

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROCESSOS DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Helena A. Costa*

Maria Augusta A. Bursztyn**

Elimar P. do Nascimento***

Resumo: O artigo discute a inserção da participação social em metodologias de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). A preocupação surge não apenas da pressão existente para a gestão ambiental participativa, mas também a partir da compreensão de que a AAE, em relação à avaliação de impacto ambiental (AIA), oferece maior consideração sistêmica de aspectos socioambientais e mais amplo espaço para a participação social. Três metodologias foram analisadas: (a) Plataforma SEAN; (b) Comissão Econômica Européia; e (c) Ministério do Meio Ambiente (MMA) do Brasil. Concluiu-se que o termo participação figura entre os passos de todas as metodologias, ainda que mereça destaque diferenciado em cada uma delas. A visão demonstrada acerca da participação é restrita e limitante quanto ao envolvimento dos atores, regularmente incluídos apenas na etapa de levantamento de dados sobre o local. Ademais, a dimensão do conflito é frequentemente ignorada e não são contemplados instrumentos inovadores que habilitem a operacionalização das novas intenções da AAE frente à AIA no quesito participação social.

Palavras-chave: avaliação ambiental estratégica (AAE); metodologia; avaliação de impactos ambientais (AIA); participação social.

* Administradora, mestre em Turismo e Hotelaria, doutoranda em Desenvolvimento Sustentável no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB); *E-mail:* helenacosta@unb.br

** Doutora em Ciências da Água (Université de Paris VI), professora do CDS/UnB; *E-mail:* dute.cds@gmail.com

*** Doutor em Sociologia pela Université de Paris V (René Descartes); pós-doutor em Ciências Sociais pela École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), de Paris; diretor do CDS/UnB. *E-mail:* elimarcds@gmail.com

Artigo recebido em 8 abr. 2008 e aprovado em 28 maio 2008.

Introdução

Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é o processo de avaliação ambiental de políticas, planos e programas (PPPs) setoriais e territoriais na fase mais inicial e estratégica de seu delineamento (Egler, 2001). Essa avaliação possibilita a inserção da dimensão ambiental de modo mais amplo e sistemático na realização de planejamentos regionais e setoriais, suplantando a avaliação de impactos de projetos específicos e contribuindo para se pensar o uso dos recursos dentro de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, em razão do entendimento sinérgico que possibilita (Egler, 2001, La Rovere, 2004, Oliveira; Bursztyn, 2005).

Este artigo analisa a inserção da participação social em três metodologias empregadas para a realização de AAE, dado o entendimento de que a AAE oferece mais espaço para a participação social, quando comparada à Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), um matiz importante para questões de desenvolvimento local e sustentável (Oliveira; Bursztyn, 2005, Foladori; Chang, 2005), afinal, a participação pode ser entendida, para o delineamento de políticas ambientais, como uma força que aperfeiçoa a incorporação dos segmentos da sociedade, das espécies e, até mesmo, de futuras gerações (Frey, 2001).

A abordagem do trabalho justifica-se pelo fato de a participação figurar entre as prioridades da gestão ambiental atual e porque existe carência de reflexões que a tratem como assunto de destaque dentro da execução de avaliações ambientais, como revelou a nossa pesquisa documental-bibliográfica preliminar. Existem poucas exceções – a exemplo dos trabalhos de Canter (1998), Hartley e Wood (2005), Hunsberger, Gibson e Wismer (2003) – mas que, ainda assim, se limitam a refletir sobre a participação especificamente no âmbito da AIA, e não na AAE.

O trabalho está estruturado em quatro partes principais: a primeira discute, de forma sucinta, aspectos referentes à participação social no Brasil. A segunda apresenta a AAE: definição, etapas, vantagens e avanços em relação à AIA e limitações. A terceira revisa e descreve, sucintamente, passos das três metodologias escolhidas para a presente análise. A quarta parte identifica como a participação social foi inserida nessas metodologias de AAE. Na conclusão, o artigo mostra que o termo participação está presente em todas as metodologias analisadas, mas com valorizações distintas. Predomina a visão passiva e burocrática, em que a participação é um instrumento auxiliar ao levantamento de dados regionais. A dimensão do conflito de interesses e percepções é ignorada. É visto também que, apesar de um novo discurso, as metodologias de AAE utilizam velhos instrumentos. Finalmente, falta qualquer menção ao monitoramento participativo nas AAE.

Configura-se assim, este trabalho, como o ponto de partida para futuras análises propositivas acerca da inserção da participação na AAE.

Participação social

Inúmeros conceitos de participação social existem na literatura. Afinal, é um conceito amplo, com dificuldades práticas de operacionalização, mas recorrentemente evocado em projetos de desenvolvimento (Teixeira, 2005). Normalmente, participação refere-se ao envolvimento dos beneficiários de políticas em processos de desenvolvimento local, tornando-os ativos e não-passivos (Eversole, 2003). Participação social, ou simplesmente participação, em sentido mais amplo, diz respeito à construção de espaços que criam interfaces entre Estado e sociedade na gestão de interesses coletivos (Carvalho, 1998), sendo um dos pilares do processo de construção da democracia (Nascimento, 1997).

Tais relações entre o Estado e a sociedade são dinâmicas, variando ao longo do tempo. Tomando-se em consideração uma das expressões mais vivas na sociedade brasileira, entre a década de 1970 e final dos anos 1990, foram três os padrões centrais nas relações entre os movimentos sociais e o Estado. O primeiro se caracteriza pela total oposição dos movimentos sociais ao Estado; o segundo padrão foi o de adesão e até cooptação dos movimentos pelo Estado, gerando perda de representatividade. Finalmente, ocorreu a institucionalização e pluralização dos movimentos, em uma relação simultaneamente mais complexa e mais ambígua entre movimentos sociais e Estado (Nascimento, 1997).

Cronologicamente, é a partir dos anos 1990 que a participação passa a ser institucionalizada dentro dos marcos da democracia representativa, já no quadro de um novo regime político desenhado pela Constituição de 1988. Assim, a participação passa a ser um referencial da ampliação do acesso de setores populares, dentro da perspectiva do desenvolvimento social, do fortalecimento de mecanismos democráticos e de maior eficiência na execução de políticas públicas.

Participação pode se dar em diversas formas e assumir distintos formatos organizativos, tais como: mobilizações, movimentos populares, sindicatos, partidos, conselhos municipais, ONGs, orçamentos participativos, fóruns, entidades profissionais (Carvalho, 1993, Tenório, 2004). Por mais que se aponte que a cultura brasileira não tem caráter participativo aguçado, pode-se dizer, por outro lado, que é uma cultura que admite a reivindicação de participação direta e de controle social (Carvalho, 1998).

Os principais canais criados recentemente no Brasil para a participação social, além das experiências de orçamento participativo, foram os diferentes conselhos gestores de políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura e meio ambiente. Esses conselhos estão presentes

em praticamente todos os municípios do País e, apesar de serem considerados inovadores, levantam dúvidas sobre a efetiva democratização que promovem na gestão pública (Jacobi, 2003). Isso ocorre porque a questão da participação se insere em um contexto ambíguo, que merece uma tipologia. Ela pode ser entendida em relação às (in)certezas dos resultados presentes em seu processo. De forma simples, caracteriza-se como democrática, quando admite intervenções e rumos não-previstos, ou autoritária, quando serve para ratificar posições já tomadas pelos proponentes (Nascimento, 1986). No entanto, a retórica da participação se baseia na pressuposição de que ela é sempre positiva e rechaça a idéia de que ela pode ser manipulatória, a depender da ênfase dada no transcurso.

Isso guarda paralelo com a distinção que Fausto Neto (1993) identificou entre participação restrita (ou passiva) e participação ampliada, situação em que os participantes influenciam as diretrizes, políticas e programas em questão. Portanto, o caráter do processo participativo está vinculado às regras estabelecidas, ao comportamento dos proponentes, à distribuição de poder, entre outras variáveis (Nascimento, 1986). A discussão crítica acerca da participação leva a perceber, como lembrado por Rocha e Burzstyn (2005), que ela tem sido usada para a manutenção do controle e dos lugares de dominação em diversas iniciativas, que terminam por encarar, como aponta Frey (2001), os cidadãos como incompetentes para decidir, especialmente no caso de tarefas mais complexas de planejamento.

O principal desafio para a participação, do ponto de vista democrático, é construir uma maior permeabilidade das políticas às demandas dos diversos sujeitos, além de criar uma forma mais ativa de representatividade. Isso implicaria a redistribuição de poder e novas maneiras de articulação entre os atores e entre eles e o Estado. Como lembra Canter (1998), não basta que as pessoas sejam ouvidas, é preciso incorporar a informação coletada no processo decisório.

Isso poderia ocorrer por meio de instâncias com legitimidade de representações, que tenham papel deliberativo e de interlocução, com trabalhos a longo prazo de acompanhamento e monitoramento de resultados, ou maneiras alternativas, ainda que mais trabalhosas e dispendiosas.

A participação não pressupõe o consenso, ilusão carregada por muitos encorajadores dos processos participativos. Afinal, “a democracia não é o regime do consenso, mas do trabalho dos e sobre os conflitos” (Chauí, 2005, p. 24). É fundamental encarar que o conflito seja parte da própria democracia para que esses espaços de tensão e negociação sejam valorizados como avanços legítimos e tão relevantes quanto a cooperação, em razão da coesão social que pode promover (Simmel, 1969).

Existem vantagens e desvantagens associadas às atividades de participação. A principal vantagem, sob o ponto de vista de Canter (1998), é a possibilidade de as pessoas afetadas pelas decisões fazerem-se presentes e representadas. A essa se devem acrescentar outra duas também relevantes: 1) servir de mecanismo de troca de informação; 2) criar credibilidade em torno de um processo de planejamento e de execução. A participação permite que os órgãos responsáveis pelas decisões sejam sensíveis para aspectos que vão além do próprio projeto.

Ainda segundo Canter (1998), as desvantagens da participação incluem: a possibilidade de criar confusão quando da explanação de pontos de vista distintos; a chance de haver informação errônea entre os participantes, que podem ter um conhecimento limitado sobre as questões em jogo; a incerteza dos resultados; e, finalmente, atrasos e aumento de custos. Quanto ao penúltimo aspecto, deve-se contrapor, no entanto, que a incerteza faz parte intrínseca dos processos democráticos e a sua expulsão compromete a própria natureza da democracia (Przeworsky, 1984).

Como fatores limitantes à participação no campo da gestão ambiental (embora não sejam exclusivos desse campo), podem ser acrescentados o desequilíbrio de poder na arena decisória e a irregularidade da participação causada pela freqüente troca de representantes. Ocorre ainda a dificuldade da apatia e do desinteresse da população quanto à participação, resultado da reduzida cidadania, da descrença nos políticos e do descrédito das instituições (Jacobi, 2003).

Ainda que os avanços da participação social sejam significativos dentro do processo de construção democrática que o Brasil conhece há pouco mais de vinte anos, o princípio da gestão descentralizada e participativa ainda é incipiente e os entraves são significativos. Entre eles, está a lógica, que ainda permeia o processo decisório, de colocar a decisão nas mãos de técnicos, desqualificando a participação daqueles que não detêm o conhecimento científico, mas que são os beneficiários ou as vítimas das políticas públicas. Isso cria uma participação acentuadamente assimétrica (Frey, 2001).

Avaliação ambiental estratégica

Avaliação Ambiental Estratégica (AAE ou *Strategic Environmental Assessment – SEA*) é o processo de avaliação ambiental de políticas, planos e programas (PPPs) setoriais e territoriais na fase mais inicial e estratégica de seu delineamento (Egler, 2001). Esse instrumento tem sido aplicado principalmente em tratados internacionais, processos de privatização, programas de ajustamento operacionais, orçamentos nacionais, planos plurianuais de investimento, políticas globais e setoriais, entre outros usos (Brasil. MMA, 2002).

Para alguns autores, a AAE é entendida como uma evolução da AIA,¹ porque considera questões ambientais dentro de um processo de planejamento e tomada de decisão mais abrangente e mais eficaz na busca de enfrentar o desafio da sustentabilidade (Oliveira; Bursztyn,

2001, Stamm, 2003). Entretanto, essa idéia da AAE como evolução da AIA é discutível, já que ambas surgiram quase coincidentemente. O que pode ser dito com relativo consenso é que a AAE propõe uma visão mais sistêmica dos impactos, enquanto a AIA atém-se a resultados de projetos específicos.

Para o Ministério do Meio Ambiente (Brasil. MMA, 2002), a AAE não se confunde com a avaliação de impacto ambiental de grandes projetos, já que a segunda estuda apenas uma área impactada por um tipo de atividade, como barragens, aeroportos ou rodovias. A AAE também não se confunde com auditorias ou relatórios de qualidade ambiental, visto que esses documentos não têm a função de tomar decisões estratégicas em relação a alternativas de desenvolvimento. Apoiando esse argumento, especialistas e organizações internacionais, como a *Economic Commission for Europe*, o *World Bank* e a *Commission of the European Communities*, têm apoiado o uso da AAE por compreenderem que ela supera dificuldades decorrentes da AIA, por exemplo, a desconsideração tanto dos impactos cumulativos, sinérgicos, assim como as dos impactos regionais e globais (Egler, 2001).

Também se percebe na literatura que o discurso relacionado à AAE dá mais ênfase à inserção da participação social em seus passos, atribuindo maior importância a essa esfera na gestão socioambiental. Como exemplo, o MMA, considera que a definição mais adequada de AAE é aquela que contempla a noção de procedimento “sistemático, pró-ativo e participativo”, decorrente dos princípios de avaliação de impacto ambiental e com capacidade de garantir a perspectiva integradora que o entendimento para o desenvolvimento sustentável exige (Brasil. MMA, 2002, p. 12).

Alguns países têm investido na implementação da AAE e na criação de bases legais pertinentes, como é o caso, entre outros, do Canadá, Holanda, Estados Unidos, Nova Zelândia, Dinamarca, Inglaterra, Austrália, Suécia, Finlândia, Hong Kong, Alemanha e

França (Egler, 2001, Oliveira; Bursztyn, 2001, Brasil. MMA, 2002). No Brasil, apesar de ainda não estar prevista na legislação, a AAE já foi usada de forma experimental em alguns empreendimentos de setores e atividades produtivas diversas, como na exploração de petróleo na Baía de Camamu (Bahia), no gasoduto Bolívia-Brasil, em complexos hidrelétricos nos rios Tibagi, no Estado do Paraná, e Tocantins, nos Estados de Goiás e Tocantins (Brasil. MMA, 2006). Essa avaliação tem sido empregada também nos estudos para o Plano de Desenvolvimento do Turismo Integrado e Sustentável (PDTIS), vinculado ao Prodetur, no roteiro integrado Pólo Costa Norte, que engloba os Estados do Maranhão, Piauí e Ceará. Foi empregada também em estudos do setor de transporte e de planejamento (La Rovere; Teixeira, 2006).

Dentre as vantagens associadas à AAE, há o aperfeiçoamento da consideração de impactos cumulativos, a eliminação de alternativas ambientalmente fracas na fase inicial e o aperfeiçoamento da coleta e organização de uma base de dados regional e/ou setorial (Oliveira; Bursztyn, 2001). De modo mais geral, é defendido que a AAE conduz à implementação de práticas e procedimentos que ajudam a promover o desenvolvimento sustentável, devido à sua capacidade integrativa de analisar padrões em diversas instâncias e de avaliar se os impactos estão direcionados aos objetivos de sustentabilidade (Egler, 2001, La Rovere, 2004).

A AAE tem também limitações de técnicas e de procedimentos (Thérivel; Partidário, 1996). Em termos técnicos, as limitações dizem respeito à quantidade de informações necessárias nas diversas esferas, tornando complexa a coleta e a consolidação dessas informações (Partidário, 1999, Oliveira; Bursztyn, 2001). Egler (2001) chama a atenção para o fato de a AAE não alcançar o mesmo nível de detalhamento possível para os estudos mais específicos e delimitados, criando problemas ligados a dados e escalas, como discutido por João (2007). Por ser um processo complexo,

a AAE exige uma grande disponibilidade de dados e uma equipe multidisciplinar (La Rovere, 2004), capaz tanto da coleta quanto da análise.

Freqüentemente, a AAE é vista como um instrumento único, assumindo a aparência de que conta com procedimentos e técnicas uniformizados; entretanto, com base em uma vasta análise de conceitos e tipos de AAE, o MMA (2002) mostra que isso não procede. É comum a todos os tipos de AAE que os princípios de avaliação ambiental são mantidos, bem como o fato de que são processos realizados antes da avaliação de projetos individualmente.

Metodologias de AAE

Ainda que adotem princípios coincidentes, existem diversas metodologias para a realização de AAE. Entre elas, foram compiladas para este trabalho três fontes relevantes que propõem passos para a realização da AAE: a Comissão Econômica Européia, Plataforma SEAN e o Ministério do Meio Ambiente brasileiro.

As três foram escolhidas pelos seus alcances e especificidades. A primeira é aplicada na Europa; a segunda, neste continente, mas também na América Central e na África; a terceira é uma compilação do governo federal brasileiro, produzida a título de guiar os trabalhos de AAE no País, alcançando alta relevância por ser fruto de uma extensa compilação de metodologias internacionais. Elas não consistem em regulamentação ou legislação, mas opções metodológicas para realizar a AAE. Os seus passos serão descritos brevemente, para que, na próxima seção, sejam comentadas as suas características no tocante à participação.

A Comissão Econômica Européia sugeriu, em 1990, sete passos para a realização da AAE, conforme sistematizado no Quadro 1. O primeiro passo é o de definir o tipo de avaliação ambiental

Quadro 1 – Etapas metodológicas da AAE segundo a Comissão Econômica Européia

- 1) **Início** – define a necessidade e o tipo de avaliação ambiental;
- 2) **Scoping** – identifica as alternativas relevantes e os impactos ambientais a serem considerados;
- 3) **Revisão externa** – inclui a revisão por autoridades governamentais, especialistas independentes, grupos de interesse e o público em geral;
- 4) **Participação do público** – o público deve ser parte do processo de avaliação ambiental, a menos que exigências de confidencialidade ou a limitação de prazos o impeçam;
- 5) **Documentação e informação** – a informação deve ser elaborada, compilada e disponibilizada;
- 6) **Tomada de decisão** – os tomadores de decisão, a partir dos estudos, mobilizam esforços para decidir sobre os PPPs;
- 7) **Análise pós-decisão** – deve ser conduzida e relatada para os tomadores de decisão

Fonte: Adaptado de Egler (2001) a partir de ECE (1990)

adequada aos PPPs. Para isso, pode valer-se da técnica de lista mandatória, de um mecanismo de avaliação inicial (*screening*) ou de uma combinação de ambos. Após o *screening*, dá-se a etapa de *scoping*, ou seja, identificam-se as alternativas relevantes e os impactos ambientais que precisam ser considerados, assim como aqueles que devem ser eliminados por não serem relevantes nas avaliações. Partidário (1999) reconhece que essas duas etapas reunidas cumprem uma das duas maiores vantagens que a AAE pode oferecer para PPPs.

Esses dois processos devem contar com a participação de especialistas, autoridades e público em geral, compondo as etapas recomendadas de números 3 e 4. Em seguida, prevê-se a etapa 5, de documentação e informação, em que os dados coletados são compilados e transformados em relatórios. A informação deve ser

elaborada em tempo hábil e em níveis de detalhe e de profundidade necessários para que o tomador de decisão conte com a melhor informação disponível na sexta etapa, momento em que os gestores devem levar em consideração as conclusões e recomendações da avaliação ambiental, juntamente com as implicações econômicas e sociais dos PPPs. Finalmente, a análise pós-decisão deve analisar impactos ao longo de sua implementação, o que poderia ser chamado de monitoramento, privilegiando os locais mais suscetíveis a danos advindos das decisões.

A SEAN, por sua vez, é considerada, conforme os seus responsáveis, uma metodologia prática de realização da AAE. Essa plataforma foi desenvolvida pela AIDEnviroment,² em 1999, para a SNV, organização holandesa de cooperação e assistência de apoio a projetos de redução da pobreza, com financiamento do Ministério de Relações Exteriores da Holanda, e tem sido comercializada desde 2002 como instrumento de apoio, treinamento e consultoria para diversos países, como Guatemala, Nicarágua, Zimbábue, Gana, Honduras, Camarões, Cabo Verde e Croácia (SEAN, 2006).

A sua metodologia é composta por 10 passos, com destaque para o processo participativo. As suas fases incluem: preparação, *scoping*, trabalho de campo, síntese e monitoramento. Dentro dessas fases, os seus passos podem ser assim resumidos: de 1 a 4 visam conhecer o sistema ecológico e a sociedade; o 5 e o 6 analisam problemas ambientais, o 7 e o 8 identificam oportunidades ambientais, enquanto os passos 9 e 10 providenciam planejamento estratégico e validação, conforme mostrado no Quadro 2.

Enfim, a compilação feita pelo MMA foi realizada a partir de experiências internacionais. Esse exercício resultou na indicação de oito etapas sequenciais básicas na condução de um processo de AAE (Quadro 3).

Na primeira etapa sugerida pelo MMA (2002), deve ser definida a necessidade de aplicar a AAE aos PPPs, de um ponto

Quadro 2 – Etapas metodológicas da AAE segundo a metodologia SEAN

1. compreender os principais *stakeholders*, as suas visões e relações; identificar as principais funções do meio ambiente e estabelecer prioridades entre as funções ambientais e os atores principais;
2. compreender o meio ambiente natural no passado e no presente em termos qualitativos e quantitativos; pensar em relações de causa e efeito; aplicar indicadores científicos e baseados no conhecimento local;
3. analisar impactos das ações correntes dos atores e as suas externalidades; extrapolar para o futuro; criar matriz de produção e impacto;
4. definir a visão de futuro desejada para a situação ambiental; definir normas e padrões para os atores, de acordo com a visão deles;
5. definir os principais problemas ambientais, a partir dos passos 1 a 4;
6. entender os atores envolvidos e os impactos de cada problema, além das motivações de cada ator; enfatizar fatores socioculturais, econômicos e institucionais;
7. definir os principais potenciais ambientais;
8. sistematizar as opções que resultem em maior “ganha-ganha”; identificar políticas de compensação;
9. foco em planejamento estratégico de longo prazo e no planejamento intersetorial, permitindo a sinergia entre os atores e objetivos comuns;
10. estabelecer o sistema de monitoramento, adotando indicadores de sustentabilidade e atribuindo responsabilidades.

Fonte: Disponível em: <www.seanplatform.com>. Acessado em: 2006.

de vista estratégico. A partir da seleção daqueles PPPs que devem ser submetidos, é preciso observar prazos e cronogramas da AAE e dos PPPs, determinando os seus caminhos críticos. A partir disso, passa-se para a terceira e quarta etapas, com a definição do *scoping* e a realização dos estudos de avaliação ambiental, as etapas mais técnicas da AAE, quando serão conduzidas inúmeras atividades, tais como:

Quadro 3 – Etapas metodológicas da AAE segundo a metodologia do MMA

1. seleção de propostas de decisão estratégica (*screening*);
2. estabelecimento dos prazos (*timing*);
3. definição do conteúdo da avaliação (*scoping*);
4. avaliação dos impactos estratégicos;
5. documentação e informação;
6. revisão;
7. decisão;
8. acompanhamento da implementação.

Fonte: Brasil. MMA (2002).

- estabelecimento dos propósitos da AAE;
- identificação de objetivos, público-alvo e indicadores;
- estabelecimento de responsabilidades;
- identificação de grupos de interesse e formas de participação;
- levantamento das informações e questões ambientais relevantes;
- identificação de alternativas;
- previsão de impactos e comparação de alternativas;
- definição de procedimentos de acompanhamento e monitoramento.

A essas etapas se seguem as de preparação e apresentação da informação e apresentação, sendo a quinta etapa voltada para a elaboração do relatório e a sexta para a revisão da qualidade do estudo, do seu alcance e das suas limitações. Só então a informação preparada segue para os tomadores de decisão, para que eles possam decidir, com confiabilidade, sobre a implementação dos PPPs. Por fim, a última etapa trata da realização das ações e do monitoramento dos impactos na qualidade ambiental, para permitir consertar rumos e readequá-los, caso haja necessidade.

Quadro 4 – Visualização comparativa dos passos previstos pelas metodologias estudadas de AAE

Passos	Metodologias de AAE			Ministério do Meio Ambiente
	Comissão Econômica Européia	SEAN		
1	Definir necessidade e o tipo de avaliação ambiental para PPPs	Compreender <i>stakeholders</i> , suas visões e relações; identificar as principais funções do meio ambiente		Seleção de propostas de decisão estratégica (<i>screening</i>)
2	<i>Scoping</i> – identifica alternativas relevantes e os impactos ambientais	Compreender o meio ambiente (termos qualitativos e quantitativos, causa e efeito)		Estabelecimento dos prazos (<i>timing</i>)
3	Revisão externa – inclui a revisão por atores	Analisar impactos das ações correntes e externalidades		Definição do conteúdo da avaliação (<i>scoping</i>)
4	Participação do público	Definir a visão de futuro desejada da situação ambiental com atores		Avaliação dos impactos estratégicos
5	Documentação e informação – compilação e disponibilização	Definir principais problemas ambientais		Documentação e informação
6	Tomada de decisão sobre os PPPs	Entender os atores envolvidos e suas motivações		Revisão
7	Análise pós-decisão, acompanhamento	Definir principais potenciais ambientais		Decisão
8		Sistematizar as opções e políticas de compensação		Acompanhamento da implementação
9		Planejamento estratégico de longo prazo e inter-setorial		
10		Estabelecer sistema de monitoramento		

Fonte: elaboração própria.

A análise comparativa dessas metodologias, a partir de seus passos e ênfases, mostra que as etapas oferecem certa semelhança na sua seqüência. Ainda que haja diferenças na quantidade de passos e no nível de detalhamento, existe uma linha mestra comum em termos de preocupações e procedimentos básicos, (Quadro 4).

Participação social em metodologias de AAE

Autores como Partidário (1999), La Rovère (2004) e Batmanian (2006), entre outros, enfatizam que a AAE deve ser participativa, envolvendo o público e outras partes interessadas, abordando os seus interesses na documentação do processo e na tomada de decisões. A participação dos atores (alvo dos PPPs) na AAE pode ser garantida por mecanismos como consultas públicas, audiências, entrevistas, seminários, discussões e participação na elaboração dos trabalhos, segundo Partidário (2006).³ A AAE precisa incluir os diferentes grupos envolvidos nos impactos ambientais em questão, o que significa dizer que também pode ser um processo de empoderamento desses atores (Foladori; Chang, 2005).

Nem todos os que apóiam a AAE como processo de avaliação ambiental dão tal ênfase à participação, conforme constatado na obra de Foladori e Chang (2005), que elegeram esse aspecto como o mais importante do processo (Quadro 5).

Chama a atenção o fato ressaltado na metodologia da CEE quanto à participação, em que é feita a observação que o público deve ser parte do processo, a menos que haja limitações de tempo ou confidencialidade. Isso, aparentemente, coloca a participação em um patamar secundário quando comparada às demais etapas, além de não estar difusa no processo todo, como sugeria Canter (1998) para os processos de AIA. A falta de prioridade para a participação demonstrada na metodologia da CEE não condiz com o que seria

Quadro 5 – Análise comparada das abordagens sobre participação social nas metodologias estudadas de AAE

Fonte da metodologia de AAE	Participação social em metodologias de AAE
Comissão Econômica Europeia (CEE, 1990)	Promoção da participação social não aparece como etapa prioritária, pois é condicionada à existência de tempo e à possibilidade de acessar dados confidenciais.
Strategic Environmental Assessment Platform (SEAN, 2006)	Participação social aparece difusa em diversas etapas e com bastante ênfase para os atores sociais locais, principalmente como fontes de informação e portadores de conflitos. Não apresenta técnicas ou métodos para conduzir a participação ou a mediação de conflitos.
Ministério do Meio Ambiente (Brasil. MMA, 2002)	Participação consta como uma fase dentro da etapa de estudos técnicos de identificação dos <i>stakeholders</i> . São sugeridos como métodos entrevistas dirigidas com especialistas, autoridades e formadores de opinião, para identificar o grau de associação e as experiências vividas. “Análise da percepção ambiental” para identificar anseios e problemas percebidos, por meio de entrevistas com representantes da sociedade civil e da comunidade.

Fonte: elaboração própria.

esperado a partir das definições e princípios de AAE. Tal postura da CEE talvez possa ser explicada por ser a metodologia mais antiga entre as que estamos analisando e por ter surgido em um contexto no qual o discurso da participação ainda não ocupava tanto destaque, embora não se possa ter certeza da razão dessa abordagem.

Na metodologia de SEAN, em contrapartida, os idealizadores a destacam como um processo essencialmente participativo. A participação, entendida como comunicação e apuração de percepções de *stakeholders*, integra a metodologia desde a primeira etapa, pois ela se inicia com a identificação dos atores e a coleta de suas opiniões. Além de constar na coleta de dados, a participação dos atores aparece no momento de definição da visão de futuro e surge novamente na análise dos problemas ambientais identificados, a fim de compreender os ganhos e as perdas que eles podem ocasionar do ponto de vista dos atores sociais.

Dessa forma, entende-se que é dada mais abertura para a participação na metodologia de SEAN e que ela esteja mais difundida entre as etapas, como recomendava Canter (1998). Como ponto positivo adicional, essa metodologia alia as idéias de participação e conflito, não criando uma visão fantasiosa e oferecendo espaço para a mediação dos impasses entre os atores, se bem que de forma ainda insuficiente.

Entretanto, a metodologia da plataforma SEAN não mostra técnicas ou passos para contornar problemas inerentes à participação, como aumento dos prazos e dos custos e a mediação de divergências. Não fica claro também como as percepções dos atores serão incorporadas nas decisões. Esses problemas foram identificados por Canter (1998), o que leva a crer que a metodologia ainda se baseia, fundamentalmente, na participação de modo restritivo, ou seja, essencialmente como “instrumento” de coleta de dados.

A compilação do MMA dá destaque para a participação, enfocando-a do ponto de vista do planejamento do programa,

mesmo em suas etapas mais técnicas. Percebe-se, porém, que a metodologia, apesar de valorizar a participação, conta com ela prioritariamente a título de coletar dados, e não a insere, de fato, no processo decisório.

Nenhuma das metodologias oferece uma reflexão mais consistente sobre a problemática da participação, mesmo que todas citem o termo dentro de sua lista de passos, ou seja, não são evidenciados os passos metodológicos ou as diretrizes para a implementação de um processo participativo mais democrático e engajado em decisões reais. Isso confirma a crítica de Nascimento (1986) de que a participação surge como um valor formal, presa em si mesma, sem vinculação com a obtenção real de resultados. Assume, por conseguinte, a forma de um rito, e não de um compromisso. Quanto às poucas técnicas mencionadas, são sugeridas somente entrevistas com autoridades e outros atores, entendendo-se que isso seria oferecer ao público oportunidades de participação, o que reforça a crítica referente à participação restrita e ampliada, feita por Fausto Neto (1993).

No fundo, as metodologias chamam os mesmos mecanismos de participação conhecidos na AIA para compor a AAE. Sob essa ótica, a participação é reforçada apenas como consulta pública, que não cria envolvimento ou co-autoria de decisões, colocando em dúvida o substrato que tenta conferir à AAE um papel diferenciado quanto à participação.

Considerações finais

A partir da análise comparativa sobre a inserção da participação em metodologias de AAE, cinco pontos principais podem ser destacados como síntese:

- 1) O termo participação aparece em todas as metodologias, ainda que o destaque dado a ele seja maior ou menor em cada caso.
- 2) A visão que se tem da participação ainda é passiva e burocrática, como consulta pública e coleta de dados, não avançado no sentido de oferecer co-autoria das decisões aos supostos “participantes” e longe ainda de poder ser chamado de “cidadania ativa”.
- 3) A dimensão do conflito é frequentemente ignorada, carregando a visão fantasiosa de que o consenso é parte integrante da participação.
- 4) Há novos discursos quanto à AAE ser um processo mais participativo do que a AIA, mas os velhos instrumentos continuam sendo utilizados e não é constatada uma evolução na forma de instrumentos que permitam operacionalizar uma nova intenção.
- 5) O monitoramento participativo não é cogitado em nenhuma das metodologias, o que implica inserir os atores apenas na coleta inicial de dados, sem comprometê-los com o desenrolar do processo e com os resultados de longo prazo, como seria necessário para assegurar a sustentabilidade.

Quando Canter (1998, p. 715) afirma que “um bom programa de participação não acontece por acidente”, ele evidencia que o planejamento é importante e deve ser composto por elementos como: definição de objetivos da participação, identificação do público, seleção de técnicas de participação para o público almejado e elaboração de um plano operacional. É preciso levar em conta, mesmo nessas críticas, que existe uma imensa dificuldade de promover a participação em processos institucionalizados como a AAE e, sobretudo, de quebrar a apatia e a relutância quanto à participação, em função dos fenômenos mais abrangentes da desconfiança em relação aos políticos e do descrédito nas instituições públicas, como alertaram Nascimento (1986) e Jacobi (2003).

Conclui-se, de forma geral, que a participação ainda é vista sem a devida densidade pelas metodologias analisadas, sem que elas demonstrem questionamentos essenciais na condução de um processo como esse. Alguns pontos, que deveriam ser essencialmente questionados, perpassam a criação e manutenção dos processos participativos: quais as diferenças entre ser consultado, ouvido e realmente ser co-autor do processo? Como fazer a participação suplantar a sua veia autoritária para se constituir em um processo democrático? Como atribuir maior efetividade às políticas públicas sem a devida participação de seus beneficiários ou vítimas? Como garantir o controle social sem a devida participação na construção dos programas, políticas e planos?

Notas:

- 1 A avaliação de impactos ambientais (AIA) é um instrumento amplamente empregado de auxílio à decisão, que considera fatores ambientais, técnicos e econômicos na tomada de decisões para implementação de projetos.
- 2 Consultoria holandesa, sem fins lucrativos, que trabalha com a conservação da natureza, a gestão sustentável de recursos e o alívio da pobreza (www.aidenvironment.org).
- 3 Apresentação oral feita no Ministério do Meio Ambiente, em Brasília, agosto de 2006.

Social participation in the processes of strategic environmental assessment

Abstract: The present paper discusses the approach given to social participation within strategic environmental assessment (SEA) methodologies. The research question for this paper arises from allegations made by SEA methodologies that they are more participatory and more connected to sustainability than the traditional environmental impact assessment (EIA). Three methodologies

from different authors were selected: (1) SEAN platform; (2) the European Union Commission and (3) the Brazilian Ministry of the Environment (MMA). It was found that social participation was presented in all three methodologies. However, the aspect is treated differently concerning its position among the steps for the SEA and the relevance of participation inside the whole process. Indeed, the view of social participation within those methodologies is very restrictive and limited to community involvement. Also, conflicts are usually neglected by the methodologies. Finally, there are no innovative tools for implementing a new approach to social participation that might establish SEA as more participatory than EIA.

Key words: strategic environmental assessment (SEA); methodology; environmental impact assessment (EIA); social participation.

Referências

- BATMANIAN, Garo. *Avaliação ambiental estratégica em instituições financiadoras multilaterais*. Apresentação do representante do Banco Mundial no Seminário Latino Americano de Avaliação Ambiental Estratégica, realizado em Brasília, 28 de agosto de 2006. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acessado em: nov. 2006.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Avaliação Ambiental Estratégica*. Brasília: MMA/SQA, 2002.
- CANTER, Larry. Participación pública en la toma de decisiones ambiental. In: CANTER, Larry. *Manual de Evaluación de Impacto Ambiental: técnicas para elaboración de estudios de impacto*. Madrid: McGraw Hill, Capítulo 16, 1998.
- CARVALHO, Inaiá Maria M. de; LANIADO, Ruth Nadia. A Sociedade dos fatos consumados: ação direta, movimentos sociais e cidadania. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; BARREIRA, Irllys Alencar F. (Orgs). *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya; Fortaleza: Sudene; UFC, 1993.

- CARVALHO, Maria do Carmo. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Instituto Polis, 1998.
- CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves, (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.
- EGLER, Paulo César Gonçalves. Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica. *Revista Parcerias Estratégicas*, Brasília, jun. 2001.
- _____. *AAE do Pantanal: quem deve fazê-la?*. Apresentação do Seminário Latino-Americano sobre AAE. Brasília, agos. 2006.
- EVERSOLE, Robyn. Managing the pitfalls of participatory development: some insight from Australia. *World Development*, v. 31, n.5, p. 781-795, 2003.
- FAUSTO NETO, Ana Maria Quiroga. Revivendo mecanismos autoritários: as organizações de moradores da gestão de políticas públicas. In: BARREIRA, Irllys Alencar F. e NASCIMENTO, Elimar P. do (Orgs). *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya; Fortaleza: Sudene; UFC, p. 17-33, 1993.
- FOLADORI, Guillermo; CHANG, Man Yu. *Avaliação Ambiental Estratégica: uma metodologia participativa para a avaliação ambiental*. México: Estudios del Desarrollo, 2005. Disponível em: www.estudiosdeldesarrollo.net. Acessado em: nov. 2006.
- FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente & Sociedade*, v.4, n. 9, 2 Sem. 2001.
- HARTLEY, Nicola; WOOD, Christopher. Public participation in environmental impact assessment: implementing the Aarhus Convention. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 25, p. 319-340, 2005.

- HUNSBERGER, Carol A.; GIBSON, Robert B., WISMER, Susan K. Citizen involvement in sustainability-centred environmental assessment follow-up. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 25, p. 609-627, 2003.
- JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-318, jan./dez. 2003.
- JOÃO, Elsa. A research agenda for data and scale issues in Strategic Environmental Assessment (SEA). *Environmental Impact Assessment Review*, v. 27, n. 5, p. 479-491, jul 2007.
- LA ROVERE, Emílio (Coord.). *O estado da arte da avaliação ambiental estratégica no setor de petróleo e gás e Elementos para a viabilidade no Brasil*. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acessado em: nov. 2006.
- LA ROVERE, Emílio; TEIXEIRA, Izabella Mônica. *Avaliação ambiental estratégica: uma visão geral da experiência brasileira*. Apresentação realizada para o Seminário-Latino-Americano de Avaliação Ambiental Estratégica. Brasília, 2006. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acessado em: nov. 2006.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Participação: entre o autoritário e o democrático. *Serviço Social e Sociedade*, v. 7, abr. 1986.
- _____. *Estado e Sociedade no Brasil: novos padrões de relacionamento?* Brasília: Conselho de Justiça Federal, 1997.
- OLIVEIRA, Aparecida Antônia; BURSZTYN, Marcel. Avaliação de impacto ambiental de políticas públicas. *Interações, Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, MS, v. 2, n. 3, p. 45-56, set. 2001.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. AIA de políticas, programas e planos. In: PARTIDÁRIO, Maria do Rosário; JESUS, Júlio de. *Avaliação de impactos ambientais*. Portugal: Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1999.

- PRZEWORSKY, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 9, p. 36-46, jul. 1984.
- ROCHA, Juliana D.; BURSZTYN, Maria Augusta. A importância da participação social na sustentabilidade do desenvolvimento local. *Interações, Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, MS, v. 7, n. 11, set. 2005.
- STAMM, Hugo Roger. *Método para avaliação de impacto ambiental (AIA) em projetos de grande porte: estudo de caso de uma usina termelétrica*. 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.
- STRATEGIC ENVIRONMENTAL ANALISYS (SEAN). *SEAN: the method*. Disponível em: <<http://www.seanplatform.org/>>. Acessado em: dez. 2006.
- SIMMEL, Georg. *Conflict & the web of group-affiliations*. New York: Free Press, 1969.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros*. Trabalho apresentado no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, em Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.
- THÉRIVEL, Riki; PARTIDÁRIO, Maria (Eds.) *The practice of strategic environmental assessment*. London: Earthscan, 1996.