



CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARECER SOBRE AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

CONTEXTO

1. Em 2007, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, que estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.ºs 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, e 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio. Em nome de uma maior coerência e racionalidade da ação pública, a elaboração e aprovação desses planos e programas deverão, a partir dessa data, tomar em consideração os requisitos ambientais resultantes do processo de avaliação ambiental estratégica (AAE).
2. Entretanto, a Comissão Europeia tem sujeitado vários dos seus programas a avaliações de impacte territorial (*TIA – Territorial Impact Assessment*) e a avaliações integradas de impactes (*IIA – Integrated Impact Assessment*). Durante o ciclo de programação comunitária 2014-20, com a inclusão, no Tratado de Lisboa, da coesão territorial como

componente explícita da Política de Coesão a par da coesão económica e social, é expectável que se venha a atribuir um relevo crescente a ambos os tipos de avaliação.

3. Nos últimos anos tem-se verificado uma maior aproximação entre metodologias de avaliação estratégica ambiental e metodologias de avaliação da política regional europeia, apesar de estes domínios terem tradições de avaliação distintas.
4. Tendo decorrido mais de cinco anos após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, é já possível fazer uma primeira avaliação da sua aplicação, nomeadamente em termos de incidência (tipos de planos e programas sujeitos a avaliação) e de resultados e efeitos obtidos.
5. Esta avaliação deve levar em conta a existência de outros instrumentos e metodologias de avaliação, de forma a promover complementaridades e sinergias e evitar redundâncias e recomendações contraditórias.
6. Qualquer avaliação deve ainda tomar em consideração a experiência e opinião das pessoas e entidades envolvidas nos processos em causa, isto é, as partes interessadas mais relevantes.
7. A partir deste conjunto de considerações, o CNADS deliberou elaborar um parecer sobre a experiência de avaliação ambiental estratégica (AAE) de planos e programas em Portugal, tendo como objetivo estabelecer um ponto de situação rigoroso e, a partir daí, apresentar um conjunto de

recomendações visando qualificar e tornar mais eficiente o exercício de AAE.

8. Assim, na reunião do CNADS de 22 de setembro de 2011 foi constituído um Grupo de Trabalho, coordenado pelos Conselheiros João Ferrão e Lia de Vasconcelos e que integra os Conselheiros António Abreu, Eugénio Sequeira, José Guerreiro, José Reis, Luísa Schmidt e Maria João Pereira e contou com a colaboração da Secretária Executiva, Maria Adília Lopes, da Doutoranda Vanda Carreira da FCT-UNL, da Mestranda Sandra Dias e da Dra. Liliana Leitão, que publicamente se agradece. O Grupo de Trabalho desenvolveu, entre 12 de junho e 25 de julho de 2012 um inquérito eletrónico a entidades (empresas, universidades, organizações não-governamentais) envolvidas na elaboração de AAE de planos e programas, a que se seguiu um conjunto de audições de personalidades de reconhecido mérito ou com responsabilidades administrativas nesta matéria. O CNADS agradece a todos os que participaram nas audições, contribuindo, com a sua experiência e saber, para a preparação do Parecer. O Relatório sobre as ações desenvolvidas foi apresentado, no decurso das várias etapas, ao plenário do CNADS, tendo sido objeto de análise e debate pelos membros do Conselho.
9. O presente Parecer levou em consideração a análise constante do Relatório em anexo.
10. O Parecer foi debatido e aprovado por unanimidade na 2ª Reunião Ordinária do CNADS em 2013, realizada a 16 de maio.



CONCLUSÕES

1. Embora com efeitos aquém do seu potencial, a aplicação da AAE em Portugal caracteriza-se por diversos aspetos positivos:
 - i) Introdução de preocupações ambientais nas tomadas de decisão em domínios pouco sensíveis a esse tipo de questões;
 - ii) Reforço da componente estratégica em planeamento;
 - iii) Divulgação de metodologias estruturadas de avaliação;
 - iv) Capacitação de determinados grupos profissionais, afirmação de saberes específicos e estímulo à operacionalização de conceitos de natureza abrangente, como o de sustentabilidade;
 - v) Enquadramento positivo para o desenvolvimento de projetos específicos;
 - vi) Alteração dos critérios de financiamento dos planos e programas;
 - vii) Aprendizagem organizacional com tradução em processos de decisão pública ao nível de planos, programas e mesmo políticas.

2. O desenvolvimento qualificado e eficiente de AAE de planos e programas confronta-se, no entanto, com diversos obstáculos:
 - i) **Cultura de avaliação.** Em Portugal, a AAE é um instrumento cuja aplicação é recente e se confronta com a inexistência generalizada de uma cultura de avaliação por parte quer da administração central e local quer dos decisores políticos. Neste contexto, a AAE de planos e programas tem constituído sobretudo uma resposta a uma imposição legal e não tanto um

instrumento estratégico de apoio à decisão e um fator de melhoria dos planos e programas.

- ii) **Visão estratégica nos exercícios de AAE.** O DL n.º 232/2007 não menciona o termo 'estratégica' e atribui uma exigência semelhante à AIA ao referir-se à avaliação dos eventuais efeitos significativos no ambiente. Esta situação e ainda a maior experiência de metodologias de AIA concorrem para que as AAE efetuadas correspondam, não raro, a uma espécie de AIA alargada, e explicam uma apetência pela aplicação de metodologias de impacte ambiental e pela apreciação técnica dos planos como projetos em detrimento de uma avaliação verdadeiramente estratégica. A ausência da aplicação do princípio da precaução tem impedido a identificação de efeitos de longo prazo, agravando as consequências da inexistência de avaliações realmente estratégicas. Também o facto de a AAE ocorrer muitas vezes num momento tardio contribui para desvirtuar a sua dimensão estratégica.
- iii) **Explicitação de alternativas.** A AAE de planos e programas deve considerar as diversas alternativas que se colocam para a prossecução dos seus objetivos, permitindo uma análise comparada das várias opções existentes. A não identificação dessas várias alternativas não permite informar plenamente as autoridades do plano ou programa, outras entidades relevantes e o público em geral acerca das diversas alternativas razoáveis, pelo que o processo de decisão fica artificialmente reduzido a um leque restrito de opções.
- iv) **Enquadramento estratégico e articulação multi-escalar entre diferentes AAE.** A ausência de um enquadramento estratégico de nível global impede uma visão integrada e multi-escalar que

permita que as AAE efetuadas a escalas mais baixas levem em consideração e beneficiem de AAE desenvolvidas a níveis superiores, prevalecendo uma dinâmica aditiva e desarticulada dos vários exercícios de avaliação efetuados, com custos de eficácia e eficiência elevados.

- v) **Articulação entre procedimentos de AAE e de planeamento/programação.** Os procedimentos de AAE muitas vezes não são ajustados com os procedimentos de elaboração dos planos e programas, o que explica a ocorrência de situações de redundância ou mesmo de conflito entre a equipa que elabora o plano e a equipa responsável pela AAE.

- vi) **Integração, na fase de implementação, entre a avaliação e controlo da AAE (via declaração ambiental) e a monitorização e avaliação do plano (via REOT).** Existem atualmente dois procedimentos de monitorização¹ (acompanhamento) distintos e não raro apoiados em indicadores diferentes: o procedimento de avaliação e controlo da AAE (monitorização e seguimento das diretrizes e recomendações constantes da declaração ambiental) e o procedimento de monitorização e avaliação do plano ou programa (monitorização da implementação das propostas do plano via REOT), que não coincidem no tempo e têm conteúdos não sobreponíveis.

- vii) **Articulação entre diferentes instrumentos de avaliação.** Verifica-se uma excessiva redundância entre distintos tipos de avaliação, o que torna os exercícios de avaliação injustificadamente complexos e não contribui para a sua credibilização.

¹ Acentua-se que o termo monitorização é usado no sentido de acompanhamento, que lhe vem sendo comumente atribuído e não no sentido científico e técnico tradicional

- viii) **Competências e capacidades.** Tanto as entidades responsáveis pelo plano ou programa sujeito a AAE como as equipas responsáveis pela avaliação nem sempre dispõem das competências e capacidades requeridas. Situação agravada pela dificuldade de diálogo entre comunidades profissionais especializadas em domínios e metodologias particulares de avaliação.
- ix) **Infraestruturas de informação.** Existe uma efetiva carência de infraestruturas de informação indispensáveis ao desenvolvimento de práticas regulares de monitorização e avaliação, assim como uma insatisfatória divulgação dos resultados e recomendações, dada a não disponibilização sistemática das Declarações Ambientais e a inexistência de um arquivo idêntico ao que existe para os EIA.
- x) **Riscos associados à concentração numa mesma entidade de distintos papéis.** A coincidência entre a entidade responsável pelo plano ou programa e a entidade que escolhe e financia a equipa responsável pela AAE desse plano ou programa facilita a ocorrência de situações de menor autonomia e independência, com eventual tradução no tipo de recomendações apresentadas.
- xi) **Clarificação insuficiente de repartição de atribuição e competências.** A insuficiente clareza, ou mesmo inadequação, da repartição de competências e responsabilidades entre as diversas partes envolvidas dificultam uma gestão eficiente e uma governança adequada do processo de avaliação.
- xii) **Participação pública.** O recurso ainda pontual a metodologias mais proactivas e inclusivas de participação da sociedade civil no

processo de decisão não permite que esta alcance o valor reforçado que deve possuir.

- xiii) **Incorporação das recomendações nos processos de planeamento / programação.** A incorporação dos resultados e das recomendações das avaliações e dos processos de consulta nos processos de planeamento e programação é insuficiente.
- xiv) **Condições para que a Agência Portuguesa de Ambiente (APA) funcione como autoridade nacional nesta matéria.** Para desempenhar adequadamente o seu papel de gestão estratégica dos processos de AAE, a APA carece das condições necessárias, nomeadamente humanas, financeiras e institucionais.

RECOMENDAÇÕES

Das conclusões anteriores é possível deduzir um conjunto de recomendações visando aumentar a qualidade e a eficiência da AAE de planos e programas. As recomendações que se seguem levam em consideração essas conclusões e assentam na convicção de que o período de forte contenção da despesa pública que se fará sentir nos próximos anos em Portugal deve ser visto não como um fator favorável a uma maior desregulação ambiental, mas antes como um estímulo para que as entidades da administração competentes animem proactivamente práticas de boa despesa pública através de avaliações qualificadas, participadas e eficientes.

O CNADS apresenta, assim, dez recomendações prioritárias:

- i) **Clarificação do universo de aplicação da AAE.** Esclarecer, não necessariamente em sede legal, o universo de aplicação da AAE: instrumentos (planos, programas e mesmo políticas) de natureza

estratégica e, em casos justificados, aspetos estratégicos de instrumentos de natureza globalmente não estratégica (PP e PU², por exemplo). Planos demasiado regulamentares e /ou planos que, na verdade, são projetos não se coadunam com avaliações de natureza estratégica, devendo ser alvo de AIA e não de AAE. Deverá ser publicitada pela APA, em consonância com os diversos ministérios competentes, uma lista do tipo de planos e programas sujeitos obrigatoriamente a AAE, de modo a reforçar o seu carácter vinculativo e evitar que a AAE seja realizada tardiamente.

- ii) **Flexibilização metodológica.** Dada a natureza necessariamente seletiva da AAE, clarificar os tipos de impacte e de domínios relevantes e pertinentes para diferentes tipos de planos e programas. É pertinente estudar e ponderar a possibilidade de introduzir uma maior diferenciação metodológica na AAE de planos e programas ambientais, de instrumentos de gestão territorial e de planos e programas setoriais, na medida em que as preocupações ambientais, pela natureza destes diversos instrumentos em causa, têm em cada um expressão desigual. Esta diferenciação requer um trabalho conjunto, envolvendo as tutelas competentes e as partes interessadas e conduzindo à elaboração de guias “setoriais”, que complementem o Guia genérico já produzido pela APA.

- iii) **Coerência legislativa.** Garantir uma melhor articulação entre a legislação em vigor sobre avaliação, planeamento e licenciamento, evitando sobreposições, contradições ou nexos não esclarecidos, num contexto global de maior simplificação, transparência e segurança legislativa, tarefa que poderá requerer a constituição de um grupo de missão específico.

² Planos de Pormenor e Planos de Urbanização

- iv) **Infraestruturas de informação.** Desenvolver infraestruturas de informação estruturadas e multi-escalares (nacional, regional ou local) com dados disponíveis e comparáveis, indicadores padronizados e metodologias apropriadas que permitam práticas regulares de monitorização e avaliação. Neste domínio, é particularmente importante garantir uma maior coordenação e mesmo integração entre sistemas de informação hoje existentes na APA, na DGT e nas autarquias. O exemplo, referido no Ponto 2.vi) deste Parecer, de desarticulação entre o reporte da avaliação e controlo da AAE, efetuado junto da APA com base na declaração ambiental, e o reporte da execução do plano, feito (ou que deveria ser feito) junto da DGT através dos REOT, poderia ser ultrapassado caso os indicadores de controlo da AAE correspondessem a um subgrupo dos indicadores de monitorização do plano, evitando redundâncias e garantindo legibilidade e simplificação. O Observatório do Ordenamento do Território poderá desenvolver um papel essencial no processo de coordenação e integração de sistemas de informação e indicadores.
- v) **Capacitação individual e institucional.** Desenvolver programas coerentes de formação dos técnicos e decisores das várias entidades (públicas e privadas) envolvidas na prática de AAE, para garantir a sua capacitação e motivação na aplicação das melhores práticas de avaliação num quadro institucional e legal tão complexo como o atual. No que se refere às entidades públicas, poderá recorrer-se aos apoios à capacitação da administração que irão ser disponibilizados durante o período de programação comunitária 2014-20. À APA cabe um papel essencial como promotor e estimulador de processos de capacitação individual e institucional mas também como

entidade certificadora das empresas e outras organizações que realizam estudos de AAE.

- vi) **Governança.** Seria de considerar a criação de uma comissão interministerial (ou de um mecanismo equivalente) de composição variável (bolsa de técnicos dos diversos ministérios) responsável pela articulação entre as recomendações dos estudos de AAE e os processos de decisão política, pela divulgação pública dos resultados das várias AAE e pelo controlo de qualidade, ainda que informal, estimulando práticas de qualificação técnica e a melhoria dos níveis de exigência. Esta entidade poderia ser dotada de um conselho consultivo constituído por personalidades/especialistas de reconhecida competência provenientes de universidades, ONG, empresas e outras entidades apropriadas. Caberá ao MAMAOT desencadear um processo de consulta e negociação que permita avaliar a vantagem e oportunidade de constituir um tal mecanismo, bem como definir a missão e as condições de funcionamento.
- vii) **Participação dos cidadãos.** Incluir os cidadãos e as organizações da sociedade civil no processo de decisão com uma participação qualitativa e quantitativamente mais significativa, baseada na disponibilização de informação, no esclarecimento das alternativas rejeitadas e na organização de ações que permitam ultrapassar o grau de abstração e erudição presente na AAE de planos e programas, de forma a facilitar a sua compreensão pelo público afetado. Paralelamente, é fundamental levar em consideração os resultados da participação pública e prestar contas quanto à aceitação ou rejeição dos contributos recebidos nesse âmbito. Neste contexto, seria oportuna a elaboração de um guia de boas práticas de participação em processos de AAE para diferentes tipos de planos e programas.

- viii) **Coordenação entre os serviços da administração pública envolvidos numa mesma AAE.** Introduzir no âmbito das reuniões dos planos ou programas, pelo menos no início (discussão da definição de âmbito) e no final (discussão da declaração ambiental) de cada AAE, uma ‘conferência de serviços’ de debate envolvendo as várias entidades da administração relevantes, para garantir uma avaliação mais ampla dos efeitos ambientais em causa. A APA é, no entender do CNADS, a entidade vocacionada para organizar e moderar essas mesas de debate, que poderão envolver as ERAE (Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas) e outras entidades que sejam parte interessada no plano ou programa.
- ix) **Independência dos processos de avaliação.** Garantir que a contratação da AAE é realizada pela autoridade nacional competente e não pela entidade responsável pela elaboração do plano ou programa. Esta solução contribuiria para evitar os atuais riscos resultantes do facto de a entidade responsável pelo plano ou programa escolher a equipa que irá efetuar a AAE desse plano ou programa.
- x) **Consolidação do papel da autoridade nacional em matéria de AAE.** A entidade nacional responsável pela aplicação do regime de AAE deverá dispor das condições institucionais e logísticas necessárias ao adequado cumprimento da sua missão, numa perspetiva de diálogo e interação, que contribua para formas de governança eficientes.



Mais do que uma avaliação, a AAE é um processo de aprendizagem e de transformação da cultura organizacional com um grande potencial estratégico para influenciar decisões e políticas públicas tirando vantagem do conhecimento existente na sociedade. Em tempos de crise, este é sem dúvida um recurso a potenciar.

*Aprovado por unanimidade na 2ª Reunião Ordinária
do CNADS em 2013, realizada a 16 de maio*

O Presidente

Mário Ruivo