

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

Wilma dos Santos Cruz – MME

Eduardo Toledo Neto - ANP

VI Congresso Brasileiro de Regulação

Associação Brasileira das Agências Reguladoras - ABAR

Rio de Janeiro, 2009

Objetivo:

ANALISAR A APLICAÇÃO da AAE como possível instrumento de solução de conflitos no Licenciamento Ambiental nas atividades de regulação da indústria do petróleo

Elementos chaves a serem debatidos:

- **Problemática da Gestão Ambiental na Regulação do Petróleo;**
- **Licenciamento Ambiental;**
- **Avaliação Ambiental Estratégica;**
- **Conflitos do Instrumento Licenciamento Ambiental;**
- **Considerações finais e recomendações.**

Metodologia:

Análise da AAE à luz das prioridades e demandas setoriais da indústria do petróleo, sob uma abordagem *top-down*, com ênfase no processo de licenciamento ambiental, verificando a efetividade na:

- Promoção dos objetivos de sustentabilidade;
- Suprimento de lacunas na tomada de decisão;
- Capacidade de auxílio no processo de planejamento; e
- Incorporação dos objetivos de sustentabilidade.

Problemática da Gestão Ambiental na Regulação do Petróleo

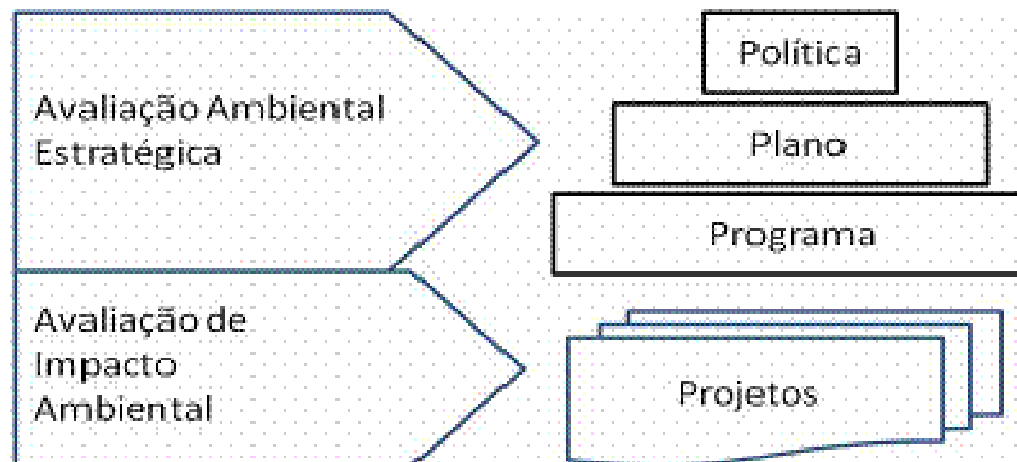
- **Compatilização entre crescimento econômico e preservação ambiental;**
- **Novo cenário econômico e ambiental com abertura do monopólio;**
- **Interação insuficiente entre órgãos ambientais e órgãos setoriais do petróleo;**
- **Grande diversidade dos ecossistemas e nível de conhecimento insuficiente;**
- **Insuficiente normatização específica sobre E&P para subsidiar o licenciamento ambiental;**
- **Estrutura institucional de meio ambiente fragilizada;**
- **Falta de transparência e morosidade no processo de licenciamento.**

Licenciamento Ambiental na Exploração e Produção de Petróleo

- **Estabelecimento do LA como instrumento de gestão ambiental pela PNMA;**
- **Regra geral é determinada pela área de influência direta dos impactos, indicando a esfera de atuação administrativa;**
- **Regulamentações pelo CONAMA – Res. 23/94, Res.237/97 e Res.350/04;**
- **Marco legal do Petróleo (Contrato de Concessão – Medidas e práticas);**
- **Transparência e agilidade são prejudicadas no LA devido a inexistência ou utilização precária de instrumentos básicos de gestão;**
- **Dificuldades do LA na sísmica ao tratar da sísmica especulativa, dos efeitos cumulativos e do controle e acompanhamento dos projetos ambientais.**

Avaliação Ambiental Estratégica – Marco conceitual

- O Ato da Política Nacional para o Meio Ambiente - *National Environmental Protection Act* – NEPA (1969) – Marco Inicial com a preocupação ambiental e atos programáticos, tal como EIS (Estudo de Impacto Ambiental).
- Racionalidade pode ser vista como um NOVO instrumento de avaliação ambiental para suporte à tomada de decisão, indicando as implicações ambientais das decisões formuladas das PPPs.



Avaliação Ambiental Estratégica – Marco conceitual

➤ Literatura (*mainstream*) considera a AAE como um processo sistêmico e direcionado às políticas, planos ou programas:

- Therivel et al(1992) e Sadler e Verheem (1996) - Elementos do procedimento de avaliação que devem ser considerados na tomada de decisão;
- Partidário (1998) estabeleceu uma ponte entre os elementos críticos da AAE, ressaltando a continuidade e a característica discricionária de um planejamento, estabelecendo 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.

Avaliação Ambiental Estratégica – Variadas formas de AAE

➤ 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)

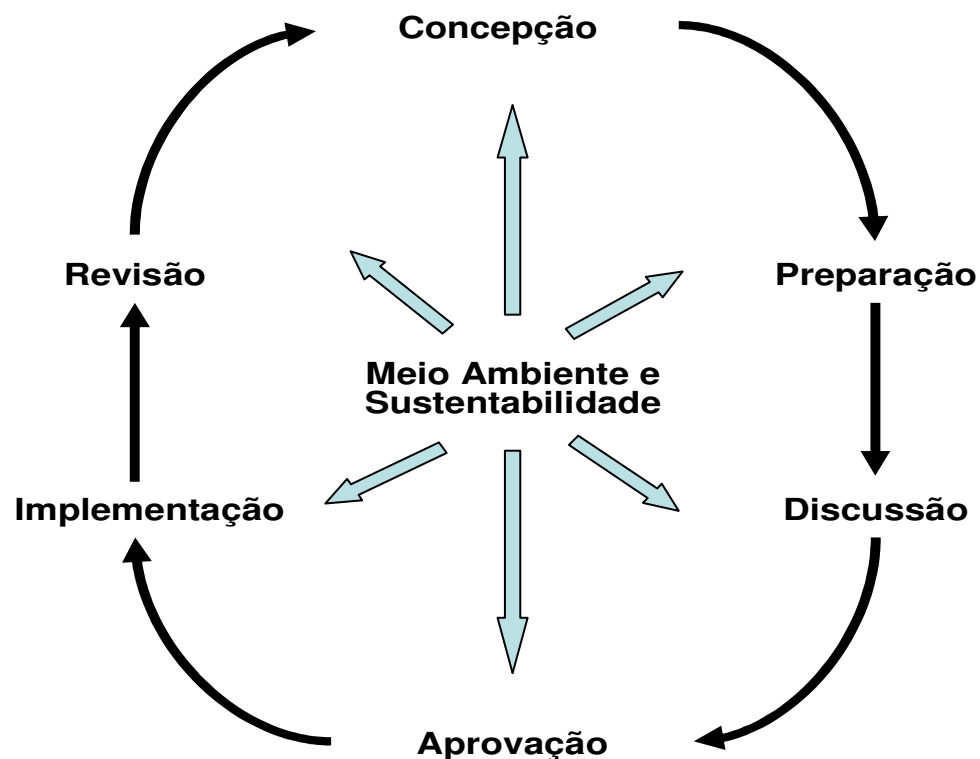
Avaliação Ambiental Estratégica – Princípios da Sustentabilidade

➤ Condicionantes da AAE para alcance dos princípios da sustentabilidade no processo de planejamento:

- i) Arranjo político que estabeleça a articulação com outros instrumentos políticos e institucionais; (Arranjo político)
- ii) Alternativas viáveis e confiáveis que permitam avaliação com base na comparação frente a valores absolutos; (Procedimentos de avaliação)
- iii) Reconhecimento da incerteza que caracteriza o desenvolvimento de uma política e planejamento; (Incerteza)
- iv) Indicadores simples e pragmáticos que ajudem no monitoramento do processo de avaliação; (Indicadores para monitoramento)
- v) Mecanismos de boa comunicação para assegurar que todos atores sejam envolvidos e suas perspectivas tornem-se contempladas. (Comunicação)

Avaliação Ambiental Estratégica – Princípios da Boa Prática

➤ O instrumento AAE apresentou rápida evolução e prática muito diversificada, no entanto a boa prática aplicada na AAE enfatiza a necessidade que a AAE seja flexível e estratégica em sua abrangência e escala de aplicação:



Princípios da responsabilização, participação e transparência tornam-se fundamentais na AAE.

Monitoramento, planejamento e ciclos de programação engajam a preparação, implementação e revisão dos planos e programas, como também influenciam a formulação e discussão de estratégias.

Avaliação Ambiental Estratégica – Princípios da Boa Prática

➤ Requisitos de 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)

Avaliação Ambiental Estratégica – Princípios da Boa Prática

➤ Processo geral de condução da AAE (Princípios da UNECE 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

Avaliação Ambiental Estratégica – Relação entre AAE e AIA

➤ Limitações e Falhas em AIA aplicada no nível de projetos:

- 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;**
- vii) Dificuldade de identificar impactos ambientais indiretos ou induzidos.**

Avaliação Ambiental Estratégica – Relação entre AAE e AIA

➤ **A AAE pode superar a fraqueza da AIA 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.**

RESULTADO: 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.

Avaliação Ambiental Estratégica – Implementação da AAE

- A top-down abrange a integração dos princípios de sustentabilidade nas políticas, planos e programas, daí então para projetos; e a bottom-up abrange o escopo limitado da AIA em nível de projeto;
- O policy cycle pode ser considerado um processo sob a visão *top-down* da formulação e desenho dos programas, onde os problemas de implementação são necessariamente entendidos como desvios de rota;
- Pode-se afirmar que a abordagem top down é centrada na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos.

RESULTADO: Dificuldade na questão da implementação de políticas públicas pode ser relacionada à complexidade e a forte diferenciação funcional, e principalmente, aos problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais.

Avaliação Ambiental Estratégica – Experiência Brasileira

- **A PNMA definiu a aplicação do Estudo de Impacto Ambiental;**
- **A AIA é aplicada para projetos de desenvolvimento no licenciamento ambiental, com base no EIA e no Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA;**
- **O modelo brasileiro favorece uma proposta de emprego da AAE.**

Casos brasileiros envolvendo a AAE:

- **O Estado de São Paulo(1994) adotou ações visando a institucionalização da AAE, todavia sem resultados práticos;**
- **Avaliação Ambiental do GASBOL no financiamento do BID e do BIRD;**
- **Plano Decenal de Expansão da Energia Elétrica;**
- **Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR – NE e Sul;**
- **Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural na Bacia de Camamu-Almada/Bahia;**
- **Programa de Desenvolvimento do Setor Produtivo de Corumbá e Influências sobre a Planície Pantaneira, em 2007/2008.**

Avaliação Ambiental Estratégica – Experiência Internacional

- A aprovação do Ato da Política Nacional para o Meio Ambiente - NEPA, nos Estados Unidos, em 1969, teve preocupação com os potenciais impactos ambientais que pudessem afetar a sustentabilidade ambiental dos planos, programas e projetos.
- A Diretiva 85/337/CEE, de 1985, conhecida como Diretiva AIA, visou orientar as avaliações; no entanto, encontrou dificuldades 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;
- 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.

Conflitos do Instrumento de Licenciamento Ambiental

Conflitos entre o processo de licenciamento e o Setor Petrolífero:

- **Falta de agilidade e transparência do processo de licenciamento ambiental;**
- **Aplicação restrita a projetos específicos;**
- **A utilização precária de instrumentos básicos de gestão ambiental, tais como
 - **Base de dados ambientais;**
 - **Integração entre órgãos;**
 - **Integração com instrumentos tais como Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, Monitoramento Ambiental, Avaliação Ambiental Integrada, leis e regulamentações, e disponibilização de guias e manuais insuficientes.****

Conflitos do Instrumento de Licenciamento Ambiental

Conflitos identificados pelo Controle Externo do Estado Brasileiro:

- **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;**
- **Ausência de mecanismos de cooperação intergovernamental, inclusive com os órgãos seccionais (estaduais) e locais (municipais), a fim de integrar as ações de implementação da política energética nacional à ambiental, tendo em vista os recursos destinados ao Ministério do Meio Ambiente para esta finalidade;**
- **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.**

Conflitos do Instrumento de Licenciamento Ambiental

Conflitos identificados pelo Controle Externo do Estado Brasileiro:

- Na fiscalização de obras realizadas com recursos públicos, verificou-se o descumprimento da legislação ambiental e condicionantes referente ao licenciamento de cerca de dois terços das obras (Fiscobras/TCU);
- 214 obras fiscalizadas que exigiam licença ambiental, 33,6% não as possuíam.
- 163 obras fiscalizadas não implementaram as medidas mitigadoras definidas nas licenças em um total de 42,3%;
- Concluiu-se que do total de 214 obras com exigências de licenciamento ambiental, 141 obras, ou 66%, não cumpriam a legislação ambiental a contento;
- Quanto aos condicionantes, 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.

Considerações Finais e Recomendações

- O licenciamento ambiental, implementado pela AIA com base no EIA e no Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA, é conduzido apenas em decorrência da imposição legal, não assegurando a integração da variável ambiental nos projetos, e muito menos no plano de desenvolvimento de orientação a projetos, não proporcionando uma melhor qualidade na tomada de decisão, tornando pouco efetiva a aplicação do instrumento licenciamento ambiental;
- A Política Nacional do Meio Ambiente (1981) carece, ainda hoje, de que as ações do setor privado, e especialmente, do setor público estejam consensadas com seus objetivos;
- CNPE nº 8/2003 - a inserção dos aspectos ambientais foi transferida exclusivamente para planos e programas, assim, o CNPE abdicou de sua competência legal de “proteção do meio ambiente”, significando que a incorporação da dimensão ambiental na definição da política nacional de produção de petróleo e gás natural, não é priorizada no nível de projetos;

Considerações Finais e Recomendações

- **É necessária maior 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); e da implementação da política ambiental nos níveis federal, estadual e municipal;**
- **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;**
- **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.**
- **O instrumento AAE pode promover os princípios da sustentabilidade na integração da variável ambiental nas Políticas, Planos e Programas, conforme a abordagem *top-down*.**

Considerações Finais e Recomendações

- **Existem significativas dificuldades na implementação da AAE relacionadas à complexidade, a forte diferenciação funcional, e aos problemas de coordenação e cooperação interinstitucionais;**
- **Enquanto algumas ações não forem apresentadas e colocadas para uma solução conjunta, os órgãos continuaram frágeis.**
- **Necessidade de ações destacando-se:**
 - (i) **Aplicação dos recursos da Participação Especial destinados ao MMA, liberados e aplicados na solução de problemas estruturais;**
 - (ii) **Priorização articulada para melhoria da gestão ambiental nos órgãos (MMA e MME e vinculados);**
 - (iii) **Ações públicas administradas com prioridade para estabelecer condições de efetividade, responsabilização e transparência em ambos os setores;**
 - (iv) **Articulação interinstitucional que estabeleça mecanismos de discussão e integração, tais como Comitês Técnicos institucionais, que facilitem a tomada de decisão operacional.**



OBRIGADO

Wilma dos Santos Cruz
Ministério de Minas e Energia
wilma.cruz@mme.gov.br

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