

Luísa Mendes Batista

A DIMENSÃO SOCIAL DO
PLANEAMENTO: AVALIAÇÃO DE
IMPACTOS SOCIAIS

Doutoramento em Arquitetura ULP 2014-15

AValiação DE IMPACTOS SOCIAIS

“Avaliação de impactos sociais é muito mais do que prever impactos cumprindo um requisito legal. É o processo de gerir os aspectos sociais do desenvolvimento.” (Vanclay, 2006:4)

LUISA MENDES BATISTA

27.02. 2015





EVOLUÇÃO

ALGUMAS DATAS RELEVANTES

1969: NEPA (National Environmental Policy Act)

1974: Relatório Berger (gasoduto MacKenzie Valley)

1981: é fundada a *International Association for Impact Assessment* (IAIA) – www.iaia.org

1985: UE reconhece formalmente a necessidade de avaliar os impactos ambientais dos projectos (incluindo os sociais); em 1989 é uma exigência legal para os Estados-membros (Directiva AIA)

1986: o Banco Mundial recomenda a realização de avaliação de impactos nos seus projectos (nos anos 90 cria o Social Development Department)

1987: Relatório Bruntland "Our Common Future" (apelo à sustentabilidade das intervenções)

2001: Directiva AAE (Avaliação Ambiental Estratégica) da EU. A avaliação de impactos torna-se mais estratégica e abrange também planos e programas

2014: AIS é uma realidade formal e legal/regulamentar em todos os países e organização de apoio ao desenvolvimento. Na maioria dos casos integra-se noutros instrumentos de avaliação de impactos (económico, territorial, ambiental, estratégico)

Tendência progressiva para **uma cada vez maior abrangência de dimensões da avaliação**, com o objectivo de **promover a sustentabilidade geral das intervenções**.



AIS
mais um instrumento
=
Mais um relatório

Proliferação de instrumentos de avaliação de impactos que responde a uma preocupação em prever as consequências de determinada intervenção, seja ela material ou imaterial.

Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)

Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)

Avaliação de Impactos na Saúde

Avaliação de Impactos Territoriais

Avaliação de Impactos Regulatórios

(...)

AVALIAÇÃO DE IMPACTOS SOCIAIS



Nimby/Numbu/Niaby/Banana/Lulu

Nimby=Not in my back yard

Numbu=Not under my backyard

Niaby=Not in anyone's backyard

Banana=Build absolutely nothing

Lulu=Locally unwanted land uses

Pimby/Yimby

Pimby= Please in my back yard

Yimby=Yes in my back yard

Participação pública + *stakeholders*

Responsabilidade (social) corporativa

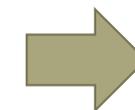
Sustentabilidade

Resiliência

Social licence to operate

Valor social do projecto

Social impact bonds (SIBs)



TREND TOPICS?



A avaliação de impactos resulta de um processo ou da implementação de um método que serve para estimar ou prever impactos futuros de uma intervenção, seja ela um projeto, um plano, um programa ou uma política, e sejam os afetados indivíduos, organizações ou macro-sistemas sociais.

O seu objectivo de base consiste em recolher informação de qualidade, focada na intervenção em causa, fazer análise e apresentar conclusões que permitam decisões finais baseadas na evidência do trabalho produzido.

AIS - conceito



Avaliação de impactos, no geral, obedece a três ordens de razões que justificam a sua implementação:

- fornecer informação ao processo de decisão, através da análise das **consequências** das ações propostas;
- identificar opções alternativas e/ou preparar **medidas de mitigação e adaptação** que minimizem ou resolvam os impactos indesejados, bem como promover os impactos positivos;
- facilitar a transparência e a **participação do público** no processo de decisão.



CONCEITO

Dificuldade de consensualizar um conceito DE IMPACTOS SOCIAIS, cuja realidade que pretende avaliar é tão **variável de caso para caso** (variação de projecto/plano, de escala, localização, comunidade, stakeholders, etc.).



Dificuldade de **identificar e medir** esses impactos com rigor e de forma que credibilize o exercício de avaliação (reconhecimento da validade da análise e da sua utilidade no processo de decisão).

Um recurso para 'contornar' a dificuldade:

Listas de impactos: primeira tentativa para resolver o problema, que tem evoluído no sentido de serem cada vez mais abrangentes (exemplos abundantes de listas na literatura AIS).

Importante: Posicionamento criativo do uso das listas de impactos (não são *checklists*);

Deve fazer-se uma leitura focalizada da realidade (não se pode medir e avaliar tudo, da grande complexidade que envolve todas as realidades é necessário identificar as questões relevantes no caso em análise)



LISTAS DE IMPACTOS

UM EXEMPLO ENTRE
MUITOS POSSÍVEIS

Lista de Burdge

Características da população (efeitos demográficos)

1. Mudanças na população;
2. Desigualdades na composição etária, de género, racial ou étnica (distribuição racial e étnica);
3. Populações deslocadas;
4. Entradas e saídas de trabalhadores temporários;
5. Residentes sazonais (lazer)

Estrutura comunitária e institucional (participação pública):

1. Formação de atitudes em relação ao projeto (associações voluntárias);
2. Atividade de grupos de interesse;
3. Alterações em dimensão e estrutura do governo local;
4. Presença de atividade de planeamento e zonamento;
5. Diversidade comercial/industrial;
6. Reforço das desigualdades económicas;
7. Igualdade de acesso dos grupos minoritários ao mercado de emprego;
8. Alterações nas oportunidades ocupacionais.
9. Presença de atividade de planeamento e zonamento;
10. Diversidade comercial/industrial;
11. Reforço das desigualdades económicas;
12. Igualdade de acesso dos grupos minoritários ao mercado de emprego;
13. Alterações nas oportunidades ocupacionais.

Conflitos entre residentes locais e novos residentes:

14. Presença de um agente externo;
15. Introdução de novas classes sociais;
16. Mudanças no perfil funcional (industrial/comercial) da comunidade;
17. Presença de residentes de fim-de-semana (associados ao recreio)

Mudanças individuais e da família (efeitos culturais):

18. Rutura na vivência diária e nos padrões de mobilidade;
19. Transformações nas práticas religiosas;
20. Alterações na estrutura familiar;
21. Rutura nas redes sociais;
22. Perceção da saúde pública e segurança;
23. Mudanças nas oportunidades de lazer;

Recursos da comunidade

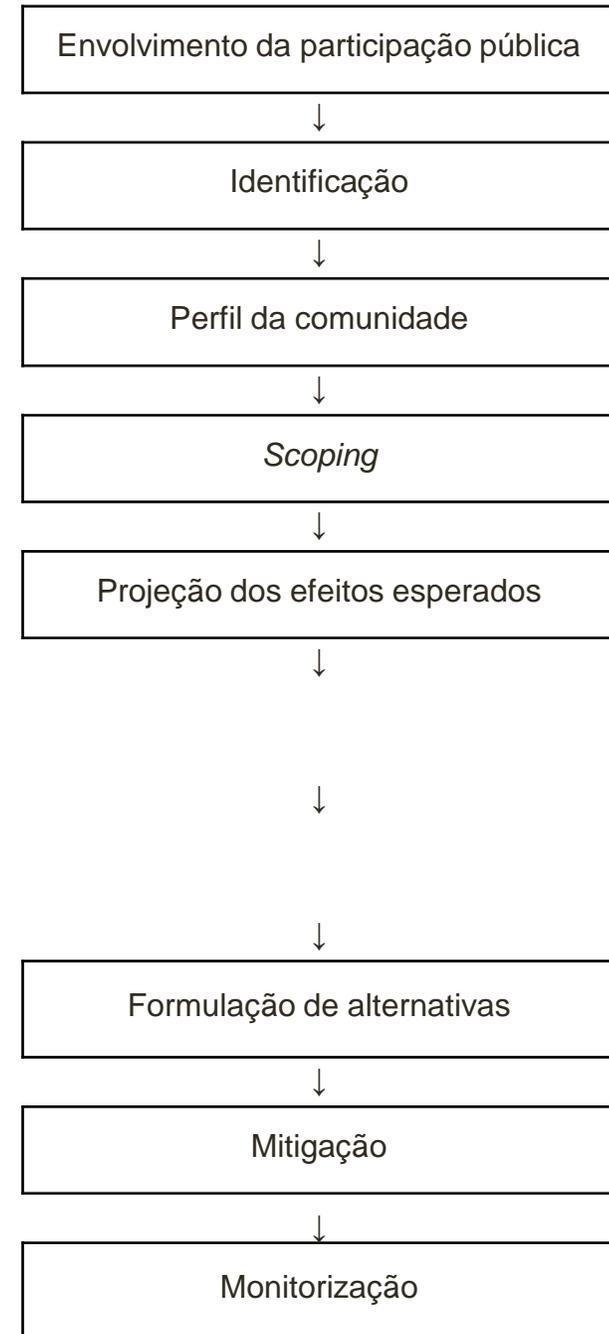
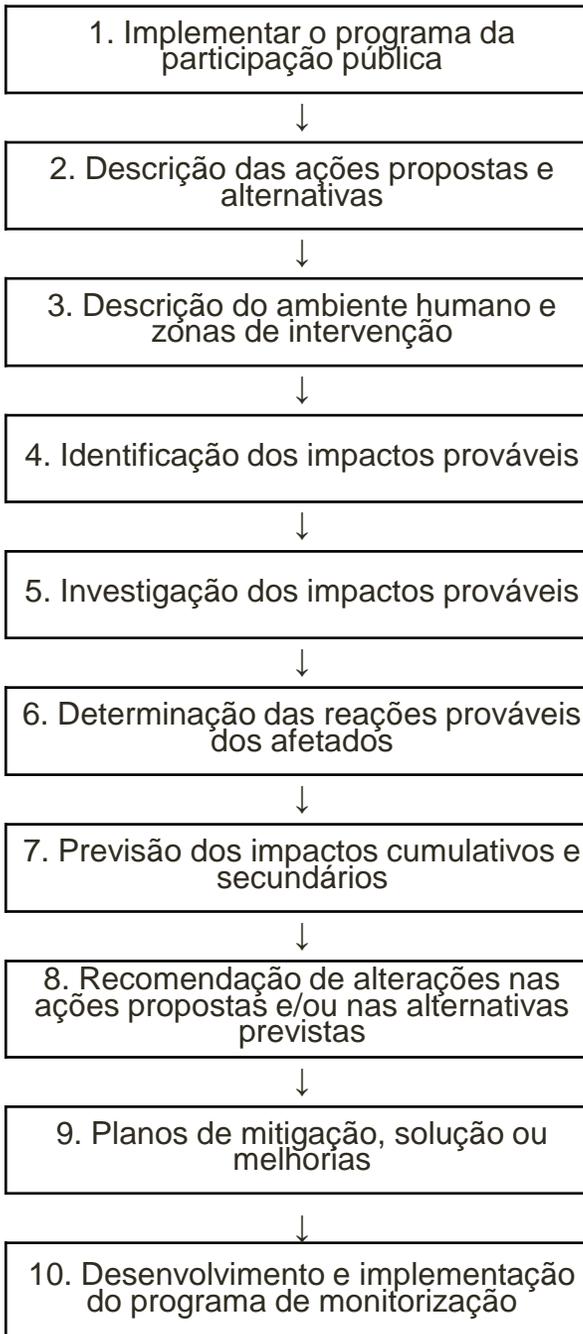
(necessidades infraestruturais):

24. Mudanças nas infraestruturas da comunidade;
25. Ganhos e perdas de solos;
26. Efeitos nos recursos culturais, históricos e arqueológicos.



PROCESSO DE AIS

(ICPGSIA, 2004)





QUESTÕES RELEVANTES

- **Escala** – da intervenção, dos impactos, do território afectado, do tempo (uma maior preocupação na sustentabilidade dos projectos/planos obriga a análises baseadas em **articulação de diferentes escalas**).
- Tipo de **abordagem**
técnica vs participativa → tendência actual : **conciliação de racionalidades**
- **Métodos**
Não existe uma abordagem metodológica universal
Triangulação de diferentes métodos que permita **abordagens mais holísticas** e com mais robustez na produção de informação de apoio à decisão



CONFRONTO DE ABORDAGENS

(Craig, 1990)

Abordagem Técnica (positivista)	Abordagem Participativa (política)
<p>Enfãse no resultado mais do que no processo;</p> <p>Influenciado pela abordagem positiva da teoria social e da democracia;</p> <p>Processo de tomada de decisões apresenta-se objetivo;</p> <p>Evidência científica é vista com objetividade e de forma determinante. Especialistas têm um desempenho no processo de decisão, e os cidadãos são vistos como consumidores incapazes de expressar com pragmatismo preocupações/inquietações ética ou sobre o ambiente;</p> <p>Adota a racionalidade própria da sociedade de mercado, dando enfãse à maximização da quantidade de bens e à eficiência no processo de produção;</p> <p>Assume a crença de que a tecnologia é capaz de resolver os problemas ambientais;</p> <p>As questões centrais do processo de decisão prendem-se essencial e primariamente com o projeto e as suas especificidades, e secundariamente com o design/estratégia e com a mitigação dos impactos ambientais do mesmo;</p> <p>Concede uma atenção especial aos métodos de aplicação da AIS, mais do que às questões abrangentes de política social.</p>	<p>Enfãse no desenvolvimento da comunidade e no processo de tomada de decisão, mais do que no resultado;</p> <p>Influenciado pela abordagem das teorias sociais críticas e das teorias do desenvolvimento da democracia;</p> <p>Processo de tomada de decisões marcado por uma componente política e de valores mais forte;</p> <p>Especialistas e evidência científica têm alguma importância, mas a escolha política é determinante;</p> <p>Perspetiva crítica da racionalidade própria da sociedade de mercado, nomeadamente do seu impulso imperativo de crescimento. Ao contrário, foca-se em estratégias económicas e sociais alternativas, com maior respeito pelos valores ambientais;</p> <p>Ênfase na utilidade social das tecnologias;</p> <p>As questões centrais do processo de decisão tendem a ser mais próximas da escala do planeamento estratégico, colocando em perspetiva as questões relacionadas com o projeto. O conflito que envolve o contexto social é assumido como a realidade inerente às controvérsias resultantes da intervenção com impactos ambientais e, como tal, o debate e a decisão deve procurar fazer-se de forma democrática;</p> <p>As questões históricas e de contexto social são colocadas no centro da AIS.</p>



Objetivo geral	Objetivos específicos e atividades
Importar <i>inputs</i> do público para o processo de decisão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fornecer informação ao público 2. Preencher lacunas de informação 3. Contestar informações 4. Resolução de problemas e <i>social learning</i>
Partilhar o processo de tomada de decisões com o público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Refletir os princípios democráticos 2. Praticar a democracia 3. Representação pluralista
Alterar a distribuição do poder e das estruturas do processo de tomada de decisões	<ol style="list-style-type: none"> 1. Envolver grupos marginalizados 2. Transferir o local do processo de decisão 3. Reduzir a marginalização

Fonte: O’Faircheallaigh, 2010

Importante: **participação pública ≠ AIS ≠ consulta pública**

Objectivos da AIS relacionados com a participação pública: antecipação de conflitos, gestão de interesses legítimos, potenciação de impactos positivos, antecipação de riscos, *empowerment*, entre outros. ➔ **Tomada de decisões socialmente mais responsáveis**



AIS E O PROCESSO DE PLANEAMENTO

AIS é um **instrumento** ao serviço do processo de planeamento.

A AIS oferece os recursos capazes de **antecipar os efeitos** de determinado projeto, plano, programa ou política e, desta forma, tornar o exercício de planeamento, nas suas fases de desenvolvimento e implementação, consciente desses impactos, e **potenciando tomadas de decisão socialmente mais responsáveis, coerentes e sustentáveis**, que integrem a possibilidade de **corrigir erros de avaliação em fases em que o seu custo social e económico é bastante menor do que se for transferido para o futuro**.

O desempenho deste papel é possível tanto na AIA (Avaliação de Impacto Ambiental) como na AAE (Avaliação Ambiental Estratégica), embora quanto maior for a componente estratégica e holística da avaliação, mais viável e consistente se torna a AIS.



MITOS E BARREIRAS

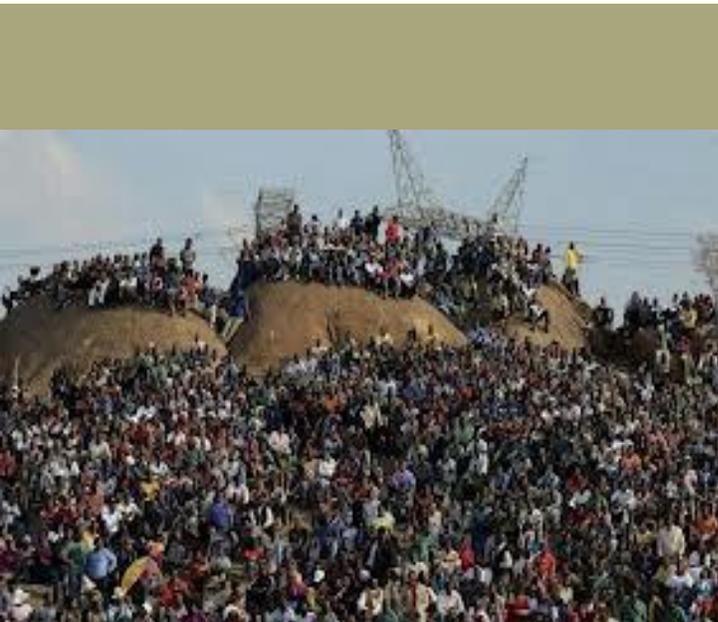
(Burdge, 2004)

Mitos e barreiras	Contra-argumentos
Os impactos sociais não se podem medir e, portanto, devem ser ignorados;	É sempre possível encontrar um indicador adequado (qualitativo ou quantitativo);
Os impactos sociais são do domínio do senso comum e, portanto, dispensam explicações;	O conhecimento pode ser precursor do senso comum (as questões relacionadas com o ambiente e a consciência ambiental das comunidades são muitas vezes exemplares a este nível);
Os impactos sociais raramente acontecem e, portanto, não necessitam de ser avaliados;	Não é verdade. Tal como acontece com os impactos financeiros ou biofísicos, os impactos sociais acontecem sempre, a questão inicial será a identificação do seu grau de relevância;
Os impactos sociais traduzem-se em custos e não em benefícios e, nesse sentido a AIS provoca atrasos ou mesmo inviabilização de projetos;	A mudança traduz-se em custos para uns e benefícios para outros;
A AIS incrementa os custos dos projetos e nunca os seus lucros;	Não é raro que se ocultem os custos sociais não previstos ou os custos sociais de projetos falhados por ineficácia no planeamento e na correta e transparente previsão de impactos;
A AIS não é importante.	A realização da AIS pode ser, em si, uma das grandes vantagens para a comunidade de um processo de planeamento, sendo um poderoso instrumento de auto-conhecimento e participação democrática.



ÁREAS
EMBLEMÁTICAS,
COM APLICAÇÃO MAIS
CONSOLIDADA

- Intervenções em países do terceiro mundo e em desenvolvimento (América Latina, África e Ásia);
- Exploração de recursos naturais (ex: minas, petróleo, gás);
- Gestão de recursos naturais (ex: água, terra);
- Planeamento do território (ex: uso do solo; regeneração urbana; transportes);
- Avaliação de actividades e instituições de filantropia (principalmente nos EUA).



CONTEXTOS

DE MAIOR
CONSOLIDAÇÃO REAL
DOS QUADROS LEGAIS

- EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Europa (países do Norte)
- Instituições internacionais de apoio ao desenvolvimento (Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento)
- Territórios cujas **características específicas** colocam questões mais relevantes ao processo de desenvolvimento: exploração massiva de recursos naturais, existência de reservas naturais ou patrimoniais, existência de comunidades indígenas ameaçadas por intervenções, reconstrução pós-conflito, existência de evidência de risco para as populações ou conflitos de interesses, pressão de um crescimento económico acelerado, cultura de cidadania exigente e abrangente

Os **factores de contexto** são determinantes na afirmação real e prática da AIS, inserida nos diversos instrumentos de avaliação de impactos de projectos e planos. Quando estes não são favoráveis verifica-se um *gap* entre o quadro legal e a prática.



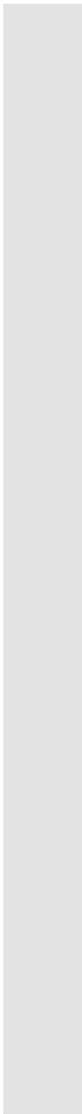
RECOMENDAÇÕES PARA A BOA PRÁTICA

- incorporar e respeitar os direitos humanos, e ser ética na forma como é conduzida;
- assegurar que é observado o princípio do **consentimento livre, prévio e informado**;
- conseguir apresentar perante a comunidade (especialmente das comunidades indígenas) um promotor com legitimidade para realizar a avaliação;
- ser mais orientada para a forma como os afetados pelos projetos podem ser beneficiados;
- fazer-se com uma **abordagem holística e integrada** com as questões de saúde humana e de bem-estar, para além das questões sociais, económicas e ecológicas, num sentido abrangente;
- ancorar-se em robustas fundações teóricas relativamente à mudança social;
- incluir e facilitar a **participação pública**;
- estar consciente da possibilidade de **conflito**, e assumir um papel relevante na sua redução;
- considerar os impactos de género e a **divisão diferenciada dos impactos**;
- considerar de forma mais séria os **impactos cumulativos**;
- considerar mais as questões relacionadas com a fase de encerramento do projeto, incluindo-as no seu planeamento;
- aplicar-se a um conjunto muito mais amplo de projetos, muito para além das tradicionais avaliações ex-ante;
- conduzir ao desenvolvimento de **planos de gestão de impactos sociais** (*social impact management plan*);
- para ser eficaz, ser consciente das realidades organizacionais, e estar integrada nos processos e na cultura organizacional.



RECOMENDAÇÕES PARA A BOA PRÁTICA

- a 'comunidade' nunca é homogénea. Deve sempre ter-se a noção que existem 'comunidades' e '**públicos**', porque uma intervenção nunca é uniformemente boa ou má para uma comunidade, porque afeta diferentes *stakeholders* de forma também diferente;
- as necessidades dos menos protegidos da sociedade devem ser sempre consideradas;
- os impactos ambientais (do domínio biofísico mais estrito) começam a ocorrer quando se começa a mexer o primeiro pedaço de terra; os impactos sociais começam a acontecer a partir do momento em que vê a luz a primeira especulação ou rumor sobre a possibilidade de alguma coisa mudar;
- até o facto de se realizar um Estudo de Impacto Ambiental gera impactos sociais;
- por vezes o maior dos impactos sociais é o medo e a ansiedade causados pelo projeto ou plano;
- o processo é tudo, ou seja, a sua eficiência na relação com os *stakeholders* determina a redução dos níveis de medo e ansiedade face à intervenção;
- **percepção é realidade**. Neste sentido, impactos percebidos ou percepcionados são impactos sociais reais;
- uma palavra-chave – confiança. Se no passado houve uma má experiência relativamente a um projecto e aos seus impactos, um novo projeto será visto com cepticismo, mesmo que traga benefícios;





RECOMENDAÇÕES PARA A BOA PRÁTICA

- **impactos cumulativos** tendem a causar reacções de defesa mais significativas do que impactos directos;
- uma boa maneira de pensar nos potenciais impactos de um projecto pode ser fazer uma avaliação ascendente e descendente, ou *in-put* e *out-put*, para ter uma visão completa das consequências do mesmo;
- quase todos os projetos, quase sempre, causam quase todos os impactos. Daí que, mais realista e importante do que prever todos os impactos a partir de uma *checklist* seja ter um **plano de monitorização adaptativo** capaz de ser sensível às diferentes ocorrências que vão acontecendo conforme o projeto avança;
- um dos maiores impactos de um projeto podem ser os benefícios previstos e que não chegam a acontecer;
- o enfoque deve ser no que é importante e não, obsessivamente, naquilo que é possível quantificar;
- etiquetar a oposição das comunidades locais como 'fenómenos NIMBY' não ajuda nada o processo;
- um caso não esgota a explicação dos restantes.



DEBATE ACTUAL

- Articulação/integração com os restantes instrumentos de avaliação e de apoio à decisão (principalmente AIA e AAE). É praticamente consensual que deve continuar integrado na AIA e na AAE;
- Questões de eficácia do instrumento (compartido, em parte, com outros instrumentos de avaliação) – qualidade do exercício produzido e poder de influência do processo de decisão;
- Temas em destaque: gestão de conflitos (e interesses), justiça (social, processual e distributiva), *FPIC (Free, prior and informed consent) /Social license to operate*, impactos cumulativos, *alterações climáticas (ênfase nas estratégias de adaptação com forte componente social)*.



AIS BALANÇO

40 ANOS DE EVOLUÇÃO
25 ANOS EM PORTUGAL

QUADRO TEÓRICO (a reflexão)

A disciplina atingiu um patamar de evolução que lhe permite afirmar-se teórica e metodologicamente consistente como os seus pares da área da avaliação de impactos e, por outro lado, mais do que assumir um papel que se restringe à mera previsão de impactos sociais negativos das intervenções, assumir um papel no processo de gestão dos aspetos sociais do desenvolvimento, incluindo a identificação e promoção dos impactos sociais positivos das mesmas.

QUADRO LEGAL (o discurso do legislador)

Existe – integrada nos diplomas AIA e AAE – em quase todos os países e instituições de apoio ao desenvolvimento, fazendo a defesa de objectivos muito ambiciosos de sustentabilidade dos projectos e planos. Tem expandido e aprofundado os seus conteúdos (ex: alterações climáticas, riscos, entre outros). Aponta, quase sempre, como eixo central do processo o momento de participação pública.

IMPLEMENTAÇÃO (a prática)

Grande relevância dos factores de contexto / Grande desigualdade dos exercícios produzidos / pouco investimento na definição de âmbito do exercício (que ficam desfocados) / qualificações desajustadas dos profissionais que realizam os exercícios

➡ **GAP ENTRE ENQUADRAMENTOS LEGAIS E PRÁTICA.**



CENÁRIOS DE FUTURO (CONTEXTO EUROPEU)

Tendência para os grandes documentos programáticos e estratégicos da EU ou da ONU integrarem uma componente social (também de avaliação de impactos) muito forte, promovendo um maior equilíbrio com outras componentes (económica, ambiental);

O recurso cada vez maior à análise de cenários (que, por definição integram a consideração de incertezas) em exercícios de prospeção envolve inevitavelmente a componente social, sendo neste domínio que se apontam algumas das incertezas mais relevantes do futuro (ex: evolução demográfica, conflitos sociais)



> relevância da AIS?

> relevância real no processo de decisão?



Com os pés na
terra

- Sendo realista, de que forma o planeamento pode beneficiar com a integração da AIS?
- Exemplos para pensar
 - Euro 2004 – estádios de futebol
 - Metro do Porto
 - Torres do Aleixo
 - Base das Lages
 - Linha ferroviária da Lousã
 - Incineradora de Souselas
 - (Space syntax – construção social do espaço)