

A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGULAÇÃO DO PETRÓLEO

Wilma dos Santos Cruz
Ministério do Meio Ambiente - DF
wilma.cruz@mma.gov.br

Eduardo Toledo Neto
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - DF
eduardo.toledo@anp.gov.br

RESUMO

Este artigo estuda a aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica como possível instrumento de solução de conflitos no Licenciamento Ambiental nas atividades de regulação da indústria do petróleo, demonstrando os aspectos conceituais, as limitações, as possibilidades e a boa prática na implementação desses instrumentos, a fim de integrar o meio ambiente no processo de planejamento e alcançar os objetivos de sustentabilidade na formulação das Políticas, Planos e Programas. Portanto, o estudo analisou os instrumentos de maneira a concluir que a AAE contribui para os princípios da sustentabilidade e suporte à tomada de decisão, todavia, mantendo-se a atual situação dos órgãos governamentais, não promove solução de conflitos no processo do Licenciamento Ambiental.

Palavras-chave: Regulação do Petróleo. Avaliação Ambiental Estratégica. Licenciamento Ambiental. Avaliação de Impacto Ambiental.

THE STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AS SOLUTION INSTRUMENT TO THE CONFLICTS ON ENVIRONMENTAL LICENSING PROCESS AT THE PETROLEUM REGULATION

ABSTRACT

This article studies the Strategic Environmental Assessment applications as possible instrument of solution to the conflicts at the Environmental Licensing Process on the regulation activities from petroleum industry showing the conceptual aspects, limits, possibilities, the good practice and the implementation of instruments towards integrate environmental issue into the planning process, and ensure the reach of the sustainability objectives into the policy making, plans and programs. Hence, the study analysed the SEA concluding that makes a contribution to sustainability principles into the planning process and support the decision making, however keeping the actual situation of the government institutions, SEA doesn't bring about solution to the conflicts at the Environmental Licensing Process.

Key Words: Petroleum Regulation, Strategic Environmental Assessment, Environmental Licensing Process, Environmental Impact Assessment.

Área Temática: Petróleo e Combustível

I. Introdução

Este artigo estuda a aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica como possível instrumento de solução de conflitos no Licenciamento Ambiental das atividades de regulação da indústria do petróleo, demonstrando os aspectos conceituais, as limitações, as possibilidades e a boa prática na implementação desses instrumentos, a fim de integrar a variável ambiental no processo de planejamento, e o alcance efetivo dos objetivos de sustentabilidade na formulação das Políticas, Planos e Programas.

A compatibilização entre o crescimento econômico e a política de preservação do meio ambiente deve ser realizada desde as primeiras fases de elaboração das políticas de desenvolvimento, a fim de permitir uma utilização racional dos recursos, e evitar que a sociedade enfrente vulnerabilidades do ponto de vista econômico e ecológico frente aos futuros danos ambientais (Bursztyn, 1994).

A abertura do setor petrolífero brasileiro às empresas privadas aumentou a demanda por áreas *on-shore* e *off-shore* para exploração do petróleo, ou seja, a Emenda Constitucional nº. 9 de 1995, manteve o monopólio do petróleo na União, mas permitiu que empresas privadas concorram na execução de atividades de exploração e produção, caracterizando um novo cenário econômico e ambiental.

Da mesma forma, a Lei do Petróleo estabelece em seu artigo 1º, inciso IV, que a exploração de petróleo e gás natural no Brasil deve proteger o meio ambiente, como um dos princípios e objetivos da política energética nacional; definindo que os contratos de concessão sejam precedidos de licitação, e, a outorga da concessão não dispensa o licenciamento ambiental, conforme Lei nº 6938/81.

Em 1969, foi aprovado, nos Estados Unidos, o *National Environmental Policy Act* – NEPA, que introduziu a execução da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA - como um requisito formal de política pública a ser procedida na análise de planos, programas, projetos e de projetos do legislativo de intervenção no meio ambiente. Todavia, vale ressaltar que, no Brasil, por intermédio da Resolução Conama n.º 001/86, o uso da AIA foi vinculado à emissão de licenças. Com isso, a AIA tem sido realizada no nível de projetos por meio do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório – EIA/RIMA submetidos ao Licenciamento Ambiental de atividades potencialmente poluidoras.

Tanto o Brasil como diversos outros países que adotaram a AIA, prioritariamente, somente para análise de projetos, ensejaram o desenvolvimento de uma nova forma de avaliação de impactos, dando origem a uma nova formulação da avaliação ambiental em nível de planejamento, chamada de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Sadler e Verheem (1996) definiram AAE como “um processo sistemático para avaliar as conseqüências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e no processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais”.

Segundo Egler (2004), existem duas razões principais para se pensar em inserir a AAE na agenda atual das arenas política e ambiental, sendo a primeira, a capacidade potencial que esse processo tem para superar as deficiências técnicas identificadas no processo de AIA, e a segunda razão seria que a adoção dos procedimentos de AAE pode promover a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, por intermédio da integração das dimensões ambientais, sociais e econômicas no processo de tomada de decisões.

Por outro lado, a definição de políticas para o desenvolvimento regional e local caminha em direção a promoção da sustentabilidade, tendo a sociedade como partícipe (Egler, 2004). Assim, a adoção da AAE pode desempenhar um papel decisivo na solução dos conflitos inerentes ao Licenciamento Ambiental, atuando como um mecanismo de coordenação dentro dos diferentes níveis das atividades de planejamento governamentais, envolvendo tanto a dimensão técnica quanto a político-institucional.

A AAE é analisada à luz das prioridades e demandas setoriais da indústria do petróleo, sob uma abordagem *top-down*, verificando a possibilidade de promoção dos objetivos de sustentabilidade, o suprimento de lacunas na tomada de decisão e a capacidade de auxiliar no processo de planejamento na incorporação dos objetivos de sustentabilidade; com ênfase no processo de licenciamento ambiental. Segundo Oberling (2008), quando o país que realiza a AAE possui forte estrutura de planejamento governamental, o instrumento consegue atingir seu objetivo de subsidiar o processo de tomada de decisão.

Cabe destacar que a Lei do Petróleo determina que o concessionário “adote as melhores práticas da indústria internacional do petróleo e obedeça às normas e procedimentos técnicos e científicos pertinentes”. Desse modo, o legislador estabeleceu parâmetros de comportamento, inclusive ambiental, que devem ser exigidos pela ANP, também pela via judicial (Machado, 2002).

A adoção da AAE no planejamento de exploração e produção de petróleo poderá ser aplicada, sem inviabilizar estruturas organizacionais e muito menos provocar mudanças graves nas instituições de governo. No âmbito do Ministério do Meio Ambiente a adoção do processo de Avaliação Ambiental Estratégica é legal e tecnicamente viável já que o art. 50 da Lei nº 9478 (Lei do Petróleo), de 06 de agosto de 1997, destina os seguintes recursos a órgãos da estrutura do Poder Executivo, responsáveis pelas políticas de energia e de meio ambiente:

- 15% (quinze por cento) ao Ministério de Minas e Energia para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético; e

- 10% (dez por cento) ao Ministério do Meio Ambiente, destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo.

A implementação da AAE deverá ser conduzida pelos órgãos responsáveis, no âmbito de um processo de articulação interinstitucional que estabeleça mecanismos de discussão e integração, tais como Comitês Técnicos institucionais, que facilitem o processo de tomada de decisão operacional.

II. Instrumento Licenciamento Ambiental na Exploração e Produção de Petróleo

A gestão ambiental tem por objetivo administrar e coordenar toda a complexidade de fenômenos ecológicos que interagem com os processos humanos, em nível social, econômico e cultural, sendo tratada na forma de administração de recursos naturais, e subdividi-la em duas formas básicas: administração de recursos naturais e controle da poluição; aquela administração evoluiu a partir dos conhecimentos das áreas de ciências biológicas, geografia e geologia, utilizando conhecimentos de exatas, demandando uma forma mínima de regulamentação; e o controle da poluição apresenta uma administração de comando e controle, estabelecendo padrões e metas de controle por meio da aplicação da lei e técnica de modo separado, em relação ao tratamento da água, ar e solo (Philippi *et al*, 2004).

O estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, por meio da Lei nº 6938/81, tornou possível discriminar mecanismos de formulação e aplicação da política, levando-se em consideração a múltipla dimensão da problemática ambiental sob uma concepção articulada e de aplicação descentralizada, em nível nacional, regional e local; e além do mais, constituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, com a criação de órgãos estaduais e locais de controle ambiental em diversas Unidades da Federação. Em

1992, após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, verificou-se o predomínio de uma ótica integradora na implementação do desenvolvimento sustentável na esfera pública e privada (Antunes, 2002).

No âmbito do processo de gestão ambiental pública, cabe destacar os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente estabelecidos pelo art.9º da Lei nº6938/81: (i) estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; (ii) zoneamento ambiental; (iii) avaliação de impactos ambientais¹; (iv) licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (v) incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; (vi) criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (vii) sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; (viii) Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; (ix) penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; (x) instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (xi) garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (xii) Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; (xiii) instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Segundo a Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, em seu anexo I, definiu-se o que seja licenciamento ambiental e licença ambiental, logo: **Licenciamento ambiental** é “um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”; e **Licença Ambiental** é “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as

¹ A década de 80 foi marcada pelo predomínio da ótica preventiva, por meio do estabelecimento da Avaliação de Impactos Ambientais – AIA – que pode ser caracterizada por uma avaliação sobre qualquer alteração das propriedades físicas, químicas, e biológicas do meio ambiente causada por qualquer forma de matéria ou energia, resultante das atividades humanas que diretamente ou indiretamente afetam a saúde, a segurança e o bem estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e a qualidade dos recursos ambientais, conforme Res. Conama nº 01/86, em seu artº1.

condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor; pessoa física ou jurídica, para localizar; instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.

Nesse sentido, o licenciamento compõe-se de uma série de atos encadeados com vistas à verificação de que certa atividade está conforme os padrões ambientais permitidos; conduzidos no âmbito do Poder Executivo, e realizado por órgão ambiental normativamente designado, cabendo destacar que o licenciamento é condicionante da atividade, e não impeditivo (Fink *et al*, 2004).

O Licenciamento Ambiental é responsabilidade dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente, já que as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente conduzem a grande maioria dos processos de licenciamento, conforme os termos da Resolução nº. 237/97; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, por outro lado, é responsável pelo trabalho com grandes projetos de infra-estrutura envolvendo impactos em mais de um estado e pelas atividades do setor de petróleo e gás *off-shore*.

A regra geral é determinada pela área de influência direta dos impactos, indicando a esfera de atuação administrativa. Vale ressaltar que existem posições doutrinárias divergentes quanto ao impacto local/nacional, pois se argumenta que é razoável a existência de interesse nacional em tudo que possa afetar esses bens, ainda que estejam localizados no âmbito local ou em um único Município; em contraposição, outra corrente doutrinária defende que mesmo nos casos de bens da União, se os impactos diretos são de âmbito local, a competência para licenciar será municipal ou local (Fink *et al*, 2004).

Na Resolução Conama nº 237/97, ficou estabelecido que as licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade; desse modo, são definidas: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), e Licença de Operação (LO).

Conforme disposto na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 225, estabeleceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. E também a competência de licenciamento é atividade a ser exercida pelo Poder Público Estadual, todavia as autoridades federais somente podem atuar em casos definidos ou supletivamente à autoridade estadual; no

entanto, os municípios, diante de sua autonomia, poderá complementar, no que couber, as exigências dos órgãos estaduais para atender a necessidades locais (Farinha, 2006).

Dessa forma, a política ambiental não se deve constituir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao proporcionar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material².

Os processos de exploração, produção, transporte, refino e consumo do petróleo trazem grandes riscos para o meio ambiente, tais como a produção de gases que poluem a atmosfera. Os piores danos acontecem durante o transporte de combustível, com vazamentos em grande escala de oleodutos e navios petroleiros; assim como os acidentes envolvendo navios petroleiros com limpeza dos tanques ou vazamentos na plataforma brasileira são comuns, e comprometem a faixa costeira (Ibama, 2002).

Os procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades de Sísmica e Perfuração, e de Exploração e Produção Marítima estão regulamentados pelas Resoluções CONAMA n.º.237/97, n.º.23, de 07 de dezembro de 1994, e n.º.350, de 20 de agosto de 2004. A Resolução n.º.23/94 institui procedimentos específicos para o licenciamento de atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural, considerando como atividade de exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural as seguintes atividades: (a) perfuração de poços para identificação das jazidas e suas extensões; (b) produção para pesquisa sobre viabilidade econômica; (c) produção efetiva para fins comerciais. Além disso, as regras gerais do Licenciamento Ambiental são disciplinadas pelo art. 10, da Lei n.º.6.938/81, regulamentado por meio do Decreto n.º. 99.274, de 06/06/90, nos assuntos referentes ao levantamento de dados sísmicos marítimos.

No Brasil, o licenciamento ambiental da atividade sísmica é de responsabilidade do Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear do Ibama, denominado Coordenação Geral de Licenciamento a partir de 14 de março de 2006; com isso é exigida a realização de um Estudo Ambiental, que avalia os impactos ambientais de cada atividade baseado em Termos de Referência³ -TR- emitidos pelo Ibama, diferenciando águas rasas e águas profundas, e sugeridas as medidas de controle e monitoramento (Ibama, 2008b).

² TJSP, MS n.º 201.205-1, rel. des. Rebouças de Carvalho, j. 27.10.93, v.u.: Ação civil pública. Liminar. Cassação. Admissibilidade. Ausência de comprovação científica de prejuízo ao meio ambiente que justifique a concessão de liminar.

³ Documento fornecido pelo Ibama ao empreendedor, em que são estabelecidas as diretrizes, o conteúdo mínimo e a abrangência dos estudos ambientais necessário ao licenciamento da atividade de aquisição de dados sísmicos, conforme inciso V, art.2º, Resolução n.º 350/04.

A Lei do Petróleo estabelece em seu artigo 1º, inciso IV, que a exploração de petróleo e gás natural no Brasil deve proteger o meio ambiente, como um dos princípios e objetivos da política energética nacional. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, e a outorga da concessão não dispensa o licenciamento ambiental, conforme o art.10 da Lei nº 6938/81, e a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, revestido de publicidade.

O contrato de concessão estabelece ao concessionário a obrigação de “adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias para a conservação dos reservatórios⁴ e de outros recursos naturais, para a segurança das pessoas e dos equipamentos e para a proteção do meio ambiente”, conforme inc. I, art. 44, da Lei nº 9478/97.

Ainda em seu art. 44, inciso V, ao concessionário é obrigado a “responsabilizar-se civilmente pelos atos de seus propositos e indenizar todos e quaisquer danos decorrentes das atividades de exploração, desenvolvimento e produção contratadas, devendo ressarcir à ANP ou à União os ônus que venham a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do concessionário”.

Adiante, a Lei do Petróleo determina que o concessionário “adote as melhores práticas da indústria internacional do petróleo e obedeça às normas e procedimentos técnicos e científicos pertinentes”. Desse modo, o legislador estabeleceu parâmetros de comportamento, inclusive ambiental que devem ser exigidos pela ANP, inclusive pela via judicial (Machado, 2002).

Vale ressaltar que as licenças podem ser condicionadas, exigindo-se: as condicionantes gerais, que compreendem o conjunto de exigências legais relacionadas ao licenciamento ambiental; e as condicionantes específicas, que compreendem um conjunto de restrições e exigências técnicas associadas, conforme pode ser visto pela Tabela I, a seguir. Com isso, a validade da licença ambiental está condicionada ao cumprimento das condicionantes discriminadas (Ibama, 2008a).

⁴ Configuração geológica dotada de propriedades específicas, armazenadora de petróleo ou gás, associados ou não, conforme disposto na Lei 9478/97, art.6, inc.X.

Tabela I

Tipos de licença e as atividades autorizadas

| ATIVIDADE | TIPO DE LICENÇA | ESTUDO AMBIENTAL APLICÁVEL | FINALIDADE |
|---|---|---|--|
| SÍSMICA (aquisição de dados sísmicos marítimos e em zona de transição) | Licença de Pesquisa Sísmica – LPS | PCAS – Plano de Controle Ambiental Sísmico;EAS/RIAS–Estudo Ambiental Sísmico/Relatório de Impacto Ambiental Sísmico | Autoriza as atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos |
| PERFURAÇÃO (<i>Programa Exploratório Mínimo contratado com a ANP</i>) | Licença Prévia para Perfuração - (LPper) | Relatório de Controle Ambiental - RCA | Autoriza a atividade de perfuração. |
| PRODUÇÃO PARA PESQUISA (<i>Teste de Longa Duração–TLD, autorizado pela ANP</i>) | Licença Prévia de Produção para Pesquisa - (LPpro) | Estudo de Viabilidade Ambiental - EVA | Autoriza a realização do Teste de Longa Duração – TLD, |
| SISTEMAS DE PRODUÇÃO E ESCOAMENTO (<i>Sistema de Produção e escoamento em novo campo ou bloco – Plano de Desenvolvimento aprovado pela ANP</i>) | Licença de Instalação – (LI) | Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA. | Autoriza, após a aprovação do EIA/RIMA com a respectiva realização de Audiência Pública, a instalação de sistemas e unidades necessárias à produção e ao escoamento. |
| SISTEMAS DE PRODUÇÃO E ESCOAMENTO (<i>Áreas onde já se encontra implantada a atividade</i>) | Licença de Instalação (LI) | Relatório de Avaliação Ambiental - RAA | Autoriza, após a aprovação do RAA, a instalação de sistemas e unidades adicionais necessários à produção e ao escoamento. |
| SISTEMAS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO MARÍTIMA | Licença de Operação (LO) | Projeto de Controle Ambiental -PCA | Autoriza atividade de exploração e produção marítima. |
| SISTEMAS DE PRODUÇÃO E ESCOAMENTO | Licença de Operação (LO) | - Projeto de Controle Ambiental (PCA). | Autoriza, após o atendimento das condicionantes da LI, a aprovação do PCA, do PEI e da realização da vistoria técnica, o início da operação do empreendimento. |
| AQUISIÇÃO DE DADOS SÍSMICOS (<i>Autorização da ANP para realização da atividade de Levantamento de Dados Sísmicos Marítimos, não exclusivos</i>) | Licença de Operação – (LO) | Estudo Ambiental (EA) | Autoriza, após aprovação do EA, o início da atividade de levantamento de dados sísmicos marítimos. |
| AQUISIÇÃO DE DADOS SÍSMICOS (<i>Contrato de Concessão ANP do Bloco, que prevê atividades de pesquisa, compreendendo a Aquisição de Dados Sísmicos Marítimos, exclusivos</i>) | Licença de Operação(LO) | Estudo Ambiental (EA) | Autoriza, após aprovação do EA, o início da atividade de levantamento de dados sísmicos marítimos. |

Fonte: Ibama(2008a) modificado pelo autor.

A agilidade e transparência são prejudicadas em decorrência do processo de Licenciamento Ambiental brasileiro apresentar limitações, devido à inexistência de instrumentos básicos para a gestão ou a sua utilização precária, tais como base de dados ambientais, integração entre órgãos, monitoramento, leis e regulamentações e disponibilização de guias e manuais(Ibama, 2003).

Além disso, podem-se destacar as principais dificuldades e desafios do licenciamento da sísmica marinha no Brasil, tais como (Ibama, 2003): i) A sísmica especulativa brasileira -

spec survey; ii) Avaliação dos efeitos cumulativos; iii) Controle e acompanhamento limitados dos projetos ambientais aprovados nos Estudos Ambientais, ou seja, demanda por novos licenciamentos limita o acompanhamento dos projetos ambientais.

O instrumento de comando e controle, licenciamento ambiental, “não é suficiente - não é o único e nem sempre o mais adequado, para a condução da Política Ambiental, nos três níveis da Federação, uma vez que ele se aplica a projetos específicos, depois de já definidas as políticas, planos e programas governamentais” (Câmara dos Deputados, 2006).

Por outro lado, as principais dificuldades encontradas pelos empreendedores em relação aos órgãos ambientais são relativas a demora na análise dos pedidos de licença ambiental, além de outras como, a pouca transparência; a análise de forma marcadamente cartorial e burocrática, e a pouca agilidade (CNI, 2007).

As empresas que investem em seus sistemas de gestão ambiental enfrentam os mesmos problemas relacionados ao processo de licenciamento, destacando-se que 86,9% dessas empresas, adotam procedimentos gerenciais associados à gestão ambiental. Desse modo, o processo de licenciamento ambiental não distingue empresas que incorporam os pressupostos da gestão empresarial de responsabilidade sócio-ambiental, certificações e sistemas de gestão ambiental voluntários (CNI, 2007).

Dessa forma, devem ser consideradas melhorias no processo de licenciamento ambiental, tais como, não considerar estudos de avaliação de impactos ambientais caso a caso, excepcionalmente para áreas sensíveis; ou conceder licenças ou autorizações por órgãos governamentais após análise do planejamento de cada operação, com base em instrumentos básicos que possibilitem a adoção deste modelo de licenciamento.

III. Instrumento Avaliação Ambiental Estratégica

3.1 - Marco conceitual e sustentabilidade

3.1.1 – Marco conceitual

A Avaliação Ambiental Estratégica – AAE - surgiu nas últimas décadas como um instrumento que permite a integração do meio ambiente nas leis, políticas, planos e programas propostos. Nesse sentido, o Ato da Política Nacional para o Meio Ambiente - *National Environmental Protection Act* - NEPA, em 1969, pôde ser considerado como marco inicial na

preocupação com a qualidade ambiental, preparando atos legislativos e estabelecendo atos programáticos como a Declaração de Impactos Ambientais⁵.

As várias abordagens da AAE refletem, inicialmente, uma extensão da aplicação da AIA, por meio de uma maior amplitude de área e críticas em nível de políticas (Dalal-Clayton e Sadler, 1998:p.2). Segundo Partidário (1998), a racionalidade da Avaliação Ambiental Estratégica pode ser compreendida pelo desenvolvimento de um novo instrumento de avaliação ambiental para suporte à tomada de decisão, indicando as implicações ambientais das decisões formuladas das políticas, planos e em níveis programáticos. Dessa maneira, a experiência e o fortalecimento do uso da AAE podem ser relacionados a duas principais fontes: desenvolvimento de políticas e avaliação de projetos.

A abordagem baseada na política reconhece os princípios da avaliação ambiental na formulação de políticas e planos, por meio da identificação de necessidades e opções para desenvolvimento disponíveis sob a ótica do desenvolvimento sustentável. A segunda fonte é uma extensão da prática do Estudo de Impacto Ambiental, que pode ser aplicada a planos e programas, utilizando os procedimentos legais existentes, metodologias e outras tarefas de avaliação, tais como a comparação de alternativas e medidas de mitigação, e requerimentos para apresentação da declaração de impacto ambiental. O conceito de AAE tem sido fortemente associado com práticas sustentáveis e consideração dos efeitos cumulativos, tornando-se um contexto adequado e racional de integração à tomada de decisão, sendo sinérgico e de efeitos induzidos de longo prazo.

Partidário (1996) destaca que o componente estratégico⁶ da Avaliação Ambiental é responsável por uma abordagem integrada em sentido as metas sustentáveis; sendo que esse componente estratégico dá forma para a visão e intenções de desenvolvimento incorporadas em uma política, plano ou programa. No entanto, segundo Partidário (1998), é necessário explicitar que a AAE requer grande adaptatividade e flexibilidade em seu contexto de decisão, atuando em várias frentes e imposição de forças, com diferentes valores sociais e alto nível de incerteza em termos de resultados esperados, sendo que o fator de incerteza está ligado a natureza de uma decisão estratégica. Nesse sentido, cabe destacar o escopo das potenciais aplicações da AAE: Tratados Internacionais, Privatização, Orçamento Nacional, entre outros.

Cada país precisará adotar termo ou termos que identificam o processo de avaliação ambiental aplicado para Políticas, Planos e Programas - PPPs. De qualquer forma, as várias

⁵ Também denominada *Environment Impact Statement* (EIS), que é traduzida por Estudo de Impacto Ambiental (EIA), e a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) é o processo associado a referida declaração.

⁶ Estratégia é um conceito que originado pela ciência militar, geralmente se refere ao estudo e planejamento pretendendo alcançar os objetivos da política (APA, 2007:p.11).

terminologias adotadas pela AAE refletem uma resistência em estabelecer uma expressão universal e a demanda por outros termos expressa sistemas específicos. A tabela II, a seguir, oferece exemplos das diferentes formas de AAE, refletindo uma variedade de sistemas de AAE existentes (Partidário, 1998).

Tabela II - Formas de Avaliação Ambiental Estratégica

| | |
|---|--|
| Avaliação Ambiental Estratégica | Termo genérico para identificar o processo de avaliação do impacto ambiental de políticas, planos e programas. |
| Avaliação de Impacto da Política | Termo adotado para indicar o processo de avaliação das propostas de políticas. |
| Avaliação Ambiental Regional | Processo de determinação das implicações ambientais e sociais do desenvolvimento multi-setorial dentro de uma área geográfica definida, sobre determinado período. |
| Avaliação Ambiental Setorial | Processo de avaliação do programa de investimento setorial envolvendo múltiplos sub-projetos; que também suporta integração de preocupações ambientais em um desenvolvimento de longo-prazo e plano de investimento ou a avaliação de políticas setoriais. |
| Panorama Ambiental | Processo usado na formulação de estágios de programas, iniciado pela identificação de impactos ambientais e sociais e oportunidades e incorporação de medidas de mitigação no redesenho de um programa. |
| Avaliação Ambiental Programática | Processo de avaliação de grupos de ações relacionados geograficamente ou por similaridades do tipo de projetos, período ou característica tecnológica. |

Fonte: (Therivel, 1993; Partidario, 1996)

As duas principais definições existentes na literatura têm considerado a AAE como um processo sistêmico e direcionado às políticas, planos ou programas, destacando-se Therivel et al(1992) e Sadler e Verheem (1996), que ressaltam em sua definição os elementos de procedimento de avaliação, que devem ser considerados na tomada de decisão. Entretanto, Partidário (1998) estabeleceu uma ponte entre os elementos críticos da AAE, ressaltando a continuidade e a característica discricionária de um planejamento, criando a seguinte definição:

- AAE é um processo sistemático e contínuo para avaliação da qualidade do meio e das conseqüências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como a formulação de políticas, planejamentos ou programas, de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão.

3.1.2 – Sustentabilidade

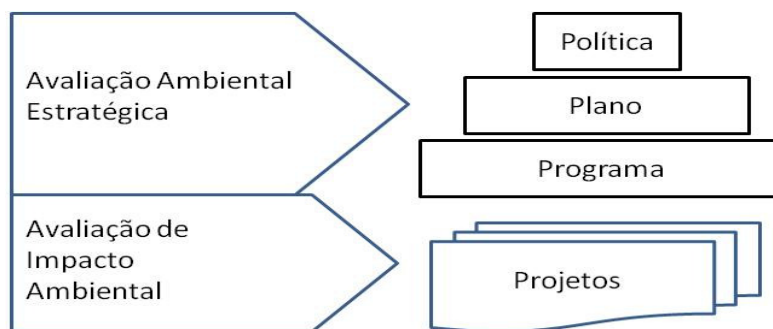
A AAE pode ser considerada como um instrumento para a sustentabilidade ambiental, criando oportunidades para promover os princípios sustentáveis (Shepard e Ortolano, 1996:p.322). Desse modo, Partidário (1996:p.34) acredita que a integração dos princípios da AIA ao planejamento e tomada de decisão pode ser vista como a última fronteira para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Perman et al.(1999) ressalta que uma condição necessária para a economia ser sustentável é a de que o meio ambiente deve ser mantido, de forma a continuar a prover um diversificado conjunto de serviços ou funções ambientais. A experiência mundial sugere que a AIA no nível de projeto é insuficiente para manter a qualidade ambiental e promover o desenvolvimento sustentável. As principais razões são que a AIA inicia muito tarde, e termina muito cedo, e é também muito específica (Shepard e Ortolano, 1996:p.322). Logo, a integração da AAE ao planejamento pode guiar a decisão em sentido aos princípios da sustentabilidade.

Partidário (1998) ressalta algumas condições sobre a AAE que são cruciais para que o processo de planejamento tenha sustentabilidade: i) arranjo político que estabeleça a articulação com outros instrumentos políticos e institucionais; ii) alternativas viáveis e confiáveis que permitam avaliação com base na comparação frente a valores absolutos; iii) reconhecimento da incerteza que caracteriza o desenvolvimento de uma política e planejamento; iv) indicadores simples e pragmáticos que ajudem no monitoramento do processo de avaliação; v) mecanismos de boa comunicação para assegurar que todos atores sejam envolvidos e suas perspectivas tornem-se contempladas.

Segundo Sadler e Verheem (1996), a AAE permite que os princípios de sustentabilidade sejam tratados no processo de planejamento, de forma que as PPPs componham uma estrutura que contemplem metas ambientais e estratégias de sustentabilidade. De forma adicional, Shepard e Ortolano, (1996:p.323) acrescenta que uma das metas da AAE é o exame sistemático da possibilidade dos impactos ambientais das PPPs e a minimização dos impactos adversos onde forem possíveis. Conforme a figura I, é possível observar a linha de atuação dos instrumentos em relação às PPPs e aos Projetos, cabendo destacar que os princípios da sustentabilidade das PPPs são carregados aos Projetos por um processo em cadeia – *tiering process*.

Figura I

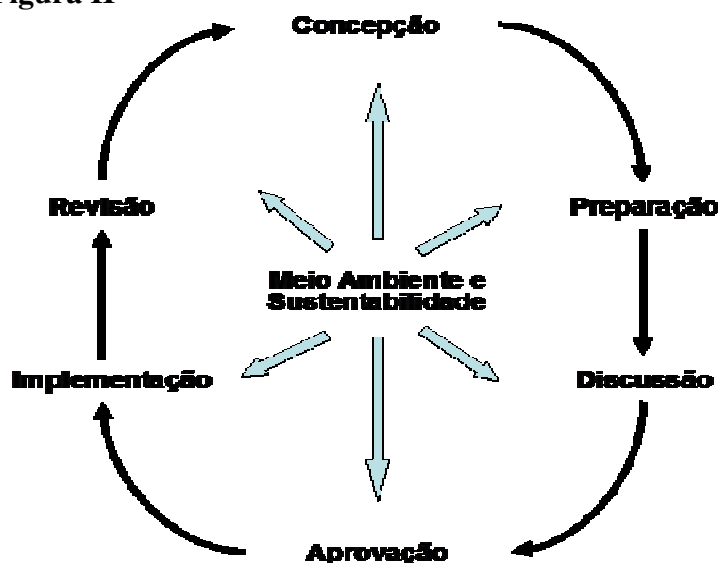


3.2 – Princípios e Boa Prática da AAE, Relação entre AAE e AIA e implementação

3.2.1 – Princípios e Boa Prática da Avaliação Ambiental Estratégica

O instrumento AAE apresentou rápida evolução e prática muito diversificada, e seus procedimentos e conteúdos necessários foram importantes para o avanço do referido instrumento. No entanto, existem opiniões contrárias à indicação de como deve ser feito, alegando a possível limitação de desenvolvimento do processo da AAE. Com isso, os princípios de boa prática na aplicação da AAE enfatizam a necessidade que a AAE seja flexível e estratégica em sua abrangência e escala de aplicação. Os princípios da responsabilização, participação e transparência tornam-se fundamentais na AAE, assim como a capacidade de monitoramento, o planejamento e ciclos de programação que engajam a preparação, implementação e revisão dos planos e programas, como também para influenciar a formulação e discussão de estratégias, conforme ilustrado na figura II (APA, 2007).

Figura II



Fonte: Adaptado da APA, 2007.

Alguns requisitos mais específicos, para a boa prática da AAE, podem ser vistos na Tabela III a seguir:

Tabela III – Requisitos para a boa prática da AAE

| |
|---|
| Contexto Político (política sustentável, objetivos e estratégias) |
| Sistema de tomada de decisão transparente |
| Natureza Adaptativa do processo de tomada de decisão |
| Integração e coordenação com a formulação de políticas públicas |
| Abordagens simples, interativas e flexíveis |
| Abordagens integradas do escopo de interação dos fatores relevantes |
| Guia de orientação e um contexto regulatório mínimo |
| Demonstração dos benefícios – exemplos de boa e má prática |
| Processo de participação, incluindo agentes múltiplos e consideração de prioridades e preferências públicas |
| Mudança de atitude, superar preconceitos e estabelecer novas formas de tomada de decisão |

Fonte: Partidário(1999) apud IAIA(2003)

As etapas do processo geral de condução da AAE, recomendados pela *United Nation Economic Commission for Europe*–UNECE (1992), com base na participação de países da comunidade européia, descritas a seguir, na Tabela IV.

Tabela IV - Principais Princípios da AAE recomendados pela UNECE (United Nation Economic Commission for Europe) para participação de países

| | |
|-----------------------------|---|
| Início | Processo sistemático e formalizado para determinar a necessidade e o tipo de avaliação necessária. |
| Scoping | Procedimento incidente na formulação de políticas, planos ou programas; Identifica alternativas relevantes e impactos, excluindo aqueles que devem ser eliminados por serem irrelevantes; No mínimo, inclui no scoping agências governamentais relevantes e/ou especialistas independentes; como uma meta ótima de inclusão de grupos de interesse e do público em geral. |
| Revisão Externa | Desenvolvimento de procedimentos de revisão externa para scoping e a revisão e a revisão completa do relatório de avaliação; No mínimo, inclui na revisão governamental, agências governamentais relevantes e/ou especialistas independentes; como uma meta ótima de inclusão de grupos de interesse e do público em geral. |
| Participação Pública | Inclui o público no processo com menor confiabilidade ou tempo de requerimento |
| Documentação | A informação presente é clarificada e identificável, então em um documento separado ou incluída em um plano próprio. |
| Tomada de Decisão | Deveria ser obrigatório levar a AAE em conta e o relatório tornado público no papel do meio ambiente tem jogado na tomada de decisão. |
| Análise após Decisão | Carregados após a análise de decisão dos impactos ambientais e tornar os resultados publicados disponíveis, a menos que a confiabilidade tenha sido excluída |

A AAE é fortemente ligada ao conceito de decisão, de forma que as decisões estratégicas, compreendidas por planejamento, escolha ou implementação, podem ser tomadas em vários momentos críticos do processo de decisão (janelas de decisão), adquirindo uma noção de continuidade, visualizadas como ciclo. O desenvolvimento de novas estratégias resulta de uma reanálise dos cenários envolvidos e objetivos prioritários, influenciando o planejamento seguinte ou o ciclo de programação por inteiro (APA, 2007).

3.2.2 - Relação entre a AAE e AIA

A relação entre a AAE e AIA deve ser tratada como abordagem complementar, apresentando um efeito cadeia em sua implementação. Assim, a complementariedade e a interdependência não são apenas direcionadas para a tomada de decisão ou formulação de PPPs, mas fazem parte do caminho hierárquico estabelecido no relacionamento entre os instrumentos. Algumas das características distinguidas da AAE comparada com a AIA, incluem (Sadler et al, 2004): (i) Grande incerteza sobre os efeitos de uma política; (ii) Maior espectro das implicações ambientais; (iii) Estabelecimento das ligações e *trade-offs* com os assuntos econômicos e sociais; (iv) Maior escopo dos efeitos ambientais e suas conseqüências (a exemplo das implicações das emissões de CO2 para mudanças climáticas). Assim, AAE tem se desenvolvido largamente como resposta para o nível e tipo de formulação de decisão não coberta pela AIA.

Segundo Shepard e Ortolano (1996:p.322), a AAE pode superar a fraqueza da AIA em nível de projetos quando amplia o escopo dos impactos cumulativos, secundários e indiretos; utiliza o processo em cadeia, ou seja, estabelece múltiplos níveis de administração ou categorias de ação da AIA ou AAE; antecipa a maior parte das decisões, considerando diferentes alternativas de política e programas mais amplos de medidas mitigadoras.

3.2.2.1 – Limitações e Falhas da AIA

Desde o início dos anos 90, algumas limitações foram identificadas na aplicação da AIA em nível de projetos, e podem ser sumarizadas nos trabalhos de Glasson et al. (1994) e Lee and Walsh (1992) *apud* Alshuwaikhat(2005): (i) A AIA é reativa, e não antecipa propostas de desenvolvimento; (ii) os impactos cumulativos não são considerados; (iii) não percebe o impacto de pequenos empreendimentos; (iv) torna as decisões irreversíveis para um projeto formulado sem sua preparação; (v) a AIA é restrita aos impactos potencialmente perigosos dos projetos; (vi) sofre influências das limitações financeiras e prazo de realização do planejamento; e (vii) dificuldade de identificar impactos ambientais indiretos ou induzidos.

Algumas falhas da AIA podem ser destacadas com base no trabalho de Alshuwaikhat(2005) sobre o emprego deste instrumento nos países em desenvolvimento. Nos países asiáticos, a AIA foi introduzida com equipe, experiência e monitoramento insuficientes, com inadequada avaliação e carente informação ambiental sobre os projetos em

desenvolvimento. Além disso, a tomada de decisão política pareceu não levar em consideração os aspectos técnicos e de infraestrutura requeridos para as avaliações.

A percepção geral é que as AIAs são conduzidas apenas em decorrência da imposição legislativa do governo, não assegurando sustentabilidade dos projetos ou um plano melhor de desenvolvimento. Em muitos países, a AIA é vista pelos proponentes como um impedimento para a implementação de projetos, concentrando seu uso apenas na justificativa, ao invés de proporcionar uma melhor qualidade na tomada de decisão (Montaz, 2002; Alshuwaikhat, 2005). Desse modo, além das limitações identificadas acima, a pouca efetividade da AIA na proteção dos recursos naturais pode ser evidenciada pela falta de capacidade e habilidade na condução do próprio instrumento e implementação de medidas de mitigação.

3.2.3 – Implementação da Avaliação Ambiental Estratégica

A importância da formulação e implementação no processo da política pública pode ser apresentada sobre duas abordagens típicas: de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*). A *top-down* abrange a integração dos princípios de sustentabilidade nas políticas, planos e programas, daí então para projetos; e a segunda abordagem abrange o escopo limitado da AIA em nível de projeto (Shepard e Ortolano, 1996:p.322-323). Em Therivel e Partidário(1996:2-3), o processo de AAE precisa iniciar na maioria das políticas estratégicas e integrar com a cadeia mais baixa das formulações de PPPs, para ser efetivo.

Segundo Silva e Melo (2000), a dificuldade da questão da implementação de políticas públicas no Brasil pode ser relacionada à complexidade e forte diferenciação funcional, e principalmente, aos problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais. Assim, as vicissitudes da implementação de programas governamentais tornam-se variável central na explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas, ocasionando em alguns casos, sua descontinuidade.

A visão clássica do ciclo de política não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores e ajustes sobre a formulação da política. Em outras palavras não considera o *policy cycle* como um processo. A implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (Silva e Melo, 2000).

A adoção da perspectiva onde o *policy cycle* é visto como um processo simples e linear consagra uma visão *top-down* da formulação e desenho dos programas, onde os problemas de implementação são necessariamente entendidos como desvios de rota – simplificada, é possível afirmar que a abordagem *top down* centra-se na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos. Por sua vez, a abordagem *bottom up* enfatiza os incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente aos objetivos da política (Silva e Melo, 2000).

3.3 – Panorama da Experiência Brasileira

Com a edição da Lei nº 6.938/81 foi estabelecido o instrumento Estudo de Impacto Ambiental, que sofreu regulamentações posteriores quanto a critérios básicos de sua aplicação, tais como o Decreto nº 88351/83 e Res. Conama nº 001/86. Na prática, a AIA se voltou para projetos de desenvolvimento por meio do licenciamento ambiental, com base no Estudo de Impacto Ambiental - EIA e no Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA.

Em decorrência da distorção seminal da AIA, condicionando o instrumento apenas ao planejamento em nível de projeto, surgiram condições favoráveis para proposta de emprego da AAE como instrumento de gestão ambiental para a integração da variável ambiental ao planejamento, no intuito de promover os objetivos da sustentabilidade no nível das Políticas, Planos, Programas, e Projetos. Sendo assim, no Brasil, a implementação do instrumento AAE é indicada como uma possível solução para a compatibilidade ambiental das PPPs, tendo em vista que a avaliação ambiental das PPPs não é realizada no Brasil e não há uma legislação específica que determine sua utilização como instrumento de gestão ambiental, apesar das determinações legais estabelecidas no inciso IV, art. 5º; e inciso I, art. 9º da Res. Conama nº 01/86.

O Estado de São Paulo, por meio do Conselho de Meio Ambiente do Estado de São Paulo - CONSEMA, em 1994, criou uma comissão para analisar a consideração da variável ambiental nas PPPs governamentais de interesse público. E em 2002, foi publicado pelo MMA o estudo Avaliação Ambiental Estratégica, como parte do Programa de Fortalecimento Institucional para o Licenciamento Ambiental, incorporando elementos colhidos em seminários realizados em 2001, com a participação de órgãos e instituições governamentais de meio ambiente e planejamento.

O Estado de São Paulo adotou ações visando a institucionalização da AAE, todavia sem resultados práticos, mas por outro lado, cabe destacar a experiência recente na aplicação da AAE como instrumento de organização espacial e de requalificação ambiental e do uso e ocupação do solo na Região Metropolitana de São Paulo. O processo de AAE teve o diagnóstico e a análise estratégica de cada manancial, e inclusão do uso de ferramentas tecnológicas avançadas, com uma Matriz Multicriteria, avaliando-se a viabilidade de intervenções sob três perspectivas: i) maior rendimento ambiental; ii) maior benefício econômico e social; e iii) viabilidade político-institucional(Pereira et al, 2006).

A AAE aplicada na Região Metropolitana de São Paulo gerou resultados quanto aos benefícios da análise ser antecipada, simultânea e articulada em relação às implicações ambientais e na sustentabilidade das áreas; de discussão de soluções para o projeto com base em projetos anteriores já implementados; e da possibilidade de demonstração da importância e necessidade de ações institucionais coordenadas para a implementação e sustentação de um processo de controle e requalificação urbana (Pereira et al, 2006). Cabe destacar que apesar do reconhecimento dos benefícios diretos da antecipação da avaliação, do maior engajamento dos atores e da consideração de experiências anteriores, a AAE não participou no planejamento inicial do projeto do empreendedor e conseqüente análise do órgão ambiental licenciador.

Segundo Mariano (2007), vale ressaltar alguns estudos sobre a AAE realizados no Brasil, em sua maioria, por parte dos empreendedores e dos governos estaduais, que julgaram benéficos a consideração da variável na fase do planejamento de seus empreendimentos. Alguns exemplos incluem a Avaliação Ambiental do GASBOL – Gasoduto Bolívia-Brasil – em virtude da necessidade de obtenção de financiamento por parte do BID e do BIRD (para definição e otimização da melhor alternativa de traçado para o duto, com o objetivo de minimizar os impactos ambientais em áreas sensíveis e evitar áreas urbanas e cidades); a realização de inventário de Bacias Hidrográficas, por parte de empresas do setor elétrico, para a seleção das melhores alternativas de localização de reservatórios, AAE para o Plano Decenal de Expansão da Energia Elétrica; e a realização de AAEs para os setores de energia elétrica e de transportes, por parte de governos estaduais (São Paulo e Minas Gerais). No setor de turismo destaca-se a avaliação do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR - Nordeste e do PRODETUR Sul.

Em 2002, foi realizado o primeiro estudo de Avaliação Ambiental Estratégica para o setor de petróleo e gás natural do Brasil. Tal estudo objetivou avaliar as conseqüências ambientais advindas das potenciais atividades de exploração e produção de petróleo e gás

natural em blocos *offshore* situados no litoral sul do Estado da Bahia, tratando os conflitos e as dificuldades ambientais que se apresentaram nos blocos são confrontantes com várias áreas de proteção ambiental, e se encontram em uma região extremamente preservada e de elevada importância turística (Mariano, 2007).

Na esfera privada, as duas iniciativas foram a realização de AAE na Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural na Bacia de Camamu-Almada/Bahia, ocorrida em 2005, e da AAE do Programa de Desenvolvimento do Setor Produtivo de Corumbá e Influências sobre a Planície Pantaneira, em 2007/2008. Em ambos buscou-se analisar as opções de desenvolvimento de indústrias de alto potencial poluidor, petróleo no primeiro e mineração/siderurgia no segundo, frente aos seus possíveis impactos em dois frágeis ecossistemas - litoral sul da Bahia e Pantanal (Mariano, 2007).

3.4 – Panorama da Experiência Internacional

As primeiras discussões internacionais sobre avaliações ambientais tiveram origem com a aprovação do NEPA, nos Estados Unidos, em 1969, com a preocupação de que os potenciais impactos ambientais pudessem afetar a sustentabilidade ambiental dos planos, programas e projetos. Assim, diversas regulamentações e legislações referentes à matéria surgem no cenário internacional, trazendo uma maior segurança na utilização do AAE.

Na Europa, o processo se iniciou com a Diretiva 85/337/CEE, de 1985, conhecida como Diretiva AIA, visando orientar as avaliações; no entanto, a avaliação nos termos desta diretiva encontrou dificuldade em possibilitar alterações significativas, assim como as decisões sobre a localização de um projeto, ou escolha de alternativas, que podem ser tomadas relativamente a um setor ou zona geográfica. Nesse sentido, a Diretiva AAE - 2001/42/CE – preencheu essa lacuna, ao exigir avaliação dos efeitos ambientais de planos e programas, de modo que leve em conta a elaboração e adoção dos próprios planos, permitindo a consideração da participação do público, mas retirando a avaliação de políticas por falta de consenso.

Ademais, a consolidação da AAE ocorreu em 2001, com a Diretiva 42 da Comunidade Européia, alguns países já tinham procedimentos definidos na década de 90, de acordo com a Tabela V (Oberling, 2008).

Tabela V – Síntese do tipo de abordagem dada à AAE em alguns países da Europa e fora da Europa

| País | Âmbito | Legislação | Procedimentos/Metodologias/Guias |
|---------------------|---|---|---|
| Países Europeus | | | |
| Dinamarca | Planos Programas Legislação e outras propostas governamentais | Não há requisitos legais Despacho administrativo 1993, revisto em 1995 | AIA de Projetos e Planejamento Metodologia assentada em uma listagem de critérios ambientais. |
| Finlândia | Políticas Planos Programas | Legislação aprovada em 2005 | Guia de 1998 com abordagem metodológica |
| Suécia | Planos Programas | Introduzida no contexto da Legislação de Planejamento | Metodologia baseada em avaliação pericial, diálogos e metodologia de planejamento |
| Alemanha | Planos Programas | Não há requisitos legais formais | Planejamento e Paisagem |
| Países Não-Europeus | | | |
| Austrália | Políticas Planos Programas | Provisões legais para AEI no quadro da Lei da Biodiversidade e Conservação | Semelhante à AIA de Projetos Avaliação de Sustentabilidade |
| Hong-Kong | Legislação Planos Programas | Iniciativa governamental em 1992, Avaliação de Sustentabilidade, 2000 | Semelhante à AIA de Projetos – não há procedimentos formais; seção de informação ambiental de políticas |
| USA (federal) | “legislação” Planos Programas | AEI legalmente requerido pelo NEPA, 1969 - Avaliação Ambiental Programática | Semelhante à AIA de Projetos |

Fonte: Partidário(2003); Sadler & Dalay-clayton (2005) apud Oberling(2008)

IV. Conflitos do Instrumento Licenciamento Ambiental

Os conflitos do licenciamento são amplamente conhecidos, e alguns já foram identificados em seções anteriores, cabendo enumerá-los para melhor reflexão, tais como a falta de agilidade, a falta de transparência, aplicação restrita a projetos específicos, a utilização precária de instrumentos básicos de gestão ambiental, a exemplo de uma base de dados ambientais, integração entre órgãos, Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, Avaliação Ambiental Integrada, Monitoramento, leis e regulamentações, e disponibilização de guias e manuais.

Inicialmente, torna-se evidente a necessária integração não apenas entre órgãos, mas entre alguns instrumentos, já regulamentados legalmente, tal como o ZEE e os planos governamentais para o desenvolvimento do País, nesse sentido a ação do ZEE ligada ao Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro e o zoneamento, em curso, da Amazônia são bons exemplos de integração. O ZEE é instrumento de ordenamento territorial, fornecendo indicadores precisos para os processos de licenciamento ambiental e padrões objetivos para as análises do Estudo de Impacto Ambiental, de forma a contribuir com referenciais gerais para os planos de desenvolvimento e na orientação de projetos.

O ZEE facilita o planejamento estratégico, mas também demonstra limitações ou dificuldades ligadas a sua legitimação e institucionalização quando da transformação de zoneamentos em leis estaduais. Paralelo similar pode ser feito à AAE, se perseguir a mesma linha de institucionalização.

O Tribunal de Contas da União – TCU - pode contribuir para a reflexão sobre a problemática dos conflitos do licenciamento ambiental e na verificação da possibilidade de adoção da AAE no planejamento das PPPs. Assim, em 2003, o TCU fundamentou decisão, Acórdão nº 787/2003, acerca da aplicação dos recursos originários de Participação Especial na exploração do Petróleo, a cargo do Ministério do Meio Ambiente- MMA, em decorrência do disposto no art. 50, § 2º, inciso II, da Lei 9.478/1997, auditando o Ibama e a ANP. As ações de controle externo revelaram que o Ibama não teve estrutura para emissão de licenças ambientais para licitação dos blocos de exploração de petróleo e, em função do desaparecimento do órgão ambiental federal, a ANP contratou consultores para emissão de pareceres sobre os pedidos de licença ambiental, que foram colocados à disposição do Ibama, em que pese a tarefa ser de competência daquela autarquia federal (TCU, 2003).

O Controle Externo determinou que a ANP e o Ibama adotassem mecanismos de cooperação robustos e sistemáticos, inclusive com os órgãos seccionais (estaduais) e locais (municipais), a fim de integrar as ações de implementação da política energética nacional à ambiental; haja vista que os recursos repassados ao MMA estão vinculados a objeto determinado, e que as reservas relativas deveriam ser utilizadas somente no objeto vinculado, determinado pela legislação (TCU, 2003).

No Acórdão nº 464/2004, foi promovida análise da aplicabilidade da adoção do instrumento Avaliação Ambiental Estratégica pelo Governo Federal nas ações de planejamento de políticas, planos e programas, bem como a efetividade dos procedimentos de licenciamento ambiental junto aos órgãos setoriais. Os resultados encontrados mostraram a

incipiente adoção da AAE nas ações governamentais, ou seja, existem apenas experiências-piloto pontuais sem a participação efetiva de todos os órgãos setoriais do Estado, evidenciando a desarticulação entre as políticas públicas de desenvolvimento e de meio ambiente. Existe falta de diálogo entre os órgãos governamentais sobre o uso sustentável dos recursos naturais (TCU, 2004).

E em relação ao cumprimento da legislação ambiental e condicionantes referente ao licenciamento de obras realizadas com recursos públicos, verificou-se o descumprimento de cerca de dois terços das obras fiscalizadas no Fiscobras/TCU. Ou seja, a consolidação dos dados do Fiscobras/TCU, em 2003, revelou que das 214 obras fiscalizadas que exigiam licença ambiental, 33,6% das obras não as possuíam. Em relação à implementação das medidas mitigadoras definidas nas licenças de 163 obras fiscalizadas, 42,3% destas não as implementaram. Sendo assim, conclui-se que do total de 214 obras que exigiam licença ambiental, 141 obras, ou 66% daquele total, não cumpriam a legislação ambiental a contento (TCU, 2004).

Quanto ao cumprimento das condicionantes pode ser observado pelos relatórios das auditorias de conformidade (nº Fiscalização 200/2003, 910/2003 e 922/2003), do período de 2003, que tiveram a inserção da questão ambiental, que do total de 14 projetos fiscalizados nas auditorias, 13 não possuíam as devidas licenças e o único que a possuía, não estava implementando as condicionantes definidas na mesma, ou seja, em nenhum dos projetos fiscalizados foi cumprida integralmente a legislação ambiental referente ao licenciamento (TCU, 2004).

Desse modo, confirma-se a percepção internacional que o licenciamento ambiental é implementado pela AIA com base no EIA e no Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA, conduzido apenas em decorrência da imposição legal, não assegurando a integração da variável ambiental nos projetos específicos, e muito menos no plano de desenvolvimento de orientação a projetos, não proporcionando uma melhor qualidade na tomada de decisão, de maneira que se torna pouco efetiva a aplicação do instrumento licenciamento ambiental.

V. Conclusão

A Política Nacional do Meio Ambiente editada desde 1981 carece, ainda hoje, de que as ações do setor privado, e especialmente, do setor público estejam consensadas com seus objetivos. Apesar de decorridos 28 anos, a sociedade brasileira ainda enfrenta dificuldades para alcançar vitórias expressivas na priorização da gestão ambiental do País. Uma das principais dificuldades é ainda o dilema crescimento versus conservação/preservação. Um breve retrocesso na linha do tempo dá uma visão clara do tipo de problemas até hoje enfrentados. A legislação que definiu a Política Nacional de Meio Ambiente, por intermédio da qual foi instituído o Licenciamento Ambiental foi sancionada em 1981, seis anos depois, a Resolução nº 01/86 definiu os requisitos para a Avaliação de Impacto Ambiental.

A rede formada pelo SISNAMA recebeu naquele diploma legal as orientações para avaliar as atividades potencialmente poluidoras, com ênfase nas atividades urbanas. Todavia, foi somente em 1994, com o advento da Resolução nº 23/1994, que instituiu procedimentos específicos para o licenciamento de atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural, que o CONAMA se definiu quanto ao Licenciamento Ambiental de parte do setor. Nessa Resolução nº 23/1994, há menção de instrumentos específicos que já não mais vigoram, parte pela revisão de sua aplicabilidade, parte pela fragilidade intra-institucional da área ambiental.

A falta de prioridade da política ambiental remete a um exemplo claro. Em 2000, o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA assinou com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID - um empréstimo no valor de US\$ 15 milhões com o objetivo de estruturar a atividade de Licenciamento Ambiental do Ibama. Decorridos 6 anos, foram investidos cerca de US\$ 4 milhões. Os objetivos não foram alcançados, e o FNMA após negociação com o BID, liberou o saldo. De outro lado, foi assinado também em 2000, com o Banco Mundial, outro empréstimo com objetivo específico de modernizar o Licenciamento Ambiental dos órgãos estaduais de meio ambiente – OEMAS, tendo sido gastos o valor negociado no total de US\$ 7 milhões, até 2006, resultando no aprimoramento desse instrumento em 10 de um total de 12 projetos apresentados pelo OEMAS.

Por outro lado, no setor de energia, com a edição da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE nº 8/2003, a inserção dos aspectos ambientais foi transferida exclusivamente para planos e programas. Dessa forma, o CNPE abdicou de sua competência legal de “proteção do meio ambiente” no nível de política pública, significando que a incorporação da dimensão ambiental na definição da política nacional de produção de

petróleo e gás natural, não é priorizada (Teixeira, 2004). Esse fato pode comprometer a proteção do meio ambiente, estabelecida como um dos princípios e objetivos da Política Energética Nacional na Lei 9.478/97.

A par de qualquer outro posicionamento da ANP, é muito importante que haja uma integração da política energética (CNPE) com a política de meio ambiente (Conselho de Governo e Conama), do planejamento da expansão (MME) com o planejamento ambiental (MMA), assim como da implementação da política ambiental no nível federal, estadual e municipal. O aumento da conscientização nacional dos problemas ambientais e a retomada do crescimento do País aumentaram a demanda sobre o Licenciamento Ambiental, transformando-o em um fórum de debates inadequado, como já visto anteriormente. Portanto, não haverá solução de conflitos no âmbito do Licenciamento Ambiental com o advento da AAE, mas a superação de algumas etapas, principalmente, se aliada ao Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE.

Nesse estudo foi possível verificar que o instrumento AAE pode promover os princípios da sustentabilidade na integração da variável ambiental nas Políticas, Planos e Programas, conforme a abordagem *top-down*, superando, apenas em teoria, as deficiências técnicas da AIA de modo significativo. Entretanto, para o processo da AAE ser efetivo, e principalmente em relação ao Licenciamento Ambiental, precisa que se inicie nas políticas estratégicas e por um processo em cascata, e integre o nível mais baixo de formulação de políticas. E conforme verificado, existem elevadas dificuldades de implementação relacionadas à complexidade, a forte diferenciação funcional, e aos problemas de coordenação e cooperação interinstitucionais.

E apesar da AAE permitir a integração do meio ambiente nas PPPs, existe uma incerteza intrínseca nos resultados esperados de sua aplicação, tendo em vista a peculiar natureza de uma decisão estratégica. No entanto, do ponto de vista do investidor, agente avesso ao risco, as incertezas do Licenciamento Ambiental podem ser minimizadas pela antecipação da problemática ambiental, até mesmo, se for restrita à proposição de alternativas de localização. Em suma, ocorre uma neutralização das incertezas a partir da integração entre a AAE e o Licenciamento Ambiental, possibilitando o aumento de atração de investimentos externos, ou seja, aumento da competitividade na atração por investimentos na Exploração e Produção de Petróleo, devido a melhores condições de previsibilidade de riscos políticos e ambientais, em casos onde questões de localização sejam resolvidas de modo ótimo.

Enquanto algumas ações não forem apresentadas e colocadas para uma solução conjunta, os órgãos ambientais continuaram frágeis. Entre essas ações destacam-se: (a)

aplicação dos recursos da Participação Especial destinados ao MMA, liberados e aplicados na solução de problemas estruturais; (b) priorização articulada para melhoria da gestão ambiental nos órgãos (MMA e MME e vinculados); (c) ações públicas administradas com prioridade em estabelecer condições de efetividade, responsabilização e transparência em ambos os setores; (d) articulação interinstitucional que estabeleça mecanismos de discussão e integração, tais como Comitês Técnicos institucionais, que facilitem a tomada de decisão operacional.

Referências Bibliográficas

Alshuwaikhat, Habib M. *Strategic environmental assessment can help solve environmental impact assessment failures in developing countries*. Environmental Impact Assessment Review 25. 2005. p. 307–317.

Antunes, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6ª Edição. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2002. ISBN 85-9387-047-8.

Agência Portuguesa do Ambiente (APA). *Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide - methodological guidance*. Maria do Rosário Partidário. 2007. p.63.

Bursztyn, Maria Augusta A.. **Gestão ambiental: instrumentos e práticas**. Edições IBAMA. Brasília, 1994. 165p. ISBN 85-7300-010-4.

Câmara dos Deputados (Brasil). **Documento Final do Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental. Seminário sobre Legislação Concorrente em Meio Ambiente**. Consultoria Legislativa. Autor: Maurício Boratto Viana. Dezembro, 2006.

Confederação Nacional da Indústria. **Sondagem Especial da CNI**. Ano 5, nº2. Unidade de Competitividade Industrial e Unidade de Pesquisa, Avaliação e Desenvolvimento. CNI. Junho, 2007.

Dalal-Clayton, B. & Sadler, B. *Strategic environmental assessment: A rapidly evolving approach*. In A Directory of Impact Assessment Guidelines, ed. A. Donnelly, B. Dalal-Clayton & R. Hughes., Nottingham: Russell Press. 1998. p. 31–43.

Egler, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do Processo de Avaliação Ambiental Estratégica**. Série Educação e Meio Ambiente, MMA, Brasília, 2004.

Farinha, R.. **Direito Ambiental**. 1ª edição. CL EDIJUR. São Paulo, 2006. p.196. ISBN85-88834-61-8.

Fink, Daniel Roberto. Alonso Jr., Hamilton. Dawalibi, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. Editora Forense Universitária. 3ª edição. Rio de Janeiro, 2004. ISBN 85-218-0356-7.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Brasil). **GEO BRASIL 2002: Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil**. Edições IBAMA. Brasília, 2002.

_____. (Brasil). **Informação Técnica ELPN/IBAMA Nº 012/03: Impactos Ambientais da Atividade de Prospecção Sísmica Marítima**. Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear. Rio de Janeiro, 2003.

_____. (Brasil). **Guia para o Licenciamento Ambiental das Atividades Marítimas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural**. DILIQ: Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear. Edição Ibama. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/meio/guias/guia_licenciamento/index.htm>. Acesso em: 13.04.2008.

_____. (Brasil). **Guia para o Licenciamento Ambiental das Atividades de Exploração de Petróleo – Sísmica e Perfuração: 8ª Rodada de Licitações da ANP**. Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear. Rio de Janeiro, 2008b. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/guias_r8/perfuracao_r8/apresentacao.htm> e <http://www.anp.gov.br/guias_r8/sismica_r8/apresentacao.htm>. Acesso em: 13.04.2008.

- Mariano, Jacqueline B. **Proposta de Metodologia de Avaliação Integrada de Riscos e Impactos Ambientais para Estudos de Avaliação Ambiental Estratégica do Setor de Petróleo e Gás Natural em Áreas Offshore**. Tese. UFRJ/COPPE. Março, 2007. p. 592.
- Oberling, Daniel F. **Avaliação Ambiental Estratégica da Expansão de Etanol no Brasil: Uma Proposta Metodológica e sua Aplicação Preliminar**. Dissertação. UFRJ/COPPE. Março, 2008. p. 225.
- Partidario M.R. (1996). *Strategic Environmental Assessment: Key Issues Emerging from Recent Practice*. Environmental Impact Assessment Review, 16, pp. 31-55.
- Partidário, M.Rosário. *Significance and the Future of Strategic Environmental Assessment*. International Workshop on Strategic Environmental Assessment. Tokyo. November, 1998.
- Pereira, Carlos A.A. de Oliveira; Grisotto, L.E.; Tonso, E.T.; Bittencourt, A.G; Westphalen, A.E.G; de Jesus, J.A.O; Thomazini, M.A. **A Avaliação Ambiental Estratégica como Instrumento de Ordenamento e Gestão Urbana e Territorial em Áreas de Mananciais: O Caso da Região Metropolitana de São Paulo**. III Encontro da ANPPAS. Brasília. DF. Maio, 2006. p.16.
- Perman, Roger; Yue MA; James Mcgilvray e Michael Common. **Pollution control: instruments**. Capítulo 12 de Natural Resource & Environmental Economics (Essex, Inglaterra: Longman, 1999, Segunda Edição). pp. 297-336.
- Philippi, Arlindo Jr. Romero, Marcelo de Andrade; Bruna, Gilda B. **Curso de Gestão Ambiental**. Editores. Coleção Ambiental. Barueri. São Paulo, 2004. ISBN 85-204-2055-9.
- Sadler, B. and R. Verheem. *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Direction*. Ministry of Housing, Spatial Development and the Environment, The Netherlands. 1996.
- Sadler, Barry; Abaza, Hussein; Bisset, Ron. *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach*. UNEP. First Edition. 2004. ISBN: 92-807-2429-0.
- Shepherd, Anne; Ortolano, Leonard. *Strategic Environmental Assessment for Sustainable Urban Development*. Georgia Institute of Technology, Atlanta, GA 30332-0155, U.S.A. Elsevier Science Inc 16. 1996. p. 321-335.
- Teixeira, Fabio Peres, A. **Gestão Ambiental das Atividades de Exploração e Produção de Petróleo Offshore no Brasil: A Articulação da Agência Nacional do Petróleo e dos Demais Agentes Públicos Envolvidos**. Dissertação. PPE/COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro. 2004.
- Therivel, R., E. Wilson, S. Thompson, D. Heaney and D. Pritchard. *Strategic Environmental Assessment*. London, Earthscan. 1992. p. 192.
- Therivel, R. e M.R. Partidario. *The Practice of Strategic Environmental Assessment*. London, Earthscan. 1996.
- Tribunal de Contas da União(Brasil). **Acórdão nº 787**. AC-0787-25/03-P. Ata 25/2003 – Plenário.Sessão-02/07/2003.Aprovação-08/07/2003.Dou 11/07/2003.
- Tribunal de Contas da União(Brasil). **Acórdão nº 464**. AC-0464-13/04-P. Ata 13/2004 – Plenário.Sessão-28/04/2004.Aprovação-04/05/2004. Dou 12/05/2004.
- Silva, Pedro L. B.; Melo, Marcus A. B. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação e programas e projetos**. Campinas, NEPP-UNICAMP, 2000.
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes*. Geneva: UNECE Environmental Series nº 5. 1992.