

Casos de Sucesso em Avaliação de Impacte Ambiental

Júlio de Jesus¹ e Miguel Coutinho²

Palavras-Chave: Avaliação de Impacte Ambiental; Casos de sucesso; Portugal

Resumo:

A demonstração das vantagens da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), nomeadamente através da disponibilização pública de casos concretos de sucesso, é um aspecto importante da sensibilização dos vários actores envolvidos na AIA, bem como na formação e no ensino da AIA. Constata-se que não existem em Portugal colectâneas de casos de estudo que ilustrem o sucesso da AIA. A presente comunicação tem como objectivo descrever uma iniciativa de recolha de casos de estudo, apresentar os casos recebidos e discutir os critérios de “sucesso” em AIA. Finalmente propõe-se que a Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes (APAI) mantenha em aberto a recepção de casos de estudo e proceda à sua divulgação através da Internet.

1. Introdução

A AIA é um importante instrumento da política de ambiente e da transparência dos processos de decisão. É frequente ouvirem-se críticas à AIA, pelos atrasos que provoca nos projectos de desenvolvimento e pela burocracia que gera. No entanto, são muito raras (ou inexistentes) as referências às vantagens da AIA e aos casos concretos de sucesso. A disponibilização de uma colecção de casos de estudo que possam ser considerados como casos de sucesso em AIA pode constituir uma ferramenta interessante para a sensibilização dos vários actores envolvidos na AIA, para a formação e para o ensino da AIA.

Tomou-se, assim, a iniciativa de preparar uma colectânea de “casos de sucesso em AIA”, para a qual foram solicitadas contribuições aos membros da APAI, às Autoridades de AIA, a promotores e a empresas de consultoria, entre outras entidades. O objectivo da presente comunicação é apresentar os resultados desta iniciativa e lançar o debate sobre os critérios que qualificam casos concretos como “casos de sucesso em AIA”.

Nesta comunicação discute-se a definição de “sucesso” em AIA, descreve-se a metodologia utilizada, apresentam-se os casos recebidos e as conclusões sobre esta iniciativa.

Expressa-se o agradecimento a todos os colegas que contribuíram com o envio de casos (mencionados na última coluna do Quadro 1).

2. Metodologia

A iniciativa traduziu-se num apelo, enviado por correio electrónico em Fevereiro de 2008, aos membros da APAI, individuais e colectivos, às Autoridades de AIA e a outras entidades, para a submissão de casos de sucesso. A definição de “sucesso” adoptada baseou-se na verificação de um ou mais dos seguintes critérios:

- a) a AIA contribuiu para a poupança de recursos na preparação e licenciamento de projectos;

¹ ECOSSISTEMA, Lda., julio.jesus@ecosistema-lda.pt

² IDAD – Instituto do Ambiente e Desenvolvimento, miguel.coutinho@ua.pt

- b) a AIA contribuiu para a prevenção de potenciais conflitos;
- c) a AIA evitou que um projecto desnecessário ou com impactes negativos significativos fosse realizado;
- d) a AIA contribuiu para a adopção de uma solução alternativa claramente superior a outras soluções inicialmente preferidas;
- e) a AIA conjugou vantagens para o projecto/promotor e, em simultâneo, para o ambiente/sociedade.

Nesse apelo ao envio de casos, foi estabelecida uma ficha que continha os seguintes campos:

1. Identificação do caso (Projecto, Promotor, Responsável pelo Estudo de Impacte Ambiental - EIA, Localização);
2. Historial resumido, incluindo cronologia
3. Razões para constituir um caso de sucesso
4. Autores da Ficha
5. Referências

3. Casos de estudo recebidos

Foram recebidos, até à data de elaboração da presente comunicação, nove casos de estudo. No Quadro 1 identificam-se estes casos, com os seus principais dados – designação, proponente, localização, fase da AIA, responsável pelo EIA, período de AIA – e a indicação do responsável pela elaboração da ficha. Os casos estão ordenados pela localização geográfica (Continente, Açores, Madeira) e, no Continente, de norte para sul. Na Figura 1 apresenta-se um mapa com a localização dos casos.

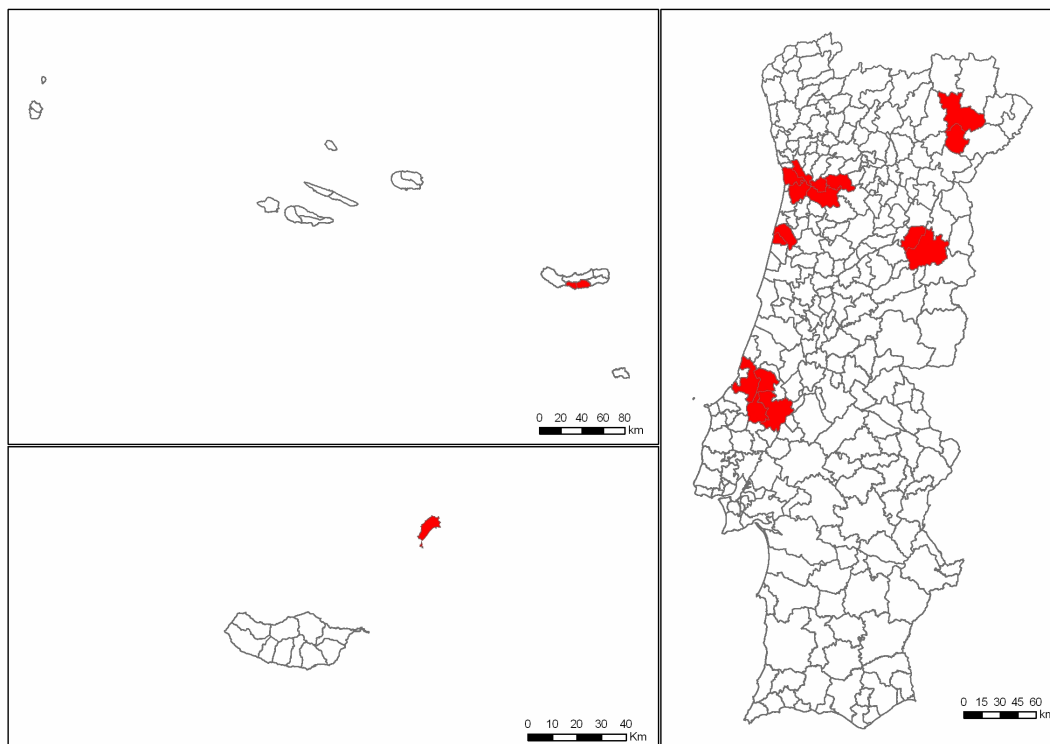


Figura 1 – Localização dos concelhos abrangidos pelos casos de estudo.

Quadro 1 – Identificação dos casos recebidos

| N.º | Designação | Proponente | Localização (concelhos) | Fase | Responsável pelo EIA | Período de AIA | Responsável pela elaboração da ficha |
|-----|---|---|--|--|-------------------------------|--|--|
| 1 | Parques Eólicos da Serra de Bornes – Bornes I e II | Parque Eólico da Serra de Bornes, Lda. | Alfândega da Fé e Macedo de Cavaleiros | Projecto | PROCESL, Lda. | AIA: 2005-2006 Aprovação da solução da linha: 2007 | Cecília Almeida (APA) |
| 2 | Captação no Rio Paiva e Adução até à ETA de Lever | Águas do Douro e Paiva | Arouca, Castelo de Paiva, Cinfães, Gondomar, Santa Maria da Feira, Vila Nova de Gaia | Estudo Prévio, Definição do Âmbito | IDAD | AIA: 2002 PDA: 2002/2003 Desistência do projecto: 2004 | Miguel Coutinho (IDAD) |
| 3 | Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro – Plataforma Multimodal de Cacia, Ramal Ferroviário de Acesso ao Porto de Aveiro e Feixes Ferroviários | REFER, EPE | Aveiro e Ílhavo | Projecto | Trifólio, Lda. | AIA (1º procedimento, encerrado):2003 AIA: 2005 | Maria Olinda Saraiva da Costa (ICNB) |
| 4 | Parque Eólico da Cabeça Alta/Parque Eólico de Videmonte | Gamesa Energia Portugal, S.A. | Celorico da Beira e Guarda | Definição do Âmbito, Estudo Prévio | Ecosystema, Lda. | PDA: 2001 AIA: 2003/2004 RECAPE: 2004/2005 | Júlio de Jesus (Ecosystema, Lda.) |
| 5 | Explorações de Pedra de Calçada à Portuguesa de Laje do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros | Associação de Exploradores de Calçada à Portuguesa | Alcobaça, Porto de Mós e Santarém | Projecto (Plano de Lavra) | ICAT | AIA: 2006-2007 | Madalena Coutinho (Atkins) e José Guerreiro (ICAT) |
| 6 | Ampliação da Pedreira da Portela da Salgueira | Mármore Vigário, Lda. | Porto de Mós e Rio Maior | Projecto | TTerra, Lda. / Consmaga, Lda. | PDA: 2005 AIA: 2006/2007 | Carlos Alberto Cupeto (TTerra), Fernando Real, Pedro Carvalho, João Carlos Sousa (Consmaga), Helena Abelha, Maria João Figueiredo, Maria Antónia Figueiredo e Sónia Silva (TTerra) |
| 7 | Tróiaresort | Sonae Turismo | Grândola | Definição do Âmbito, Projecto (Marina e novo cais dos ferries) | IMAR | PDA: 1999 AIA: 2002 | João Joanaz de Melo (FCT-UNL) e Francisco Andrade (Univ. de Lisboa) |
| 8 | Variante à Estrada Regional 1-1ª Água de Pau/Água de Alto/Vila Franca do Campo | Direcção Regional das Obras Públicas e Transportes Terrestres | Lagoa e Vila Franca do Campo (S. Miguel), R. A. Açores | Estudo Prévio | Ecosystema, Lda. | AIA: 2002-2003 RECAPE: 2008 | Carlos Ernesto Faria (DRA Açores) |
| 9 | Construção de um Teleférico e Recuperação do Património Cultural no Ilhéu da Cal | Sociedade do Desenvolvimento do Porto Santo | Porto Santo, R. A. Madeira | Projecto | DHV-FBO, S.A. | AIA: 2006 | Sofia de Castro da Silva e Maria Teixeira Gomes (DRA Madeira) |

APA – Agência Portuguesa do Ambiente; DRA – Direcção Regional do Ambiente; ETA – Estação de Tratamento de Águas; ICNB – Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade; PDA – Proposta de Definição do Âmbito do EIA; R. A. – Região Autónoma; RECAPE – Relatório de Conformidade Ambiental do Projecto de Execução

De referir que os casos de estudo em análise foram apresentados ou pelas autoridades de AIA responsáveis pela sua avaliação ou pelas empresas que os elaboraram. Não existe nenhum caso de estudo que tenha sido apresentado pelo próprio proponente. Apresenta-se de seguida uma breve descrição dos casos de estudo. Os casos de estudo recebidos serão disponibilizados no sítio da APAI (www.apai.org.pt).

O EIA do projecto dos **Parques Eólicos da Serra de Bornes – Bornes I e II** apresentava um traçado de linha aérea de interligação à rede, a 60 kV, com uma extensão de cerca de 36 km, ligando a uma subestação em Mogadouro. Esta linha atravessava áreas classificadas como Zona de Protecção Especial (ZPE) e como Sítio de Importância Comunitária (SIC) (“Rios Sabor e Maçã”). O ponto de ligação tinha sido atribuído pela Direcção-Geral de Energia e Geologia. Já durante o processo de AIA foi estudada uma alternativa de traçado da linha que ainda atravessava a ZPE, embora em menor extensão. Face aos impactes da linha na avifauna, em qualquer dos traçados propostos, foi emitida uma Declaração de Impacte Ambiental (DIA) favorável ao projecto, condicionada ao estudo de um traçado que evitasse o atravessamento da ZPE e considerasse a ligação à futura subestação de Olmos em Macedo de Cavaleiros. Posteriormente, o proponente apresentou uma solução de ligação à Subestação de Olmos, que evitava o atravessamento de áreas classificadas e tinha uma extensão de 8,680 km.

A empresa Águas do Douro e Paiva iniciou em 1998 os estudos para a **captação de água no rio Paiva**, para abastecimento à Área Metropolitana do Porto, incluindo um sistema de adução até à ETA de Lever. Todas as alternativas possíveis para a construção de barragens, indispensáveis à captação, se localizavam no SIC “Rio Paiva”. Este facto e a “ausência de demonstração da inviabilidade de outras soluções” fundamentou a desconformidade do EIA apresentado. Uma PDA apresentada subsequentemente teve como resultado a insistência na justificação do projecto. Esta posição levou o promotor a regressar à estaca zero do processo de decisão, desenvolvendo novos estudos e tendo sido encontrado um modelo alternativo de abastecimento, conjugando um conjunto de ligações ao sistema do rio Cávado, novas captações no rio Sousa e o aproveitamento de uma pequena captação no rio Paiva, já existente, com ligação a Lever. Esta nova abordagem ligou dois sistemas autónomos (Douro e Cávado) e interligou, no sistema Douro, os subsistemas de Lever e de Vale do Sousa.

O projecto da **Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro** previa um traçado, paralelo ao IP 5, a uma distância de 6 m do Interceptor Geral do Sistema de Águas Residuais da Ria de Aveiro gerido pela SIMRIA. Essa solução foi considerada inaceitável pela SIMRIA que impôs uma distância de 25 m como a necessária para assegurar a integridade do interceptor. A REFER desenvolveu uma solução a 25 m, tendo concluído que esta solução apresentava mais impactes nos habitats e na ZPE da Ria de Aveiro. Foi então desenvolvida uma nova solução, em viaduto, a 7,5 m do interceptor e que tinha a vantagem acrescida de evitar acessos temporários de obra em zonas de sapal e de salina. Este processo foi sendo acompanhado pelo ICNB. A nova solução foi sujeita a um segundo procedimento de AIA que terminou com a emissão de uma DIA favorável condicionada.

A localização pretendida para o **Parque Eólico da Cabeça Alta**, na Serra da Estrela, fazia antever um potencial conflito com a prática de parapente localizada em Linhares da Beira, onde existe um importante festival nacional e uma escola da modalidade. Por este motivo, foi decidido promover uma PDA com consulta pública. Os resultados obtidos com este procedimento evidenciaram a dimensão do conflito, mas forçaram o Instituto Nacional do Desporto a definir regras gerais de segurança para os locais de prática de parapente – então inexistentes. Essas regras impunham uma distância mínima de 3 km “às rampas de lançamento ou locais de aterragem dos parapentistas e restantes praticantes de voo livre”. O projecto, entretanto redenominado **Parque Eólico de Videmonte**, foi realocado a mais de 3 km dos locais de prática de parapente e foi sujeito a AIA sem que se registasse qualquer contestação na consulta pública ou restrições significativas por parte de quaisquer entidades.

A necessidade de sujeitar a AIA e de assegurar o cumprimento da legislação ambiental das **pedreiras de calçada à portuguesa e de laje do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros** determinou a elaboração do Despacho Conjunto n.º 106/2004, de 27 de Fevereiro, que permitia a elaboração de um EIA único para as várias pedreiras e que equipara o EIA aos Planos Ambientais e de Recuperação Paisagística exigidos na legislação sobre pedreiras. O EIA realizado incidiu sobre 259 pedreiras, das quais 10 correspondiam a novas explorações. A realização deste EIA conjunto permitiu uma abordagem integrada da mancha de exploração e da sua inserção no Parque Natural e influenciou a concepção do seu novo plano de ordenamento. Esta solução foi a única viável para assegurar o cumprimento dos regimes jurídicos de AIA e da exploração de pedreiras, evitando o encerramento das pedreiras com consequências negativas muito importantes.

Também localizado no Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros, o caso de estudo da **Ampliação da Pedreira da Portela da Salgadeira** representa um exemplo de uma abordagem inovadora do ponto de vista do método de lavra. Esta pedreira de calcário bege claro estava em risco de cessar a sua actividade no prazo de um ano a ano e meio, por impossibilidade de ampliação dado localizar-se numa Zona de Paisagem Protegida onde é proibida a exploração de inertes. Os estudos realizados permitiram considerar a lavra da pedreira em subterrâneo, método pouco divulgado e utilizado em Portugal. A opção pela lavra subterrânea, que também permite reduzir os impactes provocados pelos escombros produzidos, permitiu a viabilização da exploração e constituir um exemplo técnico e ambientalmente sustentável que já despertou o interesse de outros exploradores para o desenvolvimento de projectos idênticos.

O caso de estudo do **Troiareort** contém uma descrição dos estudos ambientais realizados após a aquisição pela SONAE Turismo do complexo turístico da península de Tróia, desenvolvido pela Torralta desde a década de 60 do século passado. Alguns destes estudos apresentam características inovadoras: um estudo global do empreendimento (“Estudo estratégico”), um procedimento de definição do âmbito dos estudos ambientais antes da consagração da PDA no regime jurídico da AIA, a disponibilização *on-line* de todo o EIA da Marina e do novo cais dos ferries. O conjunto dos estudos permitiu uma integração do ambiente na concepção e no desenvolvimento do projecto. Independentemente das características inovadoras, trata-se mais de um caso de estudo de boas práticas e de inovações no contexto nacional do que propriamente de um “caso de sucesso” de acordo com os critérios adoptados. No entanto, admite-se que se possa enquadrar no critério e): “a AIA conjugou vantagens para o projecto/promotor e, em simultâneo, para o ambiente/sociedade”.

O Estudo Prévio da **Variante à Estrada Regional 1-1.ª Água de Pau/Água de Alto/Vila Franca do Campo** apenas analisou uma solução, correspondente à solução base que fazia parte do processo de concurso público para a Concessão SCUT de S. Miguel, no qual este lançamento se integrava. No decurso do processo de AIA foram identificados impactes significativos da única solução analisada. Registou-se uma importante participação pública que contribuiu para identificar e avaliar o significado desses impactes. A Comissão de Avaliação (CA) propôs uma alteração significativa do traçado, que evitava esses impactes, e que foi acolhida na DIA favorável condicionada. Posteriormente, o vencedor do concurso da Concessão SCUT apresentou o RECAPE de um projecto acolhendo a alteração de traçado.

O projecto do **Teleférico e de recuperação do Património Cultural no Ilhéu da Cal** previa a construção de um teleférico entre a Ponta da Calheta e o ilhéu, com uma capacidade de transporte de 100 passageiros por hora, bem como das respectivas estações de embraque de passageiros, a construção de trilhos e observatórios e a recuperação de património cultural no ilhéu (veredas, galeria de exploração de calcário, dois conjuntos de casas). O ilhéu, actualmente sem qualquer ocupação humana, integra o SIC “Ilhéus de Porto Santo”. O procedimento de AIA, incluindo a apreciação da CA, os pareceres das entidades públicas e os

resultados da consulta pública, evidenciou a vulnerabilidade do local e a sua insustentabilidade ambiental, conduzindo à emissão de uma DIA desfavorável.

Registe-se a elevada proporção de casos que envolveram definição do âmbito: quatro em nove, bastante superior à média nacional.

No quadro seguinte resumem-se os motivos pelos quais os casos de estudo recebidos se podem considerar como “casos de sucesso em AIA”.

Quadro 2 – Critérios para qualificação como um “caso de sucesso em AIA”

| Critérios para qualificação como um “caso de sucesso em AIA” | Casos de estudo | | | | | | | | |
|---|-----------------|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| a) a AIA contribuiu para a poupança de recursos na preparação e licenciamento de projectos | | | | X | X | | | | |
| b) a AIA contribuiu para a prevenção de potenciais conflitos | | | | X | | | | X | |
| c) a AIA evitou que um projecto desnecessário ou com impactes negativos significativos fosse realizado | | | | | | | | | X |
| d) a AIA contribuiu para a adopção de uma solução alternativa claramente superior a outras soluções inicialmente preferidas | X | X | X | X | | X | | X | |
| e) a AIA conjugou vantagens para o projecto/promotor e, em simultâneo, para o ambiente/sociedade | X | X | | | X | X | X | | |

Casos de estudo: 1 – Parques Eólicos da Serra de Bornes, 2 – Captação no Rio Paiva, 3 – Acesso Ferroviário ao Porto de Aveiro, 4 – Parque Eólico de Videmonte, 5 – Explorações de Pedra de Calçada à Portuguesa, 6 – Ampliação da Pedreira da Portela da Salgueira, 7 – Troiaresort, 8 – Variante Estrada Regional Água de Pau/Água de Alto/V. F. Campo, 9 – Teleférico do Ilhéu da Cal.

Verifica-se que dois terços dos casos de sucesso apresentados implicaram o estudo de novas soluções alternativas que assegurassem a viabilidade ambiental do projecto e a consequente emissão de DIA favorável condicionada. Nalguns casos, essa alternativa permitiu evitar conflitos importantes e/ou conjugar vantagens para o promotor. Esta faceta do processo de AIA pode ser interpretada de dois modos contraditórios:

- por um lado, pode salientar-se a imaturidade do processo decisório anterior à AIA, o qual não considerou todas as alternativas viáveis existentes. Dá-se assim ênfase à história do processo de selecção de alternativas, lembrando o papel que a Avaliação Ambiental Estratégica pode ter na geração de alternativas;

- por outro lado, é igualmente defensável que a geração de novas alternativas é parte integrante do próprio processo de AIA apesar dos custos e “traumas” processuais provocados pelo aparecimento de novas alternativas durante o processo de AIA.

O caso do EIA das explorações de pedra de calçada à portuguesa (5) representa um exemplo significativo de poupança de recursos dos promotores e da Administração, com vantagens para o ambiente. O caso do Parque Eólico de Videmonte (4) evidencia o papel da definição do âmbito na procura de soluções alternativas viáveis, ao forçar a Administração a definir regras gerais (neste caso, para a distância de segurança dos aerogeradores aos locais de prática de parapente), poupando a realização de um procedimento de AIA que iria ter sempre uma DIA desfavorável.

O caso 9 levanta a questão, pertinente, de considerar um caso que teve uma DIA desfavorável como um “caso de sucesso”. Por um lado, se a AIA foi o único instrumento que evitou a concretização de um projecto com impactes negativos significativos, então um “chumbo” pode ser visto como um sucesso do sistema de AIA e uma prova de que funciona e cumpre os seus objectivos. Por outro, é preciso salvaguardar que nem todos os “chumbos”, seja pela via da desconformidade ou da DIA desfavorável, representam “um sucesso da AIA”.

Finalmente, uma nota a propósito do caso 7. Nem todos os casos que se traduziram em inovações processuais, que contribuíram para a optimização ambiental de projectos, que garantiram elevados níveis de protecção ambiental no terreno, através da identificação precoce e do estudo atempado de problemas (citando a ficha deste caso) são “casos de sucesso”, de acordo com os critérios assumidos. Este e outros casos poderão, naturalmente, ser exemplos inovadores e de boas práticas; por esses motivos, serão também merecedores de divulgação.

4. Conclusões

A recolha e disponibilização de casos de estudo que ilustrem histórias de sucesso em AIA é importante na sensibilização dos vários actores envolvidos para as vantagens da AIA, bem como por constituir uma base de dados facilmente acessível para acções de formação ou actividades de ensino de AIA.

Os critérios para qualificação de casos concretos como “casos de sucesso em AIA” são, naturalmente, discutíveis e espera-se que a presente comunicação possa contribuir para esse debate. Em particular, levantam-se questões como:

- a inovação ou as boas práticas são ou não suficientes para a qualificação como “um caso de sucesso”?
- como se pode medir a influência da AIA na optimização ambiental e social de um projecto?
- pode classificar-se uma DIA desfavorável como um “caso de sucesso”?

Independentemente da classificação como “casos de sucesso” ou como casos de inovação ou de “boas práticas”, considera-se importante o prosseguimento da recolha e da disponibilização de casos de estudo em AIA, pelo que se propõe que a APAI mantenha em aberto a recepção de fichas com casos de estudo e proceda à sua divulgação na Internet.

Adicionalmente, é importante reflectir com base nos casos de sucesso qual o contributo que os profissionais envolvidos na AIA, consultores, promotores ou membros das CA, podem ter na adopção de decisões mais sustentáveis (Weaver *et al.*, 2008). A prática atarefada do quotidiano, aliada às restrições processuais e financeiras pode levar a que a AIA não seja mais do que mais um procedimento administrativo. Tal como demonstrado pelos casos de sucesso, a AIA é uma oportunidade para melhorar e/ou inverter os processos de tomada de decisão na busca das soluções mais sustentáveis.

Referência

Weaver A., J. Pope, A. Morrison-Saunders e P. Lochner: Contributing to sustainability as an environmental impact assessment practitioner, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 26(2), 91-98, 2008.