

Referência para citação

PARTIDÁRIO, M. R., 2003, Avaliação de Impactes Ambientais de Políticas, Planos e Programas, *Ambiente 21*, nº 8, Fevereiro.

Avaliação de Impactes Ambientais de políticas, planos e programas

*Maria do Rosário Partidário**

Introdução

Falar em impactes ambientais começa hoje a ser quase rotina em Portugal, sobretudo para quem toma decisões sobre determinados projectos de desenvolvimento, quem tem que os aprovar, quem beneficia com eles, ou quem a eles se opõe.

A Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) surgiu em 1970, com a aprovação da *National Environmental Policy Act* (NEPA) nos Estados Unidos da América, a primeira política de ambiente a nível mundial que determinou a necessidade da avaliação prévia do impacte de **acções** que pudessem afectar negativa e significativamente a qualidade do ambiente.

O que talvez muitos não saibam é que, já em 1970, a NEPA incluía, nestas **acções**, não apenas os projectos de desenvolvimento mas também os regulamentos, os planos e os programas.

Na Europa, quando em 1975 se deu início à discussão da primeira Directiva, publicada em 1985, sobre a avaliação de impacte ambiental de projectos de desenvolvimento públicos e privados (Directiva 85/337/CEE), também a possibilidade da avaliação de impactes ambientais de políticas, planos e programas foi pensada e discutida.

No entanto, enquanto que a avaliação ambiental ao nível de programas e planos é uma realidade prática nos Estados Unidos desde o início de 1980, na Europa só em 1990 se registam as primeiras iniciativas. Em 2001 a União Europeia adopta a primeira Directiva (2001/42/CE) sobre a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

A AIA foi legislada pela primeira vez em Portugal em 1990. Mas já em 1987 a avaliação de impactes de planos surgia expressa na Lei de Bases do Ambiente.

Neste artigo, de forma breve, revê-se o conceito da avaliação de impactes ambientais, aplicado, ao que se convencionou chamar os níveis mais estratégicos de decisão – políticas, planos e programas, e apresenta-se a citada Directiva Europeia, que deverá ser adoptada em Portugal até Junho de 2004.

Conceitos

* Professora na UNL, consultora internacional

Um impacte é a interpretação do valor de um efeito, positivo ou negativo, ou seja de uma alteração provocada por uma decisão, ou por um conjunto de decisões, em variáveis caracterizadoras de um sistema – natural, social ou económico.

Mas falar de impactes de projectos, de programas, de planos ou de políticas, é falar de coisas distintas. Apenas porque projectos, programas, planos e políticas são coisas distintas, devido à sua escala espacial (ou sem espaço no caso de alguns planos e políticas), ao seu horizonte temporal, aos seus objectivos, à sua natureza certa, incerta ou imprevisível!

Por exemplo, fala-se do impacte ambiental de troços de auto-estrada, mas a sua localização é afinal definida, estrategicamente, no Plano Rodoviário Nacional (assumindo que há uma estratégia subjacente ao PRN, depois da estratégia viária lusitana definida pelos romanos!). Ou seja, a localização do troço de auto-estrada não é definida na altura em que se discute o impacte deste projecto, mas já foi definida no Plano Rodoviário Nacional.

E o Plano Rodoviário Nacional foi analisado em relação aos seus impactes? E a opção política de dar prioridade ao transporte rodoviário em relação ao transporte ferroviário foi avaliada em relação aos seus impactes? Foi sequer estrategicamente pensada?

Até 1992 falava-se sobretudo da Avaliação de Impacte Ambiental dos PPP – Políticas, Planos e Programas. Até que, num determinado país em que estes níveis de decisão eram considerados estratégicos se começou a falar de *Strategic Environmental Assessment*, o que traduzido para português dá Avaliação Ambiental Estratégica. O termo era atraente, a sigla – SEA – também, e a moda pegou! Mas não sem dificuldades. A proliferação de designações, de conceitos, e de âmbitos aplicados à avaliação de impactes de políticas, de planos, ou de programas, que actualmente correm mundo, assim o demonstra. Existem três razões fundamentais:

1. O significado de estratégia e a diferença entre os níveis de política, de planos e de programas. Há quem considere que só a política é estratégica. Outros consideram que programas são somatórios de projectos. Outros consideram que qualquer nível de decisão tem uma componente estratégica desde que o sistema de decisão seja estratégico;
2. O âmbito dos impactes, que varia entre a noção restrita de ambiente (físico e natural), e a noção mais vasta e integrada de sustentabilidade que inclui os três pilares: ambiental, social e económico;
3. A abordagem metodológica aplicada à avaliação de impactes, que se apoia ou na prática da AIA de projectos, ou que, pelo contrário, se apoia na prática do planeamento ou da avaliação de políticas.

A resultante são diversos instrumentos, com designações diferentes (avaliação programática, avaliação da sustentabilidade, avaliação de políticas, avaliação de planos e programas, avaliação ambiental estratégica, avaliação integrada de impactes, etc.) mas com objectivos semelhantes:

- contribuir para uma decisão mais sustentável (em termos ambientais, sociais e económicos);
- promover decisões mais integradas em relação aos diversos pontos de vista relevantes (definidos em função de factores técnicos e de valores culturais);
- facilitar a consideração de impactes cumulativos;

- melhorar as condições de realização da AIA de acções individuais (projectos).

Avaliação Estratégica de Impactes (AEI)

Para tentar obviar esta crescente confusão de termos, poder-se-ia assumir a designação de Avaliação Estratégica de Impactes (AEI), isto é, a avaliação dos impactes de estratégias.

Estamos a falar sem dúvida de um instrumento da família de avaliação de impactes, mas que se aplica à componente estratégica da decisão, quer seja a nível de políticas (por exemplo política energética ou política de transportes), a nível de planos (por exemplo planos sectoriais ou planos de ordenamento do território) ou a nível de programas (programas de gestão de resíduos sólidos, programas de investimento e desenvolvimento, programas de educação e combate à pobreza). A natureza por vezes mais objectiva e concreta de determinados programas de acção, ou mesmo de planos detalhados, poderá no entanto ser mais adequadamente tratada pela AIA (ver **Quadro 1**).

Quadro 1 – Avaliação de Impactes a diferentes níveis de decisão

Hierarquia do nível de decisão	Objecto de avaliação	Instrumento de avaliação de impactes
Política	Visão, objectivos globais, prioridades e intenções de desenvolvimento	AEI
Plano	Conceito de desenvolvimento, linhas e propostas de acção, modelo territorial	AEI
Programa	Conjunto coerente de acções programáticas de investimento e desenvolvimento	AEI / AIA
Projecto	Acções concretas de desenvolvimento	AIA

Relação entre a AEI e a AIA

Tal como a AIA, a AEI partilha os princípios e conceitos fundamentais da avaliação de impactes (IAIA / IEA, 1999)¹:

- ✓ Ser prévia à decisão, por forma a ser útil e poder influenciar a decisão;
- ✓ Assegurar a participação de todos os agentes interessados;
- ✓ Ser técnica e cientificamente robusta.

Tal como a AIA, a AEI:

¹ IAIA / IEA, 1999, Principles of Best Practice in Impact Assessment (www.iaia.org)

- assenta na definição de relações de causa-efeito;
- perspectiva os impactes num horizonte futuro determinado, partindo do conhecimento de uma situação existente;
- foca-se nas questões, e impactes, com maior relevância;
- apoia-se na definição, e comparação, de opções alternativas;
- é um instrumento público e exige participação pública;
- apoia-se num procedimento administrativo com suporte legal.

No entanto a AEI distingue-se da AIA sobretudo porque:

- trabalha sobre estratégias e não sobre propostas específicas de desenvolvimento (i.e. projectos);
- opera a escalas temporais e geográficas mais alargadas;
- trabalha com níveis de incerteza mais elevados, e portanto com menos informação;
- exige maior flexibilidade em relação aos processos de decisão a que se aplica.

Pode definir-se então a AEI como um instrumento de apoio à decisão, que se aplica a decisões estratégicas, integra considerações de carácter ambiental, social e económico, propõe-se contribuir para processos de sustentabilidade e constitui-se como um processo sistemático de identificação e avaliação prévia de impactes de natureza estratégica.

Entende-se como impactes de natureza estratégica os impactes que são gerados por causas (acções e decisões) de natureza estratégica e cujos efeitos (consequências ou resultados dessas acções) possuem igualmente uma natureza estratégica. Por estratégia entende-se as principais linhas de acção que permitam atingir objectivos de longo prazo, no quadro de princípios ou pressupostos estabelecidos.

A AEI actua assim preferencialmente sobre o processo de concepção e elaboração de políticas, planos e programas, ou seja, o que vai fazer funcionar a estratégia, e não sobre o seu resultado, e procura influenciar o modo, as opções e as prioridades de decisão.

A Directiva Europeia 2001/42/CE

Recentemente a União Europeia adoptou uma Directiva (2001/42/CE, de 27 de Junho) relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. Esta Directiva, que exclui do seu âmbito a avaliação de políticas, inclui um lista positiva dos principais planos e programas e deve ser adoptada pelos Estados Membros até 21 de Julho de 2004. Esta obrigação aplica-se exclusivamente aos planos e programas cujo primeiro acto preparatório formal seja posterior à data referida.

A Directiva define “Planos e programas” como qualquer plano ou programa, incluindo os co-financiados pela Comunidade Europeia, bem como as respectivas alterações, que:

- seja sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional e local, ou que seja preparado por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo, e

- seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas.

As determinações fundamentais da Directiva, às quais os Estados Membros devem dar cumprimento, incluem:

- A preparação de um relatório ambiental, de acordo com as especificações do Anexo I da Directiva (artigo 5º)
- A consulta das autoridades na definição do âmbito do relatório ambiental (nº 4 do artigo 5º)
- A consulta de autoridades e do público interessado (artigo 6º e 7º)
- A consideração na decisão dos resultados do relatório ambiental e dos resultados das consultas dos artigos 6º e 7º (artigo 8º)
- A informação sobre a decisão (artigo 9º)
- A monitorização dos efeitos da execução dos planos (artigo 10º)
- A verificação da qualidade do relatório ambiental (nº 2 do artigo 12º)

Em termos de abordagem a Directiva Europeia segue claramente um modelo de AIA de projecto. Fundamentada na elaboração de um relatório que reúne a informação relevante para a decisão, está ausente de elementos que a estruturam estrategicamente e que permita a articulação com os complexos processos e metodologias de planeamento. Parece mais concebida como um instrumento burocrático, que obriga à aplicação prática da avaliação dos efeitos de planos e programas no ambiente nos países membros da União Europeia, do que um instrumento desenhado para auxiliar a concepção de planos e programas com melhor qualidade.

Com efeito a Directiva Europeia falha em olhar para processos e concentra-se na avaliação de resultados: considera os planos e os programas como produtos finais e não a sua concepção, ou seja, as estratégias que os justificam e os processos de planeamento e de programação. Não é aliás por acaso que não inclui na sua aplicação a avaliação de políticas.

Apesar disso há aspectos positivos significativos a registar com a adopção da Directiva:

- vai obrigar a pensar mais cedo nos efeitos ambientais que são provocados por determinadas opções de planeamento e programação;
- reforça significativamente a transparência dos processos de planeamento e de programação, através de procedimentos de informação e de consulta públicas;
- exige monitorização, ainda muito ausente nas práticas de planeamento e de programação

A maioria dos Estados Membros possui já uma prática instituída, com ou sem legislação de suporte, mas ainda nenhum adoptou legislação específica que venha dar cumprimento à Directiva de um modo formal. Julga-se, no entanto, que uma vez que a Directiva não impõe a adopção de legislação específica, antes porém, admite que os seus requisitos possam ser incluídos em requisitos legais já existentes, é de supôr que a sua adopção seja relativamente pacífica nos Estados Membros onde alguma forma de avaliação de impactes a níveis estratégicos já existe (casos por exemplo da Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Holanda e Suécia).

Em Portugal não existe nem prática, nem legislação, no momento actual, em que se proceda à avaliação formal dos impactes de políticas, de planos ou de programas. Dos esforços já realizados merece destaque o projecto realizado pela Universidade Nova de Lisboa, por iniciativa da Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano que consistiu na elaboração de uma proposta de Guia para Avaliação Estratégica de Impactes, aplicada a planos de ordenamento do território.

Considerações finais

Abordou-se a avaliação de impactes como instrumento pragmático e sistemático e, em particular, o seu papel a nível das decisões estratégicas.

Procurou-se elucidar os potenciais utilizadores deste instrumento sobre o seu conceito, o seu papel na decisão e os benefícios e as oportunidades que a sua utilização eficaz pode representar.

Finalmente apresentou-se a Directiva Europeia 2001/42/CE que é claramente uma aplicação da avaliação de impactes ambientais à apreciação prévia de planos e programas, em termos muito semelhantes aos que têm sido aplicados a projectos de desenvolvimento. A sua adaptação à lógica e aos processos de planeamento e de programação é assim essencial à sua aplicação eficaz.