



Elaboração de um Guia de AAE para o Governo Federal

Paulo Egler

Centro de Estudos Avançados de Governo e de
Administração Pública – CEAG/UnB

Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e
Tecnologia – Ibict/MCT



Exercício Desenvolvido para o MP sobre Planejamento Territorial

MÓDULO 7: Avaliação de Sustentabilidade

Procedimentos Adotados

- Definição do Método para a AS;
- Seleção da ferramenta de avaliação;
- Definição de um sistema de indicadores;
- Construção do *baseline*;
- Projeção dos indicadores segundo os setores da carteira de investimentos;
- Avaliação dos impactos sobre unidades territoriais;
- Sugestões de ajustes na Carteira de Investimentos.

Seleção da Ferramenta de Avaliação

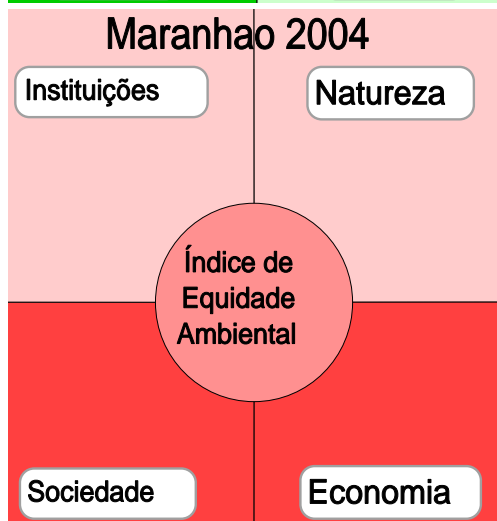
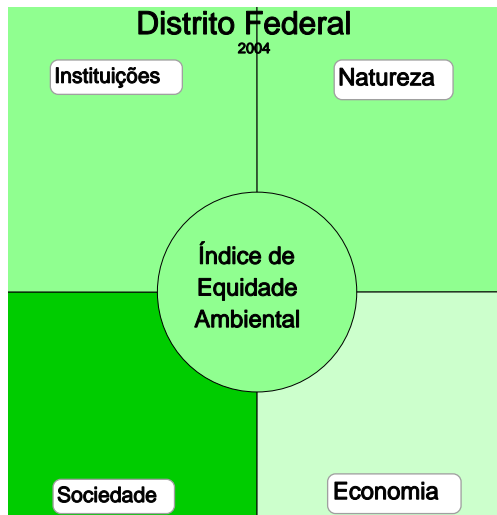
- i) Ecological Footprint Method (Wackernagel & Rees, 1996);
- ii) Barometer of Sustainability (Prescott-Allen, 1999); e
- iii) **Dashboard of Sustainability (Hardi, 2000).**

Opção pelo Painel de Sustentabilidade

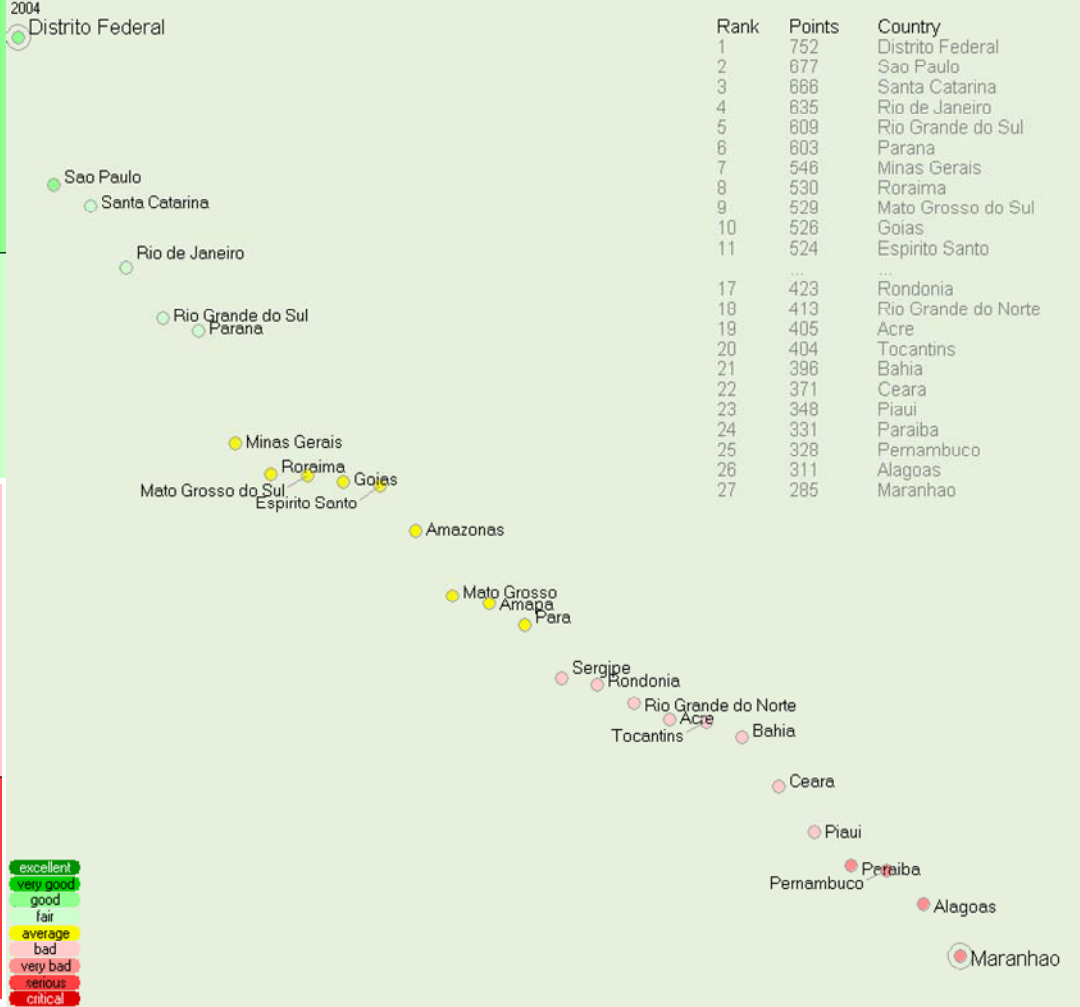
- Flexibilidade na escolha e ponderação dos indicadores, utilizando planilha Excel;
- Software livre, disponível na Internet na página do European Statistical Laboratory (<http://esl.jrc.it/>);
- Apresentação visual em vários formatos, permitindo interação do Painel com os atores relevantes (stakeholders).

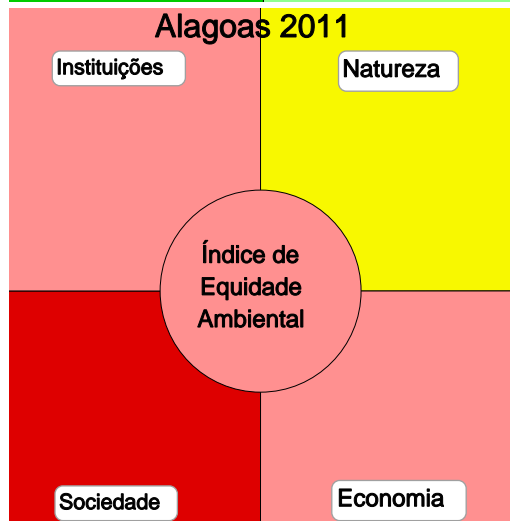
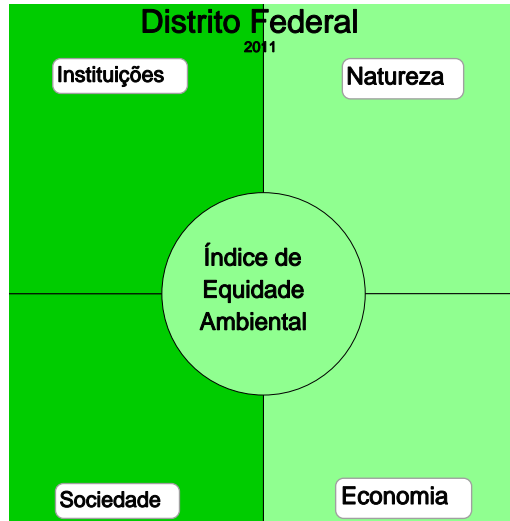
Definição dos Indicadores

- Dimensões consideradas:
 - Ambiental;
 - Econômica;
 - Social;
 - Institucional.
- Opção por índices sintéticos por dimensão e um Índice de Equidade Ambiental (IDEA), combinando as 4 dimensões.

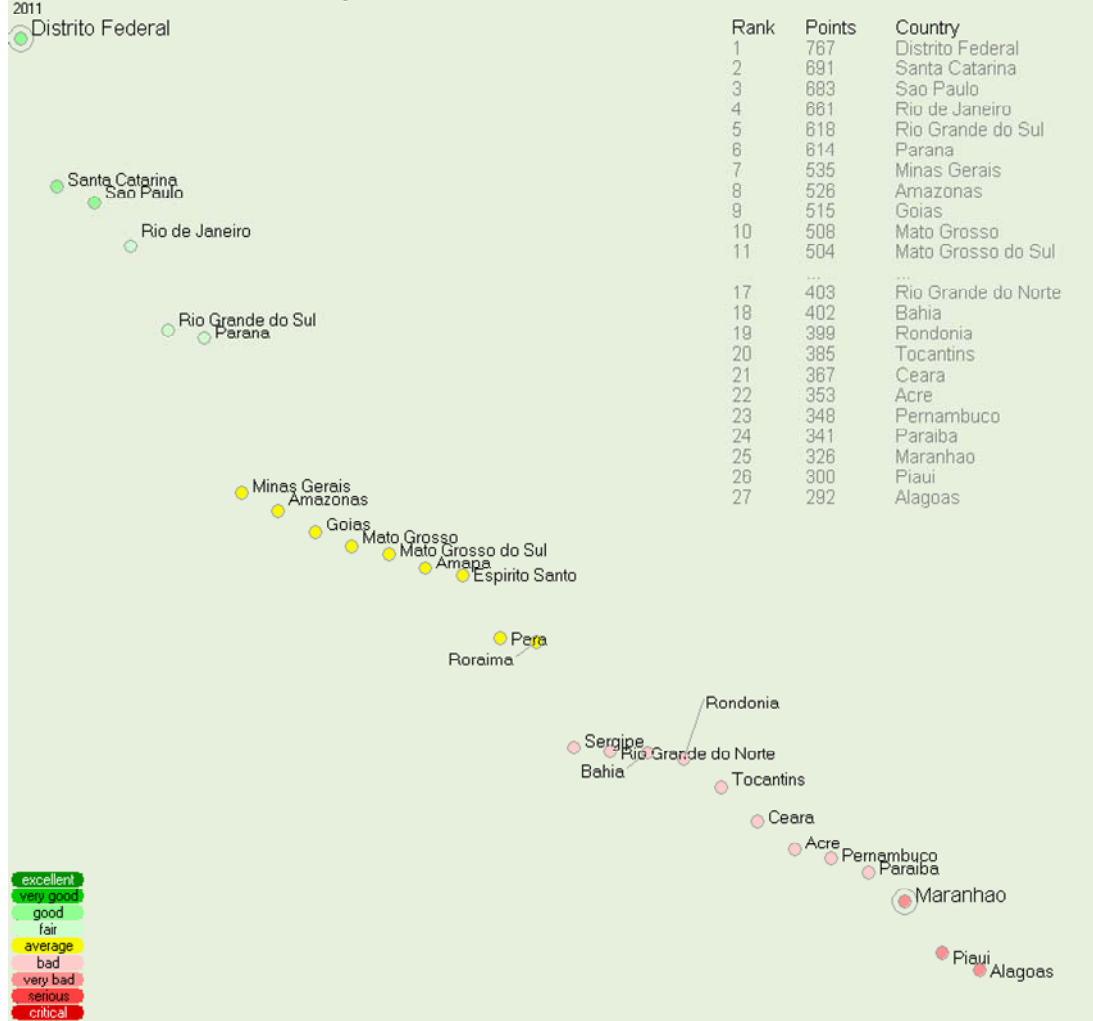


Overall index Índice de Equidade Ambiental





Overall index Índice de Equidade Ambiental



Matriz de Sustentabilidade

- Método de análise e representação visual desenvolvido pela equipe de consultores do Módulo 7 a partir da síntese consolidada dos estudos setoriais realizados para o GEOBrasil 2002;
- Procura aplicar o método SPIR (State-Pression-Impact-Response) considerando a situação de cada dimensão em cada região definida pelo estudo.
- Foram construídas duas matrizes: uma de impacto e outra de resposta, segundo uma escala de cores que variava do verde (bom) até o vermelho (crítico). A proposta permite uma avaliação conjunta da situação dimensão/região, bem como o efeito das respostas adotada pelas políticas públicas.

Matrizes de Impactos da Carteira Final

Situação em 2004

Escala de Valores

9	8	7	6	5	4	3	2	1

Dimensão	Indicadores	Regiões										
		Manaus	Belém S Luís	Fortaleza	Recife	Salvador	Rio de Janeiro	São Paulo	Belo Horizonte	Sul	Brasil Central	Brasil Occidental
Ambiental	Consumo Agrotóxico	1	2	1	2	2	2	9	4	4	4	5
	Focos de Calor	1	6	9	4	4	1	2	1	1	5	9
Econômica	PIB per capita	4	9	9	8	6	1	2	5	2	4	5
	Densidade Malha Viária	9	9	8	5	8	2	1	7	4	8	9
Sociedade	Distribuição renda	7	6	9	9	6	5	2	4	1	8	2
	Analfabetismo	4	5	9	9	6	1	3	1	1	3	3
Institucional	Trabalho Infantil	5	6	9	6	5	2	1	4	6	3	7
	Violência Social	1	1	1	5	1	9	4	2	1	1	4
Síntese	Média	4	6	7	6	5	3	3	4	3	5	6

Situação em 2011

Escala de Valores

9	8	7	6	5	4	3	2	1

Dimensão	Indicadores	Regiões										
		Manaus	Belém S. Luis	Fortaleza	Recife	Salvador	Rio de Janeiro	São Paulo	Belo Horizonte	Sul	Brasil Central	Brasil Ocidental
Ambiental	Consumo Agrotóxico											
	Focos de Calor											
Econômica	PIB per capita											
	Densidade Malha Viária											
Sociedade	Distribuição renda											
	Analfabetismo											
Institucional	Trabalho Infantil											
	Violência Social											
Síntese	Média											

Desdobramentos

- Um dos principais resultados do trabalho foi a constatação da importância da existência de um método para a AAE que possa vir a ser adotado pela esfera governamental.
- Para isso os Ministérios do Planejamento, Meio Ambiente e Transportes vêm trabalhando na definição de um Guia para a AAE.

Desdobramentos

- Aconteceu no final de outubro de 2008 uma reunião de trabalho onde uma proposta de método, baseada no Módulo 7, foi discutida por especialistas.
- Uma das questões de maior polêmica foi a definição das **diretrizes de sustentabilidade** e dos indicadores que possam vir a ser utilizados para caracterizar e monitorar essa sustentabilidade.



Guia para Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)

O que é Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e o porquê da sua necessidade

- Avaliação Ambiental Estratégica tem sido apontada como o instrumento que permitirá que a sustentabilidade do desenvolvimento seja viabilizada.
- Como em nível do planejamento os investimentos ainda não têm a configuração de detalhe, a prática do pensar e, sobretudo, avaliar e negociar diferentes alternativas ou opções é um exercício viável.

O que é Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e o porquê da sua necessidade

- No contexto brasileiro a AAE pode vir a se viabilizar como um instrumento que permita o resgate da função de planejamento.
- Sua implementação ao se fazer mediante o uso de procedimentos que atuam diretamente no processo de tomada de decisão das PPPs, pode vir a tornar esse processo mais racional e sustentável.

O que é Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e o porquê da sua necessidade

- Ademais, ao possibilitar a consideração de alternativas ou opções para as ações de desenvolvimento a AAE permite que diferentes valores – e.g., ambiental, econômico, social, político, institucional – sejam incluídos e considerados de forma integrada na tomada de decisão, mediante a ponderação e negociação de ganhos e perdas (trade off) que sejam tornadas transparentes e explícitas.

Quem deve desenvolver a AAE?

- Como o objeto principal da Avaliação são políticas, planos e programas, mais precisamente documentos elaborados na esfera governamental, quem deve desenvolvê-la são os tomadores de decisão das diferentes instituições públicas que têm como atribuição a formulação de documentos de planejamento.



Quem deve desenvolver a AAE?

- A importância dessa elaboração 'in house' da AAE está na capacidade que esse procedimento tem para mudar a forma com que as instituições formulam, aprovam e implementam suas PPPs.
- A AAE como um mecanismo para se promover mudanças institucionais.

Qual o arranjo institucional que melhor virá atender à implementação da AAE no contexto da administração pública federal?

- A avaliação das experiências internacionais de AAE apontam que a atividade de coordenação é a maior dificuldade para sua implementação.
- Será importante que o Ministério do Planejamento (MP) assuma o papel de coordenação do processo, articulando e mobilizando as diferentes instituições que deverão ser envolvidas nos exercícios de AAE.

Qual a primeira tarefa a ser realizada?

- Definir qual o método a ser utilizado para o desenvolvimento da AAE e repassar esse método para os outros órgãos da administração pública federal que estarão envolvidos no processo de construção de PPPs (PPA), de forma a que seja aplicado na formulação das propostas que cada área setorial/territorial vier a preparar.



Importância de um Método

- Um método define um conjunto de atividades e ações que devem ser desenvolvidas para se alcançar um objetivo.
- Um método define as 'regras do jogo' de um processo.
- Permite comparações.

Definição das PPPs e depois a AAE ou as Duas Ações Conjuntamente?

- As duas formas são possíveis.
- Mas a melhor opção é a segunda.
- A melhor situação para a AAE será quando não mais existir como atividade específica.

Diferentes abordagens para as AAEs

- Existem **duas abordagens distintas** para se elaborar uma AAE.
- A primeira favorece uma fundamentação dada pelo *baseline* (*baseline-led* SEAs), estando voltada a resolver problemas identificados no contexto atual.

Diferentes abordagens para as AAEs

- São esses problemas e condições ambientais que definirão os contornos da ação estratégica a ser implementada.
- Nesse caso o exercício da avaliação deverá desenvolver diferentes **alternativas** (soluções), que estabelecerão uma perspectiva diferenciada daquela que aconteceria se nada fosse feito.
- Essa abordagem visa uma mudança do cenário tendencial.



Diferentes abordagens para as AAEs

- A segunda abordagem de AAE adota uma orientação voltada a objetivos (*objective-led SEAs*), e se destina a alcançar uma visão de futuro para um território ou para um setor da economia.

Diferentes abordagens para as AAEs

- Os objetivos de sustentabilidade para a ação estratégica (as diretrizes) são definidos em primeiro lugar, para então serem selecionados os indicadores que verificarão se as diferentes PPPs alcançarão esses objetivos.
- Nesse caso o que o exercício da AAE desenvolve são **opções** e não alternativas como na primeira abordagem.

Diferentes abordagens para as AAEs

- Alternativas** são discretas e definidas em um contexto mais restrito: os tomadores de decisão têm de decidir por uma ação em um conjunto limitado ('se pode fazer A, ou B, ou C').
- **Opções** são combinações de componentes individuais da ação estratégica ('se pode fazer A e/ou B e/ou C').

Diferentes abordagens para as AAEs

- Outra discussão relevante no contexto do método da AAE diz respeito à dimensão a que ela se aplica: territorial e/ou setorial.
- Tendo em consideração a bibliografia sobre a AAE, a maioria dos especialistas entende que a avaliação pode ser aplicada a três dimensões: setorial, territorial e outras dimensões.

Diferentes abordagens para as AAEs

- No que diz respeito à aplicação da AAE para essas três dimensões a grande questão que hoje está presente na pauta de discussões refere-se à primeira e à segunda.
- Mais especificamente, o debate é sobre a utilização da AAE para a dimensão setorial e territorial de forma distinta e separada.

Qual a escala de trabalho de uma AAE

- Não existem definições pré-concebidas sobre essa questão.
- Uma AAE pode trabalhar sobre distintas dimensões territoriais: do nacional ao local.
- Uma regra é a adoção da hierarquia do planejamento - da política para o projeto - onde cada um desses instrumentos tem sua escala de trabalho apropriada.

Método da AAE - Etapas

- Identificação dos objetivos da Avaliação e de suas Diretrizes e Indicadores;
- Elaboração do *Baseline*
 - Definição do Território a ser considerado pela Avaliação;
 - Consulta à Sociedade;
 - Coleta das Informações de Base; e
 - Descrição do Ambiente: Situação no início da Avaliação.
- Construção de Alternativas ou Opções de Futuro

Método da AAE - Etapas

- Análise de Compatibilidade e de Consistência das Alternativas ou Opções;
- Avaliação e Seleção das Alternativas ou Opções;
 - Identificação de Impactos
 - Avaliação de Impactos
- Instrumentalização das Alternativas ou Opções Avaliadas;
- Execução, Fiscalização e Monitoramento;
e
- Aferição da Qualidade da AAE.



Muito Obrigado!

pegler@unb.br e pegler@ibict.br