

## **Parecer do CNADS sobre a Avaliação Ambiental Estratégica do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013 de Portugal - Continente**

### **A. INTRODUÇÃO**

A 6 de Dezembro de 2006 foi o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) solicitado, por parte da Direcção do Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (GPPAA) do MADRP (of.º 2759/DIR), a analisar, “*enquanto entidade com responsabilidade em matéria ambiental, o âmbito definido para a elaboração da avaliação ambiental estratégica do PDRc*”. Esta apreciação contribuiria para melhorar a elaboração de um subsequente Relatório Ambiental a ser, posteriormente, submetido a processo de consulta pública.

Não obstante as circunstâncias de calendário, coincidentes com a época natalícia, o Conselho designou para análise da documentação a que foi possível aceder e para elaboração do projecto de Parecer, um Grupo de Trabalho, sob a coordenação do Conselheiro José Manuel Lima Santos e composto pelos Conselheiros:

- Eugénio M. Sequeira,
- João Santos Pereira,
- José Guerreiro dos Santos,

que contou com o apoio do Secretário Executivo, Aristides G. Leitão.

Em simultâneo com esta fase, constatou-se estar a decorrer o período de consulta pública da Avaliação Ambiental Estratégica, até 15 de Janeiro de 2007, bem como a do próprio Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013 de Portugal-Continente.

### **B. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E UTILIDADE DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA**

1. O processo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento nuclear do desenvolvimento sustentável, uma vez que visa a integração de considerações ambientais no processo de preparação e aprovação de planos e programas relativos aos mais diversos sectores de actividade económica, sempre que aqueles possam vir a ter efeitos significativos (positivos ou negativos) no ambiente.
2. Para garantir uma maior eficácia da integração ambiental no processo decisório, a AAE recua alguns passos, neste mesmo processo, relativamente à Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) de projectos individuais. Quando de uma AIA de um projecto, muitas alternativas estão já fechadas. O potencial de integração ambiental pode ser, portanto, já diminuto. Pelo contrário, quando da AAE de um programa que visa enquadrar a futura aprovação de projectos, existem ainda diversas alternativas para a prossecução dos objectivos do programa. Assim, porque realizada em momento anterior do processo decisório, a AAE permite equacionar a acção futura quando há ainda opções em aberto.

A AAE deve ser, pois, plenamente utilizada para informar as autoridades de programação, bem como as autoridades ambientais e o público relevante, sobre os efeitos comparados no ambiente das diversas alternativas razoáveis. Só assim se poderá garantir que todo o potencial de integração ambiental é plenamente considerado nas decisões de programação.

3. A Directiva 2001/42/CE estabelece um quadro mínimo de AAE, a nível comunitário, de que decorrem, para os Estados-membros, exigências de natureza processual relativas: (i) ao tipo de planos e programas sujeitos a AAE nos termos desta Directiva; (ii) ao Relatório Ambiental a elaborar; (iii) à realização de consultas das autoridades e público relevantes (sobre a proposta de Plano ou Programa e o Relatório Ambiental); (iv) à consideração do Relatório Ambiental e dos resultados das consultas na tomada de decisões e (v) à informação das autoridades e público relevantes sobre o Plano ou Programa aprovado e sobre o modo como foram nele tidos em conta o Relatório Ambiental e os resultados das consultas.
4. Do Relatório Ambiental consta, nos termos da Directiva, uma identificação, descrição e avaliação dos eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do Plano ou Programa e das suas alternativas razoáveis. Esta exigência prende-se com:
  - a. o objectivo da Directiva de assegurar que todos os efeitos significativos são tomados em consideração antes da aprovação do Programa (o conhecimento das alternativas razoáveis existentes permite avaliar se estes efeitos são evitáveis ou não no respeito pelo cumprimento dos objectivos do Programa), e com
  - b. o requisito de informar as autoridades e o público relevantes acerca das alternativas razoáveis existentes, bem como dos respectivos efeitos ambientais.

Para isto, **os efeitos ambientais da proposta de Programa e das respectivas soluções alternativas devem ser identificados, descritos e avaliados de forma comparável.**

Após decisão de aprovação, as autoridades e o público relevantes devem ser informados acerca das razões que levaram a escolher o plano ou programa aprovado à luz das alternativas analisadas.

As autoridades que aprovam o plano ou programa não estão obrigadas a escolher a melhor alternativa, na perspectiva ambiental, mas apenas a cumprir os procedimentos de análise, informação, consulta e decisão que acabam de ser sinteticamente enunciados.

Do cumprimento destes procedimentos resulta não só a correcta aplicação da Directiva, mas também (e sobretudo) a validade/utilidade do exercício de AAE como um todo. De facto, deles depende que todo o potencial de integração ambiental possa ser realizado através da AAE, ou seja que, no quadro da prossecução dos objectivos próprios do Programa, se minimizem os impactes negativos e se maximizem os positivos.

5. **As autoridades nos domínios ambientais relevantes devem ser consultadas, previamente à elaboração do Relatório Ambiental,** para a determinação do alcance e do nível de pormenorização das informações a incluir neste Relatório.
6. Cabe aos Estados-membro o controlo dos efeitos significativos de planos e programas no ambiente, devendo o Relatório Ambiental descrever as medidas de controlo previstas.

7. Apesar de as exigências da Directiva 2001/42/CE serem de natureza apenas processual, existem outras disposições de direito comunitário em matéria de avaliação ambiental que são de natureza substantiva. É o caso, por exemplo, da avaliação (nos termos da Directiva Habitats) das incidências de planos ou projectos susceptíveis de afectar negativamente os valores naturais (espécies e habitats naturais protegidos) que levaram à designação de um ou mais sítios da Rede Natura 2000. Das conclusões desta avaliação decorrem consequências substantivas relevantes, tais como a inexistência de alternativas, a aplicação de medidas compensatórias e razões de reconhecido interesse público como condição necessária (nem sempre suficiente) para o prosseguimento de planos ou projectos que comprometam os valores naturais em causa. **Sempre que um plano ou programa esteja sujeito a uma AAE, nos termos da Directiva 2001/42/CE, e a uma outra avaliação ambiental, nos termos de outras disposições de direito comunitário, a Directiva 2001/42/CE prevê que possam ser estabelecidos procedimentos coordenados ou conjuntos de avaliação que cumpram os requisitos relevantes das diversas Directivas, evitando-se, assim, repetições de análises e procedimentos.**

### C. ÂMBITO E OBJECTIVOS DO PARECER

8. Enquanto autoridade nacional responsável pela coordenação da preparação do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDRc), que constitui o instrumento de aplicação do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) para o período 2007-2013, o GPPAA entendeu sujeitar o referido Programa a uma AAE, nos termos da Directiva 2001/42/CE, *“de forma a garantir a sustentabilidade da programação”*. Neste contexto, foi encomendada ao Instituto Superior Técnico (IST) a preparação do Relatório Ambiental (RA). Estando o Programa em causa sujeito a AAE, nos termos daquela Directiva, o CNADS não pode deixar de sublinhar o correcto entendimento do GPPAA e, sobretudo, a sua percepção dos benefícios para a sustentabilidade da programação que podem vir a resultar do processo de AAE.
9. Tendo a equipa do IST concluído uma proposta do âmbito e metodologia, bem como um projecto de RA, entendeu o GPPAA solicitar ao CNADS um parecer sobre *“o âmbito definido para a elaboração da avaliação ambiental estratégica do PDRc”*. Em data posterior, o pedido foi reiterado e o prazo para o contributo do CNADS foi adiado para 15.01.07 (o prazo em vigor, também, para a consulta pública sobre a proposta de Programa e o respectivo Relatório Ambiental).
10. O CNADS foi consultado enquanto entidade com responsabilidade em matéria ambiental, o que, conjuntamente com a natureza do pedido, nos leva a entender o solicitado à luz das disposições da Directiva que requerem que as autoridades com responsabilidades ambientais sejam consultadas para a determinação do alcance e nível de pormenorização das informações a incluir no Relatório Ambiental (ver ponto 5).
11. **Não estando ainda a Directiva transposta para o direito interno, não estão ainda designadas pelo Estado Português as autoridades ambientais relevantes neste caso, inconveniente que o CNADS não pode deixar de salientar.**

12. Não pode o CNADS, também, deixar de constatar, embora seja compreensível no quadro dos apertados prazos a cumprir, uma indesejável sobreposição entre o momento desta primeira consulta às autoridades ambientais e a existência de um projecto de RA em fase adiantada de elaboração.
13. Não deixará, no entanto, o CNADS de dar o seu contributo sobre o âmbito/alcance e o nível de detalhe das informações a incluir no Relatório Ambiental. **O Parecer centrar-se-á, assim, essencialmente, em aspectos metodológicos**, embora considere também as respectivas implicações para a validade dos resultados que constam do RA mais recentemente posto à discussão pública (versão de 11.12.06), bem como para a real utilidade do processo de AAE no seu todo.
14. Neste momento, em que se estão a dar, em Portugal, os primeiros passos em matéria de AAE, bem como de aplicação concreta das exigências da Directiva 2001/42/CE, parece essencial participar, de forma construtiva, **tendo como objectivo discutir aquilo que se entende serem as condições metodológicas** (e não apenas legais) **para que uma AAE seja um processo útil e eficaz para a integração de considerações ambientais num programa como o PDRc**. Este Parecer deve ser lido essencialmente à luz deste objectivo.

Obviamente, não deixará o CNADS de se pronunciar, também, sobre a forma como o RA do PDRc efectivamente reflecte estas condições, bem como sobre as respectivas implicações para a validade/utilidade do processo de AAE do PDRc no seu conjunto.

#### D. APRECIACÃO

15. Algumas condições metodológicas para que uma AAE seja um processo útil e eficaz para a integração de considerações ambientais no processo de preparação e aprovação de um programa como o PDRc (bem como as exigências da Directiva com elas relacionadas) foram já identificadas na parte B deste Parecer (enquadramento metodológico e utilidade da AAE). Lembra-se aqui apenas uma que se afigura fundamental, porque basilar em termos metodológicos:

*- A AAE deve ser plenamente utilizada para informar as autoridades de programação, bem como as autoridades ambientais e o público relevante, sobre os efeitos comparados no ambiente das diversas alternativas razoáveis. Só isto permite considerar não só os efeitos ambientais, negativos e/ou positivos, mas também as possibilidades que existem para os evitar e/ou ampliar, respectivamente, cumprindo simultaneamente os objectivos do programa (razoabilidade das alternativas). Só assim, portanto, se pode tirar partido do potencial de integração ambiental de uma AAE. Só assim, pois, a AAE será útil <sup>1</sup>.*

Outras destas condições irão ser introduzidas e descritas ao longo desta parte (D) do Parecer. Além disso, discutiremos a forma/grau em que o RA do PDRc efectivamente reflecte estas condições; sublinharemos, ainda, as implicações desta discussão para a validade dos

---

<sup>1</sup> Esta importância da análise de alternativas para que a AAE, enquanto processo com custos, seja também útil para a integração ambiental no processo de programação foi já salientada por este Conselho, em comentário anterior ao “Relatório de Factores Críticos da Avaliação Ambiental Estratégica no âmbito do QREN” (CNADS, 21 Set 2006).

resultados apresentados no RA, bem para a utilidade do processo de AAE no seu conjunto.

16. Em termos muito genéricos, uma AAE é uma identificação, descrição e avaliação dos efeitos ambientais resultantes da aplicação do Programa e das suas alternativas, tal como estes efeitos podem ser previstos antes da aprovação do mesmo. Esta avaliação visa a comunicação destes impactes às autoridades responsáveis pela preparação e aprovação do Programa, às autoridades ambientais e ao público relevante, visando a máxima integração possível das considerações ambientais no conteúdo da programação. Para satisfazer estes objectivos, o RA de um programa como o PDRc deveria, no essencial,
- i. assentar numa definição prévia:
    - dos domínios ambientais a considerar;
    - das alternativas de Programa (ou alternativas de partes do Programa) a considerar;
    - do nível de pormenorização das informação a incluir no RA.
  - ii. e elaborar:
    - uma descrição do estado actual dos domínios ambientais seleccionados, bem como da sua evolução se não for aplicado o Programa;
    - uma identificação, descrição e avaliação dos efeitos das diversas medidas/acções em cada um dos domínios ambientais;
    - um apuramento global dos impactes das diversas alternativas de Programa (conjuntos alternativos de medidas) em cada um dos domínios ambientais, o que implica balancear eventuais efeitos positivos (de umas medidas/acções) e negativos (de outras medidas/acções) em cada domínio ambiental;
    - uma visão sintética comparada dos impactes das diversas alternativas, em que se possam basear as decisões da autoridade de programação e os contributos das autoridades ambientais e público relevantes.
17. O Anexo I da Directiva indica **12 domínios ambientais** a considerar, sem que a lista proposta seja exaustiva. O RA do PDRc parte dos temas ambientais prioritários, previamente seleccionados pelo Programa, e analisa a possibilidade de outros temas relevantes através de uma análise minuciosa, em que se cruzam objectivos ambientais estabelecidos num grande número de documentos, considerados relevantes, com os objectivos estratégicos e transversais do Plano Estratégico Nacional (PEN). A partir deste cruzamento, “*reduzem-se*” os objectivos aos que constam de uma extensa matriz de 136 linhas por 5 colunas (Anexo II do RA). O processo envolve objectivos de natureza não especificamente ambiental (por exemplo, a “*criação de mais e melhor emprego*”, ou a “*melhor conectividade internacional do País*”) e não é claro quanto ao critério de relevância adoptado para seleccionar os temas relevantes, o qual deveria ter sido o da probabilidade de efeitos ambientais significativos do Programa no domínio ambiental em causa. Chega-se a uma lista de 9 temas ambientais a considerar, cuja relação com os da Directiva é explicitada na Tabela 2 do RA. Não resulta claro o que representam as ligações entre os temas ambientais deste RA e os da Directiva (ou seja, as cruces na Tabela). Se se tratar, por exemplo, de relações de causa-efeito,

compreende-se que a paisagem e o ordenamento do território poderão ter incidências na biodiversidade; mas porque não podem ter, também, incidências, na biodiversidade, a água e efluentes líquidos, bem como as alterações climáticas? Concorda-se que, a este nível de generalidade, os 9 temas ambientais retidos no RA cubram eventualmente a maior parte dos efeitos do Programa, mas restam algumas dúvidas sobre se os domínios “energia e transportes” e “ordenamento do território” constituem domínios no sentido dos referidos na Directiva, ou mesmo no sentido dos restantes que foram retidos neste RA (isto é: alguns domínios ambientais deste RA parecem ser conceptualmente inconsistentes com os restantes). Não se questiona a adaptação os domínios ambientais da Directiva ao caso de cada Programa. Contudo, a consideração da lista da Directiva, enquanto lista consistente de categorias, será sempre uma hipótese forte a considerar, sobretudo quando não há muito tempo para reflexão e análise prévias.

18. Quanto às **alternativas a considerar**, o RA é omissivo, não sendo, aliás, feita qualquer avaliação de alternativas. Tendo presente o que foi previamente dito neste Parecer (ver pontos 2, 4 e 15 e 16), **a inexistência de uma avaliação de alternativas pode ser considerada a principal limitação do presente RA**. Além de requerida pela Directiva, só a avaliação de alternativas permite integrar efectivamente as considerações ambientais no Programa (minimizando impactes negativos e maximizando os positivos, na medida do possível e tendo em conta a necessidade de atingir os objectivos do Programa), com base numa plena informação das autoridades de programação, das autoridades ambientais e do público relevante sobre os efeitos comparados no ambiente das diversas alternativas. Como se viu, é esta, aliás, uma das razões que fazem da AAE na fase de programa um procedimento mais eficaz de integração ambiental do que a AIA na fase de projecto, isto porque realiza a avaliação ambiental numa fase inicial do processo decisório, para que muito esteja ainda em aberto. Esta limitação do RA **afecta a utilidade do processo de AAE do PDRc no seu conjunto**, para a qual o CNADS chama a atenção, na sua qualidade de entidade consultada com responsabilidades ambientais (ver pontos 10, 11 e 12 deste Parecer).
19. Quanto ao **nível de pormenorização da informação ambiental** a incluir no Relatório, refira-se que o PDRc, apesar de ser um programa nacional, é um instrumento extremamente detalhado no que se refere às condições de elegibilidade, critérios de selecção, prioridades, compromissos e níveis de apoio em cada tipo de medida/acção/projecto. O Programa estabelece assim a maior parte das regras para a aprovação e execução de projectos, sem necessidade de planos de implementação de nível inferior, tais como planos locais ou regionais (mais detalhes de execução são apenas estabelecidos ao nível de projecto), com algumas excepções (LEADER p. ex.). Assim, **o nível de pormenorização da informação a incluir no RA deveria ser elevado, permitindo analisar com a adequada profundidade o conjunto dos efeitos julgados mais significativos**. Neste respeito o RA é muito variável, de domínio ambiental para domínio ambiental, **traduzindo, em parte, a disponibilidade de informação, embora nalguns casos se pudesse ter ido mais longe com base na informação existente**.

20. Relativamente à apreciação (i) de alguns níveis de pormenorização da informação a incluir no RA, (ii) da descrição do estado actual e evolução futura do ambiente, (iii) da avaliação dos efeitos das diversas medidas, bem como (iv) da avaliação global do impacte em cada

domínio ambiental, e porque nessa apreciação o Conselho apenas procurará evidenciar, a título de exemplo, lacunas, insuficiências na abordagem ou conclusões pouco fundamentadas, nomeadamente as constantes do Resumo Não Técnico, remetem-se tais considerações para Anexo a este Parecer.

21. Ainda relativamente ao nível de pormenorização da informação ambiental, beneficiar-se-ia se ele fosse maior no que se refere às **áreas geográficas susceptíveis de serem mais significativamente afectadas**, bem como às zonas de especial importância ambiental, como é o caso dos **sítios da Rede Natura 2000** (alíneas c) e d) do Anexo I da Directiva 2001/42/CE). Além disso, o PDRc, pela profundidade e extensão dos seus possíveis efeitos na Rede Natura 2000 (sobre os possíveis impactes, apenas dos novos regadios públicos, designadamente na Rede Natura 2000, ver pp. 58 a 64 do RA), está provavelmente também abrangido pela necessidade de uma avaliação das suas incidências sobre determinados sítios daquela rede europeia de conservação, a realizar nos termos da Directiva Habitats. Este tipo de avaliação tem, como se constatou no ponto 7 do Parecer, requisitos legais substantivos em matéria de consequências legais do processo de avaliação; mas tem também requisitos processuais, de que consta uma avaliação detalhada dos efeitos do Programa sobre cada um dos valores naturais (espécies e habitats naturais protegidos) que levaram à classificação de cada um dos sítios da Rede Natura 2000 potencialmente afectados. **A avaliação de efeitos ao nível do presente RA fica aquém do requerido, o que significa, na prática, deixar para a fase de AIA de cada projecto, a avaliação ambiental relevante** (cujos resultados têm, lembre-se, neste caso, fortes implicações legais), isto é: **diferi-la para um momento em que as possibilidades de ajustamentos e, portanto, de integração ambiental são já diminutas.**
22. No que se refere a uma **visão sintética comparada dos impactes das diversas alternativas**, sublinhe-se o que é referido no ponto 18 do Parecer e nos pontos 4, 6 e 7 do Anexo, sobre aquilo que consideramos a maior limitação metodológica de fundo deste RA.
23. **Em matéria de controlo dos efeitos significativos do PDRc no ambiente**, tudo é praticamente deixado à decisão do Estado-membro, pelo que o CNADS sublinha, de novo, **a urgência da transposição da Directiva e da sua efectiva implementação.**

Um comentário final acerca do carácter sucinto do tratamento das medidas de controlo no RA, que se limita a sugerir alguns indicadores adicionais para o sistema de indicadores do PDRc. Esta sugestão deveria ser complementada por uma análise mais sistemática, com referência ao modo como os dispositivos próprios de acompanhamento do Programa poderão vir a ser accionados em matéria de controlo e mitigação.

## E. SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES

24. Em síntese, o presente Parecer identifica o que pode ser apontado como o problema metodológico fundamental do Relatório Ambiental da Avaliação Ambiental Estratégica do Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal-Continente, sendo de notar **a inexistência de uma análise e avaliação de alternativas que possa informar a consulta das autoridades e do público relevantes, bem como a tomada de decisões** por parte da própria autoridade de programação, com vista a maximizar o potencial de integração ambiental que é compatível com o cumprimento dos objectivos do PDRc.

Este problema é decisivo não só porque se refere a um requisito da Directiva, mas também, e no entendimento do CNADS, **porque compromete a utilidade prática do processo de AAE, no seu conjunto, em matéria de integração ambiental.**

25. O CNADS salienta, em segundo lugar, o **insuficiente grau de pormenorização do Relatório em matérias que, pela sua sensibilidade, requerem uma possível avaliação específica de impacte ambiental** (em sede própria, ou no quadro da AAE) tal como é o caso das incidências do PDRc nos sítios da Rede Natura 2000 (ver pontos 7 e 21 deste Parecer).

26. O Parecer identifica, ainda, um conjunto de aspectos, porventura de menor importância global, mas que podem ser também decisivos no que se refere a partes do Programa, a partes da AAE, ou a determinados tipos de impactes:

- a possível inconsistência das categorias de “domínio ambiental” consideradas (vd. ponto 17);
- o **insuficiente grau de pormenorização** em determinados domínios mais relevantes para o PDRc, para os quais existe informação (vd. ponto 19 e ponto 1. do Anexo);
- alguma **insuficiência em matéria de caracterização da situação actual e sua evolução futura sem Programa**, bem como de avaliação dos efeitos de cada uma das medidas (pontos 2 e 3 do Anexo);
- o apuramento sintético de efeitos, globalmente positivos, sobre uma série de domínios ambientais, não suportado em metodologia explícita e firme e, portanto, **a fragilidade das conclusões que são expostas no Resumo Não Técnico**, as quais são, no entanto, determinantes para a informação do público e das autoridades relevantes (ponto 4 do Anexo);
- o tratamento, no Resumo Não Técnico, de factores essenciais para a eficácia ambiental do Programa, tais como **o nível de incentivos em diversas medidas, nomeadamente nas ITI para a Rede Natura 2000**, como apenas um aspecto entre outros, quando **se trata de uma condição imprescindível para a adesão** e, portanto, para o efeito ambiental positivo esperado (ponto 5 do Anexo);
- no que se refere à lista de recomendações que constam do Relatório Ambiental

relativamente a melhorias a introduzir no Programa, regista-se, por um lado, a **omissão de algumas recomendações que o próprio Relatório Ambiental fundamenta explicitamente**, e, por outro, a **não integração no PDRc de outras recomendações baseadas nas análises do Relatório** mas que restam na lista, isto é: ficam-se apenas enquanto recomendações (ponto 8 do Anexo).

27. O CNADS deseja referir, ainda, que o Relatório tem outros aspectos em que a análise e as conclusões não vão tão longe quanto possível, as quais só não serão aqui enunciadas porque deles não decorreriam recomendações úteis, pelo que se procurou contribuir, sobretudo, na área dos aspectos críticos que importa rever para **conferir (i) ao Relatório o nível de qualidade/validade desejáveis e (ii) ao processo de AAE, no seu conjunto, utilidade em matéria de integração do ambiente e da sustentabilidade no PDRc.**
28. Deste modo, o CNADS apresenta as seguintes **recomendações, com especial relevância para a primeira, tendo em conta estar perante uma versão preliminar do R.A.:**
- i) **Introduzir, no Relatório Ambiental, análises de alternativas, que permitam avaliar, de modo comparável, os efeitos no ambiente de diversas alternativas do Programa, em particular nas áreas do mesmo em que se prevêem maiores impactes, tanto negativos como positivos;**
  - ii) **Tratar com o grau de pormenorização adequado as matérias que, tal como é o caso das incidências do PDRc na Rede Natura 2000, requerem, provavelmente, avaliação específica de impactes, em sede própria ou no quadro da própria AAE do Programa;**
  - iii) Corrigir, no Relatório Ambiental, os aspectos enunciados no ponto 26 deste Parecer;
  - iv) **Informar e divulgar junto das autoridades e do público relevantes o Relatório Ambiental revisto.**

*[Este Parecer foi aprovado por unanimidade, na Reunião Ordinária do Conselho de 18 de Janeiro de 2007]*

**O Presidente**



Mário Ruivo

## ANEXO

### **Considerações sobre alguns níveis de pormenorização, descrição do estado actual e evolução futura do ambiente, avaliação dos efeitos das medidas e avaliação global de impacte em cada domínio ambiental, no Relatório Ambiental (AAE do PDRc)**

1. Princípios generalizadamente aceites, como a multifuncionalidade do espaço rural e sua competitividade, apontam para (i) a promoção do desenvolvimento e o uso generalizado de formas inovadoras de gestão do território menos degradativas (pilares I e III da Sustentabilidade, Eixos 1 e 2 do FEADER) e para (ii) a promoção e restauro da diversidade dos usos locais da terra, de forma a aumentar o poder de atracção dos territórios e a diversidade biológica ( pilar III da Sustentabilidade, Eixos 2 e 3 do FEADER). Seria assim aconselhável **um enfoque mais detalhado sobre os solos** (erosão, salinização e sodização dos solos, isto é, factores de desertificação). Aliás, a informação sobre a conservação do solo e da água deveria integrar, por exemplo, a não lavoura, tecnologias de redução dos escoamentos torrenciais, conservação e recarga de aquíferos, bem como índices de ocupação para actividades agrícolas nas zonas urbanas e peri-urbanas (permitindo v.g. a interpenetração do espaço natural no espaço urbano e evitar riscos de cheias). Igualmente, no referente à água, e mais precisamente aos **custos ambientais dos diversos tipos de regadios**, ganharia o RA em elencar informação que, no quadro da Directiva-Quadro da Água, permitisse evidenciar alternativas para a gestão da procura e não só da oferta, garantindo-se, assim, a quantidade e a qualidade para todos os usos. Seria de grande relevância, em termos da AAE, poder dispor, relativamente a esta matéria, de estimativas comparáveis de custos ambientais ou custos “recurso-escassez” nos regadios públicos e nos privados.
2. Em relação à **descrição do estado actual de cada domínio ambiental e sua evolução sem programa**, aplica-se essencialmente o que foi referido no ponto 19 do Parecer.

Por exemplo, a disponibilização de **informação sobre o custo real actual da água de rega** (incluindo custos ambientais e descontando benefícios ambientais) em diversos tipos de regadios, permitiria avaliar da sustentabilidade de soluções alternativas, que não são sequer equacionadas. Veja-se o caso dos prados de lima e lameiros, nas zonas montanhosas do interior, e dos regadios privados que podem ser cruciais para a viabilidade económica de sistemas agro-silvo-pastoris, vs. regadios públicos colectivos, com custos ambientais potencialmente muito elevados, resultantes nomeadamente da sodização e salinização dos solos e dos consumos de energia que determinam.

Em matéria da evolução do estado actual de cada domínio sem o Programa, as **alterações climáticas** mereceriam uma mais fina e fundamentada análise, no referente às emissões provocadas pelos incêndios florestais, ao efeito de sumidouro das pastagens permanentes e da floresta autóctone, bem como ao papel desta última, também, como defesa contra incêndios.

3. Em relação à **identificação, descrição e avaliação dos efeitos das diversas medidas/acções** em cada um dos domínios ambientais, parece-nos que, embora aplicando-se também aqui *mutatis mutandis* o referido no ponto 19 do Parecer e nos dois anteriores pontos deste Anexo, a análise levada a cabo no capítulo 4 do RA cobre boa parte dos efeitos relevantes, indo mais longe nos casos, como os regadios públicos colectivos, em que a relevância dos possíveis impactes e a disponibilidade de informação o aconselham e permitem.

Considera-se, apesar disso, que o efeito das **alterações climáticas** sobre a eficácia/ custos ambientais das diversas medidas, nomeadamente em matéria de incêndios florestais, impactes dos novos regadios e efeito de sumidouro das pastagens permanentes carecem de uma análise mais fundamentada, com base nos conhecimentos disponíveis.

Igualmente, nesta matéria, seria interessante dispor de dados sobre os efeitos da sementeira directa no consumo de energia e no aumento do carbono no solo.

A matriz de impacte que consta da Tabela 15 reflecte os principais resultados desta análise de modo sintético e legível (ao contrário do que se passa com o Anexo II), embora apresente alguns sinais “-“ ou “+/-“ dos impactes das medidas de regadio nas alterações climáticas, biodiversidade e solos de cor verde ou cinzento, o que induz em erro (“gralha” a corrigir).

4. Relativamente ao **apuramento global dos impactes das diversas alternativas em cada um dos domínios ambientais**, este apuramento não se baseia em metodologia explícita e não considera soluções alternativas mas apenas a versão de Programa sujeita a consulta pública. Contudo, o Resumo Não Técnico sintetiza, por temas, a avaliação de impactes levada a cabo. Não é claro o fundamento desta conclusão por temas (i.e.: transversal às diversas medidas), em que se assume que uma série de temas ambientais parecem ser especialmente beneficiados pelo Programa, como é o caso da biodiversidade. Como concluir, por exemplo, que os eventuais efeitos positivos das medidas do Eixo II, como as Intervenções Territoriais Integradas (ITI) destinadas à Rede Natura 2000, são suficientes para compensar os eventuais efeitos negativos das medidas de regadio no que se refere à conversão de habitat estepário? Onde figura a análise (as contas de somar e subtrair para cada valor natural) que poderia fundamentar a afirmação (que consta do Resumo Não Técnico) de que, aqui, os impactes são globalmente positivos? Algo de muito semelhante poderia ser dito acerca das alterações climáticas, incêndios florestais e riscos tecnológicos.
5. Por outro lado, afirmar efeitos positivos das ITI na biodiversidade não condiz com a admissão de os **níveis de pagamento por hectare serem insuficientes para induzir uma adesão significativa**, como a análise do capítulo 4 demonstra (e como o último período do parágrafo da biodiversidade da pág. 7 do Resumo Não Técnico acaba por admitir). Não se trata aqui de um pormenor técnico, de um mero detalhe. É que, tratando-se de medidas de adesão voluntária por parte dos agricultores e proprietários florestais, se o nível de incentivo for insuficiente, como o próprio RA demonstra, a adesão será insignificante e, portanto, o resultado ambiental será nulo ou quase, não sendo por aqui que se vão compensar os eventuais efeitos negativos das medidas de regadio. Este tipo de conclusões do RA não permite uma comunicação

transparente dos impactes do Programa ao público uma vez que trata como detalhe aquilo que é essencial em termos de concretização do efeito ambiental esperado.

6. É aqui, também, que uma análise de alternativas poderia demonstrar como diversas combinações alternativas de medidas de regadio (com maior componente de pequenos regadios privados, por exemplo) com outras opções em matéria agro-ambiental (maior cobertura dos sítios da Rede Natura 2000 e/ou níveis de incentivo realmente eficazes nas ITI, por exemplo) poderiam conduzir a resultados globalmente positivos para a biodiversidade. Mais uma vez, ficam patentes as limitações que decorrem da não consideração de alternativas, comprometendo a real utilidade da AAE na integração de considerações ambientais no Programa.
7. Algo de muito semelhante poderia ser dito acerca das conclusões globais sobre **alterações climáticas / incêndios florestais / riscos tecnológicos, e água e efluentes líquidos ou solos** (em que não é considerado, de todo, o risco de salinização), nas pags. 7 e 8 do Resumo Não Técnico. Aqui, a utilização explícita de métodos quantitativos de determinação do impacte líquido das diversas medidas teria permitido ir mais longe na fundamentação das conclusões sobre impactes globalmente positivos nestes domínios. Tal como está, a base destas conclusões, obviamente muito relevantes para a AAE do Programa, é frágil e sujeita a críticas fáceis (com nível de fundamentação semelhante, ou mesmo superior). Por outro lado, a avaliação de alternativas poderia ter permitido à autoridade responsável pela programação, bem como às autoridades ambientais e público relevantes, aproveitar mais plenamente o potencial de melhoria ambiental, nestes domínios, sem prejuízo dos objectivos do PDRc.
8. O capítulo 5 do RA contém algumas **propostas para a melhoria da integração ambiental no desenho das diversas medidas**. Não faremos, igualmente, uma apreciação detalhada das mesmas, referindo-nos apenas a duas ordens de preocupação do CNADS nesta matéria:
  - o facto de muitas das propostas identificadas pelo RA como necessárias ao bom desempenho ambiental das medidas (sem comprometer os objectivos do PDRc), tal como, por exemplo, a **definição de encabeçamentos máximos específicos** para as diversas ITI, não terem sido incorporadas na versão do PDRc submetido a consulta pública. É que a elaboração do RA em iteração com o exercício de programação serve, justamente, para introduzir este tipo de melhorias, que aumentam a sustentabilidade da programação;
  - noutro sentido, a lista de propostas de melhoria parece-nos exígua, porque não propõe alterações relativamente a aspectos negativos que o próprio RA identifica, tal como, por exemplo, os **insuficientes níveis de incentivos nas ITI**; ou medidas para lidar cabalmente, na fase de projecto, com os efeitos ambientais eventualmente negativos dos novos regadios.