

**QUESTIONAMENTOS SOBRE O DOCUMENTO “AVALIAÇÃO  
AMBIENTAL ESTRATÉGICA RODOANEL”**

**Em atendimento ao estipulado na reunião Consema de 15/09/04**

**SETEMBRO 2004**

**O presente documento traz a síntese das discussões realizadas pelas  
seguintes organizações da sociedade civil:**

Associação Pró Capivari-Monos  
Fundação SOS Mata Atlântica  
Instituto Socioambiental  
Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas

## Parte 1 – Aspectos gerais sobre metodologia, estrutura e apresentação de informações na ‘Avaliação Ambiental Estratégica do Rodoanel’ (AAE)

### 1.1. Adoção de AAE para subsidiar decisão sobre o Programa Rodoanel

O termo ‘avaliação ambiental estratégica (AAE)’ vem sendo adotado como instrumento e processo de avaliação ambiental de políticas, planos e programas (SMA, 1998). A sua adoção, no entanto, ainda não está regulamentada no Brasil, mas vem sendo utilizada em outros países para analisar grandes empreendimentos, de forma a incluir estudos sobre: impactos cumulativos; passivo ambiental pré-existente; custo/benefício frente a outras alternativas; e serviços ambientais potencialmente prejudicados.

*“Avaliação Ambiental Estratégica é um procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade e das conseqüências ambientais de visões, e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas de política, planejamento e programas, assegurando a integração efetiva de considerações biofísicas, econômicas, sociais e políticas, o mais cedo possível, em processos públicos de tomada de decisão” (SMA, 1998)*

No documento apresentado pela ST e DERSA o empreendimento foi revisto e ganhou o ‘status’ de programa, pois faz parte, juntamente com Ferroanel e Centros de Logística, de uma proposta de plataforma logística metropolitana. “Surgiu, assim, uma nova estratégia de implantação e licenciamento, na qual se define um Programa Rodoanel e cujas implicações ambientais motivam a realização desta AAE” (AAE Rodoanel, Cap 1-10, item 1.5)

Neste sentido, o uso de AAE é adequado para processos de avaliação de impacto ambiental, que fazem parte dos documentos a serem utilizados como subsídio ao processo de licenciamento ambiental.

### 1.2. Premissas adotadas pela AAE Rodoanel

O documento ‘Avaliação Ambiental Estratégica do Rodoanel’, apresentado pela Secretaria de Transportes e aprovado pelo Consema em sua última reunião (15/09/04), no entanto, deixa uma série de questões sem resposta, que deveriam ser tratadas sob o ponto de vista de Gestão Metropolitana, e que não serão solucionadas pelos estudos de impacto ambiental.

Na análise geral de seu conteúdo, é possível verificar que as **premissas adotadas são diferentes daquelas que se espera de uma AAE**, que assume como ponto de partida questionamentos, tais como: Quais são os caminhos possíveis para resolver o problema? Quais podem ser as respectivas conseqüências ambientais? Quais as que podem ser escolhidas como as melhores opções ambientais? (SMA, 1998).

### 1.3. Pontos a serem aprimorados para que a AAE assuma caráter de avaliação contínua

A seguir são apresentadas algumas características do documento, que deveriam ser objeto de discussão e aprimoramento pelo Sistema Estadual de Meio Ambiente:

- parte da **premissa** de que o Rodoanel é a única alternativa existente, e esforça-se em demonstrar que seus impactos não serão tão acentuados,
- avaliação **é parcial**, o que pode ser verificado pelo uso de frases afirmativas e não explicativas do problema;
- não existe nenhuma avaliação sobre dificuldades e enfrentamentos do **trecho Oeste**;

- o **problema** a ser solucionado pelo empreendimento sofreu modificações e não está colocado de forma clara, o que compromete a adoção do empreendimento como alternativa única;
- Apresenta um **conjunto de afirmações** para responder às questões colocadas nas audiências públicas, justifica e dá peso aos argumentos favoráveis à sua implantação;
- pretende avaliar a importância relativa dos efeitos e inter-relação do Rodoanel com meio ambiente, mas **não considera o passivo ambiental e a escassez de recursos naturais** existentes na RMSP, o que resulta em uma abordagem incompleta;
- a avaliação de sustentabilidade socioambiental do Programa Rodoanel fica comprometida em função da **ausência de análise sobre efeitos cumulativos** deste junto a outras políticas, planos e programas;
- **não considera a possibilidade da não construção dos demais trechos** (leste e norte), tratando a sua construção integral como fato consumado, e deixando de considerar que problemas de diversas naturezas, desde falta de recursos até não obtenção de licenças ambientais possam comprometer a finalização do empreendimento;
- O cenário, do Rodoanel incompleto, deveria ter sido projetado e utilizado para embasar modelagens, **avaliando-se o risco da não-continuidade** do empreendimento e suas consequências e impactos;
- as metodologias para **tratamento de dados de fontes secundárias** nas análises qualitativas e quantitativas precisam ser detalhadas do ponto de vista técnico, para que os cruzamentos e agrupamentos produzidos possam ser verificados. (entre outros: ao utilizar os dados do Inventário Florestal, IF – 2001, o estudo agrupa em 'Capoeira' todas as categorias de Mata Atlântica secundária, independente de seu estágio de regeneração, sem explicar o agrupamento e mesmo quantificar cada uma delas; questões metodológicas importantes a serem esclarecidas, como as das projeções do SEADE e da Emplasa e o uso das Macrozonas da pesquisa OD);
- o **diagnóstico da RMSP é uma colagem de afirmações** e não traduz as dinâmicas ambiental, social, ou econômica desta região, ficando, portanto, comprometida a sua interface com o empreendimento;
- As técnicas de projeção e modelos de situações para simulação de cenários futuros partem, na maioria dos casos, de **raciocínio setorial e não compartilhado**. Os dados das simulações são setoriais (oriundos da área de transportes) e não partem de cenários e premissas compartilhados por outros segmentos;
- Os cenários foram traçados a partir de hipóteses lineares e não incorporam mudanças prováveis, e muito menos as desejáveis;

## Parte 2 - Questionamentos sobre conteúdo e propostas da AAE

### 2.1. Rodoanel como Programa

- O empreendimento é apresentado como um Programa, não mais com objetivos exclusivamente setoriais, e que pretende ser articulador de políticas públicas. No que se refere às recomendações para gestão do Programa Rodoanel (CAP 8 - 1), encontram-se as **ações e programas, classificadas em dois tipos**: de "responsabilidade exclusiva do empreendedor" e aqueles "cuja responsabilidade pela implementação é necessariamente compartilhada entre a ST/Dersa e outros agentes institucionais".
- Entre as ações compartilhadas estão as de contenção de expansão urbana, transportes, poluição, proteção ambiental e de mananciais, entre outras. Porém, a AAE deixa claro que: "Não é razoável imputar ao empreendimento, especialmente pelo seu caráter de infra-estrutura pública, a penalização por ações e programas a serem executados sob responsabilidade compartilhada com entes de diferentes esferas de poder, sobre os quais o empreendedor não possui qualquer ingerência."
- Há referências a normas (Estatuto da Cidade, planos diretores, PDPAs e Projeto de lei específica) na página CAP 4-16, e a Programas (Guarapiranga) para comprovar que a situação de proteção já é outra e que o Rodoanel coroa esse processo. Porém, sem qualquer consideração **sobre o tempo necessário a que todas essas iniciativas demonstrem**, na prática, a que vieram;
- As propostas e benefícios existentes no documento traduzem as falhas do mesmo, pois concentram-se apenas no empreendimento, e deixam de considerar que o mesmo não analisa e não traz instrumentos para se avaliar com segurança se a alternativa proposta é a melhor frente a outras alternativas, seja do ponto de vista de impactos cumulativos, de passivo ambiental pré-existente na Região Metropolitana de São Paulo, e até mesmo, de custo/benefício;
- As **relações de custos e benefícios** deveriam ser avaliadas a partir de dois recortes: i) setorial (de transportes); Metropolitano (RMSP). Por exemplo: Um dos benefícios apresentados é a retirada de metade dos caminhões que vêm ou saem da RMSP com a conclusão do Rodoanel em 2020. Isto equivale, segundo os dados do próprio documento, a 12% (ou 81 mil) de todos os caminhões ou 1,1% de todos os veículos que circularão na região. Para se atingir esta meta, serão investidos cerca de R\$ 3 bilhões, e ainda restarão 573 mil caminhões e 14 milhões de carros nas circulando nas marginais. (AAE, A1-5, Quadro A1 – 6. Estimativa de Fluxos de Automóveis e de Caminhões nas RMSP). Este benefício, portanto, é setorial. E deve ser tratado como tal.

### 2.2. Suporte ambiental da RMSP

- Não faz a avaliação dos **efeitos cumulativos** resultantes das novas dinâmicas a serem criadas com o empreendimento, tais como **expansão urbana sobre as últimas cabeceiras de drenagem** e seus impactos sobre as enchentes na Bacia do Tietê;
- O Rodoanel corta **todas as áreas de mananciais atuais e futuras da RMSP** e deveria, ao menos, considerar aspectos hidrológicos antes de apontar áreas 'aptas à ocupação urbana'.
- A AAE utiliza estudo do IPT, denominado "Aptidão Física ao Assentamento Urbano" que considera aspectos relacionadas a fragilidade do terreno, para quantificar as áreas supostamente disponíveis para ocupação urbana. Esta quantificação, no entanto, deve ser revista, pois **agrega categorias com restrições diferentes**, entre elas as denominadas 'áreas favoráveis' e 'áreas com restrições localizadas' (que exigem cuidados especiais de projeto e implantação).
- A "folga" aparente de urbanização resultante do uso dos dados acima é somente física e está distante de uma avaliação de sustentabilidade. Portanto, não vale como critério isolado tal como foi utilizado. No limite, esse "conceito" indica que, se houver maior desmatamento das áreas aptas, existirá mais folga para urbanizar;

### 2.3. Política de transportes:

- Não menciona qualquer tipo de proposta, iniciativa ou ação efetiva do Governo do Estado para implementar uma **política que regulamente o tráfego de caminhões nas marginais ou transporte de cargas na RMSP**, assim como já foi adotada para automóveis, o Governo Estadual também tem autonomia para propor reordenamentos de circulação no âmbito metropolitano;
- Inexistência de **avaliação de outras alternativas** para a solução do tráfego de passagem, considerando os custos e benefícios, e demonstrando sua viabilidade do ponto de vista econômico, social e ambiental para RMSP.
- Inexistência de **avaliação do Rodoanel frente a outras alternativas** para melhoria de circulação e mobilidade na RMSP, apesar do documento atestar a insuficiência de oferta de transporte coletivo de alta e média capacidade para melhorar a circulação metropolitana (página CAP 4-18, 1º parágrafo);
- Inexistência de simulações considerando **a não implantação dos outros dois trechos**, além do Sul, , por exemplo sobre diminuição de tempo de viagens, impossibilitando a avaliação dos seus eventuais benefícios e impactos;
- O **Rodoanel é uma via perimetral**, e portanto, **terá comportamentos diferenciados de vias de ligação**, principalmente no que diz respeito a novos padrões de deslocamentos. Neste sentido, as simulações de tráfego deveriam adotar outros critérios além daquelas sobre pesquisa de Origem/Destino de 1997;
- Ao justificar a adoção de rodovia classe 0, a AAE demonstra índices de acidentes com cargas perigosas em outras rodovias estaduais, sem, no entanto, apresentar os dados sobre o trecho Oeste em operação;

### 2.4. Expansão urbana e projeção de crescimento populacional:

- Parte da premissa de que o Rodoanel não alterará a distribuição espacial da população ou emprego, se as condições **observadas na década de 1990 permanecerem constantes durante a década de 2000**;
- As projeções de **população e expansão urbana** sobre as áreas de mananciais demonstradas na AAE partem de um cenário linear e de ausência total de intervenções governamentais. Neste sentido, os efeitos das ações para diminuir pressão e regular a ocupação destas áreas deixam de ser considerados nas projeções, resultando em um cenário parcial e por demais simplificado;
- Na página CAP 4-5, 1º parágrafo, estão referidas as possibilidades do Rodoanel "contribuir para a recuperação do nível de atividade econômica de municípios localizados no entorno de São Paulo, pela possibilidade de descentralizar atividades econômicas e gerar novos pólos regionais"; o que, no entanto, não parece ter sido objeto de simulação das suas influências na expansão urbana e expulsão da população pobre para mais longe (que também é referida na página CAP 4-7, 4-8 e em outros trechos);
- Nas simulações sobre a capacidade de indução à ocupação, constantes do documento **"Impactos Econômicos e Sociais da Implantação do Rodoanel" anexo à AEE**, o potencial do Rodoanel está condicionado ao surgimento de "bolhas", caracterizadas como pólos geradores de emprego (como por exemplo empresas), que deverão se instalar nas interligações do Rodoanel com as outras rodovias.
- As interligações, por sua vez, serão poucas no projeto, mas não existem garantias quanto à sua não construção ao longo do tempo. A construção de novos acessos será condicionada por demandas locais, sem que existam instrumentos legais para evitá-las. Neste sentido, projeções e previsões com as diferentes possibilidades de acesso deveriam ser apresentadas e a modelagem deveria ter sido aplicada neste cenário, de forma a, inclusive, auxiliar na tomada futura de decisão.
- A única regulamentação sobre acessos trata das propriedades lindeiras ao Rodoanel (Decreto Estadual 47.889/2003), e prevê a concessão de autorizações para construção de marginais. Este decreto não define com exatidão o tipo de propriedade que pode requerer as autorizações,

permite que haja acessos a cada 750m, não proíbe claramente que as marginais construídas até os acessos sejam de uso exclusivo das propriedades.

- O Rodoanel contribuirá para o “fenômeno da modificação locacional da logística da metrópole para sua vizinhança imediata” (item 6, CAP 9-2). Neste sentido, as simulações sobre os efeitos da implantação das logísticas de transportes e empreendimentos a serem estimulados com o Rodoanel, bem como os seus possíveis impactos nas perturbações no equilíbrio urbano, que são fundamentais para a avaliação da sustentabilidade ambiental da RMSP, deveriam ser apresentadas na AAE.
- Os cenários e simulações consideram, sempre, todos os trechos do Rodoanel construídos, apesar da AAE ‘comprovar’ que os trechos são independentes e podem existir separadamente.

### **Parte 3 - considerações acerca do relatório conclusivo da Comissão Especial de Avaliação de Impacto Ambiental do Consema.**

O relatório conclusivo sobre a AAE, produzido pela Comissão Especial de AIA e aprovado pela plenária do CONSEMA em 15/09/04, é um documento demasiadamente sintético frente aos três volumes que compõem o complexo documento denominado Avaliação Ambiental Estratégica. A grande densidade de dados estatísticos e análises presentes na AAE mereceriam justificativa mais cuidadosa, bem como sobre as recomendações apresentadas ao plenário. Entre elas:

- O caráter de avaliação contínua da AAE é importante, e deveria ter sido considerado no parecer da Comissão AIA, bem como os procedimentos para que esta continuidade ocorra de fato.
- O relatório afirma que a AAE mostra o papel fundamental no ordenamento do tráfego de cargas e passageiros. Esta afirmação contradiz o objetivo principal do empreendimento, destinado ao tráfego de passagem pela RMSP, ao mesmo tempo em que dados da própria AAE demonstram que o percentual desta parcela de veículos em relação ao total da RMSP é muito pequeno.
- O relatório conclui que “cada trecho (...) não depende dos outros para se justificar (...) tampouco acarreta a obrigação de continuidade do empreendimento”. Porém, conforme exposto anteriormente, em nenhum momento a AAE avalia a possibilidade da não-conclusão do Rodoanel.
- As áreas de influência direta do Rodoanel merecem maior atenção, pois a metodologia adotada para tal está diretamente relacionada à melhoria de acessibilidade, e estes impactos, por sua vez, estão minimizados em todo o documento;