



**REFLEXÃO DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
SOBRE A AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE PROGRAMAS E PLANOS**

Introdução

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) deliberou, na sua reunião ordinária de 21 de Fevereiro de 2008, constituir um Grupo de Trabalho para proceder à elaboração de uma reflexão sobre Avaliação Ambiental de Programas e Planos, habitualmente designada Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Integram o Grupo de Trabalho que analisou estas matérias, sob a coordenação do Conselheiro José Reis, os Conselheiros:

- Eugénio Sequeira
- Fernando José Nunes da Silva
- Filipe Duarte Santos
- Jaime Braga
- José Manuel da Luz Cordeiro
- José Virgílio Cruz
- Luísa Schmidt
- Paula Antunes

e contou com a colaboração, ao longo do processo, dos Secretários Executivos do CNADS em funções.

Com o objectivo de complementar as perspectivas dos membros do Grupo de Trabalho sobre a situação nacional na matéria, bem como de recolher documentação de referência para análise, foi iniciado, em Junho de 2008, um ciclo de audições a entidades e personalidades de reconhecida competência e/ou com intervenção relevante no domínio da AAE, que seguidamente se enumeram:

Eng.º. António Fonseca Ferreira, CCDR-LVT

Prof. António Gonçalves Henriques, APA;

Eng.ª. Cândida Osório, RAVE

Arqt.ª. Margarida Almodôvar, INAG;

Profª. Maria do Rosário Partidário, IST;

Arqt.º. Vítor Campos, DGOTDU.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses foi convidada a participar nas audições mas não pode estar presente.

A temática da AAE continuará a ser acompanhada pelo CNADS, pelo que está previsto o aprofundamento, no futuro, de alguns dos seus aspectos mais substantivos. Em especial, acompanhar-se-ão de forma sistemática os procedimentos que venham a ser adoptados em matéria de AAE, dando especial atenção a Planos e Programas que não tenham sido submetidos a um rigoroso escrutínio público. Realçar-se-á, pois, a necessidade de valorizar a dimensão estratégica do desenvolvimento sustentável, com atenção à formulação de alternativas e às consequências de longo prazo.

A definição normativa da Avaliação Ambiental

1. O Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho, estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação ambiental dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva nº 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, que estabeleceu aquele objectivo, e a Directiva nº 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente. Este decreto-lei assegura ainda a aplicação do Protocolo de Kiev, assinado em 21 de Maio de 2003, relativo à avaliação ambiental estratégica no contexto transfronteiriço bem como a aplicação, ao procedimento de AAE, das normas sobre participação do público estabelecidas pela Convenção de Aarhus.

2. Por **Avaliação Ambiental** entende-se, de acordo com a definição constante do decreto-lei, "*a identificação, descrição e avaliação dos eventuais **efeitos significativos no ambiente** resultantes de um **plano ou programa**, realizada durante um **procedimento de preparação e elaboração** do plano ou programa e antes de o mesmo ser aprovado ou submetido a procedimento legislativo, concretizada na **elaboração de um relatório ambiental** e na realização de consultas, e a ponderação dos resultados obtidos na decisão final sobre o plano ou programa e a divulgação pública da informação respeitante à decisão final*".
3. O significado específico daquele decreto-lei e daquelas directivas é duplo: por um lado, estipula-se que são os **programas e planos** – e não os projectos – o objecto de avaliação ambiental e, por outro lado, estabelece-se que a avaliação deve ser **prévia** à sua aprovação, isto é, deve ser **global e estrategicamente** pensada, influenciando a elaboração e a decisão, não se limitando a uma apreciação dos impactes da execução de projectos. Não se pode, portanto, confundir com a simples identificação de efeitos locais ou parciais, por muito que estes também sejam parte integrante das consequências sociais dos referidos planos ou programas.
4. Procura-se, assim, que a sociedade não seja confrontada com projectos cuja razão de ser foi estabelecida em programas ou planos cuja avaliação não tenha sido objecto de apreciação pelos interessados. Pretende-se, pois, evitar que a apreciação pública seja subsequente às decisões essenciais, quer dizer, que ela ocorra apenas quando se trata de executar projectos.
5. Ao incidir na **macro-escala dos programas e planos** e ao sublinhar a discussão das perspectivas de desenvolvimento (e das alternativas) que lhes dão forma, o referido decreto-lei e as directivas mencionadas apontam para o conteúdo necessariamente exigente, informado e aberto das avaliações. A noção de que se trata de discutir "*efeitos significativos*" tem todo o sentido, não podendo ser desligada da ideia de que se trata das relações do programa ou plano com as grandes opções em matéria de organização social. Quer dizer, esses efeitos são os que incidem sobre o **conjunto da organização colectiva** a longo prazo e a noção de "ambiente" aqui retida há-de ser a que inclua a globalidade dos

recursos, das formas da sua utilização e do modo de organização da sociedade. Esta perspectiva inclui a própria alternativa de não realizar o programa ou plano.

6. De acordo com a legislação aplicável, a avaliação em causa de natureza substantiva, é um "*modelo procedimental*", com "*participação do público e de entidades com responsabilidades em matérias ambientais*". A avaliação ambiental é entendida como "*um processo contínuo e sistemático, que tem lugar a partir do momento inicial do processo decisório público*".
7. O Relatório Ambiental, cuja elaboração cabe à entidade responsável pelo plano ou programa e que deve assumir particular destaque na lógica da avaliação, constitui a "*análise inicial de base a todo o procedimento*" e não "*uma descrição final da situação ambiental*".
8. Pelo conjunto de razões já apontadas, a **Avaliação Ambiental de Planos e Programas** deve diferenciar-se com clareza da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA). Esta última refere-se a projectos – e não a programas ou planos que enquadrem projectos – e tem como finalidade avaliar a sua localização e as consequências da sua execução. Quando se desencadeia uma AIA, as opções de política supõem-se tomadas e o momento da preparação, da elaboração e da decisão são, evidentemente, elementos de fases já concluídas. Com a AAE a questão essencial é colocar o programa ou plano numa perspectiva de decisão e opção estratégica, tendo em conta o modelo de sociedade com que ele se articula, discutindo as consequências sistémicas e evidenciando as implicações sociais, económicas, políticas, tecnológicas e ambientais que ele envolve. Não se trata, pois, de legitimar decisões já tomadas ou de apontar medidas de minimização ou compensação. Por isso, a decisão deve encarar com objectividade a opção zero, tantas vezes negligenciada, para além da necessidade evidente de equacionar alternativas.
9. Contudo, parece ter-se tornado claro que esta questão crucial não tem uma tradução indiscutível na prática corrente. Não apenas as rotinas técnicas da Avaliação de Impacte Ambiental tenderam a influenciar o novo exercício de

Avaliação Ambiental, como o modelo procedimental tendeu a refugiar-se em acções que procuram tão somente dar cumprimento às formalidades legalmente exigidas em detrimento da preocupação de garantir um efectivo envolvimento colectivo na avaliação e discussão das grandes consequências e dos efeitos das decisões no desenvolvimento sustentável.

A Avaliação Ambiental em Portugal

10. Os planos e programas sujeitos a Avaliação Ambiental em Portugal, na sequência da aprovação do Decreto-Lei nº 232/2007, podem dividir-se em **dois grupos**: grandes planos ou programas, de âmbito nacional ou com impactos muito significativos no país, e planos ou programas de natureza regional ou local, do âmbito do ordenamento do território.
11. Entre os primeiros contam-se, designadamente, os Programas Operacionais do QREN 2007-2013, o Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013, o Programa Operacional das Pescas 2007-2013, o Programa Operacional de Cooperação Transnacional do Espaço Mediterrâneo "MED" 2007-2013; o Plano Rodoviário Nacional (Região Centro Interior), o Novo Aeroporto de Lisboa, o PNBEPH - Plano Nacional de Barragens de Elevado Potencial Hidroeléctrico, o PDIRT - Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Transporte de Energia e o Plano Estratégico dos Transportes.
12. O grupo mais numeroso é, no entanto, o dos planos de ordenamento ou gestão territorial, onde se destacam os Planos Regionais de Ordenamento do Território do Norte, do Centro, do Oeste e Vale do Tejo, do Alentejo e dos Açores, e em que se incluem largas dezenas de planos de pormenor, planos de urbanização e planos directores municipais em revisão.
13. O CNADS foi chamado a pronunciar-se sobre o Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013, o Programa Operacional das Pescas 2007-2013, os Programas Operacionais do QREN 2007-2013, o Programa Operacional de Cooperação Transnacional do Espaço Mediterrâneo "MED" 2007-2013, o PROT do Centro e o Plano Estratégico dos Transportes.

14. Tendo em conta o mandato do CNADS e face os recursos de que dispõe e que condicionam a sua capacidade de intervenção, o Conselho tem procurado manter uma abordagem de natureza estratégica e metodológica sobre os procedimentos de avaliação ambiental estratégica, baseado numa análise selectiva de planos e programas, encarados como casos de estudo, numa tentativa de identificar as principais implicações e contribuir construtivamente para a prossecução de um desenvolvimento sustentável através de uma adequada aplicação do regime de avaliação ambiental estratégica.
15. De notar que, apesar de o CNADS ter vindo a ser chamado a pronunciar-se sobre alguns planos e programas, não parece existir um critério rigoroso na definição das entidades que são chamadas a pronunciar-se de forma a assegurar uma **cultura e uma prática sistemáticas de consulta e participação**
16. O procedimento de participação e consulta pública não pode ser visto apenas como uma formalidade. Os elementos apurados durante esse procedimento devem ser considerados de uma forma efectiva no que respeita à formulação do documento estratégico final, quer quando se trata do envolvimento de entidades da Administração Pública, quer quando se tratam de outras entidades, designadamente ONG, associações de qualquer natureza, ou de cidadãos individualmente considerados. Só dessa forma a decisão política concatenará também as expectativas legítimas da sociedade civil.
17. Para além da “matéria” sobre que incide a Avaliação Ambiental Estratégica nos termos atrás referidos, importa, ainda, saber como é que o “modelo procedimental” em que ela assenta tem sido desenvolvido.

A apreciação do CNADS

As considerações anteriores e a prática até agora desenvolvida levam o CNADS a formular a presente Reflexão enfatizando, em especial, o seguinte:

- a) A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de natureza substantiva, é um sistema metodológico, dotado necessariamente de natureza substantiva, que permite a incorporação de resultados de análises e estudos sobre o

estado do ambiente e projecções futuras na elaboração de programas, planos e políticas de desenvolvimento sócio-económico, no contexto dos objectivos de um desenvolvimento sustentável. Os programas, planos e políticas de desenvolvimento são tipicamente **instrumentos de gestão que envolvem escalas de médio e longo prazo**, da ordem das dezenas de anos e investimentos relativamente elevados. É, pois, essencial que se realizem de forma compatível e concordante com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e com o princípio da precaução.

- b) A experiência internacional aconselha a que se privilegiem **abordagens “proactivas” sobre opções estratégicas**, assentes no diálogo e na reflexão alargada, transparente e participada, dirigidas à integração efectiva de objectivos e prioridades políticas, económicas, sociais e ambientais e não a uma mera atitude de avaliação e mitigação de impactos. Distinguem-se, assim, dos processos mais técnicos, analíticos e tradicionais de avaliação de impacte de projectos. A Avaliação Ambiental Estratégica não deve ser confundida nem entendida como uma Avaliação de Impacte Ambiental de Planos e Programas.
- c) É relevante, neste contexto, que se valorize a noção de que **o estado do ambiente e da sociedade** de que se parte é, ele próprio, **dinâmico**, está em permanente **evolução**, não sendo o futuro necessariamente uma projecção linear ou uma extrapolação, devendo antes trabalhar-se com **cenários**, quer dizer, com **perspectivas e alternativas plausíveis**. É necessário que se sublinhe que a **escala de tempo** associada a riscos ambientais globais, tanto sistémicos como cumulativos, é da ordem de dezenas e, em certos casos, de períodos ainda mais alargados.
- d) É necessário, ainda, ter em conta os factores de descontinuidade inerentes a cenários futuros que incorporam elementos de pressão transversais, globais e não-lineares, como é o caso das alterações climáticas. Essa descontinuidade acentua ainda mais a importância da AAE ser entendida como uma exigência de prudência política face à **responsabilidade das decisões tomadas hoje perante os direitos das gerações futuras**.

- e) As considerações anteriores resultam de a prática seguida em Portugal não dar como suficientemente adquirida a noção de que a AAE lida com grandes opções e tem uma função estratégica. De facto, o procedimento exigente, complexo e contínuo a que deve obedecer a Avaliação Ambiental tem dado lugar, em certos casos, ao recurso a uma simplificação dos processos e métodos de avaliação e, por vezes, a omissões relevantes.
- f) Gera-se, assim, o **risco de substituir uma cultura de planeamento** (assente em responsabilidade e prudência, consciência do longo prazo, participação e complexidade) **por soluções rápidas para superação de exigências predominantemente administrativas, com o risco de pôr em causa os objectivos de desenvolvimento sustentável que devem presidir ao procedimento perdendo-se, assim, o ensejo para encarar a AAE** como uma oportunidade de confrontar estratégias, reconhecer alternativas e valorizar a capacidade de organização social no longo prazo, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável.
- g) Resulta do Decreto-Lei nº 232/2007 e das Directivas que o Relatório Ambiental é essencial e concentra um dos aspectos mais importantes a que a AAE procura dar relevo. Os artigos 6º e 7º têm naquele diploma uma centralidade indiscutível. E essa centralidade é bem justificada tanto pelo conteúdo que aí se descreve quanto pela natureza da Avaliação Ambiental enquanto metodologia procedimental. Acresce que é do Relatório Ambiental que emana a Declaração Ambiental com a qual se há-de encerrar o processo. A consulta pública vai, pois, além das questões processuais e é necessário enfatizar o significado que o programa ou plano virá a ter na organização colectiva, com o risco de diminuição do alcance do direito europeu, expresso nas Directivas.
- h) Estamos, assim, perante objectivos muito exigentes que colocam um **duplo desafio**: em primeiro lugar, é imperioso que se precise de modo claro em que consiste a **estratégia da qual o plano ou programa é instrumento**; em segundo lugar é necessário que tal exercício assegure uma relação com o **conteúdo do próprio plano ou programa**. Quer dizer, tem de se evitar o risco de a consulta às entidades com especiais responsabilidades ambientais se

esgotar em questões formais, relacionadas com o desencadear do processo administrativo mas desligadas da avaliação e discussão sobre modalidades de participação e a decisão que irá ser tomada.

- i) Ainda assim, quando se tratar de consultas sobre a **definição de âmbito**, importará que se evite recorrer à simples enumeração de factores de avaliação, de objectivos e indicadores e de referenciais gerais de enquadramento do programas ou plano em causa, sem indicação do critério que presidiu à selecção. Torna-se, por isso, crucial explicar a relação que se presume existir entre tais referenciais e o objecto da avaliação. Especificamente, a lista de elementos referenciais, mais de que procurar ser exhaustiva, requer ser acompanhada da devida fundamentação das escolhas e da hierarquia que se estabeleceu entre os seus elementos. É particularmente relevante que sejam **clarificadas as relações entre os referenciais gerais e as especificidades da matéria em avaliação**.
- j) Numa **época de incertezas redobradas** como a que atravessamos, e cujos contornos foram assinalados na Declaração do CNADS de 16 de Dezembro de 2008, sob o título *“Fazer do Combate à Crise Financeira uma Oportunidade para o Desenvolvimento Sustentável”*, é particularmente justificado que as questões de **longo prazo** e que representem a tomada de opções duradouras sejam devidamente avaliadas, discutidas e ponderadas, reconhecendo que tal processo requer períodos de tempo adequados.
- k) Deve, igualmente, dar-se uma atenção muito concreta aos **prazos concedidos às entidades consultadas**, evitar situações de deferimento tácito e assegurar as melhores formas de acesso à informação, no pleno respeito pelos princípios da informação e da participação pública.
- l) As apostas na **formação dos quadros técnicos**, na elaboração de guias de procedimentos que garantam rigor e independência na apreciação e na consolidação de **práticas de monitorização** são essenciais, devendo ser considerados como factores de credibilização em que assenta uma cultura pública de participação nas grandes decisões e não como seu substituto.

- m) O CNADS releva como positivo o facto de o nº 4 do art.º 6º do Decreto-Lei nº 232/2007 estabelecer que *" a Agência Portuguesa do Ambiente elabora e submete anualmente à apreciação do membro do Governo responsável pela área do ambiente um relatório, contendo uma apreciação global da conformidade dos relatórios ambientais com o disposto no decreto-lei e propondo as medidas que se revelem necessárias"*. Considera o CNADS que, em função desta obrigação, é fundamental que a Agência Portuguesa do Ambiente, adopte como prática a de proceder à adequada divulgação do referido Relatório, o que permitirá o desejável escrutínio público dos Relatórios Ambientais produzidos no âmbito da AAE de Planos e Programas.
- n) O CNADS considera ainda desejável a criação de um mecanismo de acompanhamento que permita a regular a **integração dos resultados da participação pública** na Declaração Ambiental e no Plano ou Programa, quando aprovado. Os resultados deste processo, se adequadamente divulgados, permitiriam aos cidadãos mais e melhor informação contribuindo para uma participação pública esclarecida e uma intervenção activa na prossecução dos objectivos de desenvolvimento sustentável que constituem a razão de ser e fundamento da Avaliação Ambiental Estratégica.

[Aprovado por unanimidade na reunião ordinária de 7 de Julho de 2009]

O Presidente

Mário Ruivo