

20 anos temas

1985-2005



a pea

associação portuguesa
de engenharia do ambiente

AIA em Portugal: presente e futuro

João Joanaz de Melo *

Balanço da aplicação da AIA em Portugal

A avaliação de impactes ambientais (AIA) é um instrumento de política de ambiente com raízes no *National Environmental Policy Act* americano de 1969, na Conferência de Estocolmo de 1972 e no 1º Programa Quadro de Ambiente da Comunidade Económica Europeia de 1973. Aspectos então inovadores deste instrumento (que perduram até hoje) são o seu carácter preventivo e o ênfase na participação pública.

Ainda sem enquadramento legal, a AIA emerge em Portugal na década de 1980, a três níveis: (i) no ensino universitário, sendo pioneira a Licenciatura em Engenharia do Ambiente da Universidade Nova de Lisboa, cujos primeiros graduados se formam em 1982; (ii) na realização de estudos ambientais *ad-hoc* para grandes empreendimentos como o Alqueva e as novas centrais termoeléctricas; e (iii) no debate técnico-científico, merecendo aqui destaque o primeiro Seminário Nacional sobre Impactes Ambientais, organizado em 1986 pela recém-criada Associação Portuguesa de Engenheiros do Ambiente (APEA).

O actual regime jurídico de AIA em Portugal tem os seus fundamentos na Directiva 85/337/CEE e na Lei de Bases do Ambiente de 1987. No entanto, devido ao atraso da regulamentação, só em 1990 os processos de avaliação começaram a decorrer de forma regular. De lá para cá, os regimes europeu e nacional foram substancialmente alterados, sendo o actual quadro legal baseado respectivamente na Directiva 97/11/CE e no Decreto-Lei nº 69/2000.

Podemos então fazer um balanço da experiência de avaliação de impactes em Portugal.

Do lado positivo, podemos destacar os seguintes aspectos: (i) a AIA é hoje um instrumento de reconhecida utilidade no processo decisório, tendo entrado na rotina da maioria das autoridades administrativas, dos decisores, dos proponentes de projectos e de outros parceiros interessados; (ii) a AIA tem promovido a participação dos cidadãos nos processos decisórios, contribuindo significativamente para o incremento da intervenção cívica num país com escassos hábitos neste domínio; (iii) a AIA tem contribuído sem dúvida para mitigar os impactes ambientais de muitos empreendimentos; (iv) foi acumulada uma grande experiência e um *know-how* sólido, tanto sobre os aspectos administrativos como científicos da AIA; (v) os procedimentos desenvolvidos e a experiência ganha ao longo destes anos têm vindo a ser tendencialmente incorporados na lei com as sucessivas emendas legislativas.

No lado negativo, há que reconhecer as seguintes falhas: (i) a qualidade das decisões finais é muito variável, sendo frequentemente má (como paradigma de maus exemplos, entre muitos outros, podemos destacar os casos da ponte Vasco da Gama e da barragem do Sabor, tanto do ponto de vista do processo como da falta de fundamento das decisões); (ii) a AIA continua a aparecer de forma tardia e mal integrada nos processos decisórios, implicando grandes ineficiências (muitos intervenientes continuam a ver a AIA como um pró-forma inconveniente, não há avaliação ambiental de planos, a definição do âmbito é rara e mal aplicada); (iii) os meios de informação e participação pública continuam a ser muito fracos, muito aquém do possível e necessário; (iv) subsistem problemas frequentes de falta de qualidade ou de credibilidade dos estudos, bem como falta de consistência dos procedimentos de avaliação; (v) por força de uma crónica falta de meios, a fase de pós-avaliação é quase inexistente.

Em resumo, temos um sistema de AIA que funciona, que tem dado provas de alguma eficácia e cujo balanço global é claramente positivo, seja nas implicações ambientais no terreno, seja no conhecimento acumulado; por outro lado, o seu potencial está longe de ser bem explorado, subsistindo muitos problemas e ineficiências. Deve no entanto dizer-se (não como desculpa mas para olharmos as coisas em perspectiva) que o desempenho mediano de Portugal em matéria de AIA é vulgar, ou seja, as dificuldades e desafios que enfrentamos neste domínio são semelhantes aos da maioria dos nossos parceiros da União Europeia e da OCDE.

Desafios para o futuro

Examinemos os desenvolvimentos futuros da AIA, à luz da experiência nacional e internacional (merecendo aqui destaque o debate no seio da *International Association for Impact Assessment*, IAIA). Podemos destacar cinco grandes desafios:

1. *A qualidade e eficácia das decisões.* Não é suficiente o rigor dos procedimentos, nem devemos contentar-nos com melhorias incrementais ou males menores. Há que haver critérios de avaliação que garantam melhores decisões e uma efectiva salvaguarda do Ambiente, na tripla vertente ecológica, social e económica. O conceito para que devemos caminhar é o de "ausência de degradação ambiental líquida"; ou seja, só devem ser considerados aceitáveis impactes negativos significativos se tiverem como contrapartida um bem inequivocamente maior, e mesmo assim os impactes negativos devem obrigatoriamente ser compensados *em espécie e em magnitude*.

2. *A integração do Ambiente no processo decisório.* Há que tornar a AIA mais eficiente, antecipando a integração dos aspectos ambientais e de sustentabilidade nos processos decisórios. Isto passa por medidas diversas: pela implementação efectiva da avaliação estratégica de planos, políticas e programas; pela aplicação dos procedimentos de definição do âmbito de forma rotineira, clarificando a informação necessária em cada fase do processo, e portanto evitando trabalho, mal-entendidos e atrasos inúteis; e pela sensibilização de alguns intervenientes no sentido de enfatizar as mais-valias do processo de AIA, seja ao nível da qualidade do resultado final, seja ao nível da resolução de conflitos.

3. *A informação e participação pública.* A participação pública sempre foi, e continuará a ser, a alma da AIA; quer seja entendida como direito de cidadania ou como meio para melhorar a transparência e a qualidade dos resultados. Destaquemos aqui três vertentes de intervenção. A primeira vertente, absolutamente essencial, é a transparência: com a tecnologia hoje disponível, é simples e barato colocar on-line, em tempo real, toda a informação do processo, desde a intenção de plano ou projecto aos relatórios de pós-avaliação, passando pela definição do âmbito, os estudos científicos, os pareceres das partes interessadas e as decisões. A segunda vertente é a melhoria da qualidade da participação, seja pela divulgação (p.e. criação de um boletim de AIA no âmbito do serviço público de televisão), seja pela aposta em meios de consulta, de esclarecimento, de interacção e simulação, de concertação e resolução de conflitos, e de resposta aos interessados. A terceira vertente é o salto da mera acumulação de dados para as bases de conhecimento; quer melhorando a recolha e tratamento de informação ambiental de base (utilizável em AIA e não só), quer validando, catalogando e disponibilizando aos interessados o enorme manancial de informação criado pela AIA.

4. *A qualidade dos estudos e da avaliação técnica.* A garantia de qualidade é essencial para a credibilidade de todo o processo. É fundamental apostar na formação, quer dos autores dos estudos, quer dos avaliadores e autoridades. É importante valorizar, mas também responsabilizar, o papel dos diversos intervenientes técnicos no processo (entre outros instrumentos, poderão ser úteis esquemas de certificação da qualificação profissional). Finalmente, mas não menos importante, é fundamental enfatizar os aspectos éticos da actividade: o profissional de AIA é responsável não apenas perante o seu empregador ou cliente, mas perante toda a sociedade.

5. *A pós-avaliação.* De nada vale uma pré-avaliação perfeita se depois não for correctamente aplicada e verificada no terreno. Nesta matéria, temos todos os instrumentos institucionais necessários: faltam "apenas" os meios de intervenção. Há que desenvolver e concretizar métodos eficazes de monitorização, de correcção de imprevistos e de aproveitamento da experiência ganha para casos futuros. Em última instância, o sucesso da AIA depende da pós-avaliação.

Em síntese, a AIA é um instrumento com grande potencial para promover uma política de ambiente e desenvolvimento sustentável, mas a sua aplicação eficaz e eficiente requer melhorias significativas nos hábitos, nos procedimentos e nos meios.

* Professor na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa