

329. ANÁLISE DA INSERÇÃO DA DETERMINAÇÃO DE SIGNIFICÂNCIA EM ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL NO BRASIL.

Dante Jose de Oliveira e Peixoto^a, Marcelo Montaño^b

^a Universidade de São Paulo (Doutorando do Núcleo de Estudos de Política Ambiental, EESC/USP)

^b Universidade de São Paulo (Professor Doutor do Departamento de Hidráulica e Saneamento, membro do Núcleo de Estudos de Política Ambiental, EESC/USP)

...

E-mail: dantepeixoto@gmail.com

RESUMO

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é instrumento de política ambiental já bastante difundido, consolidado em mais de cem países. Sua aplicação tem como objetivo possibilitar ao processo de planejamento visualizar a viabilidade ou não, do ponto de vista ambiental de ações e projeto propostos. Em nível mundial, desde as primeiras experiências com AIA tem se discutido a respeito de questões relacionadas à forma de avaliação dos impactos, tendo como o cerne para a execução do processo de AIA a determinação da significância dos impactos avaliados. De modo geral, a determinação da significância dos impactos é debatida desde a determinação do escopo dos processos de AIA, passando pela identificação e avaliação dos impactos em si, chegando até a influenciar a tomada de decisão e o posterior monitoramento. Assim, buscando observar como tem se dado o processo de determinação de significância na prática no Brasil, o presente trabalho partiu de princípios elencados na literatura, tidos como fundamentais para a determinação da significância e utilizando metodologia de análise de conteúdo, analisou Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) apresentados ao Ibama, e aos estados de São Paulo, Bahia e Espírito Santo. Durante a análise se buscou responder se cada uma das peças analisadas: (i) possui uma estrutura clara para determinação da significância dos impactos; e (ii) se há no estudo uma definição e aplicação do termo significância de modo consistente com a literatura. Os resultados indicam uma carência geral de apropriação e aplicação do conceito de significância, sendo mais comum a sua determinação a partir de relações diretas entre magnitude e extensão do impacto, ou mesmo casos em que não há qualquer definição de significância dos impactos, assumindo que outros atributos seriam a própria significância, demonstrando a existência de uma ampla lacuna a ser preenchida na prática da AIA.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Impacto Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental, Significância

ABSTRACT



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

ANAIS DO CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

4º Congresso – Ética e Avaliação de
Impacto Ambiental
Fortaleza - CE
22 a 26 de outubro de 2018

Volume 3

Organização dos Anais

Priscila Oppermann

Nájila Cabral

Marcelo Montaña

Alberto Fonseca

Evandro Moretto

Fortaleza - CE
2018

SYSNO	3022679
PROD	23444
ACERVO EESC	

The Environmental Impact Assessment (EIA) is an already widespread environmental policy instrument, consolidated in more than 100 countries. Its application aims to enable the planning process to visualize the environmental acceptability of proposed actions and projects. At the global level, since the first experiences with EIA have been discussed on issues related to the form of evaluation of impacts, having as the core for the execution of the EIA process the determination of the significance of the evaluated impacts. In general, the determination of the significance of the impacts is debated from the determination of the scope of the EIA processes, through identification and evaluation of the impacts themselves, even influencing decision making and subsequent monitoring. Thus, in order to observe how the process of determination of significance has been given in practice in Brazil, the present work started from principles listed in the literature, considered as fundamental for the determination of significance and using content analysis methodology, analyzed Environmental Impact Studies (EIS) submitted to Ibama, and to the states of São Paulo, Bahia and Espírito Santo. During the analysis it was sought to answer if each one of the pieces analyzed: it has a clear structure to determine the significance of the impacts; and whether there is a consistent definition and application of the term significance in the study. As a result of the study, the authors observed that studies generally do not deal with the significance of impacts with a consistent definition. It has been common to find structures of determination that establish direct relationships between magnitude and extent of impact with their significance, or even cases where there is no definition of significance of the impacts, assuming that other attributes would be their own significance, also showing a gap to be for the determination of significance in the light of what is praised by the good practices of literature.

KEYWORDS: Environmental Impact Assessment, Environmental Impact Study, Significance

INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é um instrumento de política ambiental consolidado em mais de uma centena de países e sua aplicação é fundamental para a visualização da existência da viabilidade ambiental de empreendimentos propostos sobre o meio ambiente (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2013; SANCHEZ, 2008).

Em nível mundial desde as primeiras experiências com AIA tem se discutido a respeito de diversas questões atinentes ao processo de avaliação dos impactos, sendo referenciado que a identificação da significância dos impactos é o cerne da investigação, havendo vasto conteúdo na literatura debatendo as possibilidades e dificuldades encontradas no processo de AIA para a identificação da significância dos impactos (LAWRENCE, 2007; SADLER, 1996).

A significância dos impactos é reconhecida como o cerne da questão, pois é a partir dela que se estabelecem os limiares em que as ações propostas sobre o meio e que são alvo do processo de avaliação de impacto são definidas como aceitáveis ou não (JONES; MORRISON-SAUNDERS, 2016; KJELLERUP, 1999; LYHNE; KØRNØV, 2013).

Entretanto, muitas vezes não se verifica uma diferenciação clara entre os impactos significantes e os insignificantes, fragilizando a etapa de tomada de decisões

do processo, e levando até mesmo a prejudicar o monitoramento, pois não resultam claros quais e porque os impactos são significantes e como devem ser controlados (EHRlich; ROSS, 2015; JONES; MORRISON-SAUNDERS, 2016).

Apesar da diversidade de interpretações a respeito do significado do termo significância dos impactos, porém, todas as definições são coerentes em expor que é a partir da determinação da significância que é definido o nível de aprofundamento exigido ao se lidar com um impacto e que para a sua determinação é fundamental que haja uma estrutura de determinação da significância que seja consistente e possibilite extrair uma conclusão sólida a respeito de cada um dos impactos avaliados (LYHNE; KØRNØV, 2013).

Para a construção de uma metodologia clara para avaliar os impactos ambientais, deve haver a preocupação em determinar de forma objetiva os limites para a significância, atribuindo graduações para cada componente dos impactos estudados (EHRlich; ROSS, 2015).

Para chegar a uma conclusão, é importante montar uma estrutura que realiza a classificação dos impactos em, pelo menos, três categorias, aqueles que não são mitigáveis, os que são significantes, mas são mitigáveis e aqueles que não são significantes (CANTER; CANTY, 1993).

Além disso, outro aspecto tido como fundamental é a definição utilizada para a significância dos impactos ao longo do processo, pois quando não se tem clareza a respeito do que efetivamente se quer dizer com o termo, o resultado quase sempre leva a situações em que a tomada de decisão no processo de AIA é falha (KJELLERUP, 1999).

Entretanto, é fundamental que o que seja definido como a significância dos impactos seja efetivamente seguido ao longo de todo o processo, evitando inconsistências e possibilitando, assim, um resultado conclusivo sem desvios ao longo do caminho percorrido pelo processo. (TERRAPON-PFAFF et al., 2017)

Dentro do exposto pela literatura, o presente trabalho se insere no contexto da Avaliação de Impacto Ambiental, com o objetivo analisar a inserção da determinação da significância dos impactos nos estudos ambientais brasileiros, a partir da análise de um conjunto de Estudos de Impacto Ambiental de diferentes níveis de abrangência (estaduais e federais), buscando identificar se cada um dos estudos: (i) possui uma estrutura clara para determinação da significância dos impactos; e (ii) se há no estudo uma definição e aplicação do termo significância de modo consistente.

METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram elencados os estados da Bahia, do Espírito Santo, de São Paulo e de nível Federal (submetidos à avaliação junto ao IBAMA). Tais estados foram escolhidos como forma de oferecer maior abrangência ao estudo, tendo como motivação para a escolha de cada um a maior facilidade na disponibilização dos estudos ambientais em sítios da internet dos órgãos responsáveis pela Avaliação de Impacto e Licenciamento.

Para cada um dos Estudos de Impacto Ambiental selecionados foi feita a leitura buscando identificar a forma como cada um deles lida individualmente com a questão da significância dos impactos ambientais, detidamente em dois aspectos tidos como fundamentais pela literatura, que são a definição do conceito de significância adotada e aplicada pelo estudo e a estrutura de trabalho para determinação da significância dos impactos em cada um deles.

A avaliação foi realizada conforme o quadro abaixo que orientou a leitura e a busca de informações específicas nos estudos analisados:

Quadro 1 - Quadro de análise dos Estudos de Impacto Ambiental quanto a Definição e Determinação da Significância

Estrutura para determinação da significância	Não possui estrutura para avaliação da significância	Atribuído quando não há qualquer estrutura para determinação específica da significância do impacto durante o estudo
	Possui estrutura, porém não utiliza definição consistente de significância	Atribuído quando a estrutura existe, porém ela se mistura com outros atributos do impacto, contraria ou não condiz com a definição de significância apresentada pelo estudo.
	Possui estrutura que utiliza definição consistente de significância	Atribuído quando há uma estrutura e ela segue de modo coerente a definição apresentada pelo estudo e consegue oferecer uma resposta específica para a questão da significância dos impactos.
Definição de significância	Define significância de forma consistente	Atribuído quando há uma definição de significância dos impactos, tendo como critério mínimo que ela não seja igualada a atributos como magnitude, mas sim entendida como o apregoado pela literatura, atribuindo a devida importância à questão, conjugada com a determinação da viabilidade do projeto ou não, por exemplo.
	Define Significância de forma não consistente	Atribuído quando há uma definição, porém ela se mistura com outros atributos do impacto, ou é contradita ao longo do estudo por outras definições distintas, por exemplo.
	Não Define Significância	Atribuído quando não há uma definição específica de significância, podendo até mesmo esse termo aparecer ao longo do texto, porém sem uma consequência evidente de sua presença, ou ainda quando não há qualquer menção a esse termo como um elemento da avaliação de impacto.

A partir da aplicação do quadro para cada um dos casos elencados, foram extraídos os resultados, sendo interpretados a partir das recomendações da literatura para verificar um quadro amostral da situação da determinação da significância dos impactos ambientais para o cenário brasileiro.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram sistematizados e analisados um total de 34 Estudos de Impacto Ambiental apresentados para os distintos órgãos dos estados da Bahia (4 estudos), do Espírito Santo (4 estudos), de São Paulo (16 estudos) e para o IBAMA (10 estudos).

Para todos os estudos foi aplicado o Quadro 1 para os critérios de “Definição de significância”, obtendo o Gráfico 1 a seguir.

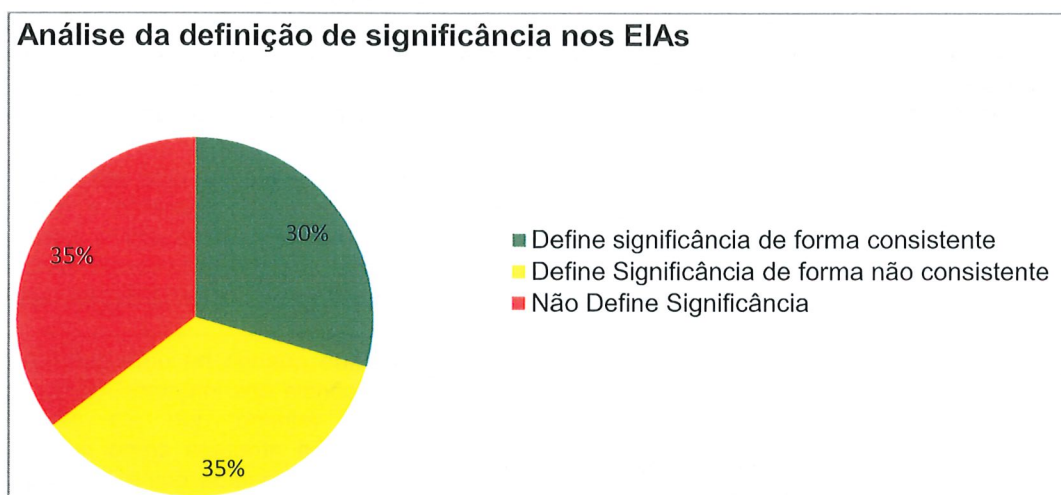


Gráfico 1 - Análise da definição de significância nos EIAs analisados

Conforme se pode observar, a maioria dos casos analisados (70%) não possui ou deixa a desejar na definição ao longo do texto avaliado o que será tratado como significância dos impactos. Deixando assim o estudo vulnerável a uma fraqueza, que conforme definem Terrapon-Pfaff et. Al (2017), pode determinar o insucesso do estudo de impacto ambiental como um todo. Ressalta-se que os casos em que houve uma definição considerada satisfatória do termo significância dos impactos ambientais não foram sistematizadas as definições oferecidas em termos qualitativos, verificando a pertinência dessas definições, porém, ao menos em três EIAs foram oferecidas definições com robustez teórica apropriada, tendo sido citados autores que falam especificamente disso.

Da mesma forma, foi também aplicado o Quadro 1 para os critérios de “Estrutura para determinação da significância”, obtendo o Gráfico 2.

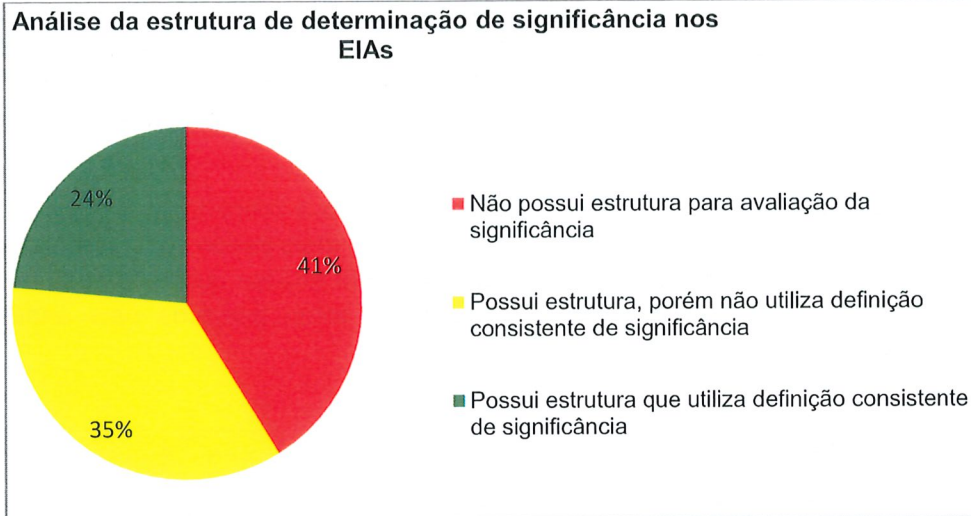


Gráfico 2 - Análise da estrutura para determinação de significância nos EIAs analisados

Assim como para a definição do termo significância ao longo dos estudos, para a estrutura de determinação da significância, a maioria dos casos ou não possui uma estrutura para avaliação da significância ou possui uma estrutura, porém não utiliza uma definição consistente do próprio termo, por vezes contradizendo o que havia definido anteriormente, ou fazendo confusões conceituais que igualam a significância a outros atributos dos impactos, ou mesmo minorando a importância da determinação da significância, tida por Sadler (1996) como o cerne do processo de AIA.

Ressalta-se que ainda dentre os casos analisados como positivos, ou seja, que possuem uma estrutura que utiliza uma definição consistente para a significância, não se entrou também no mérito das definições à luz do apregoado pela teoria mais atual. Porém, de todos os casos analisados apenas dois EIAs-RIMA (Ampliação CDR Pedreira e Ampliação da Central de Tratamento e Valorização Ambiental – CTVA Caieiras) apresentados para o estado de São Paulo – SP, chegam a propor uma metodologia que contemple o conceito da significância que o distingue totalmente de aproximações diretas entre significância e atributos dos impactos como magnitude e importância, atribuindo pesos específicos por natureza dos impactos para seus atributos para chegar a uma conclusão a respeito da significância.

CONCLUSÃO

Foram analisados 34 EIAs-RIMA do Brasil, realizados nos estados da Bahia, Espírito Santo, São Paulo e em nível federal (enviados ao IBAMA). Desses estudos, apenas 10 (30%) deles trazem em seu texto uma definição consistente a respeito da significância dos impactos e apenas 8 (24%) deles trazem uma estrutura consistente para a determinação da significância dos impactos.

Tais dados obtidos são alarmantes no sentido de que a determinação da significância dos impactos é o cerne do processo de avaliação de impacto ambiental e não tem sido tratada com o devido rigor na elaboração da maioria das peças de AIA elaboradas em território nacional analisadas pelo presente estudo.

A inserção da determinação da significância dos impactos ambientais não se mostra satisfatória nos estudos de impacto ambientais em nível nacional, ao menos para os casos analisados pelo presente trabalho, incorrendo no risco de prejudicar todo o processo de Avaliação de Impacto, pelo fato de não lidar adequadamente com o tema, considerado central pela literatura.

Para que se tenha um referencial mais sólido a respeito do significado dessa ausência de uma recomenda-se que haja um estudo mais detido com um maior número de EIAs em mais estados nacionais, bem como uma análise qualitativa das definições apresentadas, mesmo por aqueles casos tidos como positivos pela análise aqui apresentada.

REFERÊNCIAS

- CANTER, L. W.; CANTY, G. A. Impact significance determination—basic considerations and a sequenced approach. **Environmental impact assessment review**, v. 13, n. 5, p. 275–297, 1993.
- EHRLICH, A.; ROSS, W. The significance spectrum and EIA significance determinations. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 33, n. 2, p. 87–97, 3 abr. 2015.
- GLASSON, J.; THERIVEL, R.; CHADWICK, A. **Introduction to Environmental Impact Assessment**. Hoboken: Taylor and Francis, 2013.
- JONES, M.; MORRISON-SAUNDERS, A. Making sense of significance in environmental impact assessment. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 34, n. 1, p. 87–93, 2 jan. 2016.
- KJELLERUP, U. Significance determination. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 19, n. 1, p. 3–19, 1 jan. 1999.
- LAWRENCE, D. P. Impact significance determination—Back to basics. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 27, n. 8, p. 755–769, nov. 2007.
- LYHNE, I.; KØRNØV, L. How do we make sense of significance? Indications and reflections on an experiment. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 31, n. 3, p. 180–189, set. 2013.
- SADLER, B. **Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance**. [s.l.] Canadian Environmental Assessment Agency, 1996.
- SANCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. 1. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.
- TERRAPON-PFAFF, J. et al. Determining significance in social impact assessments (SIA) by applying both technical and participatory approaches: Methodology development and application in a case study of the concentrated solar power plant NOOR O I in Morocco. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 66, p. 138–150, set. 2017.