

Comentário do CNADS sobre o “Relatório de Factores Críticos da Avaliação Ambiental Estratégica” das propostas de Programas Operacionais, no âmbito do QREN (2007-2013) e Directiva Europeia 2001/42/CE

ENQUADRAMENTO

1. O Coordenador do Observatório do QCA III solicitou formalmente ao Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS) – of.º 404 de 10-07-06 – a apreciação do documento “**Factores Críticos da Avaliação Ambiental Estratégica**”, que constituirá a estrutura base da Avaliação Ambiental Estratégica dos Programas Operacionais do futuro ciclo de intervenções estruturais (QREN 2007-2013). Desta mesma AAE irá resultar um Relatório Ambiental a ser sujeito a consulta pública, conforme art.º 5.º da Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, definindo, igualmente, o presente documento os termos, momentos e entidades participantes ao longo do processo de elaboração do Relatório Ambiental.

Correspondendo a esta solicitação, e tendo em linha de conta o carácter pioneiro, que importa enaltecer, da iniciativa, o Conselho entendeu pronunciar-se, contribuindo construtivamente para o procedimento metodológico adoptado no quadro de uma Directiva cuja vigência se operou em 21 de Julho de 2004 (cfr. 13.º n.º.1 da Directiva) e cuja regulamentação interna tarda em ser adoptada. Aliás, o Conselho tem vindo repetidamente a recomendar que a Avaliação Ambiental Estratégica de Planos e Programas seja devidamente regulamentada na esfera interna nacional – v.g. “Comentários Prévios sobre A.I.A. de Planos e Programas” (25 de Junho de 2004); secções 2.3.1.2.3.2. e 3.2.1. da “Reflexão sobre Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça” (Setembro 2003), e secção 3. do “Parecer sobre Programa Nacional para as Alterações Climáticas, versão 2001” (Janeiro 2002).

O Relatório em apreço, que pretende cumprir os requisitos dos Termos de Referência e Metodologia para a Avaliação Ambiental Estratégica, foi encomendado ao Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente e da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, tendo sido elaborado em simultâneo com o processo de preparação do Quadro de Referência Estratégico Nacional /QREN (2007-2013), procura contribuir a dois níveis distintos:

“1. Influenciando a forma final dos Programas Operacionais, de modo a que estes possam privilegiar eixos e medidas que potenciem impactes ambientais positivos em alternativa a outros que se identifiquem como causadores de impactes ambientais negativos;

2. Definindo critérios ambientais para a selecção de actividade a financiar no âmbito de cada Programa Operacional, permitindo às equipas que trabalham na implementação dos diversos Programas, disporem de orientações que assegurem uma adequada integração ambiental.”

APRECIÇÃO GENÉRICA

2. Nestes termos, o Conselho considera que na proposta de estabelecimento de Factores Críticos, dos Factores Ambientais de Sustentabilidade e do Objecto da Avaliação (decorrente das cinco prioridades estratégicas

nacionais, previamente estabelecidas), se regista um particular enfoque na Estratégia de Lisboa como base da estruturação da Avaliação, merecendo igual relevo a Estratégia de Gotemburgo.

De facto, *Promover a Qualificação dos Portugueses* (na óptica do *crescimento económico e da competitividade*), *Promover o Crescimento Sustentado* (especialmente na visão da *competitividade* e sem referir o médio/longo prazo), a *Coesão Social* (sempre com a visão da oportunidade, do *nível de vida* e da *inclusão social* e da *produtividade*), *Assegurar a Qualificação do Território e das Cidades* (numa perspectiva das *conectividades*, do *sistema urbano* e da *correção das assimetrias*) e *Aumentar a Eficiência da Governação*, não contemplam, de modo explícito, aspectos determinantes como a **conservação dos recursos e a sustentabilidade do desenvolvimento** e, muito menos, **as questões do ambiente**.

O QREN é concretizado através de três Programas Operacionais temáticos e por sete Programas Operacionais Regionais cujas áreas de intervenção estrutural – desde as grandes infraestruturas do território até à estruturação urbana do país, passando pelos recursos físicos e naturais em grandes áreas territoriais – devem ser criticamente apreciados do ponto de vista do ambiente e da sustentabilidade. O CNADS preconiza que estes últimos aspectos sejam explicitamente incluídos na elaboração dos PO, obrigando-se, assim, a que os projectos a financiar contenham estes objectivos e os realizem. Assim, evitaria-se uma avaliação centrada, quase exclusivamente, na óptica da *competitividade*, no *crescimento económico*, e numa visão algo abstracta de *“dissociação do crescimento face aos recursos naturais”*, sem referir claramente os aspectos cruciais da recuperação e do “bom uso” dos recursos, bem como do ajustamento dos usos às “capacidades biofísicas do território”.

A avaliação do QREN ao não contemplar devidamente a EEDS/ Gotemburgo pode pôr em causa, a prazo, a sustentabilidade dos recursos naturais. Acontece que nem nas remissões à ENDS nem ao PNPOT são devidamente referenciados a *salvaguarda dos recursos naturais, terrestres e marinhos*.

Ao conferir os “Factores Ambientais de Sustentabilidade” com os **Domínios Ambientais** constantes da Directiva 2001/42/CE, reconhece-se serem, de facto, os “Factores Críticos” para a “Avaliação Ambiental Estratégica” dos “Planos Operacionais” do Quadro de Referência Estratégico Nacional:

- *Biodiversidade*
- *Fauna*
- *Flora*
- *População*
- *Saúde Humana*
- *Solo*
- *Água*
- *Atmosfera*
- *Factores Climáticos*
- *Bens Materiais*
- *Património Cultural*
- *Paisagem*

Nestes 12 Domínios Ambientais estão incluídas as Componentes Ambientais Naturais (Capítulo II, artº 6º a 16ª da Lei 11/87, de 7 de Abril), bem como as Componentes Ambientais Humanas (Capítulo III, artº 17º a 25ª da Lei 11/87 de 7 de Abril), que constituem, de facto, os Factores Críticos para alcançar a sustentabilidade.

A relação entre os *Domínios Ambientais* e os *Factores de Avaliação* seleccionados (vd. Quadro 4 do Relatório) revela discrepâncias metodológicas, difíceis de ultrapassar, o que pode afectar a avaliação propriamente dita, a efectuar numa fase próxima, distanciando-se do quadro previsto pela Directiva 2001/42/CE. Isto, na medida em que a dimensão ambiental da sustentabilidade é subestimada.

É, igualmente, com alguma apreensão que não se vislumbra a integração das medidas decorrentes do PNACE, do PNAC, do PNPT, dos Planos das Regiões Autónomas, com os Planos Operacionais e com os Planos:

Estratégicos Nacionais do Desenvolvimento Rural, Florestal Nacional, de Combate aos Fogos Florestais, da Água, numa visão integrada e integradora do território nacional, remetendo-se totalmente estes programas, ditos sectoriais, para a ENDS. Aliás, mesmo na vertente da coesão social e desenvolvimento humano a não consideração de instrumentos como, por exemplo, o Plano Nacional de Saúde e o futuro PNAAS, afecta o objectivo da Avaliação, bem como a interacção saúde pública e ambiente.

Seria, igual modo, de considerar que mais de 80% do território nacional constitui Zona Rural, dela dependendo em grande parte o sumidouro de carbono ou a sua emissão (fogos, e consumo de combustíveis e fertilizantes), a quantidade e qualidade da água, o risco de cheias, a diversidade biológica e a qualidade de vida dos próprios cidadãos.

Os riscos, cada vez mais agravados pela degradação ambiental e pelos erros de ordenamento, são referidos apenas nas secções relativas às Questões Estratégicas e aos Factores Ambientais de Sustentabilidade enquanto Qualificação Ambiental e Prevenção de Riscos e Riscos Naturais e Tecnológicos. No entanto, não se registam referências sobre a natureza destes, nem sobre a sua conexão com as prioridades estratégicas nacionais do QREN e dos Programas Operacionais.

Esta remissão para um plano demasiado abstracto, em que a natureza dos efeitos ambientais, das suas causas e da sua ligação aos objectivos estratégicos não é devidamente analisada, não permite aferir o real fundamento dos factores ambientais e de sustentabilidade identificados, nem sobretudo em que é que estes “factores”, enquanto grelha estruturante para a AAE, constituem uma melhoria face à simples consideração dos domínios ambientais previstos na Directiva.

Igualmente, a não explicitação na metodologia que vai ser utilizada para identificar e analisar os impactes das “*alternativas razoáveis*” nos termos da Directiva deveria ser suprida, com vista a uma melhor condução do futuro processo de debate público. Este é talvez um aspecto crucial para que uma AAE realize o seu valor acrescentado de permitir que, cedo no processo decisório, se possam escolher os caminhos que maximizem os impactes positivos dos programas e evitem os negativos. É, pois, importante explicitar a que nível na AAE e com que metodologia serão abordadas as alternativas, tendo presente que os impactes destas devem ser analisados de modo que permita a sua comparação directa com os impactes da alternativa seleccionada para implementar cada programa/eixo/medida.

QUESTÕES ESPECÍFICAS

3. Introdução.

§ 1º. - No Relatório em análise deveriam ser bem claros os **Requisitos dos Termos de Referência e Metodologia para Avaliação Ambiental Estratégica**, pelo menos tal como são referidos na Directiva 2001/42/CE, e toda a proposta deveria neles ser baseada.

§ 2º. - A filosofia de desenvolvimento do País, embora assente numa vertente não dependente dos recursos naturais, privilegiando as áreas da educação, do empreendedorismo e da inovação, pressupõe que estas se traduzam numa maior produtividade (sem indicar de quê, se do trabalho, dos factores naturais, do capital ou dos factores energéticos), competitividade, emprego e desenvolvimento sustentável. A dúvida reside se no conceito

de sustentabilidade usado está incluída a conservação dos recursos e a sua recuperação, o uso do território de acordo com as suas capacidades biofísicas e a manutenção da diversidade biológica.

Descrição do Objecto de avaliação (Pág. 8)

As 5 prioridades estratégicas nacionais, objecto de avaliação, ganhariam em coerência se tivessem a Estratégia de Gotemburgo/EEDS em consideração, dando o realce adequado ao desenvolvimento rural, à salvaguarda do recurso solo, à água, à biodiversidade, à paisagem, à qualidade do ar, ao ambiente urbano, à prevenção dos riscos, isto é, superando o privilégio que é dado ao nível de vida em detrimento da qualidade de vida e da conservação dos recursos, base do desenvolvimento futuro, enquanto objecto central de uma AAE.

Quadro de referência para a AAE (Pág. 10)

Enquanto instrumento nacional de aplicação da política de coesão o QREN carece de referência à Estratégia Temática para a Protecção do Solo (COM(2002) 179 Final de 16.04.2002 - Futura Directiva Quadro do Solo), os Indicadores Europeus de "Soil Sealing", a Convenção de Combate à Desertificação (decorre presentemente o Ano Mundial de Combate à Desertificação), ao Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação, à Directiva Quadro da Água, e a Lei da Água, isto é, o Quadro de Referência para AAE resume-se à Estratégia de Lisboa sem entrar equilibradamente, em linha de conta, também, com a Estratégia de Gotemburgo.

De resto, o cumprimento dos **Termos de Referência e Metodologia para Avaliação Ambiental Estratégica** de acordo com a Directiva Europeia 2001/42/CE, indicam de forma genérica e não hierarquizada, para as nossas condições biofísicas, quais são efectivamente os Factores Críticos.

Conviria dar o ênfase adequado àqueles que, no caso de Portugal – em processo de desertificação acelerada, com elevado risco de incêndios florestais, com graves situações de seca, com um considerável desordenamento urbano e rural – e enquanto um dos países europeus mais susceptíveis à alteração climática, mas que ainda apresenta grande diversidade biológica, assumissem maior prioridade no quadro de uma desejável sustentabilidade.

Seria também, de enfatizar as sinergias entre alguns destes processos de degradação ambiental, como é o caso dos impactes conjuntos das alterações climáticas e da fragmentação de habitat na perda acelerada de biodiversidade.

Objectivos Globais de Ambiente e Sustentabilidade (Pág. 11)

Mais uma vez são esquecidos os **Termos de Referência e Metodologia para Avaliação Ambiental Estratégica** de acordo com a Directiva Europeia 2001/42/CE, ficando-se em termos de objectivos muito gerais pelo mínimo, pelas Estratégias Europeia e Nacional para o Desenvolvimento Sustentável, pelo PNPT, pelo PNALE e pelo cumprimento das metas de Quioto.

Questões estratégicas dos Programas Operacionais (Pág. 13)

Em termos de estratégia ambiental queda-se o Relatório pelo Uso Eficiente e Valorização dos Recursos Naturais e pela Qualificação Ambiental e Prevenção dos Riscos, de entre os principais desígnios dos PO.

Muito embora todas as questões relevantes como *Biodiversidade, Fauna, Flora, População, Saúde Humana, Solo, Água, Atmosfera, Factores Climáticos, Bens Materiais, Património Cultural e Paisagem* acabem por ser incluídas no uso eficiente e valorização dos recursos naturais e na qualificação ambiental, aparecem neste passo demasiado diluídas e sem hierarquia, face a áreas como o urbanismo, competitividade, infraestruturas, empreendedorismo, entre outras.

Factores Ambientais e de Sustentabilidade (Pág. 14)

As áreas estratégicas de convergência reflectem, conceptualmente, a convergência entre a Estratégia de Lisboa e a de Gotemburgo. No entanto, seria desejável dar maior visibilidade aos Domínios Ambientais da Directiva, bem como efectuar também o cruzamento das Questões Estratégicas dos PO com estes Domínios Ambientais.

De facto, uma Avaliação Ambiental Estratégica implica, para cada PO regional e PO temático, que se analisem de forma integrada as questões relevantes (*Biodiversidade, Fauna, Flora, População, Saúde Humana, Solo, Água, Atmosfera, Factores Climáticos, Bens Materiais, Património Cultural e Paisagem*) de acordo com as características biofísicas dos espaços terrestres a marítimos, da aplicação das medidas mais importantes e caracterizadoras de cada PO.

Participação Pública (Pág. 17)

Dada a multiplicidade de planos e estratégias em debate público, e o número de momentos sequenciais de consulta a diversos níveis, afigura-se que os prazos são exíguos e de difícil cumprimento correndo-se sérios riscos de contributos pouco substanciais e incapazes de melhorar os conteúdos e procedimentos da AAE, isto é, afectando o próprio processo de participação.



De resto, este último poderá, também, ser afectado pelo facto de o QREN não ser apenas um instrumento concretizador das políticas inscritas (ENDS, PNACE, PNPOT, etc.), mas o embrião de um segundo sistema de planeamento, paralelo ao primeiro, o que implicaria a redundância dos processos participativos.

4. RECOMENDAÇÃO FINAL

O Conselho recomenda uma reformulação dos factores críticos da Avaliação Ambiental Estratégica , com vista a assegurar uma abordagem mais equilibrada das implicações dos Programas Operacionais do QREN nos Domínios Ambientais, dando expressão aos requisitos dos termos de referência e metodologia propostos na Directiva 2001/42/CE. Seria, nomeadamente, vantajoso submeter à avaliação o tratamento dos impactes das “alternativas razoáveis”, essencial no quadro previsto pela referida Directiva.

Conviria que nesta reformulação, por razões de coerência, o Anexo dedicado à “*Descrição sumária dos documentos de referência*”, , reflectisse o que é intrinsecamente estruturante e estratégico.

(Parecer aprovado em Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, de dia 21 de Setembro de 2006)

O Presidente

Mário Ruivo