

THE STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AS A TOOL FOR LAND PLANNING AND MANAGEMENT

A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO FERRAMENTA AO PLANEJAMENTO E À GESTÃO DO TERRITÓRIO

Walter Guedes da Silva

Doutor em Geografia Humana pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo. Professor Adjunto do Curso de Geografia da Universidade Estadual
de Mato Grosso do Sul. E-mail: guedes@uems.br.

Endereço: Rua 14 de julho, nº. 4465, Garden das Palmeiras, Ap. 1605 – Torre 1, Bairro São
Francisco. 79.010-470. Campo Grande (MS).

Abstract: Planned to be a process of early evaluation of Politics, Plans and Programs (PPPs), which interfere in the environment; the Strategic Environmental Assessment (SEA) suggests a methodology for planning and managing the land, which overcomes the limitations of the traditional plans that try to mitigate the environmental impacts of Projects, assuming a pro-active conception that incorporates the social and environmental aspects in the planning stage of the PPPs. This kind of Evaluation surpasses the existing limitations of the Environmental Impact Assessment (EIA), once the EIA happens after the planning process, when lots of decisions have been made and carried out. In order to overcome the limitations of EIA, the SEA is a strategic tool in the process of planning and managing the land. When we focus on the PPPs and not on the Projects, the SEA, which is more political than technical, prioritizes the strategies that assure the integration of the environmental, social, economic and institutional aspects into the planning process, in private or public organizations. In this context, this work aims to establish the concept basis of the Strategic Environmental Evaluation as a tool for land planning and managing. The methodology procedures used here lie in the literature review concerning the SEA, analyzing how this tool can be introduced as an alternative for sustainable development. Although the SEA is a tool that introduces the sustainable development theme as a guiding principle of planning, it is seldom used by managers and decision makers, locally and nationally.

Key words: Environment, Strategic Environmental Assessment, Sustainable Development.

Introdução

Em 1969, o Congresso Americano aprovou o Ato da Política Nacional para o Meio Ambiente (*The National Environmental Policy Act* – NEPA) que estabeleceu, pela primeira vez, uma relação direta entre os processos de tomada de decisões e o meio ambiente. Esse Ato institucionalizou a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como ferramenta para a avaliação prévia de impactos que afetem fatores ambientais e sociais. Segundo Egler (2001), para sua implantação, uma AIA inclui:

avaliação inicial que identifica se o projeto a ser executado pode gerar impactos socioambientais (*screening*); classificação dos aspectos socioambientais e econômicos do projeto com eliminação dos impactos insignificantes para a AIA (*scoping*); preparação do Estudo de Impactos Ambientais (EIA) que costuma incluir medidas mitigadoras e formas de monitoramento; revisão da EIA com a participação de órgãos governamentais e da sociedade; elaboração do relatório final e implementação do que foi aprovado no EIA.

Apesar dos benefícios da AIA ao processo de planejamento e execução de projetos, ela apresentou limitações, haja vista que esse tipo de Avaliação pode ocorrer de forma tardia ao processo de planejamento, quando muitas decisões já foram tomadas e executadas. Outra dificuldade da AIA é que ela não leva em consideração os impactos cumulativos e sinérgicos ocorridos no meio ambiente e na sociedade, tampouco os aspectos regionais e globais durante o planejamento.

Para superar as limitações do planejamento e da tomada de decisões da AIA é criada a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que converge suas estratégias para uma avaliação ambiental de Políticas, Planos e Programas (PPPs) e não para os Projetos. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é estabelecer as bases conceituais da Avaliação Ambiental Estratégica como ferramenta sustentável para o planejamento e a gestão do território.

As discussões em torno do Desenvolvimento Sustentável: do Relatório Meadows a Rio+20

A preocupação global com os problemas ambientais fez os governos de várias partes do mundo retomarem ou intensificarem as discussões em torno do desenvolvimento sustentável, como alternativa para superar os problemas de nosso estilo de desenvolvimento. Apesar da discussão do desenvolvimento sustentável ter crescido nos últimos 20 anos, ela remonta o final dos anos 60 do século 20, quando foi formado o Clube de Roma, em 1968, que culminou com a publicação do Relatório Meadows, intitulado “Os limites do Crescimento”.

Segundo Meadows (1972), o relatório apresentou cinco elementos que limitavam o crescimento da humanidade: crescimento populacional; produção industrial per capita; disponibilidade de alimentos per capita; níveis de poluição e consumo de recursos naturais não-renováveis. A grande preocupação do Relatório era com o esgotamento dos recursos não-renováveis – considerados

matérias-primas indispensáveis para o crescimento do capital industrial.

Apesar dos propagadores do crescimento econômico terem considerado os autores do Relatório Meadows como catastróficos e alarmistas, o mesmo teve relevância ao ter provocado discussões em torno dos limites do crescimento global. A mensagem do Relatório foi clara: um meio ambiental finito restringe o crescimento econômico, o que implica diretamente na avaliação de nosso crescimento demográfico, produção de alimentos, ritmos de crescimento industrial, níveis de poluição e consumo de recursos naturais não-renováveis. O Relatório Meadows causou polêmica, mas alertou o mundo e serviu de subsídio para os debates da Conferência de Estocolmo.

Em 1972, reuniram-se, em Estocolmo – Suécia - representantes de dezenas de países e agências governamentais para discutirem sobre o homem e o meio ambiente. Considerada como a primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, a Conferência de Estocolmo não apresentou metas a serem atingidas, apenas intenções e recomendações para formulação e implementação de políticas públicas. Mesmo assim, Brundland (1991) considera que essa Conferência foi um marco para os movimentos ambientalistas mundiais pela legitimidade que atribuiu aos assuntos ambientais.

A Conferência de Estocolmo provocou, em vários países, reuniões para discutir os direitos da sociedade global por um meio ambiente saudável e produtivo. Subsidiada por essa Conferência, a Comissão para o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) publicou, em 1987, o Relatório Brundtland, intitulado “O Nosso Futuro Comum”.

Nesse Relatório, o discurso do desenvolvimento sustentável assume uma postura de mudança na ordem de crescimento econômico, segundo Deléage (1993: 43), “a sustentabilidade do desenvolvimento foi vista como um processo de mudança contínua na estrutura social das nações”. A época que antecedeu a divulgação do Relatório Brundtland foi marcada por problemas ambientais de ordem global, como aquecimento do planeta, desertificação, buraco na camada de ozônio e mudanças climáticas, o que contribuiu para que o Relatório priorizasse uma agenda global.

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

Vinte anos após a realização da Conferência de Estocolmo, foi realizada, no Rio de Janeiro, a segunda Conferência Internacional sobre meio ambiente e desenvolvimento, também conhecida como “Eco-92”. Como fruto da segunda Conferência, elaborou-se uma agenda para o novo século, denominada “Agenda 21” e composta por quatro seções que discute: 1) as dimensões social e econômica do Desenvolvimento Sustentável; 2) gestão e conservação dos recursos naturais, com planejamento e gestão integrada dos diversos agentes que compõem o ecossistema; 3) fortalecimento dos grupos sociais e 4) formas pela qual a Agenda 21 pode ser implementada.

Essa Agenda prioriza o planejamento participativo, tanto em nível global quanto local, de forma a permitir, por meio de uma gestão negociada e gradual, “a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (MMA, 2012).

Apesar da importante participação de chefes de governos e entidades governamentais na Eco-92 e do elevado grau de discussões do evento, a Agenda 21 recebeu muitas críticas por não ter um caráter obrigatório e pela dificuldade na visualização de recursos para sua implementação; mesmo assim, a Agenda 21 foi um marco fundamental para que as discussões em torno do desenvolvimento sustentável saíssem do nível global para o local.

Vinte anos após a realização da Eco-92, a ONU organizou em Joanesburgo – África do Sul - o Encontro da Cúpula Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecido como Rio+10 ou Cúpula da Terra II. Essa Cúpula discutiu os avanços da Agenda 21 e elaborou dois documentos: 1) Declaração de Joanesburgo para o Desenvolvimento Sustentável, que reafirmou os compromissos assumidos na Eco-92; e 2) Plano de Implementação, em que os países se comprometem a alcançar números objetivos na erradicação da pobreza, na alteração dos modelos de consumo e na proteção dos recursos naturais.

Realizada em 2012, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também denominada Rio+20, renovou o compromisso político com o desenvolvimento sustentável e destacou três pontos de discussão mundial: 1) economia verde; 2) erradicação da pobreza e 3) estruturação institucional. Apesar da relevância da Conferência na

busca de um mundo mais sustentável, foi considerada um fracasso por muitos cientistas e órgãos vinculados às discussões ambientais, pois não apresentou nenhum avanço em relação à Eco-92. Pelas discussões apresentadas, é possível perceber que a busca por melhores condições de vida, com sustentabilidade social, econômica, ambiental e institucional, não é algo novo. Esse modelo de desenvolvimento, chamado de sustentável, representa a essência de anos de discussões que envolveram dezenas de países com representantes do poder público e da sociedade civil organizada, na busca de alternativas sustentáveis que o mundo vinha encontrando ou poderia vir a criar.

As ações do governo ou da iniciativa privada que visem ao desenvolvimento sustentável, precisam, necessariamente, de conscientização dos agentes envolvidos no processo de tomada de decisões e de procedimentos de planejamento e gestão, capazes de estimular e envolver o maior número possível de agentes nesse processo. E é nesse contexto que a AAE se apresenta como uma ferramenta sustentável para o planejamento e para a gestão do território.

A Avaliação Ambiental Estratégica como processo de planejamento e gestão sustentável

Apesar de a AAE ser um instrumento de planejamento e gestão sustentável mais utilizado pelo poder público do que pela iniciativa privada, ela é, a grosso modo, uma ferramenta que propicia uma avaliação de Políticas, Planos e Programas. Enquanto conceito, assumimos a definição de Sadler & Verheem (1996: 27):

A AAE é um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais de uma política, plano ou programa propostos, de modo a assegurar que elas sejam plenamente incluídas e adequadamente equacionadas nos estágios iniciais mais apropriados do processo decisório, com o mesmo peso que considerações sociais e econômicas.

Segundo Partidário & Fischer (2004), a AAE toma diferentes formas, conforme o nível de planejamento que se assume, podendo ser classificada em três grupos: 1) AAE de políticas, que não precisa ter, necessariamente, projetos de execução, como é o caso da política de crédito; 2) AAE de território, que compreende todas as atividades de uma determinada base territorial; e 3) AAE de planos e programas setoriais, como é o caso do setor energético.

Tal distinção não tem o propósito de fragmentar a AAE em três níveis, uma vez que essas três situações estão intrinsecamente relacionadas, pois todas elas são implementadas sob uma base física – o território, e essa análise deve ser levada em consideração quando da realização de uma AAE.

Discutindo a necessidade e vantagens da implementação da AAE pelos órgãos públicos, Egler (2001) fundamenta-se em autores como Thérivel & Partidário (1996) e Sadler & Verheem (1996) e nos apresenta duas razões principais que justificam a inserção da AAE na agenda governamental. A primeira razão tem cunho técnico: a AAE supera as limitações da AIA que tem uma natureza reativa e não pró-ativa, deixando poucas possibilidades de modificação em nível de projeto, que focam mais os impactos diretos do empreendimento do que outras possibilidades de impactos, como é o caso dos impactos cumulativos, que podem ter caráter aditivo, sinérgico, de saturação, induzido, de estresse e global. A segunda razão tem cunho político: se o objetivo é promover o desenvolvimento sustentável, a AAE é um procedimento que pode vir a desempenhar importante papel para sua efetivação.

Segundo Sánchez (2008), uma AAE tem dois objetivos: identificar antecipadamente as consequências dos PPPs para que seja possível a tomada de ações que evite, atenuar ou compense os impactos sobre o meio e influenciar as proposições das novas PPPs que contribuam para o desenvolvimento sustentável.

Em 1990, um grupo de especialistas da Comissão Econômica Europeia reuniu-se nos Estados Unidos e recomendou sete etapas que deveriam ser cumpridas para a realização de uma AAE, são elas: 1) definição da necessidade da avaliação com um mecanismo de avaliação prévio (*screening*); 2) identificação dos impactos ambientais considerados e alternativas relevantes (*scoping*); 3) revisão externa com autoridades locais, especialistas, sociedade e grupos de interesse; 4) participação da sociedade; 5) documentação e informação das avaliações; 6) tomada de decisões e 7) análise pós-decisões.

Em suas fases de desenvolvimento, a AAE deve levar em consideração algumas ações: 1) identificar alternativas socioeconômicas e ambientais; 2) descrever o ambiente antes da implantação de ações (*baseline environment*); 3) prever os impactos e 4) monitorar. Essas quatro

ações são essenciais para a execução de uma AAE, mas existem dificuldades para sua execução que repousam nas próprias limitações dos órgãos no exercício do planejamento e da gestão sustentável.

Quanto à “Identificação de alternativas socioeconômicas e ambientais”, a maior dificuldade está na própria limitação dos órgãos ou setores responsáveis pelas estratégias de planejamento, pois muitas PPPs não são transparentes em relação aos seus reais objetivos, o que dificulta a investigação e identificação de alternativas para possíveis problemas.

No “*Baseline environment*”, a grande dificuldade está na complexidade de se realizar um estudo da real situação social, ambiental e econômico do que está sendo avaliado. A própria definição da extensão do ambiente considerado e a falta de dados e informações para a compreensão desse ambiente, são os grandes gargalos que se apresentam para a descrição do ambiente. Nesse ponto, Egler (2001) destaca que um dos problemas da realização do *baseline environment* consiste na diferença existente entre as fronteiras administrativas e ambientais, pois as informações coletadas nos órgãos públicos seguem uma estrutura administrativa oficial (município, região e estado), o que nem sempre está compatível com a escala ambiental, que não respeita limites territoriais.

No que se refere à “Previsão dos impactos”, a dificuldade nessa etapa consiste no alto grau de incertezas da identificação e avaliação de possíveis impactos. Já no “Monitoramento”, que é a última etapa da AAE, as dificuldades repousam na escolha das variáveis que devem ser monitoradas e na operacionalização do próprio monitoramento, pois a implantação dessa etapa envolve conhecimento de todas as fases anteriores da AAE, além da constante capacidade de revisão das PPPs e do desenvolvimento de novas estratégias de planejamento e gestão.

Considerações Finais

Criada como uma estratégia que assegure a avaliação das consequências ambientais das PPPs ainda na fase de planejamento, a AAE é um processo sistemático que leva em consideração as implicações ambientais de Políticas, Planos e Programas na fase de planejamento, possibilitando uma articulação vertical entre as PPPs, e horizontal entre os diferentes órgãos e setores da administração.

A AAE é uma ferramenta direcionada ao planejamento e envolve atores públicos e privados na articulação das dimensões ambiental, social, econômica e institucional, vistos de forma indissociável no processo de planejamento e gestão do território. Apesar de a AAE possibilitar a elaboração de um relatório, ela não pode ser confundida com um documento, é antes um processo de planejamento flexível que tem como meta influenciar na tomada de decisões, graças à integração das questões ambientais com as questões sociais e econômicas.

Referências Bibliográficas

BRUNDLAND, Gro Harlem. 1991. *Nosso futuro comum*: comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

DELÉAGE, Jean-Paul. 1993. As etapas da conscientização. In: BEAUD, Michael, *et. al. Estado do ambiente no mundo*. Lisboa: Instituto Piaget.

EGLER, Paulo César Gonçalves. 2001. Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica. *Parcerias Estratégicas*, vol. 6, n°. 11, pp. 01-16. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/index. Acesso em: 31/05/2012.

MEADOWS, Dennis. 1972. The limits to growth: a global challenge; a report for the Rome project on the predicament of mankind. In: *Universe Books*. New York.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2012. *Agenda 21*. Brasília. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso em: 10/07/2012.

PARTIDÁRIO, M. R; FISCHER, T. 2004. Follow-up in Current SEA Understanding. In: MORRISON-SAUNDERS, A.; ARTS, J. (Orgs.). *Impact Assessment: Handbook of EIA and SEA Follow-up*. Earthscan, London, pp. 224-247.

SADLER, B.; VERHEEM, R. 1996. *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, The Hague, 188p.

SÁNCHEZ, LUIS ENRIQUE. 2008. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL. IN: TEXTO PREPARATÓRIO PARA O DEBATE RUMOS DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO BRASIL. DISPONÍVEL EM: <HTTP://WWW.IEA.USP.BR/IEA/AAEARTIGO.PDF> ACESSO EM: 20/05/2012.