

AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA VISTA COMO REGULADORA DAS PRÁTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CASO DA IMPLEMENTAÇÃO NO PÓLO INDUSTRIAL E DE SERVIÇOS DE ANCHIETA

1. INTRODUÇÃO

Na história econômica do Estado do Espírito Santo podem ser encontradas figuras, que durante a gestão de seus governos, tentaram construir condições favoráveis ao crescimento econômico. Temos como exemplo, a figura do governador Jerônimo Monteiro que idealizou um projeto que tinha como base a industrialização do estado, a partir de investimentos industriais no setor têxtil e de açúcar, e o governador Jones dos Santos Neves que também elaborou um projeto para o Estado pautado em uma infra-estrutura adequada, com investimentos em energia elétrica, rodovias e portos (VASCONCELOS, 1995).

A partir da década de setenta, com o crescimento explosivo da economia brasileira, a economia passa a integrar a essa lógica de expansão com a elaboração de grandes projetos como: a expansão da CVRD, com o complexo de tubarão, seguido pela Aracruz, Samarco e CST. Nesse aspecto o Espírito Santo passa de uma economia “provinciana” para uma economia globalizada da era industrial.

No decorrer de toda a sua história, o estado do Espírito Santo atravessou dois grandes ciclos de desenvolvimento – o ciclo do café e o ciclo da industrialização – que trouxeram grandes benefícios para o estado. Em um estudo de possíveis cenários para o horizonte 2025, o governo de Paulo Hartung elabora um Plano de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo que, antecipa o advento de um modelo diferenciado de desenvolvimento que inaugura o chamado “terceiro ciclo capixaba”. O ES 2025, como é chamado, tem o propósito de elaborar uma agenda de projetos que contribua para o desenvolvimento sustentável do estado.

Em seu plano estratégico de desenvolvimento podemos encontrar projetos como o “O Desenvolvimento Urbano de Anchieta e Região de Impacto” e “Implantação do Pólo Siderúrgico de Anchieta”. Projetos que visam, dentre outros objetivos, ordenar o crescimento de Anchieta e regiões de impacto direto para assegurar um ambiente urbano de qualidade, tendo em vista seu alto potencial de crescimento.

Com esses projetos no plano do governo – o plano ES 2025 – o Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta irá abranger toda a região entorno do município de Anchieta, mais especificamente as cidades de Anchieta, Guarapari e Piúma, que compõem, juntamente com a região da Grande Vitória até o município de Linhares, a macrorregião metropolitana.

Com os empreendimentos que são “puxados”, pelo papel de efeito âncora que a siderúrgica CSV Baosteel irá desempenhar, a tendência serão as atividades proporcionarem o desdobramento de novos negócios, o que se chama de “janelas de oportunidades”, como uma decorrência natural de atrativos ligados: à infraestrutura da região; ao estoque de capital já investido; à logística; ao conhecimento produzido e à localização estratégica do Espírito Santo.

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é considerada uma ferramenta importantíssima na avaliação de impactos ambientais, que considera os riscos e as oportunidades inerentes à região de estudo. O instrumento da AAE visa diminuir os impactos negativos à região, construindo um futuro desejável de responsabilidade sustentável. A construção de cenários futuros desejáveis para a região de Anchieta se dará com a avaliação, por parte do governo do Estado, dos Fatores Críticos de Decisão previstos na metodologia da AAE.

A Avaliação Ambiental Estratégica será apresentada, como uma espécie de “guarda-chuva” de empreendimentos de grande porte e de grande impacto ambiental, como afirma Caliman (2008). Com a AAE, é esperado que o governo tenha uma ferramenta de gestão para balizar as decisões, tomadas por um lado referentes ao desenvolvimento econômico do Pólo de Anchieta, e por outro lado referente ao desenvolvimento social sustentável.

1.1 O PROBLEMA

Atualmente, o estado do Espírito Santo atravessa um período muito especial, de grande expectativa e otimismo em relação ao futuro, tanto por parte da população quanto por parte dos intelectuais pensadores da administração pública. Apesar deste estado de euforia, o Estado irá enfrentar também, um período de grande risco.

Período este, que se não forem apresentadas ferramentas estratégicas para a construção de cenários futuros pautadas no desenvolvimento sustentável da região, poderá se deflagrar como grande perda nos setores que têm o progresso social como meta, além dos setores econômicos que poderão enfrentar crises financeiras. Para direcionarmos esses riscos inerentes ao desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, o caso a ter o foco do problema é o Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta. Pólo este, que tem projetos no plano estratégico de desenvolvimento do governo do Estado do Espírito Santo para o ano de 2025.

A empresa chinesa Baosteel (em parceria com a Vale do Rio Doce), é vista como a principal responsável pelo impacto do desenvolvimento que sofrerá a região de Anchieta, com a implantação de uma siderúrgica, o que conseqüentemente implicará: na ampliação do Porto de UBU, a efetivação do projeto da Ferrovia Sul-Litorânea e a construção de um novo Porto na região, segundo o jornal virtual anchietaonline.net (acesso em 20 abr. 2008). A previsão para o início das atividades da siderúrgica Baosteel no Pólo é para o ano de 2011, e o governo estadual é tido como o provedor da infra-estrutura social e urbana, além de desenvolver ferramentas para uma análise ambiental da região e propor possíveis delineamentos estratégicos para o ambiente futuro.

A escolha da AAE decorre dessa importância de ajudar o governo do estado do Espírito Santo a pensar na estrutura do ambiente já instaurado na região de Anchieta e como ele irá se configurar futuramente. A ferramenta da AAE é de fundamental importância para o auxílio da construção de um plano econômico e social desse ambiente. Configurando-se, assim, a necessidade de se pensar em

uma estrutura que ajude a organizar o plano que norteará o desenvolvimento da região de estudo.

Para o desenvolvimento de uma região ampla, como o Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta na região do Espírito Santo, há que se pensar em um estudo detalhado da AAE. Isto posto, nossa discussão gira em torno de alguns questionamentos a serem formulados como:

1. Em que medida esse instrumento de planejamento ajudaria uma política de desenvolvimento regional?
2. Quais seriam as limitações da AAE para a gestão pública?
3. De que forma a AAE ajudará o governo a identificar possíveis oportunidades que irão surgir na região de Anchieta?

1) Em uma região, na qual, irá enfrentar um crescimento tão rápido, por parte da industrialização e implantação de novos setores de serviços, a Avaliação Ambiental Estratégica se faz necessária na medida em que avalia o ambiente em questão, elaborando planos desenvolvimentistas nas áreas a serem mais afetadas com impacto do crescimento como os setores de saúde, educação, infra-estrutura urbana e rural e transporte.

A ferramenta da AAE tem a função de avaliar as proposições formuladas para o desenvolvimento regional e posteriormente integrá-las em políticas públicas de acordo com o que se pretende realizar na gestão regional. As decisões devem ser tomadas com base em uma avaliação do ambiente regional, e as ações a serem propostas para o desenvolvimento da região devem estar integradas em políticas estruturadas na sustentabilidade.

2) Apesar de ser um instrumento de grandes potencialidades, a Avaliação Ambiental Estratégica, que teve seus estudos inaugurados ainda na década de 90, com base na extensão dos princípios da AIA – Avaliação de Impactos Ambientais –, a AAE “ainda está a dar os primeiros passos na União Européia” (PARTIDÁRIO, 2007, p.5).

Para Egler (2005), a primeira questão importante de situar relativamente às possíveis dificuldades técnicas para a implementação do processo de AAE é que essa discussão não pode ter o mesmo grau de detalhe quando se comparada com o processo de AIA. Pois, as análises realizadas segundo o processo de AIA se baseiam em uma série de estudos e avaliações desenvolvidas com relação à sua implementação em diferentes países e contextos, por um período de tempo suficientemente extenso para permitir observações adequadas, o que a diferencia da AAE que possui uma experiência prática limitada no mundo.

Ainda com base nos estudos de Egler (2005), cabe apontar que os objetivos e metas de políticas, planos e programas – que se encontram na base estrutural da Avaliação Ambiental Estratégica – são muito mais extensos do que o de projetos – base da Avaliação de Impactos Ambientais –, o que torna os estudos da área mais difíceis, devido à extensão do ambiente, e onerosos. Em um contexto político, Egler (2005) destaca a dificuldade de se tornar previamente público, por parte dos responsáveis pela elaboração dos projetos, os objetivos de uma política, plano ou programa que fizeram parte do planejamento do governo, devido ao caráter sensível dos detalhes do programa.

3) Segundo Partidário (2007), um dos grandes desafios da AAE reside na capacidade de avaliar as possíveis oportunidades e riscos de estratégias de desenvolvimento territorial e setorial tendo em vista objetivos de desenvolvimento sustentável. Assim, a AAE visa “julgar” o mérito (oportunidade) ou os riscos de prosseguir aquelas estratégias de desenvolvimento territorial e setorial, e propor melhores “direções” para as estratégias a serem adotadas na gestão pública.

Quanto aos possíveis riscos que a região de Anchieta irá enfrentar no período posterior à implantação do Pólo, é que devem ser identificados “prematuramente” pelo governo estadual, para que possa começar a discutir soluções adequadas que visem sanar os vícios de uma estrutura auxiliada pela ferramenta da AAE. As oportunidades poderão ser identificadas com a elaboração prévia das políticas de planos e programas em integração com a construção de cenários futuros, que juntos, contribuirão para as tomadas de decisões referentes ao desenvolvimento sustentável da região.

O Estado do Espírito Santo utilizará a ferramenta da AAE como “balizador” das decisões futuras a serem tomadas referentes ao Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta, com intuito de usufruir antecipadamente dos “ganhos” que a região de Anchieta venha a adquirir do desenvolvimento. Utilizando assim, A AAE como um facilitador estratégico dos processos de sustentabilidade (PARTIDÁRIO, 2007).

1.2 OBJETIVOS

O Plano de governo do Estado do Espírito Santo para o ano de 2025 propõe que sejam feitas abordagens prospectivas de ferramentas estratégicas para conferir solidez às decisões a serem tomadas futuramente. Com a premissa central de um futuro múltiplo e incerto no Estado, o planejamento das estruturas públicas é tido como o principal instrumento do governo para “pró-diagnosticar” fatores de riscos e oportunidades inerentes ao desenvolvimento regional.

O objetivo é analisar uma ferramenta de planejamento adotada pelo governo estadual do Espírito Santo, intitulada AAE – Avaliação Ambiental Estratégica, levando em consideração como essa ferramenta ajudaria nas políticas de desenvolvimento regional do governo, as dificuldades de implantação desta ferramenta, além de suas limitações.

A adoção de políticas, planos ou programas por parte do governo do Estado, deve estar voltada para alguns elementos essenciais ao desenvolvimento como: o desenvolvimento do capital humano; a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades; a redução da violência e da criminalidade; a configuração de arranjos produtivos; a recuperação e conservação de recursos naturais; e o desenvolvimento da logística. Tendo como objetivo principal, a proposição de uma ferramenta de gestão que irá planejar a implantação de um projeto de grande porte.

1.3 JUSTIFICATIVA

No plano de desenvolvimento estratégico do governo de Estado do Espírito Santo – o ES 2025 – há projetos que visem ordenar o crescimento de Anchieta e regiões de impacto direto, como “O desenvolvimento Urbano de Anchieta e Região de Impacto” e “Implantação do Pólo Siderúrgico de Anchieta”. Projetos estes, que terão a finalidade de assegurar um ambiente urbano de qualidade, tendo em vista o alto potencial de crescimento que se espera na Região do Pólo.

Porém, para que o governo estabeleça um plano, projeto ou programa, com a finalidade de desenvolver uma política de desenvolvimento sustentável, a ferramenta proposta é a AAE. A importância de se levantar um estudo sobre a Avaliação Ambiental Estratégica decorre dessa necessidade de se pensar em uma estrutura que ajude o governo a organizar o plano que norteará o desenvolvimento da região de estudo.

A escolha da AAE está pautada nessa importância de avaliação do ambiente atual e as decisões a serem tomadas ao longo do projeto, visando setores de logística, turísticos, sociais e econômicos dentre outros. Ao nível de planejamento estratégico, acaba se configurando como instrumento de fundamental importância para o auxílio da construção de um plano pautado no desenvolvimento sustentável de uma região que abrange vários municípios.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONCEITUAÇÃO DE PÓLO

Neste tópico o conceito de Pólo mais adequado e mais apropriado a ser considerado é o do tipo híbrido, pois está fundamentado em contribuições teóricas e estudos empíricos que aconteceram ao longo do tempo e foram sendo considerados como relevantes.

Segundo Perroux (1977, apud CALIMAN, 2008, pág. 16), Pólo seria o crescimento de uma base geográfica – base territorial ou regional – que encontra suporte em um conjunto de empreendimentos e atividades realizadas por uma determinada especialização, funcionando como fator motriz. A este conceito podemos exemplificar o caso a ser estudado do Pólo de Anchieta, tendo o conjunto de empreendimentos e atividades sendo lideradas pela siderúrgica Baosteel.

Segundo Caliman (2008), os efeitos positivos são representados pelas oportunidades que o Pólo pode oferecer em termos de crescimento dos negócios e das atividades econômicas em geral, afetando direta e indiretamente os níveis de renda e emprego. Podendo representar oportunidades de avanços em termos da capacidade competitiva de toda uma região. Os efeitos positivos serão tanto maior quanto melhores se apresentarem as condições locais, como ambientes sócio-econômicos e políticos favoráveis.

Para Caliman (2008, p.45),

Ao conceito de Perroux pode-se agregar o conceito de “cluster”, mais específico para o caso de indústrias com economia estadual e com fortes conexões internacionais. A fonte inspiradora para trabalhar esse conceito será buscada em Michael Porter, um grande especialista e formulador de estratégias competitivas numa economia globalizada.

Para PORTER (1998), *clusters* são concentrações geográficas de companhias e instituições interconectadas em uma determinada área. Envolve um conjunto de indústrias associadas e outras entidades para a competição. Esses *clusters* incluem fornecedores de “inputs”, tais como componentes, maquinário e serviços, e provedores de infra-estrutura especializada.

Seguindo ainda o conceito de *cluster* de PORTER, a cidade de Ubu seria uma extensão do *cluster*, e comparando este conceito ao conceito de arranjo produtivo, este se perfaz com um impacto regional de menor expressividade, não chegando a ser considerado um empreendimento de nível global.

Para os estudos do Pólo de Serviços e Industrial de Anchieta deve ser trabalhado também o conceito de SCHUMPETER de que inovação e empreendedorismo é a criação de condições endógenas que funcionam como potencializadoras do desenvolvimento local. Válido não somente para o setor privado, mas também para o campo da governança pública e construção social.

Segundo Caliman (2008), o conceito de desenvolvimento sustentável também deve ser utilizado, juntamente com os conceitos de PERROUX, PORTER E SCHUMPETER, para a conceituação de um pólo híbrido. Deve ser estudada a

utilização de um instrumento na região que facilite aproveitar ao máximo as oportunidades com o mínimo de impacto social possível.

Tendo ainda por referência Caliman (2008), o conceito mais restrito de Pólo é ligado à idéia já disseminada do Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta, sendo uma área que abrigará o *Núcleo Motriz* do Pólo. Este núcleo terá a empresa Baosteel como empreendimento âncora, podendo abrigar também empreendimentos que viabilizem as atividades do Pólo com fornecimentos diretos de insumos e matérias-primas, operações de produtos finais e quaisquer atividades que sejam julgadas como essenciais para o desenvolvimento da região.

As áreas contíguas, segundo Caliman (2008, p.60), que dariam suporte as atividades conexas seriam basicamente:

1. Portuária: instalações e operações portuárias, retro-porto, etc.
2. Gás e Petróleo: Gasodutos, porto especializado, planta de processamento de gás.
3. Ferrovia: Ferrovia de integração portuária e com o sul, ramal ferroviário de suporte ao complexo minero-siderúrgico.
4. Plantas processadoras de minério: SAMARCO.

2.1.1 Contextualização estratégica do Pólo

O APÊNDICE A ilustra situação dos principais elementos econômicos sobre os quais se assenta a dinâmica econômica da macrorregião, que compreende basicamente as extensões sul e norte da Grande Vitória – de Piúma a Linhares – e a própria Grande Vitória.

Ainda com referência ao APÊNDICE A, pode-se observar o futuro desejado para o ano de 2025, já contemplando a concretização do Pólo Siderúrgico de Anchieta. Como exemplo, a implantação da Ferrovia Sul-litorânea, a ampliação dos serviços de logística e comércio exterior, a ampliação dos serviços industriais em geral, a duplicação da rodovia Centro-Sul e BR 101.

2.1.2 Fatores de sucesso do Pólo

A) Fatores considerados estratégicos

Caliman (2008, p.70) relaciona alguns fatores considerados estratégicos para a existência do Pólo:

- Contexto que facilite a construção de estratégias e relações entre as empresas que integrarão o Pólo: atendimento da lógica integradora com vistas à efetivação dos ganhos de competitividade sistêmica;
- Condições de demanda favoráveis (demanda final): lógica de mercado;
- Cadeias de suprimentos de insumos, serviços e fatores de produção: eficiência do sistema de “supply chain” de serviços, produtos e fatores como capital humano qualificado, etc.
- Setores conexos e de apoio – diretos e indiretos-;
- Construção social e política de sustentação do desenvolvimento da região de abrangência: sustentabilidade social;
- Atenção às questões ambientais: sustentabilidade social

B) Fatores Necessários

Neste tópico Caliman (2008, p. 74) relaciona os fatores necessários que funcionam como suporte ou complemento aos fatores estratégicos e podem ser assim discriminados:

- Efeito âncora: efeito que “puxa” o crescimento através de suas cadeias de relações;
- Ambiente de negócio: garante regras estáveis e relações de confiança com o sistema;
- Rede de indústria e de serviços eficiente: potencializa os impactos positivos;
- Logística integradora: garante ganhos de eficiência sistêmica que pode ser apreciada por todos os componentes do sistema;
- Políticas públicas integradas e articuladas: garante intervenções planejadas, o ordenamento na ocupação de espaço, serviços públicos como saúde, educação, formação profissional, cultura, lazer, etc.;
- Concentração espacial de empresas – feita de forma ordenada – que possibilitem a ordenação de economias de externalidades;
- Inovação e empreendedorismo (condições endógenas de potencialização dos efeitos positivos desencadeados pelo complexo matriz);
- Fatores históricos e culturais: garantia de preservação de bens históricos e culturais das sociedades.

2.2 CONCEITO DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Para PARTIDÁRIO (2007, p. 09),

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento de avaliação de impactos de natureza estratégica cujo objetivo é facilitar a integração e a avaliação de oportunidades e riscos de estratégias de ação no quadro de um desenvolvimento sustentável. As estratégias de ação estão fortemente associadas à formulação de políticas, e são desenvolvidas no conceito de processos de planejamento e programação.

O conceito acima, que Maria do Rosário Partidário estabelece em seu “Guia de boas práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica”, edição da Agência Portuguesa do Ambiente em outubro de 2007, é o conceito mais em voga quando tratamos do assunto da AAE.

Partidário (2007) faz uma ligação da Avaliação Ambiental Estratégica com o conceito de ciclo de decisões. O conceito de ciclo estabelece uma noção de continuidade em que as decisões estratégicas são tomadas sucessivas vezes ao longo de um processo de planejamento e programação, em momentos críticos do processo de decisão. O desenvolvimento de novas estratégias resulta de uma re-análise, de estratégias anteriores, em face de cenários de evolução e objetivos prioritários, influenciando assim o ciclo de planejamento ou programação. Esta noção de continuidade é crucial em AAE, uma vez que seu objetivo de avaliação é um processo contínuo e interativo.

2.3 ANTECEDENTES DA AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS

2.3.1 Breves conceitos

Antes mesmo de pensar como será regido um plano, programa, ou projeto, que vise diminuir os impactos ambientais que uma região irá sofrer com a implementação de um Pólo Industrial e de Serviços, o Governo do Estado do Espírito Santo, como é o caso, irá precisar de alguns conceitos importantes.

1) Ambiente

Para Sánchez (2006) o conceito de “ambiente” quando tratamos de planejamento e gestão ambiental, é amplo, multifacetado e maleável. Amplo porque pode incluir tanto a natureza como a sociedade. Multifacetado porque pode ser apreendido sob diferentes perspectivas. E finalmente, maleável porque ao ser amplo e multifacetado, pode ser reduzido ou ampliado de acordo com as necessidades do analista ou interesses envolvidos.

Os estudos de impacto ambiental incluem, além das repercussões físicas e ecológicas de projetos em desenvolvimento, conseqüências no plano econômico, social e cultural. Por exemplo, uma barragem que afete o movimento migratório dos peixes poderá causar uma redução no estoque de espécies consumidas pela população que reside nas proximidades ao rio ou até mesmo uma perda de vendas para moradores que vivem do comércio de peixes na região. Este é um exemplo de que, os impactos sociais e econômicos não poderiam deixar de serem avaliados em um estudo ambiental na construção dessa barragem.

Por isso, no campo do planejamento e da gestão ambiental deve-se buscar entender o ambiente em um conjunto de condições e limites a serem conhecidos, mapeados e interpretados, dentro do qual a sociedade possa também evoluir.

2) Impacto Ambiental

O impacto ambiental é uma alteração do meio ambiente provocada por uma ação humana, que pode ser benéfica ou adversa. Um projeto para a inserção de um Pólo Industrial e de Serviços em uma determinada região deve considerar os possíveis impactos negativos e positivos que aquele Pólo trará para Região.

Sánchez (2006) aponta um dos exemplos corriqueiros de impacto ambiental positivo. “A criação de empregos”, que seria um impacto social e econômico benéfico à população. Podemos destacar neste estudo, que este poderia ser um dos possíveis impactos positivos na inserção do Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta.

Uma outra definição de impacto ambiental é dada pela norma NBR ISSO 14.001:2004 (*apud* SÁNCHEZ, 2006, p. 29) – “qualquer modificação do meio

ambiente, adversa ou benéfica, que resulte, no todo ou em parte, das atividades, produtos ou serviços de uma organização”.

No Brasil a definição legal de impacto ambiental é aquela da Resolução Conama nº 1/86, art. 1º, incisos I a IV:

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas, que direta ou indiretamente afetem:

I – a saúde, a segurança, e o bem estar da população;

II – as atividades econômicas e sociais;

III – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

IV – a qualidade dos recursos ambientais.

Outro conceito interessante que Watern (1988 *apud* SÁNCHEZ 2006, p. 29) destaca de Impacto ambiental é “A mudança em um parâmetro ambiental, num determinado período e numa determinada área, que resulta de uma determinada atividade, comparada com a situação que ocorreria se essa atividade não tivesse sido iniciada”.

Com relação aos impactos ambientais Sánchez (2006) expõe uma diferença entre causa e conseqüências. Sendo o impacto ambiental o resultado de uma ação humana que é naturalmente a sua causa. Ou seja, uma rodovia, por exemplo, não é um impacto ambiental, mas ela causa impactos ambientais. Pode-se associar este exemplo à empresa Baosteel que irá inserir-se na Região do Pólo de Anchieta. A empresa puramente não é considerada uma causadora de impactos ambientais, mas o seu funcionamento sob o controle humano trará conseqüências para a Região de Anchieta.

2.3.2 Origens da AIA

Para chegarmos ao conceito de Avaliação Ambiental estratégica, primeiro temos que ir para o epílogo do surgimento de um instrumento que visa avaliar o ambiente a ser estudado.

Segundo Sánchez (2006), o termo Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) entrou na terminologia e na literatura ambiental a partir da legislação pioneira que criou esse instrumento de planejamento ambiental, *Nacional Environmental Policy Act*, a lei de polícia nacional do meio ambiente dos Estados Unidos. A lei, aprovada pelo Congresso em 1969, entrou em vigor em 1º de janeiro de 1970 e acabou se transformando em um modelo de legislações similares em todo mundo. Essa lei exige uma “declaração detalhada” sobre o impacto ambiental de iniciativas do governo federal americano.

Um ponto fundamental quanto às origens da avaliação de impacto ambiental, segundo Sánchez (2006), é de que o instrumento não nasceu pronto nem foi concebido por um grupo de iluminados. Por um lado, a AIA resultou de um processo político que buscou atender a uma demanda social, que estava mais madura nos Estados Unidos no final de década de sessenta. Por outro lado, a AIA evoluiu com o tempo, foi sendo modificada conforme lições foram aprendidas na prática. A AIA evoluiu nos próprios Estados Unidos, modificou-se e adaptou-se conforme foi sendo aplicada em outros contextos culturais ou políticos, mas sempre dentro do objetivo primário de prevenir a degradação ambiental e de subsidiar um processo decisório, para que as conseqüências sejam apreendidas antes mesmo de cada decisão ser tomada.

2.3.3 Origens da AIA no Brasil

A década de 1970 foi marcada por um significativo crescimento da atividade econômica e pela expansão das fronteiras internas no Brasil. A expansão econômica e territorial foi impulsionada por investimentos governamentais de grande monta e projetos de infra-estrutura, dos quais a Rodovia Transamazônica e a barragem de Itaipu são ícones. Nessa época começou a se cristalizar no país um pensamento “ecológico” bastante crítico desse mesmo modelo de desenvolvimento. (LAGO E PÁDUA, 1984, apud SÁNCHEZ, 2006, p. 62).

No Rio de Janeiro a origem da AIA está ligada à implementação de um sistema estadual de licenciamento de fontes de poluição em 1977, que atribuiu à Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA a possibilidade de estabelecer os instrumentos necessários para analisar os pedidos de licenciamento. (SÁNCHEZ, 2006).

Segundo Wandersforde-Smith e Moreira (1985 *apud* SÁNCHEZ, 2006, p. 62) foram alguns dos próprios técnicos da Feema (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) – órgão governamental encarregado de zelar pela proteção ambiental – que levantaram a possibilidade de exigir um relatório de impacto ambiental como subsídio ao licenciamento. Isso permitiria que fossem levados em conta aspectos relativos a uso do solo, fauna e flora, variáveis demográficas e econômicas, ao invés de restringir a análise a questões de qualidade do ar e da água. Uma relação direta entre a AIA e o licenciamento foi a estratégia empregada por esse grupo para facilitar a aceitação de uma nova ferramenta de planejamento ambiental, e estabelecer um contexto de aplicação que já era familiar, ou seja, o licenciamento ambiental. Em outras palavras tratava-se de um compromisso entre o uso ideal da AIA (o planejamento de novos projetos, planos ou programas) e a possibilidade de aplicação imediata. (SÁNCHEZ, 2006).

A AIA foi incorporada à legislação brasileira somente a partir da aprovação da Lei 6.938/81 da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, fortalecida com o art. 225 da Constituição Federal de 1988:

Art. 225 – Todos têm 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 a preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:
[...]

IV – Exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) foi quem regulamentou a lei 6.938/81 (lei citada acima) especificamente tratando do instrumento da AIA, aprovando a resolução 1/86 em 23 de janeiro deste mesmo ano, estabelecendo

assim, uma série de requisitos. O CONAMA é composto por representantes do governo federal, dos governos estaduais e de entidades da sociedade civil, incluindo organizações empresariais e ambientalistas.

A Resolução do CONAMA estabelece:

- Uma lista de atividades sujeita a AIA como condição para o licenciamento ambiental;
- As diretrizes gerais para a preparação do estudo de impacto ambiental;
- O conteúdo mínimo do estudo de impacto ambiental;
- O conteúdo mínimo do relatório de impacto ambiental;
- Que o estudo deverá ser elaborado por equipe multidisciplinar independentemente do empreendedor;
- Que as despesas de elaboração do estudo correrão por conta do empreendedor;
- A acessibilidade pública do relatório de impacto ambiental e a possibilidade deste participar do processo.

Ficou estabelecido ainda que, dentro do processo de avaliação de impacto ambiental, o proponente do projeto deveria apresentar dois documentos, preparado por uma equipe técnica multidisciplinar competente:

- O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e
- O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), documento destinado à informação e a consulta pública e que, por tal razão, deve ser escrito em linguagem não-técnica e trazer as conclusões do EIA.

O EIA-RIMA é um documento integrante do processo de Avaliação de Impacto Ambiental, cuja estrutura e conteúdo devem atender aos requisitos legais estabelecidos pelo sistema de Avaliação de Impacto Ambiental em que esse estudo deve ser realizado e apresentado (SÁNCHEZ, 2006). A partir da conclusão dos estudos de impacto ambiental, é elaborado um documento que examina as consequências ambientais para propor ações futuras de desenvolvimento sustentáveis.

O EIA-RIMA é um instrumento para projetos individuais, que possui certa limitação e que necessita de um instrumento que venha suprir essas limitações.

Caliman (2008) avalia que a AAE – instrumento de responsabilidade exclusivamente do governo – tem uma abrangência maior do que o EIA-RIMA – de responsabilidade própria do empreendimento -. O autor afirma que os empreendimentos que virão para a região do Pólo irão ter os seus EIA-RIMA's para elaboração dos seus projetos individuais, sendo complementados por um instrumento de gestão maior, a AAE.

2.3.4 Objetivos e processo da AIA

Sánchez (2006) faz uma crítica aos tomadores de decisões que, na maioria das vezes decidem sobre aquilo que lhes é submetido, ao invés de serem criativos, inovadores ou até mesmo empreendedores. Logo, a prevenção pelo dano ambiental não pode começar pelo fim (que seria a tomada de decisão, segundo Sánchez), mas sim pelo começo, ou seja, a formulação, a concepção e a estruturação de projetos e alternativas para solucionar determinados problemas do ambiente.

Assim, segundo Sánchez (2006, p. 53), a função do processo de AIA seria de “incitar os proponentes a conceber projetos ambientalmente menos agressivos e não simplesmente julgar se os impactos de cada projeto são aceitáveis ou não”. Outra crítica feita pelo mesmo autor é de que engenheiros e outros técnicos somente reproduzem, para cada novo problema, maneiras de solucioná-los que atendam a certos critérios técnicos e econômicos, enquanto o que se pretende com a AIA é introduzir o conceito de viabilidade ambiental e colocá-lo em pé de igualdade com os critérios tradicionais de análise de projeto.

Pela AIA haveria uma busca de soluções que pudessem atender os mais novos critérios ambientais, e que resultaria em um processo contínuo de aprendizado dos desafios mais exigentes encontrados, a avaliação de aspectos ambientais desde as suas concepções.

Alguns objetivos da Avaliação de Impactos Ambientais são apresentados pela Associação Internacional de Avaliação de Impactos – IAIA (1999).

1. Assegurar que as considerações ambientais sejam explicitamente tratadas e incorporadas ao processo decisório;
2. Antecipar, evitar, minimizar ou compensar os efeitos negativos relevantes biofísicos, sociais e outros;
3. Proteger a produtividade e a capacidade dos sistemas naturais, assim como os processos ecológicos que mantêm suas funções;
4. Promover o desenvolvimento sustentável e otimizar o uso e as oportunidades de gestão de recursos;

2.4 BREVE HISTÓRICO DA AAE

Segundo Egler (2005) os estudos sobre a AAE – Avaliação Ambiental Estratégica, tiveram suas origens quando um grupo de especialistas em problemas do ambiente e da água, regido pela Comissão Económica Europeia – ECE, em sua terceira sessão em março de 1990, estabeleceu um grupo de trabalho, no qual, tinha os Estados Unidos como país líder. Participaram desse grupo especialistas da Áustria, Canadá, Checoslováquia, Dinamarca, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Holanda, Noruega, Polónia, Suécia, Inglaterra e a Comissão das Comunidades Europeias. O objetivo do grupo foi o de considerar a extensão em que os princípios da AIA para projetos poderiam ser aplicados para a avaliação de políticas, planos e programas.

A Avaliação Ambiental Estratégica é um instrumento de grandes potencialidades, mas ainda está a dar os primeiros passos na União Europeia. A avaliação ambiental de planos e programas é um procedimento obrigatório em Portugal desde a publicação do decreto Lei nº 232/2007, de 15 de junho, que assim consagra no ordenamento jurídico nacional os requisitos legais europeus pela diretiva nº 2001/42/CE, de 25 de junho. Este país tornou-se referência histórica à avaliação de impactos de planos na lei de bases do ambiente, lei nº 11/87, de 7 de abril. (PARTIDÁRIO 2007).

2.4.1 AAE no Brasil

Embora já exista alguma tradição na utilização da ferramenta da AAE em alguns países, principalmente no continente Europeu, no Brasil a experiência prática da AAE é ainda incipiente, ou seja, não encontramos muitas aplicações práticas no ambiente brasileiro. O que encontramos no Brasil são alguns estudos realizados com base em avaliação de projetos. Os estudos do instituto FUTURA de pesquisa considera como “projetos estruturantes, com enfoque mais abrangente, buscando avaliar impactos mais sinérgicos e cumulativos, tais como:”

- Projeto do Gasoduto Brasil-Bolívia, para o qual foi executado, por solicitação do BID e do Banco Mundial, o estudo da Avaliação Ambiental Estratégica;
- O estudo do Impacto Ambiental do Programa de Corredores de Ônibus da Prefeitura de São Paulo, que avaliou de forma integrada diversos projetos de corredores de transporte coletivo;
- Experiências recentes de aplicação da AAE para a avaliação de impactos cumulativos de múltiplos projetos de geração de energia hidrelétrica nas bacias hidrográficas do rio Tocantins e Tibagi;

2.5 VISÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Antes de entrar na fase de enquadramento da ferramenta da Avaliação Ambiental Estratégica, há que se fazer referência a alguns conceitos básicos de planejamento estratégico. Quando vamos tratar de um estudo de determinado ambiente – como é o caso do estudo da região do Pólo que irá comportar a implantação da empresa âncora Baosteel – devemos colocar em voga a questão do planejamento estratégico, que ajudará na construção de cenários futuros pautados na sustentabilidade da região.

Segundo Oliveira (2007), o propósito do planejamento estratégico pode ser definido como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões

presentes em função de objetivos estratégicos que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente e eficaz. O autor afirma ainda que o exercício sistemático do planejamento tende a reduzir os níveis de incerteza no processo decisório, provocando assim, um aumento da probabilidade de alcance dos objetivos, desafios e metas estabelecidos.

“O planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes”. (DRUCKER, 1996, apud OLIVEIRA 2007, p.6). Por isso se configura como um processo constante de tomadas de decisões, que implicará em questões no futuro.

Em consonância com a atuação da AAE no processo de elaboração de projetos, planos e programas, Oliveira (2007) apresenta um breve conceito destes elementos no âmbito do planejamento estratégico:

Planos: Corresponde a um documento formal que se constitui na consolidação das informações e atividades desenvolvidas no processo de planejamento. É uma visão estática do planejamento, na qual a relação custos *versus* benefícios deve ser observada.

Projetos: São trabalhos a serem realizados com responsabilidade de execução, com prazos pré-estabelecidos, considerando os recursos humanos, financeiros, materiais e de equipamentos, a serem empregados no ambiente a ser estudado.

Programas: São os conjuntos de projetos homogêneos quanto ao seu objetivo ou finalidade maior.

2.6 ENQUADRAMENTO DA AAE

Segundo Partidário (2007) a AAE vem tendo uma evolução mundial muito rápida e a sua prática vem se tornando muito diversificada na atualidade, apresentando abordagens metodológicas variadas, sendo influenciadas tanto pela prática da avaliação de impacto ambiental (AIA) ao nível de projetos, quanto por processos

estratégicos de planejamento e de avaliação de políticas. Estas práticas têm abordagens metodológicas que apresentam resultados diferentes relativos à capacidade da AAE influenciar na decisão estratégica.

Partidário (2007) afirma que a experiência internacional e a literatura sobre a AAE têm vindo a sublinhar princípios de boa prática na aplicação deste instrumento que acentuam a necessidade da AAE adotar uma natureza flexível e estratégica, consistente com a sua própria designação, independente da sua escala e do âmbito de aplicação. O que se torna fundamental em Avaliação Ambiental Estratégica são os princípios de responsabilização, de participação e de transparência, bem como a sua capacidade de acompanhar, de modo interativo e facilitador, os ciclos de preparação, execução e revisão que caracterizam os processos de planejamento e programação, por forma a influenciar a formulação e a discussão de estratégias de ação, como apoiar a decisão sobre as grandes opções de desenvolvimento quando as mesmas ainda se encontram abertas.

Aqui são apresentados alguns objetivos básicos da AAE segundo Partidário (2007, p.12):

1. Contribuir para um processo de decisão ambiental e sustentável;
2. Melhorar a qualidade de políticas, planos e programas;
3. Fortalecer a AIA de projetos;
4. Promover novas formas de tomar decisão;

Abaixo são descritos os critérios de desempenho para uma AAE adotados pela IAIA (*International Association for Impact Assessment*) em 2002, refletindo os princípios internacionais adotados para uma boa prática em AAE. (IAIA *apud* PARTIDÁRIO, 2007, p. 12).

A AAE deve ser:

- Integrada;
- Orientada para a sustentabilidade;
- Focada;
- Verificável;
- Participativa;
- Interativa.

O conceito de ciclo de decisão, que Partidário (2007) estabelece, dá uma noção de continuidade no qual as decisões estratégicas, como de planejamento ou escolha, são tomadas sucessivas vezes ao longo de um processo de planejamento e programação, em momentos críticos do processo de decisão – chamados pela autora de janelas de decisão -. O desenvolvimento das novas estratégias resulta de uma re-análise de estratégias anteriores, em face de cenários de evolução e a objetivos prioritários, influenciando assim o ciclo seguinte de planejamento ou programação.

A AAE deve compartilhar esse comportamento de continuidade, acompanhando o processo de planejamento e programação, seja de um plano, uma política ou um programa, que atuará na concepção de decisões frente a problemas advindos de novas situações.

Os modelos de desenvolvimento territorial, econômico e social, com objetivos e metas definidos em uma visão de longo prazo, pelos tomadores de decisão, apóiam um quadro de grandes opções de desenvolvimento que será utilizado na construção de planos e programas.

Partidário (2007, p.13) apresenta em seu guia metodológico para a construção da AAE, uma abordagem estratégica de longo prazo, holística e transversal, incluindo aspectos de natureza física, ecológica, social, cultural e econômica para determinar a qualidade do ambiente em que se vive. Esta autora aborda três objetivos muito concretos quando se trata de uma abordagem estratégica:

1. Assegurar a integração de considerações ambientais, sociais e econômicas nos projetos de planejamento, de programação e de elaboração de política;
2. Detectar oportunidades e riscos, avaliar e comparar opções alternativas de desenvolvimento enquanto estas ainda se encontram em discussão;
3. Contribuir para o desenvolvimento de contextos de desenvolvimento mais adequados a futuras propostas de desenvolvimento.

Juntamente com os objetivos citados acima, a AAE poderá contribuir igualmente para (PARTIDÁRIO, 2007, p.14):

- Assegurar uma visão estratégica e uma perspectiva alargada em relação às questões ambientais, num quadro de sustentabilidade;

- Auxiliar na identificação, seleção e justificação de opções ganhadoras (*win-win*) face aos objetivos de ambiente e desenvolvimento;
- Contribuir para a discussão de grandes opções e para uma decisão mais sustentável (em termos ambientais, sociais e económicos);
- Detectar problemas e oportunidades estratégicas nas opções em análise e facilitar a consideração de impactos cumulativos;
- Sugerir programas de seguimento, através de gestão e monitorização estratégica;
- Assegurar processos participados e transparentes, que envolvam todos os agentes relevantes;
- Promover decisões mais integradas em relação aos diversos pontos de vista relevantes (definidos em função de fatores técnicos e valores político-culturais).

Quando se adota linhas de orientação para a formação de um quadro estratégico da AAE (como por exemplo, Estratégias Nacionais de Desenvolvimento Sustentável), têm-se uma base de sustentabilidade para a construção de um futuro mais desejável, pautado em um referencial mais robusto para avaliação.

2.6.1 Diferenças fundamentais entre AAE e AIA

A AAE e a AIA são instrumentos que possuem uma raiz comum, a avaliação de impactos, mas um objeto de avaliação diferente: estratégias de desenvolvimento futuro com um elevado nível de incerteza em AAE, propostas e medidas concretas e objetivas para a execução de projetos em AIA. Esta natureza diferente de objeto de avaliação em AAE e em AIA (APÊNDICE B) determina exigências metodológicas diferentes relacionadas com a escala de avaliação e com o processo de decisão. (PARTIDÁRIO 2007).

Partidário (2007) apresenta a diferente perspectiva metodológica entre AAE e AIA:

1) AAE com modelo metodológico base em AIA

Aqui o objetivo é avaliar as soluções proposta num plano ou programa e seus efeitos. Neste modelo, as soluções propostas em um plano ou programa surgem como resultados, e não como meios para atingir objetivos. A AAE avalia os impactos desses resultados sobre um conjunto de fatores ambientais. Esta abordagem possui uma capacidade muito limitada, ou mesmo nula, de influenciar as grandes opções estratégicas.

2) A AAE com um modelo metodológico de base estratégica

O objetivo é um pouco diferente do anterior. Neste caso é feita a avaliação das estratégias propostas durante um processo de planejamento e programação e a forma como essas estratégias procuram responder a objetivos e problemas estratégicos. Em um contexto ambientalmente mais integrado e sustentável, a AAE visa analisar e discutir outras opções e estratégias alternativas que permitam responder aos mesmos problemas e objetivos estratégicos. A análise aqui é centrada nos objetivos de desenvolvimento, ou nos problemas que o plano ou programa pretendem resolver, e não simplesmente nas ações propostas nos mesmos planos e programas como soluções ou resultados. Esta abordagem aumenta a oportunidade de a AAE facilitar a integração de questões ambientais e de sustentabilidade nesses processos estratégicos.

Segundo Partidário (2007), o que se torna essencial em AAE é ajudar a refletir sobre as oportunidades e riscos de optar por determinadas direções de desenvolvimento futuro e não, tal como a AIA propõe, assumir resultados esperados de planos e políticas como altamente prováveis, para avaliar os seus impactos positivos e negativos, sugerindo medidas de minimização ou compensação dos impactos negativos.

2.7 MODELO DE BASE ESTRATÉGICA PARA A AAE

Em AAE é necessário adotar uma atitude estratégica para aumentar as possibilidades de sucesso. Partidário (2007) apresenta pelo menos duas formas de integrar uma abordagem estratégica para a AAE:

- 1) Uma forma seria a seleção do que se vai estudar e analisar, ou seja, do alcance da AAE. A metodologia aqui sugere a adoção do *Conceito de Fatores Críticos para a Decisão (FCD)*. É muito mais interessante analisar poucos fatores, mas relevantes, do que proceder a descrições exaustivas que, em geral, não são compatíveis com os prazos de uma decisão estratégica.

2) A segunda forma diz respeito ao momento em que se influencia a decisão. A AAE deve ser estratégica nos momentos de decisões críticas para a escolha de uma opção e de um caminho ambientalmente mais integrado e sustentável. A AAE deve influenciar um processo de planejamento e programação várias vezes durante a preparação e elaboração de planos e programas, e não apenas no seu final, quando se produz o Relatório Ambiental.

2.7.1 Funções da AAE

Em uma abordagem estratégica, a AAE desempenha três funções fundamentais, complementares, e não exclusivas face ao processo de decisão: **a função de integração** das questões ambientais e de sustentabilidade nos processos estratégicos cíclicos de planejamento e programação que permitam melhorar a qualidade das decisões atuais e futuras; **a função de avaliação** de opções estratégicas relativamente às oportunidades e riscos para o ambiente e para os processos de sustentabilidade inerentes ao seguimento de determinadas estratégias; e **a função de validação** do modo como a AAE contribuiu para uma maior eficiência dos processos estratégicos e para uma maior qualidade dos seus resultados. (PARTIDÁRIO, 2007).

Alguns resultados esperados com uma AAE de base estratégica: (PARTIDÁRIO, 2007, p.20).

- Uma estratégia institucional e de comunicação que visa criar o espaço sócio-político necessário à decisão estratégica da AAE;
- O quadro de referência estratégico definido por macro-objetivos globais de ambiente e sustentabilidade, que estabeleça o referencial para a integração e avaliação;
- Os fatores críticos para a decisão que irão dar estrutura, focagem e conteúdo à integração e avaliação da AAE;
- Diretrizes para planejamento, gestão, monitorização e avaliação;
- Uma avaliação dos riscos e oportunidades da estratégia de desenvolvimento, apoiada na avaliação estratégica de grandes opções estratégicas.

2.7.2 Componentes de um modelo de base estratégica

A abordagem estratégica para a AAE reside na conjugação de um conjunto de aspectos de natureza técnica, processual e comunicacional e que se apresentam como componentes do modelo (Partidário, 2007, p.20):

(1) A componente **técnica** suporta a definição de objetivos, metas e indicadores, que identifica e realiza estudos relevantes a realizar para cada um dos fatores críticos de decisão, permitindo reunir a informação necessária e suficiente face aos dados disponíveis. A componente técnica deve orientar-se para dar contributos em momentos críticos de decisão, identificados na componente processual, e escolhe as técnicas adequadas para a avaliação.

(2) Uma componente **processual** que assegure a inter-ligação entre um processo de AAE e os processos decisórios de planeamento e programação, e que estabelece as regras que irão gerindo a integração dos processos. Essa articulação entre um processo da AAE e os processos decisórios estratégicos é o que faz da AAE um processo flexível e adaptável a cada caso.

(3) Uma componente de **comunicação**, crucial em processos de participação e envolvimento de agentes, que assegura a partilha de informação e o cruzamento das múltiplas perspectivas, a formação de opinião, uma visão integrada e processos participativos adequados ao problema e aos momentos críticos de decisão. A componente da comunicação é ajustada à natureza dos grupos-alvo a envolver.

2.7.3 Elementos estruturantes do modelo de base estratégica

Os elementos a serem definidos estão na estrutura da AAE. “A forma como são entendidos e aplicados estes elementos, condiciona o sucesso de aplicação de uma metodologia de base estratégica” (PARTIDÁRIO 2007, p. 18).

Fatores críticos para a decisão (FCD) – Constituem os temas fundamentais para a decisão, sobre os quais, a AAE deve se debruçar, uma vez que identificam os aspectos que devem ser considerados pela decisão na concepção da sua estratégia e das ações que a implementam, para melhor satisfazer objetivos ambientais e um futuro mais sustentável. Dão resposta ao alcance da AAE (exigência legal) e resultam de uma análise integrada dos seguintes elementos:

- Quadro de Referência Estratégico (QRE);
- Questões Estratégicas (QE) - objetivos estratégicos e linhas de força – do objeto de avaliação;
- Fatores Ambientais (FA);

Objeto de avaliação em AAE e Questões Estratégicas (QE) – Uma AAE deve partir de uma definição clara do seu objeto de avaliação, identificando objetivos e grandes opções estratégicas consideradas num processo de planejamento ou programação. Segundo Partidário (2007), as questões estratégicas ou as linhas de força, associados ao objeto de avaliação, contribuem para a definição dos FCD.

Quadro de Referência Estratégico (QRE) – Constitui o macro-enquadramento estratégico da AAE, criando um referencial para a avaliação. Segundo Partidário (2007), reúne os macro-objetivos de política ambiental e de sustentabilidade estabelecidos a nível internacional, que são relevantes para a avaliação e são exigidos legalmente, bem como as ligações com outros planos e programas com os quais o objeto de avaliação em AAE estabelece relações, o que constitui também uma exigência legal.

Fatores Ambientais (FA) – Segundo Partidário (2007), alguns fatores definem o âmbito ambiental relevante, orientado pela definição de fatores ambientais legalmente estabelecidos. Os fatores ambientais a analisar, e que contribuem para os FCD's, devem ser ajustados a cada caso específico.

Partidário (2007) afirma que com a análise integrada dos elementos: QRE, QE e FA; irão formar Fatores Críticos de Decisão que ajudam a analisar e avaliar oportunidades e riscos em AAE, determinando os estudos técnicos necessários a realizar em AAE para reunir informação necessária à decisão. É desejável que os FCD's sejam objetos de participação pública e de consultas às entidades com responsabilidade ambiental definidas na legislação.

O modelo de base estratégica para a AAE, proposto por Partidário (2007, p.24), constitui uma abordagem inovadora na medida em que:

- Usa o diálogo, a persuasão e a negociação como técnicas ao longo de todo o processo;
- A partir da elaboração de um quadro de referencia estratégico (QRE) trabalha sobre uma visão de futuro sustentável e objetivos de desenvolvimento e cria um referencial de avaliação;
- Identifica fatores críticos para a decisão (FCD) – focaliza questões estratégicas (QE) fundamentais na proposta, os fatores ambientais e o macro-enquadramento definido pelo QRE;
- Procede ao diagnóstico de tendências, não de momentos. O que interessa é a análise dinâmica e não a análise estática;
- Analisa as estratégias e avalia opções de estratégia para diferentes cenários;
- Prepara vários pareceres e relatórios, curtos e sucessivos, que acompanham as várias fases e atividades em AAE e são informativos nas janelas de decisão.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Depois de colocado o problema por qual a região de Anchieta irá enfrentar, foi possível a formulação de algumas dificuldades estruturais que irão se configurar no ambiente. O instrumento de gestão a ser estudado, com base na leitura de artigos sobre o tema, é a Avaliação Ambiental Estratégica.

Segundo Triviños (2006) não é possível interpretar, explicar e compreender a realidade sem um referencial teórico. Triviños (2006, p. 104) ainda afirma que “a teoria não é um modelo, uma luva onde qualquer realidade deve adaptar-se as sua dimensões. Pelo contrário, é a realidade que aperfeiçoa freqüentemente a teoria. Mas, às vezes, a invalida totalmente ou exige reformulações fundamentais”.

Com base que a realidade e a experiência prática poderá modificar a teoria, a adoção de uma ferramenta que adapte essa realidade a estratégias a serem adotadas ao longo da implementação do Pólo de Anchieta se faz necessário. .

O estudo de caso delimitará a área do Pólo de Serviços e Industrial de Anchieta, adotando a AAE como ferramenta a ser utilizada na implementação e interpretação dos dados a serem discutidos e coletados no processo de tomada de decisões. Com a construção de hipóteses sobre os riscos inerentes à região e a reformulação de estratégias.

Para Gil (1991), os procedimentos mais comuns ao estudo de caso são a observação, a análise de documentos e a realização de entrevistas. Este autor coloca o processo como deve ser elaborado o estudo de caso, que inicialmente deve ser realizado a coleta de dados, que no caso específico deste estudo será realizada mediante a análise de documentos, entrevistas, e artigos publicados sobre o tema; e posteriormente a interpretação desses dados, que no estudo serão avaliados em um sentido mais amplo e significativo que os dados poderão ter, adaptando-se às premissas da Avaliação Ambiental Estratégica.

Foram utilizados os dados disponibilizados pela FUTURA Pesquisa e Consultoria, uma das empresas contratadas no consórcio capixaba para realizar a AAE do Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta.

A Pesquisa Quantitativa da FUTURA foi realizada nos municípios de Anchieta e Guarapari entre os dias 10 e 11 de novembro de 2007, e teve os moradores destes municípios como entrevistados base para a apresentação do documento. Foram realizadas 600 entrevistas face-a-face, sendo 305 em Anchieta e 295 em Guarapari, com uma margem de erro de 4 pontos percentuais. As entrevistas realizadas no município de Piúma, no dia 17 de dezembro de 2007, contaram com 304 entrevistados em uma pesquisa quantitativa face-a-face com uma margem de erro global de 5,6 pontos percentuais.

A pesquisa Qualitativa – também realizada pela FUTURA Pesquisa e Consultoria –, realizada entre os dias 10 e 14 de novembro de 2007, obteve um total de 24 entrevistas com homens e mulheres entre 24 e 60 anos, moradores de Anchieta, com perfil de formadores de opinião local, gestores públicos e/ou personalidades de grande influência na região. As entrevistas em profundidade do tipo qualitativa, realizadas pela FUTURA, foram efetuadas a partir de um roteiro dirigido de entrevistas face-a-face, nos moldes de conversas, procurando extrair dos entrevistados informações necessárias ao alcance dos objetivos da pesquisa, dando-se especial atenção à leitura dos sentimentos e emoções, e à análise das percepções pessoais dos entrevistados de forma a obter uma leitura mais rica de suas representações.

Foram realizadas também, entrevistas com 2 estudiosos da Avaliação Ambiental Estratégica, que são responsáveis, juntamente com uma equipe técnica do governo, pela implantação da ferramenta da AAE no Pólo de Anchieta.

Foi elaborado um roteiro de entrevistas (APÊNDICE C) para os questionamentos feitos ao entrevistado 1 e ao entrevistado 2. As perguntas foram feitas com a finalidade de abordar o tema da Avaliação Ambiental Estratégica e a sua aplicação no Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta.

O entrevistado 1 é um economista respeitado no Estado, que tem uma coluna no jornal A Gazeta – jornal de grande circulação no Espírito Santo -, e é uma das pessoas responsáveis pela implantação da AAE no Pólo de Anchieta. A entrevista ocorreu no dia 18 de julho de 2008.

O entrevistado 2 também é uma das pessoas responsáveis pelo projeto da AAE no Pólo de Anchieta, possui um cargo de gestor na Assessoria de Desenvolvimento em Redes do Estado do Espírito Santo (Aderes). A entrevista foi realizada no dia 19 de julho de 2008.

4. ANÁLISE DOS DADOS E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 PESQUISA QUANTITATIVA REALIZADA PELA FUTURA DE PESQUISA E CONSULTORIA

As pessoas entrevistadas no município de Anchieta demonstram ter um maior grau de informação sobre a implantação do Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta do que a população de Guarapari, esta representa 57,29% dos entrevistados contra 67,54% daquela cidade.

A população entrevistada não está recebendo as informações na íntegra em relação à implantação do Pólo, visto que as informações existentes são oriundas apenas de

jornais (44,09%), televisão (35,22%) e conversas na cidade ou com amigos (23,15%).

Os entrevistados dos municípios de Anchieta e Guarapari estabeleceram a seguinte ordem de prioridade para algumas questões propostas durante a entrevista:

- 1º. A preocupação com as demandas sociais (equipamentos sociais – escolas, hospitais, segurança).
- 2º. Preocupação com o controle ambiental.
- 3º. Desenvolvimento da região.
- 4º. Preocupação com a utilização da mão-de-obra local.
- 5º. Geração de impostos para o município.
- 6º. Geração de impostos para o Estado.

De uma forma geral, há certa expectativa positiva da população, porém com algumas ressalvas, em relação à implementação do Pólo na Região. Dos entrevistados dos dois municípios da pesquisa: 28,57% da população consideram a implantação do Pólo como ótima; 47,78% avaliam como boa, a implantação do Pólo. Contra 19,71% e 0,99% que consideram a implantação do Pólo regular e ruim respectivamente.

Sobre quem ganharia mais com os investimentos que irão “afetar” a Região, foram citadas por parte dos entrevistados, a sociedade com 30,05%; o município de Anchieta com 25,21% e o município de Guarapari com 21,95%.

As entrevistas realizadas no município de Piúma apresentam um nível de conhecimento significativo, por parte dos entrevistados, acerca dos investimentos que acontecerão nos próximos anos no Espírito Santo (65,5% já ouviram falar dos investimentos). Em relação aos entrevistados do município de Piúma, quando perguntados sobre quem seriam os responsáveis pelo projeto, 40% dos respondentes não souberam o que responder. Para os que responderam, os mais citados foram “os chineses” e o “governo do estado”.

A maior expectativa da população do município de Piúma é a criação de empregos que a instalação do Pólo pode gerar na região (55,56%). Sobre quem será mais

favorecido com relação à implantação do Pólo, a sociedade fica em primeiro lugar com 27,78% e o município em segundo com 24,24%. Em relação aos veículos pelos quais os entrevistados mais se informam, aparece a televisão (63,64%) e o rádio (40,91%). De uma forma geral, a Implantação do Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta, foi considerada pela população entrevistada de Piúma como ótimo (41,41%) e bom (44,95%).

4.2 A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA VISTA COMO REGULADORA DAS PRÁTICAS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DE ANCHIETA: NECESSIDADE AVALIADA POR ESTUDIOSOS NO ASSUNTO

4.2.1 O surgimento da AAE

A Avaliação Ambiental Estratégica surge da necessidade de avaliar os impactos a um nível mais amplo do que o nível de projetos. Alguns países da Europa já têm legislação própria sobre a ferramenta da AAE. No Brasil ainda não foi regulamentada essa ferramenta, porém tem-se a sua implantação a partir de alguns projetos pioneiros no cenário nacional.

[...] surgimento através da necessidade que alguns empresários tiveram de buscar esse instrumento de gestão. No Brasil existem alguns exemplos de AAE implantada: projeto de turismo nos lençóis freáticos no Maranhão; gasoduto Brasil-Bolívia; Pólo petroquímico da Bahia (entrevistado 1).

[...] no Brasil é bem recente a AAE, tanto é que não tem uma idéia clara [...] dos procedimentos normais que devem ser utilizados nesse caso [...] ainda se discute metodologias [...] Plano estadual da prefeitura de São Paulo implementou na prática [...] (entrevistado 1).

[...] Consta na lei de meio ambiente [,] mas não tem uma regulamentação ainda definida [...] (entrevistado 2).

[...] no ES é a primeira vez que vai ser implantada [...] com o Pólo de Anchieta [...] (entrevistado 2).

4.2.2 O que é a AAE

A AAE é uma ferramenta de gestão pública que visa avaliar os impactos de uma região que pode abranger vários estados. Tem uma abrangência maior do que o EIA-RIMA, pois este é comum a cada empreendimento, enquanto aquele avalia os impactos de todos os empreendimentos juntos.

A AAE tem uma abrangência maior do que os EIA-RIMA [...] nem todos os estados a adotam [...] ainda não foi regulamentada [...] São Paulo e Minas Gerais já tem normas específicas que tratam da Avaliação Ambiental Estratégica [...] (entrevistado 2).

[...] é um instrumento de gestão ambiental ainda não regulamentado. No ordenamento jurídico brasileiro consta apenas a avaliação ambiental. Tem-se o EIA-RIMA como um instrumento para projetos individuais [...] certa limitação do EIA-RIMA para a prevenção de impactos ambientais [...] falta de um instrumento de planejamento ambiental (entrevistado 1).

A Avaliação Ambiental Estratégica visa minimizar os riscos que a região poderá enfrentar e maximizar as oportunidades tanto sociais como econômicas.

[...] o estudo avalia a capacidade [...] a ideia é qualificar profissionalmente a população [...] é a principal ferramenta de trabalho para dizer o que deve se poder fazer para aproveitar melhor, as oportunidades e minimizar os problemas [...] (entrevistado 2).

(...) é uma espécie de guarda-chuva de investimentos de grande porte e de grande potencial de impacto e também de abrangência territorial [...] (entrevistado 1).

4.2.3 A viabilidade da AAE no Pólo de Anchieta

Para obter uma avaliação ampla do pólo de Anchieta com vistas ao mercado global, deve-se conhecer bem o ambiente, para uma futura elaboração de planos, programas e políticas de sustentabilidade na região.

Em função das condições naturais da região é viável a implantação da AAE para a elaboração de estudos relevantes em termos ambientais, sócio-econômicos e de infra-estrutura [...] para a definição de cenários e políticas [...] (entrevistado 1).

Quando se tem um conhecimento melhor do ambiente pode-se trabalhar melhor os impactos (entrevistado 2).

Uma das dificuldades da implantação do instrumento da AAE, por parte do governo, está em responder com certa segurança e resultados positivos, os questionamentos feitos quanto ao atendimento à saúde; a capacidade dos hospitais de atender à população que aumentará; se a região terá mão-de-obra qualificada para dar assistência às demandas nas indústrias. A grande preocupação dos estudiosos com relação à AAE é fazer um plano que visa antecipar os problemas, para assim, evitá-los. Tentando dar um respaldo sólido à ferramenta da AAE para diminuir os riscos inerentes à região.

[...] é um instrumento que avança em termos de planejamento, como se trabalha com fatores críticos [...] para elaborar políticas para estarem suprindo a demandas referentes ao desenvolvimento social [...] o atendimento à saúde vai aumentar? Vai ter mais hospitais? Vai precisar de mão-de-obra qualificada? O que vai fazer para melhorar esses aspectos? (entrevistado 2).

[...] tentar fazer um plano de ocupação preservando o máximo possível que tem que ser preservado, respeitando a legislação [...] aí é que você antecede os problemas, você evita os problemas [...] (entrevistado 2).

[...] na adoção da AAE para o Pólo tem um respaldo muito mais sólido para a implantação dos projetos específicos [...] (entrevistado 1).

[...] Sem um instrumento de avaliação a margem de risco de qualquer empreendimento hoje em dia seria muito maior [...] a idéia da AAE é de antecipar na área de comunicação de água e esgoto, saneamento básico em geral [...] (entrevistado 1).

O objetivo é implantar o projeto da AAE no Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta para evitar um possível futuro indesejado, tal qual ocorreu na década de 70. Naquela época o governo teve que consertar depois.

A AAE é um instrumento mais político do que técnico [...] o respaldo técnico é para dar suporte a uma política de intervenção adequada [...] por exemplo, não pode-se deixar todo o transporte de cargas passar pela via dentro de Anchieta [...] ampliar a Rodosol traria conseqüências ambientais e naturais muito sérias [...] são intervenções preventivas que o governo antecipa impactos para evitar fatos indesejados futuros, coisa que não aconteceu lá na década de 70 que os projetos aconteceram e o governo veio atrás depois para tentar consertar [...] (entrevistado 1).

4.3 A AAE NA ABRANGÊNCIA DO PÓLO

4.3.1 Dimensão do Pólo

O professor Orlando Caliman (2008, pág. 21) assim descreve sobre a abrangência do Pólo de Anchieta:

(...) o Pólo primeiro tem uma dimensão mais regional, o impacto não se restringe àquele local aonde vai se instalar a siderúrgica Cst Baosteel, mas também atinge os municípios de Guarapari e Piúma (...) podemos observar que o impacto atingirá toda a região sul do litoral capixaba e também a região do município de Cachoeiro de Itapemirim (...) a ferrovia litorânea-sul que atenderá ao porto de Ubu (...) tendo também um outro porto que será a extensão do Porto da Samarco para abrigar navios de maior calado, que seria um outro projeto de impacto (...) Samarco aumentará a capacidade de produção com a 4ª usina (...).

(...) Esses empreendimentos irão constituir o núcleo central do Pólo: uma Ferrovia; uma instalação siderúrgica de grande porte – CSV; e o Porto; (...) com a Petrobrás e a Samarco (...) como principais fornecedores de insumos.

O professor Orlando Caliman parte do princípio de *cluster industrial*, afirmando que o Pólo terá uma abrangência maior do que os arranjos produtivos na Região. Com o aglomerado de empreendimentos de grande porte, o Pólo de Anchieta tem dimensões que vão além das fronteiras entre os municípios.

4.3.2 Atuação da AAE no Pólo

Caliman (2008, pág. 23) avalia a AAE na questão do Pólo de Anchieta:

(...) o Porto poderia estar sendo construído sem a AAE (...) a AAE é uma opção estratégica do governo porque estes investimentos vão ter que ter seus EIA-RIMA, a avaliação ambiental estratégica não exclui a presença dos EIA-RIMA – que tem legislação própria (...) A AAE é de responsabilidade do governo, já o EIA-RIMA é de responsabilidade do empreendimento (...).

A Avaliação Ambiental Estratégica é um instrumento que visa avaliar programas, planos e políticas de impacto mais amplo, sendo regional e podendo abranger até mesmo um país inteiro. No caso do Pólo de Anchieta têm-se os EIA-RIMA's – que

são os estudos de impactos ambientais seguidos por seus relatórios conclusivos – como ferramenta de cada empreendimento para a avaliação dos impactos.

(...) você tem projeto da ferrovia e da siderúrgica como projetos âncoras (...) a CSV é uma extensão da siderurgia (...) que carrega todas as cadeias de relações que o empreendimento estabelece num determinado território (...) Então a AAE procura avaliar os impactos destes empreendimentos nos níveis da saúde, saneamento, cultura, do ar e da água (...) o resultado da avaliação transforma em formas de intervenção do poder público (...). (CALIMAN, 2008).

A ferramenta da AAE avalia a área de estudo, elaborando possíveis cenários para os acontecimentos futuros na região. Para cada segmento avaliado – como saúde, emprego, educação e economia – devem ser propostos os PPP's (políticas, planos e programas), que irão sanar os problemas daquele segmento.

(...) a AAE parte de um diagnóstico (...) qual é situação atual? (...) chamado de nível zero, 1º estágio de conhecimento daquela área (...) partindo para cenários (...) o q vai acontecer? (...) detectadas as necessidades – geração de empregos, mais escolas, mais saúde, mais educação - é que partimos para a elaboração dos PPP's – políticas, programas e projetos (...) que PPP o governo deverá implementar daqueles empreendimentos para que o meio ambiente não sofra com um impacto indesejável para a população? (...) e em termos de uma política de educação? E na geração de empregos? (CALIMAN, 2008).

4.4 EXPECTATIVAS, MEDOS E APREENSÕES POR PARTE DA POPULAÇÃO EM RELAÇÃO À IMPLANTAÇÃO DO PÓLO

De um modo geral, a população da região de implantação do Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta, encara com “bons olhos” a vinda dos investimentos na região. Para essas pessoas, a sociedade seria quem mais “ganharia” com esses investimentos, depois seria a cidade de Anchieta e posteriormente a cidade de Guarapari.

Minha expectativa é boa, pois o estado está investindo na região sul, diversificando as suas atividades econômicas, além de consórcios que os prefeitos estão estudando (pesquisa qualitativa, FUTURA, formadores de opinião).

A minha expectativa é a melhor possível porque todas essas empresas vão ajudar os municípios a se desenvolverem. Mas eu tenho a preocupação é

de como se dará esse desenvolvimento, se vai ser de forma respeitada [...], se vai ser de forma responsável (pesquisa qualitativa, FUTURA, formadores de opinião).

Apesar das expectativas positivas com relação aos novos investimentos na Região, a população apresenta certas preocupações, tais como:

A) Falta de informação detalhada sobre a implantação do Pólo na Região

Devem ser realizadas reuniões com o intuito de informar a população sobre o plano, políticas, programas e projetos, por qual a região de Anchieta será submetida. A realização de conferências com a população e a distribuição impressa das estratégias a serem adotadas, são formas de transmissão das políticas adotadas pelo governo.

A população não está recebendo esclarecimento de como vai se dar esse processo ano a ano, está todo mundo apreensivo, com medo [...] nós não tivemos reuniões públicas, seminários. A população não está sendo convidada pra ouvir o que realmente virá, pra falar estritamente sobre o Pólo (pesquisa qualitativa, FUTURA, formadores de opinião).

As reuniões públicas são uma maneira, que reúne a comunidade; vamos reunir a comunidade mais [...] quem apresenta o projeto, vai lá, reúne a comunidade, é pólo de debate, chama mesmo pessoas formadas dentro daquele assunto, da questão ambiental de engenharias [...] a população vai ter uma visão ampla de toda uma parte, do que é bom, do que é ruim (pesquisa qualitativa, FUTURA, formadores de opinião).

B) Infra-estrutura deficiente na Região atualmente

Outra grande dificuldade do governo está na construção de uma estrutura que comporte o desenvolvimento da região de Anchieta. Os estudos da AAE devem ser elaborados com muita atenção na parte de infra-estrutura, visto que o município de Anchieta atualmente não tem capacidade para comportar a população esperada para os próximos anos.

O progresso é sempre bem-vindo. A empresa vai precisar de mão-de-obra que o nosso município não tem, ele é muito pequeno. A nossa preocupação é a quantidade pessoas que virão ao município pra trabalhar. Onde essas pessoas ficarão? Porque nós não temos condição de alojar todo mundo. A infra-estrutura do município, ela não vai conseguir atender [...] (pesquisa qualitativa, FUTURA, formadores de opinião).

C) Fiscalização das leis trabalhistas e ambientais

A preocupação da população neste caso é devida a “fama” que a China tem de explorar a mão-de-obra dos seus trabalhadores, com cargas horárias pesadíssimas e pouco (ou nenhum) tempo para descanso, sem contar nos salários baixos que os trabalhadores das empresas chinesas percebem no seu país. Com o funcionamento da empresa chinesa Baosteel – uma empresa de grande porte, com nível de impacto global – a população teme também com a qualidade do ar.

Se os órgãos ambientais vão de fato fiscalizar, se vai ter uma fiscalização nas empresas que vão vir, pois o discurso é muito bonito no papel. A gente ouviu dizer que a empresa chinesa não respeita as leis trabalhistas em seu país, será que no Brasil ela vai respeitar? Será que ela vai respeitar as leis? (pesquisa qualitativa, FUTURA, formadores de opinião).

D) Desconhecimento da população que virá morar na Região

O que se pode perceber é certo medo da população de Anchieta com a vinda de pessoas diferentes que virão para trabalhar nas indústrias no município. Por ser uma população pacata e acostumada com um estilo de vida de cidade do interior, sem grandes investimentos, assusta a idéia de um aumento na criminalidade e consumo de drogas.

Claro que tem a parte boa que traz emprego, é bom para o município, é bom pra comunidade. Mas o hábito de violência e de drogas é a coisa que vai estar pesando mais do que propriamente a parte de emprego. No entanto, estamos temerosos nesta superpopulação que nós desconhecemos; esta parte é a pior (pesquisa qualitativa, FUTURA, formadores de opinião).

4.5 PERSPECTIVAS DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NOS RESULTADOS OBTIDOS COM AS ENTEVISTAS NA REGIÃO E COM ESPECIALISTAS NOS ESTUDOS DA AAE EM RELAÇÃO AO PÓLO DE ANCHIETA

4.5.1 O componente da comunicação

Visto que, o grau de conhecimento por parte da população, sobre os detalhes relacionados à implantação do Pólo na Região é ínfimo, o maior desafio do governo

atual é de discutir formas de divulgação do projeto e suas respectivas peculiaridades.

A componente da comunicação encontrada na metodologia da AAE propõe a participação de autoridades com responsabilidades ambientais e o envolvimento do público interessado no projeto – neste caso específico a população da região entorno de Anchieta. Tal componente visa também, a auscultação de agentes interessados relevantes ao processo de envolvimento da AAE; a reflexão e discussão através de *workshops*; divulgação da política, plano ou programa através da Internet; etc.

[...] a AAE está sendo realizada sob a batuta do governo [...] a sua metodologia disponibiliza a consulta a opiniões públicas [...] o planejamento não fica apenas dentro do gabinete, há uma participação de outras secretarias [...] trabalhando a questão da interdisciplinaridade, não fica só em uma visão [...] o estado contratou os estudos de três empresas: a Cepemar, a Cerenge, e a Futura [...] agente tá realizando consultas à população local [...] (entrevistado 1).

(...) é o projeto piloto da AAE aqui no Estado (...) temos buscado conversar com a sociedade [...] estabelecendo grupos temáticos [...] discussão com o poder público local, câmara vereadores, prefeito [...] através de reuniões públicas, já fizemos uma [e] estão planejadas mais duas [...] é o que agente chama de diálogo social, aí você vai ouvindo as demandas da comunidade e isto vai sendo incorporado na avaliação da sociedade [...] (entrevistado 2).

Alguns entrevistados que possuem contato com a zona rural do município, mais exatamente com a área a ser desapropriada, relataram que os moradores que serão desapropriados ficaram sabendo da desapropriação através do Diário Oficial, gerando certo tipo de temor por parte da população em ter que deixar suas casas rapidamente. Este fato ilustra bem a necessidade do governo em tornar público o instrumento da AAE, divulgando assim os planos, políticas, programas e projetos que irão fazer parte do dia-a-dia da população, tais como: maquetes que facilitem a visualização do projeto, abrangendo toda área de atuação daqueles; panfletos, cartilhas e *folders*, com plantas explicativas do projeto, além de explicitar como ele será realizado; realização de audiências públicas centrais e descentralizadas, estas visando atingir comunidades rurais afastadas das sedes dos municípios; e por fim, informações detalhadas por meio de jornais de grande circulação na região, rádio e programas televisivos locais.

Temos um plano de comunicação e diálogo com a população local, temos vários instrumentos: pesquisas qualitativas, pesquisa quantitativas, conversas e reuniões técnicas com vários atores sociais [...] reunião com empresários, igrejas, vereadores, associação de moradores [...] na equipe técnica tem 5 representantes da prefeitura, os estudos estão sendo elaborados por especialistas da maioria da UFES, e depois os documentos irão ser abertos para a discussão [...] (entrevistado 1).

4.5.2 A questão ambiental

Nas respostas dos entrevistados, o mais enfático foi a preocupação da população com a questão ambiental. As pessoas desejam ver efetivados os mecanismos de controle de riscos ambientais e da poluição, deixando bem claro em suas falas que a questão ambiental deve ser a preocupação central quando tratado o assunto da instalação do Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta.

A Cepemar está fazendo a AAE da área ambiental [...] a primeira ordem de atendimento de necessidade é humana, depois educação, saúde [...] a primeira necessidade é ver se essa população daqui a umas décadas irá ter água [...] (entrevistado 1).

[...] hoje os três municípios tem mais ou menos 140 mil habitantes [...] os três tem cerca de 50% dos imóveis desocupados em períodos de baixa estação [...] podendo chegar até 400 mil mais ou menos em períodos de verão [...] o sistema de água quando chega a um nível de pressão destas não dá conta [...] (entrevistado 1).

Para Partidário (2007) os Fatores Críticos de Decisão (FCD) necessários à realização da AAE, desejavelmente, devem ser objeto de participação pública e consulta às entidades de responsabilidade ambiental definidas pela legislação do país onde se encontra o empreendimento. Segundo a autora, os fatores críticos a serem observados para a implantação do plano ou programa são: a biodiversidade; a fauna; a flora; a paisagem de patrimônio cultural; os fatores climáticos; o solo; a água e a atmosfera.

4.5.3 O desenvolvimento do turismo e comércio local

A população acredita que deveria ser aproveitado o momento de expectativas de desenvolvimento e crescimento da Região, com relação à implementação do Pólo, para estimular o desenvolvimento do turismo e do comércio local.

[...] O turismo de Anchieta é um turismo que deixa pouco no Estado, de veranista [...] o objetivo é fazer um turismo que deixe renda no Estado [...] tem que se pensar em um turismo alternativo (entrevistado 2).

Foi tratado separada a questão do turismo porque é comum às três cidades [...] o problema é que é um turismo de pouca capacidade de renda [...] não é turismo de alto gasto, é familiar [...] não é turista que fica em hotéis, não há as estruturas hoteleiras grandes como da Bahia e do Nordeste [...] não podemos chamar de turista um cara que tem uma casa ali, é na verdade um morador temporário [...] com o Pólo há possibilidade de abrir para um outro tipo de turismo, como turismo de eventos, de negócios, em formas de feiras, congressos [...] em um sentido mais sofisticado [...] (entrevistado 1).

Ainda vai continuar tendo um turismo de verão [...] (entrevistado 1).

4.5.4 A questão da empregabilidade na Região

Para Sánchez (2006) um exemplo corriqueiro de impacto ambiental positivo, tanto ao nível social como econômico, seria a criação de empregos na região impactada.

Os entrevistados temem que pessoas mais qualificadas, vindas “de fora” da região, ocupem as vagas de emprego da população da região, o que poderia gerar uma frustração por parte dos trabalhadores locais.

[...] o estudo avalia a capacidade [...] a idéia é qualificar profissionalmente a população [...] a AAE é a principal ferramenta de trabalho para dizer o que deve se poder fazer para aproveitar melhor as oportunidades e minimizar os problemas [...] (entrevistado 2).

O governo já lançou a pedra fundamental da escola SENAI em Anchieta [...] o governo prevê a criação de CEFETES [...] abrindo cursos de capacitação para que a população possa ser absorvida por essas empresas [...] (entrevistado 1).

[...] grande parte do suprimento da mão-de-obra poderá vir pelo deslocamento de famílias da grande Vitória [...] por exemplo, tem muita gente em Vitória que trabalha ali em Aracruz [...] (entrevistado 1).

4.5.5 Os serviços básicos

Os serviços básicos também são citados pelos entrevistados: a saúde, a educação, a segurança e o controle do desenvolvimento urbano devem ser levados em conta na instalação do Pólo.

[...] Devem ser desenhadas políticas de segurança [...] a AAE visa levantar os fatores críticos, conhecer os atores e estabelecer os aspectos relevantes, elaborar cenários [...] no caso de Anchieta está sendo trabalhado dois cenários – um sem o Pólo e outro com o Pólo – [...] (entrevistado 2).

Tem-se alguns fatores críticos para a avaliação de riscos que se faz necessário pensar, como: disponibilidade hídrica é um problema citado no ES 2025, plano de planejamento do governo. [...] a legislação é bem clara, a prioridade é o abastecimento humano, depois animal, indústria e por último lazer. Como fazer um plano de ocupação preservando as áreas protegidas por lei, as APP's? Tem que se pesar nisso [...] (entrevistado 2).

Na elaboração das PPP's, os entrevistados mostram uma preocupação em fazer com que seja atendida uma das premissas básicas da AAE – o desenvolvimento sustentável. Pensando neste desenvolvimento, de uma forma a melhorar a qualidade de vida da população.

[...] o município tem que se estruturar quanto do ponto de vista do setor público como o da sociedade [...] mudar com qualidade, o objetivo é esse [...] construir políticas públicas para melhorar a qualidade de vida da população [...] (entrevistado 2).

[...] deve-se evitar áreas de ocupação desordenadas, que aí se tem a criação de favelas [...] deve-se impor regras rígidas para evitar o que aconteceu em Macaé que provocou, com a Petrobrás, uma ocupação desordenada [...] (entrevistado 1).

4.6 SEMINÁRIOS REALIZADOS

Estão sendo realizados seminários no município de Anchieta com a finalidade de informar a população sobre os investimentos que estão sendo realizados na região. Os “encontros com a população” foram realizados nos dias 12, 20 e 27 de junho de 2008 às 14 horas no salão do Colégio Maria Matos em Anchieta.

O primeiro seminário, realizado no dia 12 de junho de 2008, abordou temas como: a valorização imobiliária; o crescimento nas vendas do comércio local; a chegada de pequenas e médias empresas para a prestação de serviços especializados e novas oportunidades de trabalho. O seminário contou com palestrantes como: o secretário de Desenvolvimento do Estado, Guilherme Gomes Dias; o prefeito de Anchieta, Edival José Petri e o diretor de Operações e Sustentabilidade da Samarco, Ricardo Vescovi. Esse primeiro seminário teve a finalidade de apresentar novos projetos para Anchieta além das perspectivas e formas de participação por parte da sociedade.

O segundo seminário, realizado no dia 20 de junho de 2008, contou com a participação de mais de 250 pessoas do município e regiões vizinhas para debater o tema “Impactos Urbanos e Ambientais”. O seminário contou com a presença da pesquisadora do Instituto Alberto Luiz Coimbra da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Heliana Vilela de Oliveira, que destacou o conceito da Avaliação Ambiental Estratégica que, segundo a palestrante, tem como objetivo identificar os possíveis impactos e as forma de minimizá-los, reduzir os riscos e as incertezas facilitando a busca pelo desenvolvimento sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental. “Com planejamento, estudos prévios e comprometimento dos órgãos relacionados é, sim, possível evitar os impactos nos seguimentos envolvidos”, frisou a pesquisadora. O segundo seminário realizado contou ainda com a presença do economista Orlando Caliman destacando a vocação do Estado para o setor que chamou de “setor de minerosiderurgia” e a presença do professor de arquitetura da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), André Abe, que apresentou o Plano Diretor Municipal (PDM) do município de Anchieta.

O terceiro seminário, realizado no dia 27 de junho de 2008, colocou em debate o que será necessário fazer para dar condições à região de capacitar mão-de-obra para o mercado que vem crescendo e com projeção de um *boom* de desenvolvimento para os próximos cinco anos. O seminário contou com a participação do diretor regional do Senai-ES, Robson Cardoso, que destacou a instalação do Centro Integrado do Sistema Findes na região com a meta de qualificar a população local. Com o objetivo de efetuar 6 mil matrículas por ano para atender a 120 empresas, terá entre suas principais atividades: mecânica de

fabricação; soldagem; manutenção elétrica; petróleo e gás; construção civil; segurança e meio ambiente. O diretor geral do Cefetes, Jadir José Pela que também compareceu ao seminário, destacou provável instalação de uma nova escola em Guarapari com previsão de término para o segundo semestre de 2009, onde serão oferecidos 54 cursos técnicos, 20 de graduação, 9 de especialização e 1 de mestrado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta não se restringe apenas à região metropolitana onde está localizado. As atividades ligadas a esse núcleo motriz, como a siderurgia e os serviços industriais especializados, compõem uma espécie de “cadeia produtiva” que alimentará os empreendimentos centrais da região. Esses empreendimentos, que serão liderados pela siderúrgica Baosteel, são denominados de âncoras, pois “puxam” o crescimento da região a partir das cadeias de relações concebidas pelas atividades do Pólo.

A AAE se apresenta como resposta a uma das proposições do plano do governo ES 2025, como uma ferramenta estratégica que visa conferir solidez às decisões a serem tomadas futuramente. Com uma premissa central de um futuro múltiplo e incerto, a AAE irá pró-diagnosticar os fatores de riscos e oportunidades inerentes ao desenvolvimento regional.

A Avaliação Ambiental Estratégica apresenta a característica de avaliar um ambiente mais amplo, com avaliação de prováveis cenários futuros pautados em estratégias de longo prazo, além da disponibilidade de alternativas que a elaboração de PPP's proporciona, atingindo um nível de maior amplitude que a elaboração de projetos – previstos na Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) – e podendo causar impactos em toda uma região e até mesmo em todo o país. É um elemento importante para avaliar empreendimentos de grande porte, o que auxiliará o governo do Estado do Espírito Santo a planejar uma política de desenvolvimento regional, como o caso do Pólo de Anchieta.

Uma limitação no processo de implantação da ferramenta da AAE é o fato de se ter uma região muito ampla de estudo – como no caso do Pólo de Anchieta. O governo terá que despender uma quantidade maior de recursos financeiros para estudar essa ferramenta, além da dificuldade de avaliar a riqueza de detalhes, devido à extensão do ambiente. Visto que, é uma ferramenta relativamente nova no cenário mundial, apresenta uma limitada experiência prática no mundo.

Outra dificuldade do processo de Avaliação Ambiental Estratégica, na gestão pública, é a questão de como o órgão responsável pela aplicabilidade da AAE tornará públicas as decisões a serem tomadas durante o plano ou programa. Em contrapartida, observamos que o governo do Estado do Espírito Santo vem apresentando seminários de discussão no município de Anchieta, visando informar a população sobre as políticas a serem adotadas durante a execução do projeto do governo.

Segundo Partidário (2007) um dos grandes desafios da AAE reside na capacidade de avaliar possíveis oportunidades e riscos inerentes ao meio ambiente. Nas políticas de desenvolvimento do Estado, o governo adota a AAE com a finalidade de avaliar os riscos – esses devem ser identificados prematuramente para evitar situações indesejáveis – e identificar as possíveis oportunidades inerentes à região de Anchieta, propondo direções estratégicas para a condução da ferramenta.

O Processo da Avaliação Ambiental Estratégica pautado na elaboração dos PPP's (políticas, planos e programas), tem um papel fundamental na coordenação de avaliação dos fatores críticos de decisão que, farão parte do planejamento do governo. Tendo a referência do professor Dr. Orlando Caliman – de que a AAE parte primeiramente de um diagnóstico – devem ser respondidas as seguintes questões: Qual é a situação atual? Como esse cenário atual irá se configurar no futuro? Quais setores necessitam de maiores “cuidados” na região? Irão ser atendidas as necessidades básicas da população com a adoção da AAE? E as necessidades econômicas, serão atendidas?

Depois de respondidas essas perguntas e detectadas as necessidades da região do Pólo, é que começará a fase de elaboração dos PPP's – políticas, planos e programas -, que ajudará o governo na tomada de decisões para que a região não

sofra com os impactos indesejáveis daqueles empreendimentos. Essa ferramenta tem a finalidade de complementar, através das PPP's, alguns pontos que não foram claramente identificados e analisados no plano do governo para 2025.

O que o governo do Estado precisa ter em suas políticas, é um instrumento que vise regulamentar as atividades daquelas empresas, para que, a região de Anchieta possa ter um desenvolvimento sustentável, respeitando as leis ambientais e as necessidades básicas da população. A Avaliação Ambiental Estratégica apresenta-se como este instrumento capaz de regular essas práticas de desenvolvimento da região, cabendo ao governo mediar a ligação dessa ferramenta e suas boas práticas de gestão com a condução das políticas de desenvolvimento regional, para que em um futuro próximo, Anchieta não se torne uma região de dimensões impactantes indesejáveis.

6. REFERÊNCIAS

Anchieta debate mudanças urbanas e ambientais. Disponível em: <<http://www.anchietaonline.net/>>. Acesso em: 21 jun. 2008.

Anchieta debate oportunidades. Disponível em: <<http://www.anchietaonline.net/>>. Acesso em: 18 jun. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Resolução CONAMA 1/86, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental. **Conselho Nacional do Meio Ambiente.** Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/uploads/arquivos/legislacoesambientais/1986_Res_CONAMA_1_86.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2008.

CALIMAN, Orlando. **Quadro conceitual e conceito de Pólo.** 2008. Documento apresentado em palestra na UFES, Vitória, 2008.

_____, Orlando. Pólo de Anchieta. **A Gazeta,** Vitória, p.6, 18 jul. 2008.

_____, Orlando. **Políticas de desenvolvimento no Espírito Santo.** 2002

ÉGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil da Avaliação Ambiental Estratégica.** 2005.

FUTURA. **Estudos Sócios Econômicos do Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta:** Estudo sobre a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE. Vitória, 2008.

_____. **Estudos Sócios Econômicos do Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta:** Pesquisa qualitativa e quantitativa na região do Pólo. Vitória, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.

MACROPLAN. **Plano de desenvolvimento do Espírito Santo 2025.** Espírito Santo: 2006.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico:** conceitos, metodologia e prática. São Paulo: Atlas, 2007.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica:** orientações metodológicas. Portugal: Amadora, 2007.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental:** conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 2006.

VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira. **A invenção do coronel:** ensaio sobre as raízes do imaginário político brasileiro. Vitória: UFES, Secretaria de Produção e Difusão Cultural, 1995.

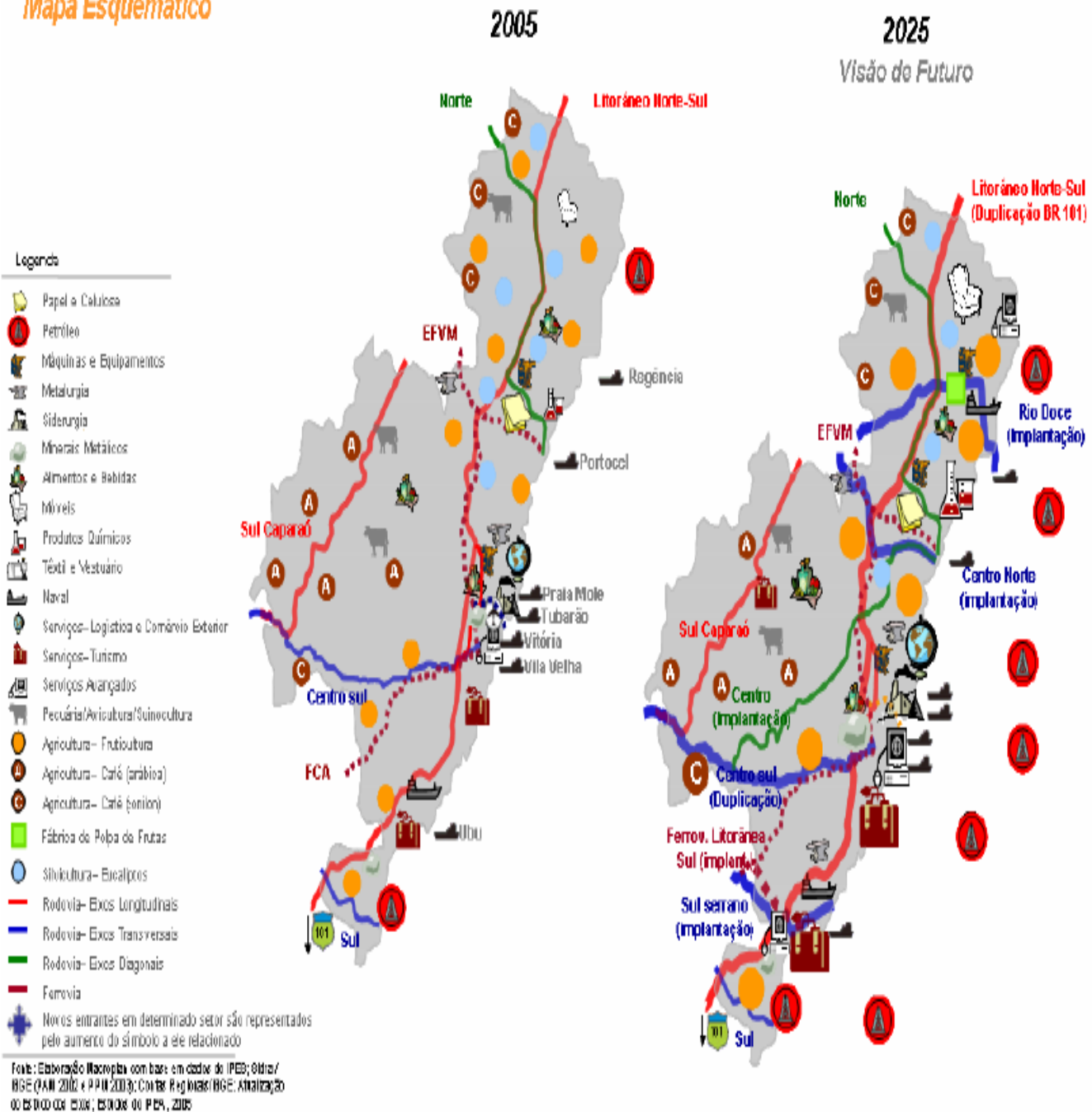
APÊNDICES:

APÊNDICE A – MAPA 1

Macrorregião Metropolitana

Atividades Econômicas Dominantes e Infra-estrutura

Mapa Esquemático



APÊNDICE B – FIGURA 1

ALGUMAS DIFERENÇAS FUNDAMENTAIS ENTRE AAE E AIA	
Em AAE	Em AIA
A perspectiva é estratégia de longo prazo.	A perspectiva é de execução de curto e médio prazo.
O processo é cíclico e contínuo.	O processo é discreto, motivado por propostas concretas de intervenção.
Não se procura saber o futuro, o objetivo é ajudar a construir um futuro desejável.	O projeto de intervenção tem que ser conhecido com um nível de pormenor adequado.
A definição do que se pretende fazer é vaga, a incerteza é enorme e dos dados são sempre muito insuficientes.	A definição do que se pretende fazer é relativamente precisa e os dados são razoavelmente disponíveis e podem ser recolhidos no campo.
O seguimento da AAE faz-se através da preparação e desenvolvimento de políticas, planos, programas e projetos.	O seguimento da AIA faz-se através da construção e exploração do projeto.
A estratégia pode nunca vir a ser concretizada uma vez que as ações previstas em planos e programas podem nunca ser executadas.	Os projetos sujeitos a AIA são executados, uma vez assegurada a sua viabilidade ambiental.

Fonte: Guia de boas práticas para AAE, PARTIÁRIO (2007).

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

- 1) O que é a AAE?
- 2) Quando surge? Qual a sua utilidade?
- 3) É um instrumento legalizado da gestão pública?
- 4) É viável, então, a adoção da AAE na implantação do Pólo?
- 5) A AAE pode ser vista como uma ferramenta de avaliação dos riscos e oportunidades iminentes à região com a implementação do Pólo Industrial e de Serviços de Anchieta. Quais seriam os riscos visíveis neste caso? Em que medida a AAE diminuiria esses riscos? Quais seriam as oportunidades? Como a AAE aproveitaria essas oportunidades para a população e o desenvolvimento econômico?
- 6) Em que medida a AAE atuaria como mediadora entre os diferentes setores da economia e da sociedade para facilitar as decisões estratégicas a serem tomadas?
- 7) Em que medida a AAE atuaria perante os seguintes itens:
 - Recursos Naturais – como se daria a utilização desses recursos pelas indústrias para não haver abusos?
 - Desenvolvimento Social – Como faria para o desenvolvimento social caminhar no mesmo ritmo que o desenvolvimento econômico?
 - Quanto a questão do ar (poluição) e da água?
 - Quanto ao turismo?
 - Quanto ao comércio local?
 - Quanto a segurança do município de Anchieta?
- 8) Com a adoção da AAE como reguladora das práticas de desenvolvimento da Região de Anchieta, como o governo do Estado está fazendo para tornar público esse documento?