE padronizado
- Resultados insatisfatórios da participação pública nas AAEs em Quebec desde 2004

Participação pública na AAE: comparativo com demais nações

- Barreiras e limitações à participação pública nas AAEs
 - Níveis de complexidade e confidencialidade.
 - Interesse político e comercial em informações
- Necessidade de visão crítica externa para garantir a responsabilidade coletiva
- Reconhecimento da relevância da voz popular X Eficiência na tomada de decisão
- Transparência e abertura da tomada de decisão

Participação pública na AAE: comparativo com demais nações

- Inovações internacionais
 1. Mecanismos participativos nas fases de avaliação e escopo (EUA, NZ)
 2. Obrigatoriedade da consulta pública (EUA, AU, NZ)
 3. Legislação específica sobre direitos de participação (AU, NZ)
 4. Comissões independentes de expertise específica (Países Baixos)
 5. Projeto de auxílio financeiro à participação pública (Canadá)
- Cascadeamento das limitações à participação pública no processo de tomada de decisão sobrepõe as formas inovadoras de atuação
- Propagação da AAE sem regulamentação em países no ocidente

Experiência em Quebec: histórico

1978: Modificação do *Environment Quality Act*

- Criação do *Environmental impact assessment and review procedure* (EIA);
- Criação do *Public hearings office (BAPE)* - responsável por gerenciar a participação pública nos processos

O escopo das EIAs é restrito somente a projetos de grande escala, como plantas e linhas de energia, rodovias e grandes projetos industriais.

1988: Comitê* revisa o **EIA**

- Recomenda que a avaliação seja uma **prática mais difundida** considerando principalmente o **planejamento estratégico e etapas de decisão**, incorporando medidas para **melhor informar o público, aumentando suas oportunidades de tomar ações no projeto.**

Experiência em Quebec: histórico

Grupos ambientais criticaram a demora do governo em envolver cidadãos no processo de avaliação, a falta de acesso à informação e o fato de que as políticas, planos e programas não estavam sendo examinados durante o processo.

1992: Comitê parlamentar faz uma segunda revisão no EIA

- Integrar avaliação ambiental nas políticas e programas dos processos.
- Não foi aceita: pontos de vista muito divergentes.

1997: Comitê parlamentar reconhece como uma prioridade o **desenvolvimento de instrumentos para avaliação ambiental de políticas e programas**

- Envolvimento público: Participação direcionada na fase de escopo e participação mais ampla e aberta ao público nos *cases* gerais de AIA.

Experiência em Quebec: audiências públicas e suas características

Em Quebec, **não há** procedimento definido para avaliações ambientais em PPPs. Porém, desde **1990** o BAPE já realizou **5 audiências públicas** para direções e políticas propostas nos seguintes projetos: Resíduos perigosos; Proteção florestal; Gerenciamento de material residual; Gerenciamento de água; Resíduos da suinocultura.

As audiências públicas foram benéficas para as avaliações ambientais, pois consistiram na avaliação de:

- Impactos biofísicos e socioeconômicos da política ou programa;
- Pertinência do projeto baseado nas suas vantagens e desvantagens;
- Procura de soluções alternativas melhores adaptadas às necessidades, expectativas e requisitos da população.

Experiência em Quebec: audiências públicas e suas características

As características das audiências públicas organizadas pelo BAPE são apresentadas em 9 pontos:

1. Proponente do projeto

- a. Quem está “abrindo” o caso - iniciativas públicas? Departamento de Energia de Quebec?

2. Mandato, custos e duração

- a. Escopo, alcance da revisão, duração e avaliação do processo, resultados.

3. Abordagem e procedimento

- a. Fases de informação/consulta e depois audiência pública para proposições;
- b. Conduzir uma investigação social e pública - alta importância de participação pública;
- c. Maior legitimidade aos relatórios submetidos aos responsáveis pelo projeto.

Experiência em Quebec: audiências públicas e suas características

4. Documentação

- a. Informação pública e material de consulta preparado pelo responsável da proposta.

5. Apoio financeiro

- a. Dinheiro utilizado para preparação, escrita e submissão dos documentos ao público;
- b. Incentivo e facilitador para participação pública durante a fase informacional, de audiência pública e produção de planos de ação.

6. Consulta específica com comunidade aborígene

- a. Formatos diferentes: inclusão de capítulo dedicado ou sessão de consulta direcionada.

Experiência em Quebec: audiências públicas e suas características

7. Investigação dos relatórios de audiência pública

- a. Relatório da audiência é enviado ao Ministro do Meio Ambiente para avaliar e publicar, antes de tomar a decisão final;
- b. Relatório inclui uma síntese das opiniões, análise, conclusão e recomendações.

8. Políticas

- a. Após avaliações públicas sobre os projetos em questão, políticas e medidas são incorporadas aos procedimentos oficiais do governo, evitando futuros problemas similares.

9. Característica especial relacionada ao papel do agente

- a. Participações públicas foram caracterizadas pela participação ativa das organizações responsáveis pela condução da consulta (ex: BAPE).

Experiência em Quebec: análise crítica

A comunicação e consulta pública nas avaliações ambientais segue a premissa de que a **interação** dos *stakeholders* é o melhor caminho para **combinar conhecimento e ação**.

Planejamento deve ser considerado um processo interativo, com valores compartilhados por meio de diálogo e discussão.

Limitações:

- Avaliação ambiental não é baseada numa Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) estruturada no contexto de AAE. Ela é baseada na preocupação levantada pelos cidadãos, mapeada pela comissão do BAPE. Há uma falta de informações estratégicas essenciais;
- Momento de envolvimento público nos PPPs. Boas práticas sugerem que seja feito durante a concepção do projeto, não depois que já aconteceu.

Conclusões

- Avaliação está se tornando mais participativa: maior cooperação entre governo, agências e o público em geral.
- Participação dos especialistas ambientais como “*stakeholders*” do projeto e não apenas por meio de consultas.
- Importância da participação pública nas etapas do projeto:
 1. Discussão do processo de tomada de decisão: acordar o momento e o formato da participação pública.
 2. Implementação da AAE: participação na definição do escopo e na própria avaliação.
 3. Tomada de decisão: legitimar a decisão e garantir sua aprovação social.
 4. “*Follow-up*”: monitoramento ou comitê de vigilância.

Perguntas para discussão

- Tendo em vista a aceitação da participação pública em AAE tanto no modelo Quebec, quanto em demais países, como seria esse indicador no Brasil? Ainda há muitas restrições quanto a isso?
- Em que sentido seria possível trazer outras formas de atuação inovadora para demais cidadãos se envolverem em AAEs?
- Como controlar as diferentes opiniões, filtrando ideias e reclamações? Como mediar o processo?
- Quem banca o investimento para condução de audiências públicas? Governo ou a própria empresa responsável pelo projeto?