

PROJECTO DE EPISÓDIOS DE CONFLITO E CIDADANIA AMBIENTAL

Coordenação:
José Luis Garcia

Novembro de 1998



EQUIPA DE INVESTIGAÇÃO

Constituição da Base de Dados dos processos instruídos entre Junho 1990 e Julho 1997

Investigadores:

Filipa Subtil
Marisa Pott

Concepção informática:

Filipe Silva

Auxiliares de Investigação (recolha de dados):

Clarisse Almeida
Filipa Lourenço
Filomena Gerardo
Inês Amaro
Olga Lopes

Agradecemos a disponibilidade e amabilidade manifestada pela equipa do Gabinete de Consulta Pública do IPAMB na pessoa da Eng.^a Ivone Martins.

Agradecemos também o apoio da Inês Ferreira do OBSERVA na digitalização dos dados.

*A AIA em Portugal
Análise dos processos instruídos entre Junho de 1990 e Julho de 1997*

Relatório de investigação:

Filipa Subtil
José Luís Garcia
Marisa Pott

Análise dos dados:

Alcinda Barata
Julieta Silva
Eunice Ruth Monsaraz
Susana Conceição

Construção de quadros e gráficos:

Pedro Alcântara

Agradecemos aos colegas e amigos Ana Cristina Ferreira e Pedro Barata o apoio prestado.

IMPACTE AMBIENTAL, CONTINGÊNCIA E REGULAÇÃO

Os Estudos de Impacte Ambiental em Portugal (1990-1997)

INTRODUÇÃO

O IPAMB solicitou ao OBSERVA a criação de uma base de dados dos processos de Avaliação de Impactes Ambientais (AIA) e um relatório que descrevesse e sintetizasse, com a interpretação adequada e possível à natureza do material recolhido, o acervo compilado. Esta iniciativa foi acolhida na qualidade de estudo preliminar do projecto *Episódios de Conflito Ambiental* do OBSERVA, devido a sua óbvia pertinência.

Em finais da década de 80 surgem, em Portugal, as primeiras análises sobre os Estudos de Impacte Ambiental (EIA). Mas é apenas nos anos 90, no âmbito do 1º, 2º e 3º Seminários Anuais sobre AIA, que decorreram em Abril de 1991, Março/Abril de 1992 e Março de 1993, que teve verdadeiramente início a reflexão portuguesa sobre a AIA. Decorreram entretanto mais de 20 anos sobre o começo do processo de AIA em termos internacionais e 5 anos da Directiva Comunitária que criou a sua obrigatoriedade como condição prévia ao licenciamento das grandes obras que “infra-estruturam” física e tecnologicamente os espaços nacionais.

O processo de AIA teve início institucional em 1 de Janeiro de 1970 nos EUA. Nessa altura a AIA não passava de um processo aplicado a projectos públicos ou privados que, pela sua natureza e características, fossem considerados polémicos. A adopção da AIA pelos estados membros da Comunidade Europeia, através da directiva comunitária nº85/377/CE, deu novo impulso para um efectivo desenvolvimento deste processo. Em Portugal, a AIA entrou em vigor com o DL 186/90, de 6 de Junho, e com o DR 38/90, de 27 de Novembro, que transpuseram para a jurisdição interna a directiva comunitária. No entanto, eram realizados EIA desde 1981. Os primeiros quatro estudos tiveram como responsável a EGF, como cliente a EDP e o objecto a construção de barragens (as Barragens do Lindoso e do Torrão, em 1981; e as Barragens de Crestuma e Foz Côa, em 1982).

Desde então, a AIA tem vindo a desenvolver-se no nosso país, evocando como princípios fulcrais a precaução ou prevenção que sujeita os projectos impactantes a uma avaliação prévia ao seu licenciamento e a promoção da participação pública nos processos decisórios. É na sequência da regulamentação referida - abrangendo as leis, de carácter geral e abstracto, e os regulamentos administrativos - e do estabelecimento

da AIA que se realizaram alguns trabalhos neste domínio,¹ no qual este se insere. O presente estudo procedê a duas análises complementares. Na primeira parte efectua-se uma análise de carácter teórico à emergência da problemática de AIA e à regulação e regulamentação dessa figura, permitindo o enquadramento e apresentação da realidade portuguesa neste domínio. Na segunda parte, de carácter empirico, e na medida em que as análises anteriores não tinham como suporte uma base de dados informatizada - circunstância agora colmatada -, analisa-se todo o espólio de AIA desde o início do processo, de Junho 1991 até Julho de 1997.

¹ Ver Helder Gil e S. Martins, *5 Anos de AIA em Portugal. O Processo de Consulta do Público*. IPAMB, Lisboa, 1996; M^o R. Partidário e J. Jesus, *Avaliação do Impacto Ambiental*. Lisboa. CEPGA, 1994; J.L. Craveiro, *Estudos de Impacte Ambiental*, LNEC, Lisboa; B. Chito e R. Caininhas. "A Participação do Público no Processo de AIA" in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n^o 36. 1993; V.S.-Marques, "O Problema da Decisão em Política do Ambiente" in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n^o 36. 1993.

1. AVALIAÇÃO, IMPREVISIBILIDADE E REGULAÇÃO DE IMPACTES AMBIENTAIS

1.1. O Processo de Avaliação de Impacte Ambiental

1.1.1. Emergência e Desenvolvimento da AIA: dos EUA para a Europa

Os EIA têm como antecessores os Estudos de Viabilidade Técnica e de Análise de Custo Benefício (ACB) surgidos nos EUA. A ACB, como é geralmente reconhecido, foi aplicada como uma forma de cálculo dos impactes do custo dos recursos avaliados monetariamente. Mas a incapacidade de atribuir valores fiduciários a “imprevisibilidades ambientais” revelou-se rapidamente evidente, fazendo surgir o conceito de Avaliação de Impacte Ambiental. O ambientalismo considerava este conceito de grande utilidade para a sua causa, enquanto que no princípio da década de 90 a AIA passou a ser considerada pelos grandes promotores como um importante instrumento de gestão. Deste modo, seguindo B.Clark, a AIA desenvolveu-se como uma ferramenta de avaliação global, através do qual se passa a crer atribuir “o justo valor às considerações tanto ambientais, como económicas e técnicas no processo de tomada de decisão”.¹ De processo destinado ao cumprimento de requisitos legais relacionados fundamentalmente com o exercício contabilístico da utilização de fundos públicos a processo contínuo e interactivo de gestão ambiental, a AIA só se institui nos EUA, no princípio dos anos 70, com a promulgação da *National Environmental Policy Act* (NEPA - Lei Nacional de Política Ambiental) depois da ocorrência de catástrofes ambientais (como o derramamento de petróleo em Santa Bárbara) e dos protestos das organizações ambientalistas que acusavam a ineficácia dos procedimentos usados para identificar e incorporar os riscos ambientais na avaliação de projectos. Começa aqui o processo de reflexão sobre os procedimentos e sobre os princípios – nestes últimos devem ser incluídos os da ética da prospectiva, responsabilidade, prudência e ignorância de Hans Jonas relativos à natureza e à vida humana, embora exista para trás toda uma verdadeira constelação de filósofos, sociólogos e políticos que o precederam e continuam esquecidos na atenção que

¹ B. Clark. “O processo de AIA: Conceitos Básicos” in M.R. Partidário e J.Jesus. *op. cit.*, p. 3.

deram ao que hoje se designa de questão ecológica como Comte (!), Novalis, Mill, Leopold e Renouvier – de avaliação de imprevisibilidades associadas aos impactes no ambiente e às mudanças causadas no pano de fundo natural pela acção da técnica e da tecnoeconomia moderna e dos seus projectos, estruturas e megaestruturas.

A NEPA continha quatro propósitos explícitos: “estabelecer uma política nacional para promover um equilíbrio produtivo e saudável entre o homem e ambiente, promover os esforços tendentes a evitar ou eliminar os danos ao ambiente e à biosfera e melhorar a saúde e o bem-estar do homem, enriquecer os conhecimentos sobre os sistemas ecológicos e sobre os recursos naturais mais importantes (...) e criar um Conselho para a Qualidade do Ambiente [Council on Environmental Quality]”.² A sua aprovação constituiu um passo importante para que fossem sistematicamente ponderadas certas consequências susceptíveis de precisão dos grandes projectos e investimentos. Mas a grande novidade desta Lei foi, sem dúvida, a introdução, no seu artigo 102º, da obrigatoriedade de elaboração de Estudos de Impacte Ambiental (EIA) antes de serem levadas a cabo “quaisquer outras grandes acções Federais que [pudessem] afectar significativamente a qualidade do ambiente humano”.³ Tratava-se de responder, desta forma, às exigências de evitar a ocorrência de mais catástrofes que pusessem em risco o ambiente.

A obrigatoriedade da realização prévia de EIA foi também reforçada pela aprovação do Decreto Executivo nº 11 514 que impunha o cumprimento da NEPA a todas as agências e incumbia o *Council on Environmental Quality* (CEQ - Conselho para a Qualidade do Ambiente) de “controlar” esses estudos que deveriam referir, entre outros aspectos, os possíveis impactes ambientais e as alternativas à proposta apresentada. A partir dessa altura, a NEPA foi sofrendo várias transformações. Desde logo, em 24 de Maio de 1977, o Presidente Jimmy Carter, na sequência de uma primeira avaliação à qualidade do processo de decisão científica, através do Decreto Executivo nº 11 991, estabelece a necessidade de rever esta lei de forma a “reduzir a burocracia” e “os atrasos”, assim como “assegurar que o processo [conduzisse] a decisões mais sensatas e benéficas para o ambiente”.⁴ Como resultado, o CEQ publica um novo regulamento, datado de 28 de Novembro de 1978, onde exige a todas as agências o cumprimento de uma série de procedimentos: a realização de um EIA que

² “NEPA”, 1 de Janeiro de 1970 in B. Clark *op. cit.*, p. 4.

³ B. Clark, *op. cit.*, p. 5.

⁴ *Ibid.*, pp. 5-6.

não excedesse as 150 folhas (que podiam ser de 300 no caso de processos mais complexos); uma definição clara do âmbito, de forma a identificar quais as questões relevantes que devem ser debatidas; uma abordagem interdisciplinar e sistemática para a tomada de decisões; e uma definição das possíveis alternativas ao projecto. Sob estas exigências foram elaborados mais de 10 000 EIA e levadas a tribunal, pelo incumprimento das normas estabelecidas, algumas agências que viram, por isso, os seus projectos sujeitos a demora. Segundo certos autores, o número de incumprimentos tem vindo a sofrer um decréscimo o que pode levar a concluir que as agências tendem a cumprir os requisitos exigidos.

Em 1970 surge também nos EUA o *Environmental Protection Agency* (EPA - Agência de Protecção Ambiental), entidade governamental colocada no âmbito problemático da relação entre a ciência e a política pública, com o objectivo de tomada de decisão sobre questões ambientais. A partir desse momento surgem insistentemente reflexões sobre o papel da ciência e do parecer científico na decisão ambiental. Este movimento de reflexão acaba por conduzir à avaliação do EPA em duas ocasiões: sete anos após a sua criação e em 1992. Em causa está a avaliação dos avaliadores e a problematização das relações entre ciência, instituições de regulação e cidadania. Como esclarece S. Jasonoff, os processos de avaliação de 1977 e 1992 são distintos em domínios fundamentais, em particular quanto ao calendário, âmbito e processo.⁵ Enquanto que o estudo de 1977 responde a um pedido do Congresso, o relatório de 1992 é o resultado de um esforço interno e de menor escala do Presidente da EPA, William K. Reilly, que se colocara como objectivo, desde a sua nomeação em 1989 pelo Presidente George Bush, "promover boa ciência no processo de decisão da agência". Para levar a cabo o estudo de 1992, Reilly nomeia uma comissão composta por cientistas, outrora consultores da EPA, logo, peritos no funcionamento interno das agências com o objectivo explícito "de emitir recomendações sobre o modo de assegurar que as decisões pragmáticas e de política da agência sejam baseadas na melhor ciência disponível (e) a fim de caminharmos sempre a par dos novos desenvolvimentos da ciência e da tecnologia".⁶

⁵ Cf. Sheila Jasonoff, "O parecer científico e a legitimação de políticas nos EUA", in M.E. Gonçalves (coord.), *Comunidade Científica e Poder*. Lisboa, Edições 70, 1993.

⁶ W.K.Reilly, "Transmittal letter for safeguarding the future". Washington D.C., 31 de Março de 1992 in S.Jasonoff, *op. cit.*, p. 225.

Apesar da distância temporal que medeia os dois relatórios, as comissões não chegam a conclusões muito distintas. Em primeiro lugar, ambas recomendam a designação de um conselheiro científico independente do Presidente e com poderes para tomar as iniciativas que considerar necessárias, ao mesmo tempo que alertam para a necessidade de apoiar significativamente os cientistas das agências e realizar *peer reviews* a todos os dados e análises científicas e técnicas. Em segundo lugar, recomendam um esforço de investigação científica constante e apoiado com meios significativos a longo prazo. Em terceiro, propõem a revisão regular e em tempo oportuno dos dados e análises científicas e técnicas utilizadas no processo de decisão, de modo a assegurar que a ciência entre no processo de decisão com frequência e de modo oportuno. Finalmente, recomendam-se análises retrospectivas que possam comparar as consequências efectivas (incluindo ambientais) com aquelas que foram previstas e que avaliem cientificamente os progressos no domínio do ambiente decorrentes das principais decisões tomadas.

Em 1973, o Canadá, seguindo o exemplo pioneiro dos EUA, adopta o processo de AIA, através da criação do *Environmental Assessment and Review Process* (EARP - Processo Federal de Avaliação e Revisão Ambiental) para todos os projectos com origem em departamentos ou agências federais, financiados com fundos federais ou abrangidos pela propriedade federal. Mas o modelo do Canadá contém algumas diferenças relativamente ao dos EUA. São três os princípios base do EARP. O conceito de auto-avaliação em que são as agências federais a determinar se os seus projectos causam, ou não, impactes ambientais e/ou sócio-económicos significativos (no caso de assim ser considerado, os projectos devem ser submetidos ao *Federal Environment Assessment and Review Office* - FEARO). A abordagem hierárquica dos projectos em que apenas os que potencialmente representam um maior risco ambiental são sujeitos a análise (daí que apenas 33 projectos tenham sido, desde 1973 até hoje, sujeitos a uma comissão de revisão). E o princípio do "poluidor-pagador" em que o proponente é responsável pelos custos monetários adjacentes ao seu projecto.

As comissões nomeadas para rever os EIA são compostas, em geral, por não funcionários públicos e funcionam independentemente da FEARO ou do departamento que desencadeou o processo. Estas comissões elaboram as principais linhas orientadoras dos EIA, coordenam as audiências públicas realizadas e escrevem o relatório com as conclusões a que chegaram e as respectivas recomendações para

entregar ao ministro ou ao departamento desencadeador de todo o processo. Por esta razão, B.Clark afirma que “o EARP consiste numa tentativa de estabelecer um compromisso entre a necessidade de legislar os requisitos da AIA e a opção (...) das agências integrarem voluntariamente os procedimentos da AIA nos seus processos habituais de planeamento”.⁷ Verifica-se assim que, ao contrário da NEPA que constitui uma opção legislativa, o EARP é uma opção política e, como tal, as regras não podem ser impostas por lei e as agências não são levadas a tribunal em caso de incumprimento. No entanto, o conceito de auto-avaliação e de “poluidor-pagador”, ao pretender responsabilizar as organizações, contém, por um lado, todos os problemas inerentes ao corporativismo e à ausência da hetero-regulação, apesar da existência da figura de comissões de revisão dos EIA, de uma composição não estatal e independente de quem iniciou o processo; e, por outro, o problema da avaliação dos “efeitos perversos” e da “compensação” monetária dos danos ambientais. Não obstante, o EARP apresenta a vantagem da “prioridade dada à participação do público que assegura que as suas preocupações e aspirações são tomadas em consideração durante o processo decisional”.⁸

Em 1972 as Nações Unidas tinham já promovido, em Estocolmo, uma Conferência sobre o Ambiente Humano que incentivou muitos governos a prestarem atenção às questões ambientais. Na sequência do processo da NEPA e do EARP, a AIA é formalmente introduzida nos Países Baixos como um instrumento no processo de tomada de decisão, em Setembro de 1987. Só um ano depois, em Julho de 1988, é que a Directiva da CEE sobre a AIA entra em vigor.

Nos Países Baixos a aplicação da AIA “é definida por intermédio de uma lista positiva de actividades com valores de limiares fixados em termos de números, volume, capacidade, diâmetro, composição química e possível localização em áreas sensíveis”.⁹ A AIA implica que todos os possíveis impactes sobre o ambiente sejam investigados e claramente descritos, possibilitando a escolha de alternativas menos impactantes para a elaboração do projecto. Simultaneamente, desempenha um papel preponderante para a qualidade do processo de tomada de decisão e funciona como um instrumento de gestão social por tomar em consideração as opiniões do público

⁷ B.Clark, *op cit.*, p. 8.

⁸ *Ibid.*

⁹ J.Scholten. “O valor acrescentado do processo de AIA nos Países Baixos”, in M.R.Partidário e J.Jesus, *op cit.*, p. 537.

potencialmente afectado. Donde se conclui que a AIA é introduzida no processo de tomada de decisão já existente nos Países Baixos. Até 31 de Dezembro de 1992 tinham sido avaliados 376 processos, dos quais 84 avançaram até à fase decisória. “Os proponentes e as autoridades competentes (...) apreciam os resultados positivos dos estudos ambientais, bem como um rápido procedimento, quando os mesmos são elaborados de uma forma correcta e profissional”¹⁰

A adopção da AIA pelos Estados Membros da Comunidade Europeia, através da Directiva Comunitária nº85/377, dá um novo impulso para um efectivo desenvolvimento deste processo na Europa. Para além de possibilitar uma melhoria no fornecimento da informação ambiental e identificar *a priori* as medidas de minimização, a Directiva permite também um maior envolvimento, no processo de planeamento, de todas as entidades ligadas ao ambiente. Todavia, tal como se verá mais adiante, o início tardio do processo de AIA, a falta de um controlo rígido dos EIA, a deficiência das consultorias, a falta de medidas de mitigação dos impactes ambientais e, por último, a irrelevância quase completa do resultado do processo de AIA para a tomada de decisão da tutela, impedem que esta se processe de forma a potenciar as suas vantagens.

Em Portugal, a AIA entrou em vigor com o Decreto-Lei 186/90 de 6 de Junho e com o Decreto Regulamentar 38/90 de 27 de Novembro, que transpõem para a jurisdição interna a Directiva Comunitária (segundo o comando constitucional do artigo 8º nº 3 da Constituição da República Portuguesa). Decorreu mais de 20 anos sobre a data de início do processo de AIA e 5 anos da Directiva Comunitária que criou a sua obrigatoriedade como condição prévia ao licenciamento das grandes obras que infra-estruturam física e tecnologicamente os espaços nacionais. No entanto, tinham já sido realizados EIA, em Portugal, desde finais da década de 80. Nessa altura, são apresentadas algumas comunicações ao Seminário sobre a AIA (APEA/SEARN, Lisboa),¹¹ ao Colóquio sobre o Projecto do Alqueva na Sociedade Portuguesa de Ciências Agrárias em Lisboa¹² e ao 1º Congresso Nacional dos

¹⁰ Ibid., p.540.

¹¹ Cf. M.F. Silva. “AIA: Casos Estudados”, *Comunicação ao Seminário sobre a AIA, APEA/SEARN*, Lisboa, 1986.

¹² Cf. A.S.Pessoa. “EIA. Empreendimento Hidroeléctrico do Alqueva”. *Comunicação ao Colóquio sobre a Problemática Actual do Projecto do Alqueva - Alternativas*, Sociedade Portuguesa das Ciências Agrárias, Lisboa, 1988.

Engenheiros do Ambiente de 27-29 de Novembro de 1990.¹³ Surgem também alguns artigos em revistas como *Recursos Hídricos* em 1987.¹⁴ Mas é só na presente década, no âmbito do 1º, 2º e 3º Seminários Anuais sobre AIA que decorrem em Abril de 1991, Março/Abril de 1992 e Março de 1993, que tem verdadeiramente início a reflexão portuguesa sobre a AIA. Desde então, este processo tem vindo a desenvolver-se no nosso país evocando como princípios fulcrais a precaução, que sujeita os processos impactantes a uma AIA prévia ao seu licenciamento, e a promoção da participação pública nos processos decisórios.

1.1.2. A AIA: do conceito aos pressupostos (a imprevisibilidade, o risco e o procedimento)

Determinar os possíveis efeitos ambientais, sociais e sanitários de um dado projecto é, em termos muito simples e sintéticos, o objectivo de uma AIA. Esta é geralmente considerada como a avaliação científica e pública dos grandes projectos, estruturas e obras quanto às potenciais repercussões físicas, biológicas e sócio-económicas que podem provocar. O seu propósito explícito é permitir que as decisões sejam tomadas de forma a reduzir ou atenuar as possíveis consequências ambientais através da identificação dos perigos tecnológicos e outros e dos processos alternativos, ao mesmo tempo que responsabiliza o proponente e dono da obra pela elaboração de um programa de minimização dos impactes considerados negativos. Isto significa que a AIA se enquadra num princípio de acção precaucionária.

Considere-se a definição de AIA dada por B.Clark: "(...) o principal objectivo da AIA consiste em fornecer aos decisores um levantamento das implicações das acções propostas antes que a decisão seja tomada. Os resultados da avaliação são incorporados num documento a que chamam Estudo do Impacto Ambiental (EIA) que discuta os impactos benéficos e adversos considerados relevantes para o projecto, plano ou política em questão. Uma vez completo, o EIA é uma componente de informação com base na qual os decisores procedem a uma

¹³ Cf. J.Jesus, "Os EIA em Portugal no Período de 1981-1988", 1º Congresso Nacional dos Engenheiros do Ambiente, Lisboa, 27-29 de Novembro de 1990.

¹⁴ A.S.Henriques, "Dois Casos Estudados de AIA de Empreendimentos Hidráulicos", *Recursos Hídricos*, nº8 (1): pp. 23-36.

escolha. Nesta fase, outros factores tais como o desemprego, necessidade energética e políticas nacionais poderão vir a influenciar essa decisão. A decisão final pode ser tomada depois de se dar a devida consideração às consequências prováveis de se ter adoptado uma determinada linha de acção e de, sempre que necessário, se ter introduzido os programas de monitorização adequados”.¹⁵ Apesar da tentativa de definição apresentada, constata-se a dificuldade de se alcançar uma definição única e universalmente aceite de AIA. Parece evidente que esta falta é sinónimo da controvérsia que persiste relativamente a alguns dos princípios e objectivos deste processo. P. Pinho tentou definir a AIA como “um processo concebido para garantir, no fundamental, que impactes ambientais significativos sejam satisfatoriamente caracterizados e tomados em consideração no planeamento, dimensionamento e licenciamento de um conjunto relevante de projectos ou acções que, pela sua natureza, dimensão ou localização, são susceptíveis de gerarem consequências nefastas sobre o meio ambiente. Trata-se assim, e antes de mais, de um *procedimento de apoio à decisão* baseado na elaboração de um Estudo de Impacte Ambiental e na condução obrigatória de um processo formalizado de consulta pública” (destacado do autor).¹⁶

As dificuldades sugeridas anteriormente radicam nas diferentes concepções sobre os dois pressupostos fundamentais que a figura da AIA contém: a relação entre contingência e risco nos projectos tecnocientíficos contemporâneos e a capacidade para a sua avaliação no quadro do princípio da precaução; a isenção do procedimento e a participação social no âmbito dos ideais da transparência e da democraticidade.

O primeiro pressuposto remete para dois problemas controversos: a relação entre risco e contingência e a metodologia da análise do risco. A este respeito, alguns autores têm chamado a atenção para o facto de que, no âmbito dos efeitos ambientais globais, com frequência, não se trata apenas de circunstâncias de risco mas de imprevisibilidade. A referência a impactes ambientais pressupõe a intervenção da ciência e da tecnologia modernas e contemporâneas no ambiente. É reconhecido que o impulso tecnológico do Ocidente não pode ser dissociado da vontade de operar e de dominar o mundo “natural”. A sobreposição da característica operativa tecno-matemática e experimental da ciência face à lógica logo-teórica e contemplativa, bem

¹⁵ B. Clark. *op cit.*, p.11.

¹⁶ P. Pinho, “O sistema de AIA em Portugal” in: M.R. Partidário e J. Jesus, *Avaliação do Impacto Ambiental*. Lisboa, CEPGA, 1994, p.528.

como o tópico do 'domínio da natureza', são componentes fundamentais da modernidade científica. Numa acepção não rigorosa mas comum, o "mundo natural", e o próprio fundo biológico da vida humana, são um campo de operação e de acção da tecnociência contemporânea – essa força produtiva maior do capitalismo tecnológico global capaz de alterações de consequências futuras incertas impulsionada por um movimento moral e mercantil de realização das aspirações a todo o possível. Os pólos ciência e técnica surgem agora entrosados com um objectivo central: concretizar de forma imediata e rentável os mais ousados projectos, sendo que o mero facto de algo ser simultaneamente desejável e realizável parece legitimar a sua criação e como se não fosse possível resistir às inovações tecnológicas capazes de concretizar um leque de projectos progressivamente mais ambiciosos. B.Gille argumenta que "doravante é o desejo de inovar que provoca a invenção: o esquema deu uma reviravolta completa (...) Para se inventar algo de novo, determina-se o nível científico necessário e chega-se à pesquisa fundamental para achar uma solução para um problema técnico".¹⁷ Em última instância, a tecnologia pode até ser criada com o intuito de solucionar as questões levantadas pela já existente.

Vítima maior dos avanços tecnocientíficos tem sido a natureza. E como recorda H.Martins " (...) o nosso imenso poder destrutivo sobre a natureza - não o latente mas o exercido efectivamente - é de certo modo um obstáculo ao nosso melhor conhecimento da natureza quando alcança a escala presente como é aliás óbvio no caso da destruição de numerosíssimas espécies biológicas, especialmente de plantas e animais que nunca chegamos a identificar, dos habitats e ecossistemas que nunca poderemos conhecer adequadamente".¹⁸ Terá sido, segundo este autor, a publicação da obra da bióloga americana Rachel Carson, *Silent Spring*, em 1962, onde se demonstravam as ramificações dos impactes nocivos indirectos e imprevistos do DDT e outros pesticidas artificiais sobre a saúde humana e de muitos animais, que chamou a atenção para o facto e ao mesmo tempo despertou o discurso sobre o risco, em geral, e o risco tecnológico, em particular. "A definição canónica de risco é a probabilidade dum certo acontecimento ou classe de acontecimentos multiplicada pela nocividade ou 'severidade' do acontecimento se ocorresse, incluindo nesta categoria o tamanho do universo dos 'maleficiários', o conjunto dos entes que sofrem os efeitos

¹⁷ B.Gille citado por G.Hottois, *O Paradigma Bioético*, Lisboa, Edições Salamandra, 1992, pp.18-19.

¹⁸ Cf. H.Martins, "Risco, incerteza e escatologia - reflexões sobre o *experimentum mundi* tecnológico em curso (II). *EPISTEME*, n.º 2, 1998, p. 58.

nocivos da ocorrência.”¹⁹ Assim, quando se constrói uma determinada estrutura podem ser calculadas matematicamente as probabilidades numéricas cardiais de um dado acontecimento ocorrer. Pela sua frequência e persistência, os acidentes do mundo contemporâneo representam um aspecto central nas nossas sociedades tendo a sua consciencialização pública conduzido à emergência de teorias explicativas deste fenómeno em geral. Se, de início, estas teorias se preocupavam em desenvolver técnicas que estimassem os riscos, nomeadamente, os ambientais e os de saúde, com o passar dos anos o centro da preocupação desloca-se para o lado ‘humano’ dos riscos. Mas foi só mais recentemente, com a atenção conferida pela antropologia e pela sociologia, que estes estudos terão sofrido um maior desenvolvimento e conhecimento.

A teoria macrosociológica do risco mais conhecida talvez seja a que U.Beck formaliza no quadro de um pensamento sobre as “sociedades de risco”, expressão que referencia, por um lado, o risco no mundo contemporâneo e, por outro, o que o autor designa – acompanhando certas tendências populares da actual produção sociológica – por “modernidade reflexiva”. Em termos necessariamente muito sintéticos, a primeira ideia assenta numa distinção fundamental entre sociedades industriais - que distribuiriam os “bens”, nomeadamente os económicos – e sociedades contemporâneas - que distribuiriam os “males” (riscos e acidentes) – que as transformaria em “sociedades de risco”. Esta situação reflectiria uma reestruturação fundamental na organização social: de posições de classe passar-se-ia para posições de risco. A mudança da preocupação da produção para a preocupação com as consequências da produção representaria, por conseguinte, uma importante transformação na ordem social: a importância de certas estruturas, como as classes, relativizar-se-ia, ao mesmo tempo que os actores sociais seriam obrigados a confrontar os riscos de que têm consciência com as decisões de risco, o que os levaria a reflectir acerca das instituições sociais responsáveis por essas decisões. A segunda ideia proposta por Beck baseia-se no papel central da ciência nas questões relacionadas com o risco: a ciência seria em parte responsável pelo aumento dos acidentes e dos riscos, embora seja a principal instituição credível com conhecimentos sobre o risco. Todavia, e porque os riscos são difíceis de definir e se caracterizam pela

¹⁹ Cf. H.Martins. “Risco, incerteza e escatologia - reflexões sobre o *experimentum mundi* tecnológico em curso (I). *EPISTEMIE*. nº 1. 1998. p. 107.

ambiguidade, quer dizer, sujeitos a diferentes interpretações, o monopólio da ciência na “racionalidade” estaria quebrado. Deste modo, quando a ciência não é privilegiada, quando as instituições não são de confiança, as “sociedades de risco” fazem recurso da “modernidade reflexiva”, o que basicamente não significa reflexão, mas sobretudo *self-confrontation*. Nas “sociedades de risco” o conhecimento sobre acidentes e perigos teria de ser produto da negociação entre cientistas, políticos e juristas, ou seja, entre diferentes epistemologias.²⁰ Do lado da sociologia Beck junta-se assim à tendência que racionaliza os perigos tecnológicos através de modelos que recusam o princípio epistémico e ético da falibilidade forte, ignorância e incerteza como condição de possibilidade da acção técnica num quadro da plausibilidade desta alterar radicalmente a biosfera e a condição humana; e à que, reclamando embora pelo aumento do envolvimento público e por processos democráticos na análise do risco, não considera centralmente a ignorância dos especialistas fora dos seus âmbitos especializados e se contenta à participação dos cidadãos e instituições em questões que sendo cruciais estão afectadas pelos hábitos, inércias sociais e expectativas (simbólicas e materiais, de rendibilidade económica ou “lucro” eleitoral).

Recolhendo argumentos vindos sobretudo da epistemologia e da economia, âmbitos disciplinares que têm dedicado atenção desde há muito à discussão da imprevisibilidade, incerteza e falibilidade, H. Martins empreende uma crítica aprofundada à subsunção, ou usurpação, da linguagem da incerteza pela do risco, “tanto na análise do risco tecnológico, como na economia neo-clássica e teorias afins, explicativas e normativas, do comportamento humano (como a Teoria da Decisão e os modelos de escolha racional”.²¹ Apoiando-se numa tradição que vai de Knight e Keynes, na consideração da “volatilidade das expectativas em geral e muito especialmente das ‘expectativas das expectativas’ no comportamento económico como um factor endógeno de incerteza económica e de mudança económica abrupta e imprevisível” (itálico no autor), chamando a atenção para a perspectiva de Durkheim na defesa da propriedade ontológica do mundo social por ser constituído pelas suas próprias representações, e realçando a imagem do agente na Escola Austríaca como ignorante e experimentador congruente com o falibilismo epistémico, H. Martins

²⁰ U. Beck, *Risk Society*, Londres, Sage, 1992. “The purpose of this confrontation is neither crisis nor revolution, but the continual examination and self-reflection on meaning, on forms of social organization, on cultural norms and conventions, and on the nature of rationality itself. One key element of this reflexive modernization is the role of citizens *vis-a-vis* scientists and public officials”.

²¹ H. Martins, “Risco, incerteza ... (II)”, *op. cit.*, p. 41.

propõe: “A linguagem da ‘incerteza’ parece-nos, ao fim e ao cabo, indispensável, e mais adequada que a do ‘risco’, para falar dos impactos tecnológicos/tecnogénicos e antropogénicos cada vez mais complexos, difusos e prementes à escala planetária, impactos da tecnologia tanto na vida humana como na biosfera, na atmosfera, nos solos, nos oceanos, no curso da evolução climática e na história de Gaia, etc.”²² A reabilitação da contingência, ou a sua desocultação perante o risco, justifica-se tanto mais porque nos casos referidos se desconhecem “as probabilidades numéricas cardiais condicionais dos principais acontecimentos temidos, ou não ousamos ter confiança suficiente nas estimativas de que dispomos como guia para a acção ou elas de facto não existem como no caso da interacção de agentes criados no laboratório (como mostrou Hacking), ou os fenómenos em questão incorporam tantos determinismos caóticos no sentido da dinâmica não linear, que as margens de erro podem ser enormes, ou os *feedbacks* positivos demonstram potenciais catastróficos, ou uma compreensão integral dos estados finais nos cenários de estudos exige coordenação, integração ou sinergias de estudos e perspectivas parcelares de que somos incapazes, sem falar das incertezas aleatórias radicais tanto da natureza como do comportamento humano.” Daí que H. Martins defenda que “a expressão ‘sociedade de risco’ embora chamando a atenção à importância crescente dos riscos tecnológicos ou tecnoeconomicos, da sua avaliação e do seu gerenciamento não é talvez a mais feliz”.²³ A incerteza mais que epistémica é ontológica: “Além das incertezas produzidas no mundo humano pelos fenómenos naturais e a nossa interacção com o meio ambiente, o mundo social engendra incerteza radical por toda uma série de razões endógenas ou intrínsecas”.²⁴ Não surpreende pois que mesmo no que diz meramente respeito à metodologia da análise do risco sejam múltiplas as interrogações, desde as provocadas pela polissemia e abrangência da noção de risco (risco económico, risco ambiental, risco sanitário, risco social, risco psicológico, risco climático, etc.), às implicações epistémicas de falibilidade de cada uma das disciplinas científicas que o podem medir, e até à parcialidade do paradigma dominante de análise de risco em termos de custo-benefício.

²² Ibid., p. 46.

²³ Ibid., p. 48.

²⁴ Ibid., p. 43.

O segundo pressuposto parte do princípio de que os estudos científicos e técnicos sobre os impactes ambientais devem ser produzidos num quadro de imparcialidade procedimental perante os interesses em jogo. No próximo ponto determos-nos neste problema com atenção. Podem, no entanto, ser formuladas desde já neste domínio certas perplexidades. Em primeiro lugar, não é possível ignorar que, apesar do avanço que a ideia de AIA consubstancia, as relações entre as instituições governamentais, o mundo económico e o campo científico e técnico envolvem múltiplas hipóteses de cumplicidade. Sabe-se nomeadamente que as decisões económicas constituem condições para as decisões técnicas, sendo a inversa também verdadeira. Em segundo lugar, as legislações assumem muitas vezes um carácter vago, discricionário, reactivo e com défice de incorporações dos novos instrumentos preventivos. Assim ocorre com vários elementos processuais em Portugal, como é o caso da nomeação das Comissões de Avaliação de Impacte Ambiental, que tendem a estar dominadas pelas instituições governamentais; a escolha do consultor do EIA que fica a cargo do proponente da obra; e todos os limites do processo de participação pública (sem referir sequer a ausência do meio de deliberação pública). E neste aspecto ganha também relevância o afastamento entre a "law in action" e a "law in the books" referida num estudo recente dirigido por J.M.Pureza: "Afastamento entre um direito legislado generoso no acolhimento da legitimidade comunitária e associativa para a tutela judicial e um direito efectivo com uma incipiente concretização jurisprudencial; afastamento entre um direito legislado que testemunha uma forte inovação substantiva e processual e um direito efectivo esvaziado pelo apego a uma dogmatização sedimentada na resposta a desafios sociais totalmente distintos; afastamento entre um direito legislado valorizador da participação da informação e um direito efectivo que esbarra no secretismo e capacidade de uma máquina administrativa labiríntica e distante e na fragilidade orgânica e reivindicativa do movimento ambientalista. Enfim, afastamento entre um direito legislado dotado duma projecção normativa crescente e um direito efectivo com escassa capacidade sancionatória".²⁵

²⁵ J.M.Pureza, *Tribunais, Natureza e Sociedade: o Direito do Ambiente em Portugal*. Coimbra. Centro de Estudos Sociais. 1996. p.150.

1.1.3. Procedimentos da AIA

O processo de AIA, tal como vem definido na legislação nacional, compreende um conjunto de procedimentos que devem ser seguidos para garantir que os interesses ambientais sejam considerados no processo decisório do licenciamento das grandes obras.

Este processo - que deve ter a duração máxima de 120 dias úteis - tem início com a entrega, por parte do proponente, de toda a documentação necessária para o licenciamento de um determinado projecto. O dono da obra deve apresentar à entidade licenciadora, não só o projecto em si, mas também o respectivo Estudo de Impacte Ambiental onde devem constar informações sobre o projecto, a zona afectada, a situação de referência (estado actual do ambiente na zona abrangida), os possíveis impactes ambientais e as respectivas medidas de minimização. Para J. Lutas Craveiro, começa por ser a coincidência entre o proponente e o requerente do EIA que subverte os objectivos da AIA. Neste sentido pode-se falar de "impactor social", ou seja, do "actor social proponente, cuja intervenção, se politicamente aprovada, suscitará importantes alterações nas condições sociais e ecológicas na região onde a obra se implementará".²⁶

Este relatório técnico deve ser acompanhado de um Resumo Não Técnico (RNT) que possibilite a compreensão de todos os pormenores aos possíveis interessados, independentemente do seu grau de escolarização. O documento é considerado indispensável para desencadear o processo de Consulta Pública (CP). Este processo, que tem uma duração de 40 a 60 dias para os projectos enquadrados no Anexo I (engloba grandes complexos industriais, instalações de produção de energia nuclear e grandes infraestruturas como auto-estradas, vias rápidas e aeroportos) e de 20 a 30 dias para os projectos do Anexo III (engloba projectos agrícolas, indústria extractiva, instalações industriais e infraestruturas), destina-se a possibilitar a todos os interessados, particulares ou entidades, o envio de um parecer relativo ao projecto em causa que deverá ser tido em consideração no âmbito da elaboração do relatório-parecer Comissão de Avaliação. O processo de CP abre-se a uma certa participação da cidadania no quadro da AIA, no contexto de uma tentativa de articulação entre

²⁶ J.L.Craveiro. *Estudos de Impacte Ambiental. Uma Contribuição Sociológica - A Emergência do Público nas Audiências*. LNEC. Lisboa. 1996. p. 8.

“democracia representativa” e “democracia participativa”, e da responsabilização dos cidadãos para as consequências ambientais do desenvolvimento.

Todavia, para B. Chito e R. Caixinhas,²⁷ os processos de CP não conseguiram ultrapassar a fase de grande precariedade. Entre outros aspectos, são apontados como sinais desta condição o facto de serem organizados de uma forma sumária, de os pareceres e as reclamações serem em número reduzido e as Associações de Defesa do Ambiente revelarem uma fraca participação. A descrença pública relativamente generalizada face à verdadeira importância e influência da sua participação na decisão final é o que está na origem deste défice de “cidadania ambiental”.

De qualquer forma, e independentemente da importância da participação de todos os cidadãos para o desenvolvimento de uma política ambiental de grande intensidade é ao Estado que continuam a caber as principais tarefas. V. Soromenho-Marques defende, neste capítulo, a necessidade de o Estado apurar a sua capacidade de intervenção normativa e reguladora para que seja possível aplicar a legislação de forma adequada sem burocratizar e centralizar demasiado a prática administrativa; integrar a política ambiental para que ela deixe de ser uma política residual e tenha um papel activo na manutenção de um ambiente saudável e equilibrado; acolher as iniciativas da sociedade civil; e ter a capacidade de adoptar medidas estruturais em que a prioridade seja dada à política do ambiente.²⁸

Sendo a AIA um processo prévio ao licenciamento e da responsabilidade do Ministério do Ambiente (MA), a entidade licenciadora, antes da tomada de qualquer decisão, deve remeter para este Ministério o projecto, o EIA, o RNT e outros elementos que considere relevantes para uma correcta apreciação do projecto.

Chegado ao MA, é então nomeada uma Comissão de Avaliação à qual caberá emitir um parecer sobre a viabilidade do projecto - tendo em consideração os impactes ambientais - com base na avaliação destes documentos e no processo de CP, a decorrer simultaneamente. O documento de procedimentos internos homologado em 14 de Agosto de 1995, que define os novos procedimentos da AIA, estabelece que a Direcção Geral do Ambiente (DGA) passa a ser responsável pela coordenação dos projectos do Anexo I do Decreto-Lei, enquanto o Instituto Nacional da Água (INAG)

²⁷ Cf. B.Chito e R.Caixinhas. “A participação do público no processo de AIA”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 36, 1993.

²⁸ Cf. V.Soromenho-Marques. “O problema da decisão em política de ambiente”. *op. cit.*

é responsável pelos projectos dos pontos 1.4 e 4.1 do Decreto Regulamentar e as Direcções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN) se ocupam de coordenar os restantes projectos do Anexo do Decreto Regulamentar. Esta comissão inclui, ainda, técnicos superiores em representação dos diversos organismos do MA: o Instituto de Meteorologia (IM), o Instituto de Conservação da Natureza (ICN) e o Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB), entre outros.

Concluída a avaliação, o MA deverá enviar ao Ministério da tutela o parecer final da CA que, embora não seja vinculativo, deverá ser tido em consideração pela entidade competente para a aprovação do projecto, e o relatório da CP acompanhados do respectivo despacho solicitando que lhe seja dado conhecimento da decisão final sobre o projecto. Compete ao MA, após a recepção da decisão final por parte da entidade licenciadora, dar conhecimento do processo de AIA e da decisão final às entidades onde decorreu a CP para conhecimento de todos os interessados.

Importa ainda salientar que todo este processo é institucional e socialmente orientado, ou seja, é institucionalmente definido e é nessa situação institucionalizada que os actores e grupos sociais adoptam uma posição relativamente a ele. Quer isto dizer que o impacte só é grave se a sociedade assim o considerar, por outras palavras, o impacte é social. Não se trata do resultado de uma causalidade como o efeito mas, antes, a importância socialmente atribuída a essa relação. Daí a posição assumida pelas audiências públicas como um espaço privilegiado de participação pública e confronto de interesses. Argumentando com J. L. Craveiro, a promoção de audiências públicas, com espaços e tempos de intervenção repensados e reorganizados, representaria um mecanismo fulcral da participação da cidadania no processo de Avaliação de Impactes Ambientais.²⁹

²⁹ Cf. J.L. Craveiro, *op. cit.*

1.2. Regulação e Regulamentação da Avaliação de Impactes Ambientais

1.2.1. Regulação

A AIA inscreve-se numa dinâmica de regulação e regulamentação que importa tomar como objecto de reflexão no âmbito dos processos de efectividade normativa e jurisdicização. Assim, para uma aproximação ao conceito de regulação começemos por distingui-lo de regulamentação, tentativa prévia à apresentação de uma tipologia de formas de regulação que dê sentido aos processos e instituições em análise. A regulação pode ser definida como a acção de regular, de assegurar um bom funcionamento geralmente adequado a um sistema complexo. Se a regulação é um conceito referente à acção que tende a assegurar o bom funcionamento de um dado sistema (por “bom funcionamento” não se entende a acção que releva de modelos normativos abstractos e utópicos), a regulamentação *lato sensus*, por seu turno, é um conceito indicativo da codificação normativa que fixa esse sistema. A regulação diz respeito aos “processos” que não dependem completamente da codificação, enquanto que a regulamentação se reporta às leis de carácter geral e abstracto e aos regulamentos administrativos que regem e balizam os processos.

Se se abandonarem concepções demasiado formalistas, é possível admitir que podem existir boas regras, boas leis que não asseguram, por si só, uma regulação competente, embora esta não possa existir sem pressupor aquelas. Isto porque entre a regulamentação (erguida por certos grupos sociais instituídos para o fazer) e a regulação decorre sempre o movimento social da “facticidade” ou efectividade normativa da primeira, isto é, das decisões jurídicas. Sendo condição necessária para o processo social de regulação, a regulamentação não é condição suficiente porque nem todo o processo de regulação tem contrapartidas jurídicas, quer dizer, não é completamente “jurisdicizável”, exigindo, no tipo de sociedades em que o poder se encontra “difuso” - como são os casos das sociedades democráticas ocidentais - processos permanentes de negociação entre os diversos poderes e a própria sociedade. Uma concepção que perspetive a regulação como dependendo apenas da regulamentação ou uma regulamentação vista como condição necessária e suficiente de regulação, o mesmo é dizer, uma regulação que seria sinónimo de regulamentação, só pode ser produto de uma abordagem do direito enquanto único sistema fechado e

autoregulado, ou seja, que podendo regular todos os demais não está sujeito a nenhum tipo de “heteroregulação”.

A questão da regulação relaciona-se de perto com os fenômenos de pluralismo jurídico, no qual se inserem certas manifestações de autoregulação que têm sido por vezes inscritas na crise da regulação tradicional pondo em causa o papel regulador do Estado. Convém, no entanto, matizar tais considerações: “L’intervention des autorités administratives indépendantes dans l’élaboration des règles de bonne conduite est significative de l’ambiguïté du rôle l’Etat: dans les coulisses, lors de l’élaboration des règles déontologiques, son rôle, est prépondérant lors de leur réception, qu’il «reçoive» ou qu’il «ignore» les règles déontologiques élaborées par des instances non étatiques”.³⁰ Impõe-se, por conseguinte, questionarmo-nos sobre a diversidade de modos de regulação e suas relações com a ordem jurídica estatal, não perdendo de vista a reacção desta última às manifestações do pluralismo jurídico tendo em conta as articulações, as combinações e as influências recíprocas que se operam entre ordens jurídicas distintas.

A partir do quadro traçado, combinando ainda critérios bidimensionais entre o domínio público e o privado e a ordem jurídica “administrativa-estadual” e “paralela-particular”, podem-se conceber vários modelos de regulação. A “regulação pública estadual”, com sede no papel regulador do Estado e remetendo para uma ordem jurídica estritamente estadual (Governo, Assembleia da República e Tribunal Constitucional); a “regulação pública por autoridade independente”, como a que se postula, no caso da imprensa, com o extinto Conselho de Imprensa e com a Alta Autoridade para a Comunicação Social, e que toma por base uma ordem jurídica mista estadual/“paralela” (e apesar de só certos pareceres terem carácter vinculativo); a “regulação mista pública/privada”, com o mesmo tipo de ordem jurídica da anterior, cujos exemplos mais notórios constituem os modelos dos mercados financeiros (Bolsas); a “autoregulação com estatuto de direito público”, que assenta numa ordem jurídica “paralela”, relativa a certas associações públicas como o Instituto de Defesa do Consumidor ou às ordens profissionais (como a dos Médicos ou a dos Advogados, por exemplo); e a “autoregulação privada”, também circunscrita a uma ordem jurídica

³⁰ Nicole Decoopman. “Droit et déontologie: contribution à l’études des modes de régulation”. *AAV Les Sociaux du Droits*, C.U.R.A.P.P., 1989.

“paralela”, cujos exemplos paradigmáticos remetem para os códigos de conduta dos grupos profissionais sem o estatuto de Ordem (caso dos jornalistas em Portugal).³¹

Toda a regulação que emana do Estado propriamente dito, mas também de outras entidades ou organizações territoriais infra-estaduais e super-estaduais pode ser considerada debaixo da designação “formas de regulação estadual”. Numa sociedade cada vez mais mundializada, os estados nacionais vêem as suas responsabilidades regulatórias repartidas, quer com entidades regionais ou locais devido à descentralização política e administrativa do Estado, quer com instituições internacionais e supranacionais em virtude da integração na União Europeia e na participação crescente em assembleias de decisão internacionais. A repartição e distribuição das atribuições regulatórias entre o Estado e as instituições infra-estaduais, por um lado, e a União Europeia, por outro, coloca problemas ao nível do desenho institucional do sistema regulador de cada país membro. Mesmo no interior do próprio Estado assiste-se à multiplicação e diferenciação das instâncias reguladoras. As funções regulatórias cabem não só ao Parlamento, ao Governo, à respectiva administração central, aos tribunais, mas também a um conjunto alargado de organismos públicos especificamente criados como instâncias regulatórias, dotados de maior ou menor independência face ao Governo e à Administração Pública Central.

Partindo de uma proposta de Vital Moreira, poder-se-á considerar a seguinte esquema de instâncias reguladoras estaduais:³² a) o Governo (respectivos ministérios e departamentos governamentais; b) organismos reguladores relativamente dependentes; c) organismos reguladores “independentes”. Nos dois últimos casos são estruturas criadas especificamente para efeitos regulatórios. O seu âmbito de acção é limitado a um determinado sector: económico (comunicações, electricidade, sector vinícola, etc.), uma determinada política regulatória (sector ambiental, de concorrência, defesa dos consumidores, etc.). A diferença está no seu grau de independência em relação ao Governo, no que respeita à sua composição, à nomeação dos seus membros (“independência orgânica”) e à prossecução da sua actividade (“independência funcional”).

³¹ Esta tipologia foi construída a partir da leitura de Vital Moreira, *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra. Almedina. 1997.

³² *Ibid.*

Os denominados organismos reguladores relativamente independentes (e dependentes...) dispõem, formalmente, de alguma autonomia, atribuições e meios próprios. Quanto aos seus membros são nomeados e exonerados pelo Governo, que lhes transmite instruções e directivas - em suma, estão sempre sujeitos ao controlo governamental.

As autoridades ou comissões reguladoras independentes, criadas nos Estados Unidos da América, são na definição de R. E. Cushman (adoptada por V. Moreira) toda e qualquer "comissão, junta ou autoridade que existe fora dos departamentos reguladores do executivo e que tem como tarefa principal o exercício de uma qualquer forma de controlo restritivo ou disciplinar sobre a conduta privada ou sobre a propriedade privada".³³ As suas congéneres europeias existem fundamentalmente ao nível estadual.

Na Europa, nas últimas décadas, têm-se multiplicado por vários países europeus este tipo de organismos caracterizados pela sua independência face ao Governo e à Administração, bem como em relação às actividades que regulam. Em França, Espanha e Itália, bem como em Portugal, são denominadas "autoridades administrativas independentes". Regra geral, são meras réplicas das comissões existentes nos Estados Unidos. A sua característica essencial é o seu carácter autónomo e a independência dos respectivos membros. Não estão integradas na administração ordinária do Estado nem estão sujeitas a orientações ou controlo governamental quanto à condução da sua actividade. As autoridades administrativas independentes são particularmente adequadas para arbitrar aquelas actividades que, pela sua natureza ou melindre, devem estar acima da luta partidária e da maioria governamental de cada momento: a liberdade e a objectividade da informação, a direcção da investigação, ciência e cultura, a estabilidade da moeda, a segurança e a protecção dos investigadores nos mercados de valores, a eficiência, a qualidade e a protecção dos consumidores nas actividades prestadoras de serviços públicos.

A estrutura orgânica destas instâncias caracteriza-se pelo carácter colegial. Não necessitam de personalidade jurídica, mas podem possuí-la; possuem autonomia administrativa e financeira, ainda que não possuam receitas próprias; os seus membros são designados por mandatos, não sendo livremente revogáveis. Podem ser nomeados pelo Governo ou eleitos pelo Parlamento ou de forma mista. As atribuições são

³³ R. E. Cushman citado por Vital Moreira. *Auto-Regulação e Administração Pública*, *op. cit.*

específicas, limitadas a uma determinada área ou determinado sector de actividade. As suas competências podem conter poder regulamentar, funções de decisão administrativa e funções sancionatórias.

As questões da autonomia e da independência colocam-se, no entanto, de forma por vezes crítica na experiência destes órgãos reguladores. No âmbito da fiscalização do cumprimento das normas e dos princípios aplicáveis os órgãos de regulação debatem-se com os problemas do pluralismo interno e da independência perante o poder político”.³⁴ De facto, para além da dinâmica do mercado (que exerce também, de algum modo, uma acção “reguladora”) e dos tribunais, importa não esquecer que a composição fortemente política de certos órgãos de regulação, que marca consideravelmente a tradição portuguesa neste domínio tende, argumentando com Vieira de Andrade, “(...) a não assegurar objectivamente o pluralismo e a independência perante o poder, em especial nas situações de maioria absoluta monopartidária - precisamente aquelas em que a garantia de tal independência é considerada necessária”.³⁵

1.2.2. A AIA enquanto legislação

A discussão que rodeia a política de AIA está concentrada nos objectivos e nos resultados da legislação nacional e comunitária sobre o assunto. Obviamente que a expressão jurídica não monopoliza a definição desta avaliação e concorre com outras, como a definição científica ou a claramente ecologista, mas a legislação impõe, pela sua autoridade legal, as regras e as normas que permitem qualquer esquema de avaliação, ao mesmo tempo que configura substancialmente, e de um modo restrito, a sua forma.

Esta configuração restrita e formal dos conceitos e procedimentos opõe-se a uma atribuição flexível da substância da legislação. Esta circunstância permite, com uma certa liberdade, o controlo administrativo do processo de avaliação tornando-o permeável a algumas modulações. Esta permeabilidade está patente na legislação,

³⁴ J. Vieira de Andrade. *A Constituição Portuguesa de 1975*, Coimbra, Almedina. s.d.

³⁵ *Ibid.* p. 22.

quer nacional, quer comunitária, sendo ambas discricionárias ao nível dos procedimentos.

A AIA enquanto legislação visa institucionalizar uma política de ambiente comunitária claramente intervencionista e “inovadora” nos seus princípios. Tendo em consideração a protecção do ambiente e a qualidade de vida, as regras de execução de projectos estão sujeitas a um processo de controlo administrativo e público que limita a decisão privada de execução de um projecto. Estabelece-se, no seu lugar, um compromisso entre proponentes, administração pública e cidadania sobre a tomada de decisão, que tenha em conta as consequências ambientais previsíveis da execução de um dado projecto.

Subjacente a esta intervenção está o princípio precaucionário ou preventivo, “inovador” na política ambiental, e a imposição da aprovação desses projectos ao mesmo. Quer isto dizer que a legislação engloba uma componente técnica na definição dos critérios de classificação dos projectos e de medida dos impactes causáveis e, simultaneamente, uma componente de informação e participação pública, o que aumenta a informação a considerar no processo de aprovação de projectos.

O objectivo é alargar a importância da política preventiva nas políticas de protecção ambiental. Ao estabelecer uma relação causal entre a actividade humana, a degradação ambiental e a imprevisibilidade das consequências dessa degradação, as acções de protecção orientam-se para uma dimensão global pensada a longo prazo em termos de risco e de futuro. A avaliação de impactes torna-se um instrumento que se pretende “reflexivo” da política ambiental. O risco ambiental, já aqui definido como a probabilidade de ocorrência de consequências negativas sobre o ambiente, é eticamente equacionado em termos do valor de importância de um ambiente equilibrado para as “gerações futuras”. Esta procura de universalidade transforma o direito à qualidade ambiental num direito fundamental dos cidadãos e revoluciona a concepção tradicional do direito do ambiente utilitarista e centrada na resolução de conflitos dentro do direito privado. Todavia, a legislação nacional e, mesmo, a comunitária são ainda frágeis face a este valor e a noção de “risco” futuro é subordinada aos instrumentos de concretização de uma política intervencionista e centralizada no Estado.

1.2.3. Direito de ambiente e responsabilidade ambiental

O direito do ambiente pode ser definido como um conjunto de normas jurídicas, normas de carácter técnico e de instituições jurídicas, que permitem definir limites para a “degradação” ambiental. A sua evolução pode ser dividida em três períodos.

Num primeiro, o direito do ambiente englobava um conjunto de medidas de regulamentação da gestão de recursos naturais e de punição dos actos que atentassem contra esses recursos. O modelo de direito aqui subjacente - direito privado - conduzia à formalização da relação jurídica em termos de indivíduo lesado e infractor não tendo em conta a questão mais abrangente da degradação de um bem que afinal é comum e público. Durante este período, e a propósito dos critérios da atribuição do dano - como contabilizá-lo, como repor o dano e a quem atribuir a culpa sobre esse dano -, surge o problema do dano ambiental enquanto dano público e colectivo.

Não é pois de estranhar que a abordagem do direito sobre este problema se altere: o tradicional modelo de imputação de culpa e compensação do dano irá, lentamente, dando lugar a um modelo que evoca um princípio precaucionário ou preventivo como salvaguarda ambiental. O dano ecológico autonomiza-se do enquadramento comum a outro tipo de danos. Neste segundo período forma-se um direito do ambiente que não se define apenas por legislação punitiva, mas por legislação proibitiva de determinados actos, com vista à prevenção de problemas ambientais. Nesta fase os obstáculos associam-se à eficácia da aplicação de medidas preventivas dado que, apesar da sua aplicação, os danos continuam a ser provocados e a ausência de reparação do dano mantém-se. O campo da resolução dos conflitos é ainda orientado pelo modelo individual do direito de propriedade onde a responsabilidade das acções está intimamente ligada aos elementos definidos como conflitantes (infractor versus lesado).

É sensivelmente a partir de 1985 que a situação de reparação e punição volta a estar no centro de debate. Neste terceiro período revêm-se os instrumentos de aplicação de medidas preventivas, que necessitam de um reforço de fiscalização e de uma maior participação pública no controlo dessas acções, alargando-se a responsabilidade ambiental a toda a “sociedade civil” e aumentando o peso da intervenção legislativa. A partir de então, expressões fundamentais do direito do ambiente, como o conceito de responsabilidade, passam a ser revistas dentro de uma

visão que perspectiva o direito ambiental enquanto direito fundamental alargando-se, para além do direito privado, ao campo do direito administrativo e da responsabilidade civil. A regulação ambiental passa a conter princípios gerais do direito, como os princípios da correcção, precaução e prevenção,³⁶ sendo a legislação de AIA considerada o exemplo "revolucionário" desta mudança devido à sua configuração transversal e procedimental que lhe permite lidar com a introdução da noção de prevenção.³⁷ A questão da participação e da avaliação desenvolve-se, sobretudo, a partir da ideia de prevenção embora permita a tomada de decisões precaucionárias. Mas estas duas noções, por serem relativamente recentes, não são claras e confundem-se nos objectivos da legislação de impactes ambientais.

1.2.4. Responsabilidade e Avaliação

Os conceitos de prevenção e precaução são absorvidos pelo direito após o seu desenvolvimento no campo científico por associação às definições de risco e incerteza. A precaução pode ser explicada como uma extensão das políticas preventivas que se aplica aos casos de indeterminação científica e incerteza na decisão política e em casos de atribuições de risco socialmente inaceitáveis. A prevenção aparece como medição de controlo dos mesmos: medir, avaliar e prever antes de agir, com as devidas correcções.

Os danos ambientais já não se medem, apenas, a partir das consequências pós-acto, mas enquanto potencialidades de ocorrência. Associam-se a cálculos de probabilidade de ocorrência de acidentes, em que são consideradas as probabilidades "objectivas" e não as subjectivamente percebidas pela cidadania, com o objectivo de os reduzir e, se possível, evitar.

³⁶ Estes são formalizados no direito comunitário através do Tratado de Maastricht, artigo 130º-R, nº2 (1) - "A política da Comunidade no domínio do ambiente (...) Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente, e do poluidor pagador (...)". Na Constituição Portuguesa encontra-se apenas uma referência à prevenção no artigo 66.º nº2 §a.

³⁷ Cf. F.Ost, "Les études d'incidences: un changement de paradigme?", CEDRE, *L'Evaluation des Incidences Sur L'Environnement: Un Progrès Juridique?*, Bruxelles, Droit et Société, nº30/31, FUSL, 1991.

A indeterminação de fenómenos naturais e humanos não é recente, mas tem agora um maior impacte por causa do desenvolvimento de análises de incidências e decisão falíveis, isto é, que falharam na previsão de ocorrências ambientais negativas.

Os tópicos apresentados contém uma relação directa com os conteúdos da legislação. Tanto mais que a incerteza não está equacionada uma vez que não aparece legalmente explícito o princípio da dúvida, ou seja, para certo tipo de incidências não existe uma clara proibição de construção. Assim, esta legislação, mais do que o princípio da precaução, cobre o princípio da prevenção, estando a aprovação de projectos dependente da intensidade e da probabilidade de incidências ambientais. Procura minimizar a probabilidade de ocorrências negativas sobre o ambiente, assim como reduzir e distribuir a indeterminação na tomada de decisão. Impõe a obrigação de recolha do máximo de informação sobre os impactes da infraestrutura e percepções e tipo de adesão dos cidadãos. No direito do ambiente comunitário e nacional encontram-se outros exemplos desta aplicação como na área dos resíduos - redução de risco de contaminação por substâncias tóxicas - e encontram-se políticas preventivas que se baseiam em soluções de cobertura de riscos (seguradoras).

No direito do ambiente o termo avaliação acaba por ter um carácter que ultrapassa o conteúdo associado à ideia da inventariação, ou "determinação do valor de bens ou direitos". Neste caso e, em particular, no dos impactes ambientais, a avaliação é feita pela negativa uma vez que não procura avaliar directamente o bem ambiental, mas o valor que assumem as perdas a ele associadas. Ou seja, procura determinar-se o valor e o conteúdo dos impactes negativos sobre um conjunto de factores ambientais relacionados entre si uma vez que este não pode ser avaliado como um todo - o Ambiente. A avaliação incide, por conseguinte, sobre a probabilidade de ocorrência de um dano e não sobre o património ambiental.

Assim, quando a avaliação de impactes ambientais se faz a partir de um património, cujo valor não é objectivamente calculável, o valor atribuível às consequências resulta de uma avaliação subjectiva em que o cálculo varia em função dos valores subjectivamente atribuídos ao Ambiente. Esta relação torna problemática a obtenção de critérios de definição de impactes universalmente aceites e ainda a definição das situações de aplicação do princípio da dúvida. Em função desta situação tem procurado encontrar-se, com a avaliação e com a legislação de impactes ambientais, um modelo de análise dos efeitos que permita uma medição dita "objectiva". Normalmente, esta análise é representada por um conjunto de critérios de

levantamento das situações de referência dos projectos e por um conjunto de critérios de medição de impactes que acaba por lhe atribuir um carácter técnico-avaliativo de medição. Dentro deste processo deve ter lugar a avaliação atribuída pelos diferentes públicos e que contribuem para um conjunto plural de posições formado a partir de "racionalidades" que concorrem entre si para a atribuição de um dano ambiental, por exemplo, "racionalidades" económicas, ambientais e de ordem social.

Daqui resultam uma pluralidade de argumentos e justificações que, embora subjectivem esta avaliação, visam alargar a responsabilidade da prevenção de riscos ambientais e desmonopolizar a decisão técnico-administrativa neste campo. A responsabilidade é considerada enquanto procura de uma avaliação que seja socialmente partilhada e assim legítima e não abstractizada pelo discurso técnico-jurídico, o que torna a participação um elemento indispensável para a concretização do postulado da responsabilidade-avaliação. Neste âmbito, o papel das ciências sociais é fundamental apesar de escassamente efectivado.

1.2.5. Responsabilidade e Participação

A questão da participação pública nas discussões em torno do ambiente tem um relevo particular ao estar associada a processos democráticos de abertura dos modelos de tomada de decisão. É apresentada por diversos autores como forma de resolução de problemas do direito do ambiente e implica a aceitação da partilha de poderes e responsabilidades em toda a sociedade civil, o mesmo é dizer uma colaboração entre autoridades públicas, empresas, associações e cidadãos. Esta responsabilidade, ao ser instituída no direito do ambiente nacional, consagra a acção pública alargada como um direito fundamental de todos os cidadãos e como garantia de um procedimento democrático das decisões sobre questões ambientais.

O desenvolvimento da participação alargada na deliberação de decisões preventivas tem sido justificado de duas formas: por um lado, a protecção do ambiente só pode resultar a partir de um direito e de um dever de todos os indivíduos e deve ser o resultado da implementação de um conjunto de direitos processuais (por exemplo, o acesso à justiça e à informação); e, por outro, a cooperação e transparência de decisões inibe o controlo da política ambiental por parte de algumas entidades,

públicas e empresariais, sob a forma de um "eco-poder tecnocrata" que pode esvaziar este campo de uma concepção preventiva mais ecológica e universalista. Não obstante, a intenção clara de se estabelecer com a AIA uma maior intervenção estatal sobre as decisões privadas face a infraestruturas é salvaguardada pela contra-proposta de concretização de uma intervenção de base corporativa ou cooperativa.

Actualmente, a definição da importância e peso da participação pública também é debatida na área das ciências sociais por autores que defendem a necessidade de aplicação de um modelo de direito processual para a efectividade das medidas ambientais. J. M. Pureza, por exemplo, define a política reguladora da protecção ambiental como um conjunto de direitos dos cidadãos. A protecção jurídica deve ser um conjunto de responsabilidades partilhadas para as quais se configuram "direitos função" e de carácter processual (incidem sobre os procedimentos jurídico-administrativos): o direito à informação, o direito à participação e o direito de acesso à justiça.

Para F. Ost esta responsabilidade também é importante enquanto alargamento da decisão pública e privada sobre um problema comum, na medida em que representa um modo de desenvolvimento da contribuição de perspectivas plurais que construam um modelo de protecção ambiental legítimo. O autor menciona quatro modelos diferentes de actuação pública: a contestação, a concertação, a consulta e a acção directa. O modelo consultivo é o que aparece abrangido na legislação da AIA através da formalização da consulta em que os cidadãos e as entidades interessadas têm o direito de expressar uma opinião e dar um parecer sobre os projectos em causa, mas sem lhes ser atribuído um poder de decisão. Todavia, esta formalização conduz a alguns obstáculos porque esta passa a depender em grande parte da actuação da administração e da motivação e disponibilidade individual dos cidadãos.

P. Swan defende que a efectividade do direito ambiental pode ser alcançada com o desenvolvimento de sistemas de comunicação entre os grupos envolvidos nas questões ambientais. Sistemas que podem passar pela discussão pública, mas também pela difusão da negociação entre participantes com igual poder de decisão - igualdade esta que deve ser legalmente garantida tendo em conta a diferenciação de poder político e social entre grupos através do direito de veto ou por voto num grupo marcado pela diferenciação numérica dos diversos representantes. O autor defende, ainda, que o direito do ambiente deve ser lido ao nível dos direitos subjectivos, normalmente os direitos consagrados pelas instituições tais como direitos de liberdade

individual – direito de votar, direito de participar, direito à educação, etc. -, ou seja, direitos de cidadania e participação na esfera pública.

Em qualquer destas propostas, a responsabilidade partilhada engloba necessariamente a “transparência”, o acesso à informação e um modelo de participação alargado ao processo decisório que deve ser eficaz. Desta forma, ao mencionarem a importância da atribuição de direitos subjectivos em matéria ambiental, estes autores criticam indirectamente o modelo de direito ambiental. Neste caso, porque a legislação tende a cristalizar uma forma que sujeita os cidadãos a uma relação legal com o campo do ambiente, que se processa através das instituições administrativas e impõe a autoridade estatal sobre as liberdades de decisão individual. Esta crítica pode ser expressa pela conceptualização habermasiana de limitação participativa através da “organização das liberdades do cidadão”. As limitações não se explicam apenas pelos meios activados para a sua concretização (meios administrativos), mas antes pela sua forma legalmente pré-definida.

Apesar de inovadora neste campo, a legislação de AIA responde timidamente a estas críticas, porque embora introduza nos seus conteúdos uma proposta de participação pública deixa aberta à administração a definição dos seus procedimentos. Acaba, então, por definir modos de condução dos problemas e decisões a eles referentes que se adequam à actuação administrativa orientada pela manutenção da autoridade estatal. Tal como se verifica no caso português, esta situação origina uma participação formal que tende a inibir a formação de opinião por parte do público e uma forma activa de actuação. No entanto, esta questão deve ser considerada em articulação com a necessidade de prevenção ambiental anteriormente referida. Se por um lado, as medidas ambientais preventivas obrigam a um reforço de critérios de selecção de impactes devido às implicações colectivas e futuras dos danos ambientais, por outro, elas obrigam a um processo de definição dos mesmos impactes que seja colectivo e de responsabilidade partilhada - uma participação efectiva que poderá ser alargada à avaliação do próprio EIA, diversificando as origens dos grupos profissionais que compõem as comissões de avaliação.

1.2.6. Legislação Comunitária

A legislação europeia sobre a AIA impõe critérios objectivos de definição dos danos inerentes à aprovação de determinados projectos estruturais e “estruturantes”, que são designados num conjunto de artigos do texto legal (artigos 5º a 10º das Directivas). Simultaneamente, são institucionalizados mecanismos de participação (artigos 6º e 7º das Directivas) a par de um modelo de divulgação das acções (obras) que poderão, de algum modo, afectar o Ambiente.

A Directiva 85/337/CE de 27 de Junho, bem como a Directiva 97/11/CE de 3 de Março que a actualiza,³⁸ contém três objectivos: a aplicação de instrumentos de prevenção na política ambiental, introduzindo, assim, a aplicação dos princípios de prevenção e participação; a igualitarização das condições de concorrência no mercado através da igualdade de critérios de avaliação; e a harmonização da legislação comunitária. A nova Directiva (97/11/CE) reforça estes objectivos no preâmbulo e nos seus conteúdos e, através de uma comparação de ambas as legislações, verifica-se que revela um esforço de concretização da avaliação de impactes e uma maior especificação da abrangência do processo avaliativo.

A maioria das alterações, aliás, prende-se com a clarificação dos conceitos e definições dadas anteriormente, o que visa a resolução de conflitos de interpretação legislativa. Procura também clarificar e homogeneizar abertamente todo o processo de AIA precisando os procedimentos e os conteúdos da avaliação. A directiva reforça também a importância do desenvolvimento de uma avaliação que seja clara e pública e que permita a deliberação dos indivíduos interessados.

Seguindo a linha da anterior legislação o objectivo de harmonização do direito europeu e compatibilidade comercial volta a subjugar a protecção ambiental que não se consegue impor às negociações entre os Estados-Membros. O problema das consequências ambientais da construção de infraestruturas não está ainda explicitamente enunciado e surge como um fenómeno derivado da própria concepção de avaliação.³⁹

A directiva 97/11/CE é mais restrita do que a anterior relativamente à regulação e interferência administrativa na definição dos impactes. A prevenção

³⁸ Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, JO nº L 175 de 05.07.1985, p.40 e Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997, JO nº L 73 de 14.03.1996, p.5

³⁹ Esta questão torna-se um pouco mais explícita quando se definem os impactes não só como directos, indirectos, pontuais ou acumuláveis (Anexo III da nova directiva), mas quanto ao seu efeito no tempo, ou seja, impactes a curto e longo prazo. (cf. Ost. “Les études d’incidences...” op. cit.).

aparece mais forte, embora sem referência aberta à precaução; o esboço dos critérios de avaliação representa um esforço claro de redução de elementos de incerteza na decisão através da tentativa de se identificarem (ou criarem) limites de riscos aceitáveis. Pela alteração feita após dez anos de observação da aplicação da directiva é de esperar que quanto mais elevados forem os níveis de definição de riscos ambientais, mais alterações serão possíveis. A abertura efectiva da informação é um dos instrumentos usados para a elevação desses níveis.

Nos procedimentos a directiva é discricionária e confere aos Estados-Membros liberdade para institucionalizar e formalizar os processos de AIA não se alterando substancialmente os problemas da estrutura dos procedimentos que têm sido apontados. Todavia, não define um critério de selecção das equipas de elaboração dos estudos de impacte, que pode variar consoante decisões nacionais. A escolha da equipa pelo próprio responsável da execução do projecto é, aliás, contraditória. Se, por um lado, parece razoável que seja o proponente a suportar os estudos de impacte ambiental, internalizando-os enquanto custos do projecto que propõe, por outro, estabelece-se uma relação de dependência contratual entre consultores e proponente que permite questionar a imparcialidade e o objectivo do próprio estudo.

Os consultores podem, igualmente, ter dificuldades em gerir esta relação, uma vez que os estudos serão posteriormente sujeitos a uma análise quer das comissões de avaliação, quer do cidadão individual ou associação. Talvez a solução passe por um controlo da qualidade dos estudos por sistemas alternativos de financiamento dos mesmos ou pela constituição de entidades independentes como, por exemplo, uma autoridade ambiental juridicamente intitulada com poder de decisão sobre a execução, ou não, dos projectos. Convém também não esquecer que a estrutura do processo de participação e respectivas competências não é mencionada nem se avança para um modelo real de deliberação nas decisões.

Um conjunto de alterações positivas na directiva 97/11/CE contempla o conceito de Ambiente e os critérios de definição de impactes. Na directiva 85/337/CE os factores ambientais apareciam como uma interacção entre elementos naturais e biológicos (fauna, clima, solo, homem, etc.). Esta concepção dinâmica e sistémica é agora alargada na nova Directiva aos bens materiais e culturais alargando a interdependência a todos os factores patrimoniais. O Ambiente passa a ser entendido como um sistema complexo de interacção entre factores naturais, biológicos, culturais e humanos.

Na definição dos projectos sujeitos a avaliação, a revisão de 1997 vai mais longe ao alargar o número das categorias de projectos englobados: as 9 categorias do Anexo I passam a 21 e são bastante precisas quanto aos limites e dimensões. O mesmo se repete no Anexo II: as 11 categorias passam a 12 e aumentam as subcategorias respectivas.⁴⁰ Alguns projectos do Anexo II transitam para o Anexo I (por exemplo, os projectos relativos a barragens). Este esforço de controlo dos projectos sujeitos a AIA, e para o caso do Anexo I da Directiva, torna-se mais preciso e importante porque aumenta a dimensão de avaliação de impactes e difunde espaços de participação pública, apesar de correr o risco de poder ser menos concreto e exigente. Isto porque, se, por um lado, é necessário precisar os projectos para que se possa efectivar a legislação que parece indispensável, por outro, esse instrumento abstractiza a realidade dos impactes ambientais por ser forçada a encerrar-se na necessidade de operacionalização instrumental - a harmonização do direito. É este espírito instrumental que ainda domina a Directiva da AIA, embora a nova legislação avance no enquadramento das políticas de prevenção, participação e conceptualização de Ambiente.

1.2.7. Legislação Nacional

Com a transposição da Directiva Comunitária 85/337/CE para o ordenamento jurídico nacional, parece ganhar importância o debate sobre participação, avaliação e prevenção. A legislação nacional institucionaliza essa discussão e os problemas que rodeiam os modelos de AIA ganham contornos próprios a partir do contexto nacional que envolve os conflitos ambientais. A regulação e a normatização erguem-se a partir das potencialidades e das limitações da directiva. A limitação da estrutura flexível dos conteúdos normativos permite a sua adaptação aos diferentes contextos nacionais, o que no caso português veio a reflectir-se mais na adequação à estrutura administrativa que à activa e menos à estrutura político-social que à efectiva.

Mas esta transposição foi problemática: a legislação inicial tinha imprecisões e ficou tardiamente pronta. Pode até argumentar-se que este atraso se deveu, em parte, à

⁴⁰ Este sistema de precisão e alargamento de processos também ocorre na nova legislação nacional de 1997.

complexidade da adaptação jurídica deste instrumento, mas a emergência, ao fim de praticamente quatro anos, de uma legislação praticamente igual à directiva inviabilizam esta explicação. Provavelmente, o atraso deve-se à relutância político-administrativa em adoptá-la por esta não interferir apenas com a política ambiental, mas também com a política social e económica.

Ora, em função desta estrutura flexível dos conteúdos normativos, optou-se pelo desdobramento das acções inerentes ao modelo de avaliação, diferenciando-se funções específicas em vários sub-processos, para de seguida se reunirem as conclusões de cada acção num resultado global que serve a tomada de decisão. No entanto, esta opção não era incondicionalmente imposto pela directiva. A estrutura obriga à divisão de competências e fragmentação de responsabilidades o que implica que se sustente uma comunicação efectiva entre as partes envolvidas - a organização dos EIA, a organização da avaliação do estudo e a organização da participação pública -, de forma a manter a eficácia da AIA.

Esta organização sectorial permite descomplexificar a estrutura inerente à avaliação de impactes facilitando a operacionalidade administrativa. Desvirtua, porém, o processo de avaliação que se quer global. Quer pela dispersão de autoridades, quer pelo facto de toda a dinâmica se concentrar nos diferentes serviços públicos - que têm assim uma autoridade total sobre o processo - é difícil não se cair numa forma de "eco-poder tecno-administrativo". Até as Associações de Defesa do Ambiente, entidades com competência para intervir no processo de AIA, são definidas apenas como público interessado para a participação e não como entidades consultivas da avaliação.

A legislação nacional⁴¹ organiza-se em quatro grupos: o primeiro define os conceitos abordados, como o conceito de Ambiente (que engloba o homem, a fauna, a flora, diversos elementos naturais, o património cultural e a interacção desses factores), o de impactes ou efeitos e o processo de avaliação de impactes (artigos 1º e 2º do DL); o segundo estipula os critérios de avaliação obrigando a que seja apresentada a situação de referência dos projectos (artigo 7º do DL e artigo 2º do DR); o terceiro grupo incide sobre o processo de participação (definição de entidades interessadas, prazos de consulta, modos de consulta e participação) (artigo 5º do DL e artigo 4º do DR); o quarto, e último, especifica o processo de avaliação a seguir pelas

⁴¹ Decreto Lei 186/90 e Decreto Regulamentar 38/90, alterados pelo Decreto Lei 278/97 de 8.10.97 e Decreto Regulamentar 42/97 de 10.10.97.

autoridades competentes (artigos 4º e 6º do DL e artigo 3º do DR) englobando os aspectos técnicos de medição e correspondendo à introdução de um EIA no processo normal de licenciamento sob a responsabilidade do proponente (artigo 3º do DL).

A alteração legislativa⁴² precisa as condições de excepcionalidade a atribuir a alguns projectos. As transformações trazidas pelo Decreto-Lei 278/97 resumem-se na caracterização dos procedimentos e das condições de isenção de projectos, possibilitando um controlo mais objectivo sobre este tipo de decisão (artigo 2º, alíneas 4, 5, 6 e 7) e a especificação dos critérios a nomear nos estudos (artigo 5º). O artigo 6º, a título de exemplo, redefine as informações que deverão ser consideradas pela tutela para a tomada de decisão final. O Decreto vai ainda mais longe e especifica os procedimentos administrativos que, apesar de não afectarem os objectivos previstos pelas anteriores legislações nem tão pouco alterarem a estrutura de aplicação da AIA, podem tornar mais coerente todo o processo de avaliação de impactes: especifica a entidade que organiza a consulta do público, bem como o processo de divulgação e informação e completa a listagem dos projectos do Anexo III que serão sujeitos a AIA caso se justifique. O Anexo III, aliás, é significativo tanto no DL como no DR 42/97, porque alarga a lista das categorias de projectos resolvendo conflitos de interpretações.

Em síntese, torna-se evidente a centralização estatal deste processo, principalmente quando se observa a frequência de participação das diferentes entidades nos processos de consulta pública. Os serviços públicos têm uma frequência bastante elevada face aos outros grupos e há uma certa circularidade neste processo que parece estar mais adaptado a necessidades técnico-científicas e administrativas questionando a eficácia e efectividade da participação do público. As instituições públicas instauram o processo e, no caso das obras públicas, contratam também as empresas que elaboram os estudos e controlam a sua avaliação, inibindo a cidadania ambiental que é teoricamente definida pela legislação como fundamental para esta avaliação de impactes. Deste modo, a legitimação de controlo do processo pelas autoridades públicas é pré-normatizada. O modelo de direito ambiental intervencionista tende a provocar este tipo de contradição na medida em que quer a

⁴² Esta surge por imposição da Comissão para corrigir a falhas de imprecisão dos antigos DL 186/90 e DR 38/90, nomeadamente ao nível dos critérios de avaliação.

sua funcionalidade, quer a sua aplicabilidade assentam, exactamente, no controlo do Estado sobre as acções em matéria de ambiente.

Para E. Rehbinder a solução passa pela definição do direito enquanto orientador da “auto-reflexão” da actuação dos diferentes sectores ou subsistemas sociais. Através do direito regulamentam-se as estruturas dos processos de tomada de decisão ao nível de procedimentos e competências com o objectivo de criar condições de internalização dos conflitos externos ao sector (por exemplo, o ambiente) sem afectar a sua autonomia. As legislações produzidas podem incluir a representação de interesses públicos em quadros de supervisão e avaliação de medidas ou ao nível da gestão de processo.

No caso da AIA, uma alteração legislativa no sentido deste modelo deveria impor a representação de outros sectores nas Comissões de Avaliação para além dos representantes dos diferentes serviços da administração pública. Poderia, também, impor a presença de representantes de Associações de Defesa do Ambiente dentro das próprias empresas privadas e públicas que propõem os projectos.⁴³ A descrição deixada pela legislação comunitária quanto à selecção das entidades encarregues da avaliação não inibe a adopção deste modelo mas é preciso que a estrutura pública faça um esforço de adaptação neste sentido. Ainda resta demonstrar a validade da actuação isolada do direito reflexivo e procedimental mas este pode ser instituído a par de modelos mais intervencionistas.

Ao avançar do texto legal para a análise do desenvolvimento do processo em Portugal nos últimos anos pode ver-se, em particular, os fenómenos que rodeiam a elaboração dos estudos pelos responsáveis, a dinâmica das avaliações e, fundamentalmente, a dinâmica da participação pública. Esta participação funciona como elemento indispensável de efectivação de um modelo de responsabilidade partilhada que permita aplicar o princípio preventivo do direito do Ambiente. Para o caso da participação poder-se-á analisar qual é o sentido que se pretende com esta definição legal da participação e quais as formas que a participação tem vindo a assumir. Por outro lado, é preciso, aceitando as propostas acima desenvolvidas, analisar as condições necessárias para a sua concretização e verificar se estas condições se encontram na sociedade portuguesa, de modo a que a participação

⁴³ Esta medida foi aplicada na Alemanha em meados dos anos setenta ao instituir-se o *Corporate Officer for the Environmental Protection*.

prevista na legislação AIA e a participação efectiva sejam compreendidas no contexto social português.

2. ANÁLISE DOS PROCESSOS INSTRUÍDOS ENTRE JUNHO DE 1990 E JULHO DE 1997

2.1. Eixos de Investigação Empírica

Referiu-se anteriormente que, desde 1985, existe a nível europeu, legislação de enquadramento ao processo de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA). Em Portugal, apesar da publicação da Lei de Bases do Ambiente em 1987 (Lei nº 11/87) onde era já mencionada a importância deste tipo de estudos, só a partir de 1990, com a publicação de legislação nacional específica (Decreto-Lei nº 186/90 e Decreto Regulamentar nº 38/90), se assiste a um incremento na sua realização.

Esta segunda parte do estudo procura realizar a análise descritiva dos processos de AIA, centrando-a em três eixos:

1. A jurisdicização é directamente responsável pela súbita evolução quantitativa dos processos de Avaliação de Impacte Ambiental; este crescimento fez-se acompanhar por uma diferenciação de tipos de projectos.
2. Ao processo de AIA não serão de todo indiferentes as dinâmicas política, económica e social do país. Certamente a opção de implantação de um projecto, as dinâmicas do mercado, o contexto político do momento e características da área envolvente do projecto são factores que influenciam a Avaliação de Impacte Ambiental.
3. A participação na discussão pública dos Estudos de Impacte Ambiental é condicionada pela maior ou menor afectação ao projecto em causa.

A evolução de um pensamento e consciência ambiental em Portugal tem-se confrontado com sérias dificuldades que advêm dos paradigmas ainda dominantes. Em Portugal as políticas de Ambiente que têm sido desenvolvidas inscrevem-se sobretudo num quadro de gestão de recursos ou de salvaguarda ambiental. A ausência de integração de políticas, a não consideração do problema ambiental no centro das diversas políticas sectoriais e a desarticulação entre economia e ambiente em Portugal caracterizam a nossa condição ambiental. Antes, porém, de se entrar na análise dos processos da AIA vale a pena considerar quatro indicadores, retirados das estatísticas

de ambiente de 1995, investimentos da Administração Central, Local e das Empresas do Sector Ambiental.

Quanto às despesas da Administração Central nos domínios da Gestão e Protecção do Ambiente, a *protecção da qualidade do ar e do clima*, só começou a ter alguma expressão a partir de 1994 (quadro I). Genericamente, o investimento na protecção do ambiente na década de 90 tem-se centrado sobretudo na protecção do recurso água, assumindo maior expressão no triénio 1991-1993. A *protecção da biodiversidade e paisagem* assume um papel central durante os anos de 1994-1995 (cerca de 44% do total das despesas associadas ao ambiente nestes anos). As *outras actividades de protecção ambiental* integram um conjunto de despesas não especificadas que, todavia, constituem o terceiro núcleo de despesas da Administração Central (quadro I).

Quadro I – Despesas da Administração Central segundo Domínios de Gestão e Protecção do Ambiente (1991/1995)

	1991	1992	1993	1994	1995
Protecção da Qualidade do Ar e Clima	0.13%	0.6%	0.33%	2.2%	2.2%
Protecção do Recurso Água	51%	60.1%	61.2%	31.2%	31.3%
Gestão dos Resíduos	0.18%	1.3%	2.6%	3%	3%
Protecção dos Solos e Águas Subterrâneas	0.11%				
Protecção Contra Ruído e Vibrações	0.11%				
Protecção da Biodiversidade e da Paisagem	14%	7.5%	9.3%	44.3%	44.7%
Protecção Contra as Radiações			0.04%		
Investigação e Desenvolvimento	2%	1.2%	1.9%	0.2%	0.2%
Outras Actividades de Protecção Ambiental	32%	29%	24.7%	19.1%	18.6%

Fonte: Estatísticas do Ambiente, INE, 1995

Da análise da distribuição do conjunto das despesas da Administração Local (ou dos municípios) em gestão e protecção do ambiente ressalta que a *protecção do recurso água* e a *gestão dos resíduos* são os principais alvos das despesas ao longo da primeira metade da década de 90 (quadro II). As despesas associadas à *protecção da biodiversidade e paisagem* só começam a ganhar alguma expressão no ano de 1993. Paralelamente, as *outras actividades de protecção ambiental*¹ assistem a um decréscimo acentuado nos últimos 2 anos em análise, correspondendo a uma

¹ "Compreende as actividades de administração geral e orientação, virada para o suporte das decisões tomadas no quadro das actividades de protecção do ambiente, quer seja por entidades públicas ou privadas. Incluem-se, igualmente, as actividades cujo principal objectivo é assegurar, formar ou divulgar, no quadro dos organismos especializados informação em gestão e protecção do ambiente. São excluídas as actividades do sistema de educação geral" in *Estatísticas do Ambiente 1995*, INE.

transferência de orçamento para despesas referente a *gestão de resíduos e protecção da biodiversidade e paisagem*. De salientar que as despesas em *investigação e desenvolvimento* são inexistentes na Administração Local e sem expressão na Administração Central. Como se verifica a importância atribuída à investigação é quer num caso, quer noutro, meramente residual.

As despesas na *gestão e protecção do Ambiente* da Administração Central e Local têm expressão nos Estudos de Impacte Ambiental associados a barragens e ETAR's (AC – protecção do recurso água) e estações de tratamento de resíduos sólidos (administração local – gestão de resíduos).

Quadro II – Despesas Municipais em Gestão e Protecção do Ambiente

	1991	1992	1993	1994
Protecção da Qualidade do Ar e Clima	0.11%	0.05%	0.31%	0.01%
Protecção do Recurso Água	43%	48.6%	56.1%	43.9%
Gestão dos Resíduos	30%	23.2%	33.3%	41.3%
Protecção dos Solos e Águas Subterrâneas	0.83%	0.53%	0.1%	0.02%
Protecção contra Ruído e Vibrações			0.02%	0.05%
Protecção da Biodiversidade e da Paisagem	1.5%	2.67%	6.2%	10.4%
Protecção contra as Radiações				
Investigação e Desenvolvimento				
Outras Actividades de Protecção Ambiental	25%	25%	3%	4.3%

Fonte: Estatísticas do Ambiente, INE, 1995

A análise da distribuição dos investimentos confirma as conclusões anteriores relativamente à Administração Central e Local. (quadro III) Comportamento diverso é o das empresas ligadas ao sector ambiental. Os seus investimentos centram-se fundamentalmente na *protecção da qualidade do ar e clima e protecção do recurso água*. Em síntese, a *protecção do recurso água* que "(...) compreende os processos de produção, adaptação de instalações ou de processos destinados a reduzir a poluição da água",² bem como a construção de sistemas de tratamento de águas, revela uma coincidência de preocupações ao nível da instalação de infraestruturas que viabilizem uma diminuição dos impactes ambientais da acção humana.

² Estatísticas do Ambiente, INE, 1995, p.26.

**Quadro III – Investimentos: Orçamento Geral do Estado,
Administração Local e Empresas do Sector Ambiental**

	O.G.E.	Adm. Local	Empresas do Sector Ambiental
Protecção Biodiversidade e Paisagem	44.70%	10.4%	
Protecção Recurso Água	31.30%	43.4%	32.1%
Outras Actividades Protecção Ambiente	18.60%		8%
Outros Domínios (Resíduos, Ar, Clima e I&D)	5.40%	4.2%	
Gestão dos Resíduos		42%	9.2%
Protecção dos Solos e Natureza			8.2%
Protecção contra Ruído e Vibrações			3.2%
Protecção da Qualidade do Ar e Clima			39.4%

Fonte: Estatísticas do Ambiente, 1995

Paralelamente, e tendo como referência as competências para intervenção da Administração Local e Central nas questões relacionadas com o ambiente, resulta o “desenvolvimento” de áreas complementares ao investimento efectuado pelas empresas do sector ambiental, e que se integram na criação de infraestruturas ao nível da gestão dos resíduos e de conservação da natureza (quadro III).

2.2. Processos de AIA que deram entrada no IPAMB

Desde o início do processo de Avaliação de Impacte Ambiental, entre Junho de 1990 e Julho de 1997, momento em que se inicia a presente análise, deram entrada no Ministério do Ambiente (MA) 444 processos.³ Observando o quadro IV verifica-se que a maior parte dos processos (80.5%) deram entrada no IPAMB⁴ entre 1993 e 1996, sendo que 42.7% entraram em 1993 e 1994.

³ Apesar de terem dado entrada no Ministério do Ambiente (MA) 444 processos, a presente análise diz respeito a um número inferior dada a ausência de registo de informação relativamente a algumas das variáveis dos dossiers. Esta nota é válida para todos os quadros seguintes.

⁴ Na presente análise optou-se pela variável “data de entrada no IPAMB” por contarmos com maior número de registos entrados.

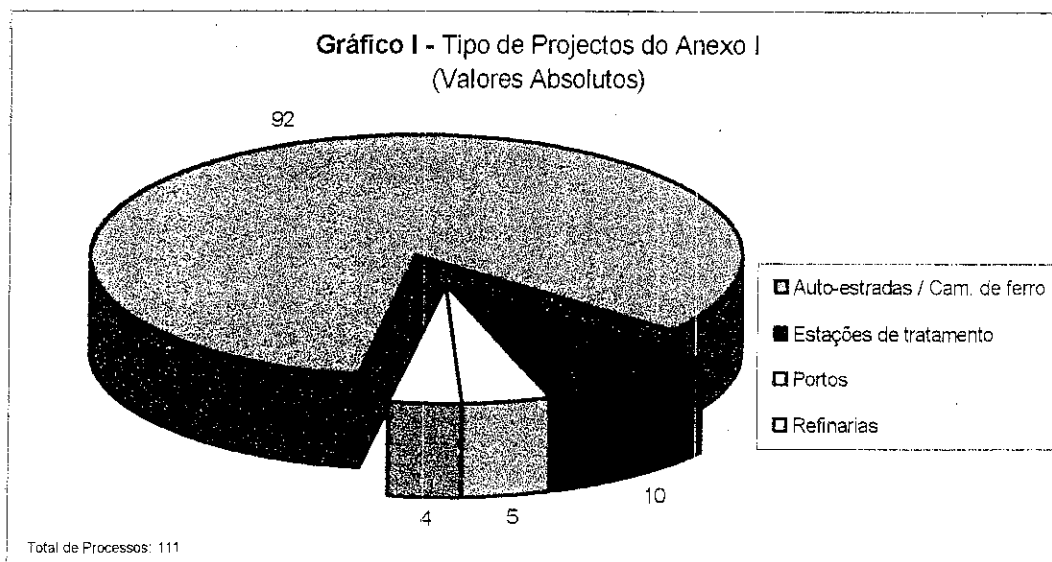
Quadro IV – Data entrada no IPAMB

Ano	Valores Absolutos	%
1990	4	0.9
1991	13	3.1
1992	52	12.2
1993	92	21.6
1994	90	21.1
1995	84	19.7
1996	77	18.1
1997*	14	3.3
Total**	426	100

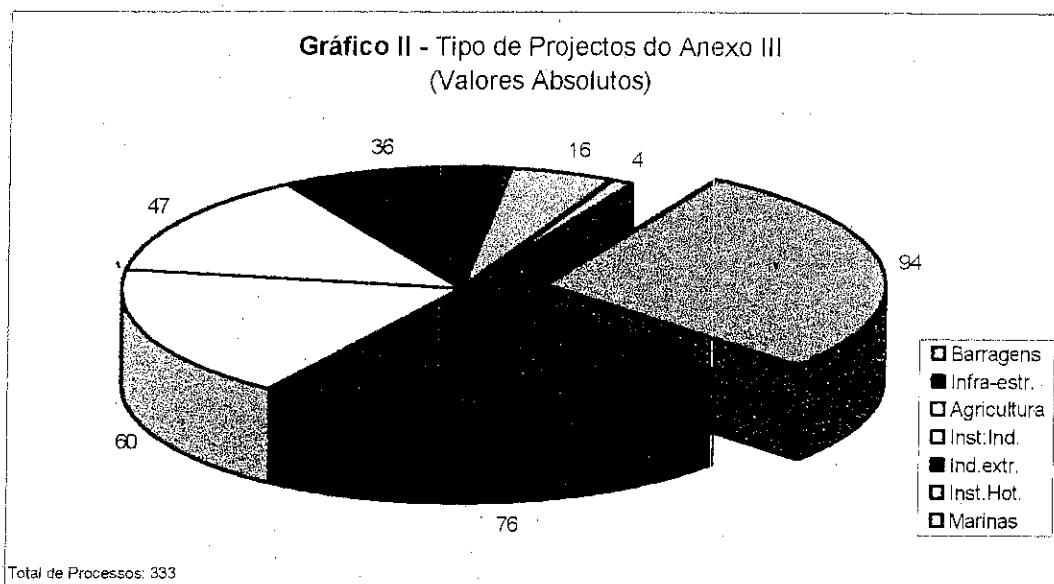
* Valores até final de Julho.

** Ver nota 3.

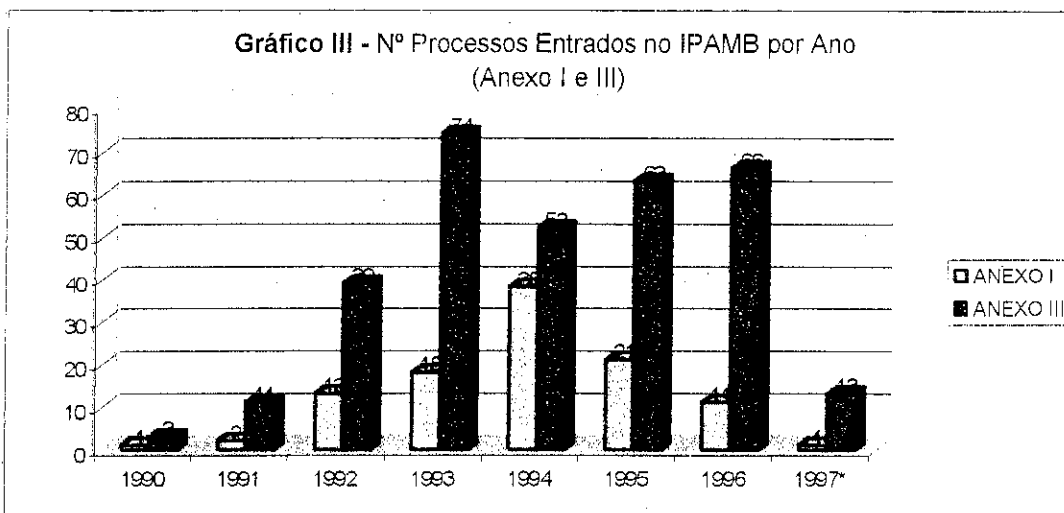
Dos 111 projectos do Anexo I, 92 dizem respeito à construção de auto-estradas, vias rápidas e caminhos de ferro, 10 a instalações de eliminação de resíduos tóxicos e perigosos por incineração, 5 a portos marítimos e 4 a refinarias (gráfico I).



Dos 333 projectos do Anexo III, 94 correspondem a barragens, 76 a infra-estruturas, 60 a projectos agrícolas, 47 a instalações industriais, 36 a indústrias extractivas, 16 a instalações hoteleiras e apenas 4 a marinas (gráfico II).



A construção de auto-estradas e de barragens é responsável por cerca de metade de todos os processos submetidos a análise.



* Valores até final de Julho.

Da análise do Gráfico III decorre que existe uma descoincidência no ano de entrada de processos de AIA segundo o seu tipo.⁵ Enquanto que o maior número de

⁵ Utilizou-se como indicador do início da análise da AIA a data de entrada dos processos no IPAMB devido à ausência de informação referente à data de entrada no MA (cerca de 30%) no momento em que se inicia a AIA.

processos do Anexo I deu entrada no ano de 1994, os referentes ao Anexo III apresentam uma distribuição constante entre 1993 e 1996, correspondendo estes limites aos anos em que ocorreu um maior número de entradas.

Da análise do quadro V conclui-se que os processos referentes a auto-estradas representam 81.9% da totalidade dos relativos ao Anexo I. Numa análise por anos, estes processos representam 81% dos iniciados entre 1994 e 1997.

Quadro V – Data de Entrada no IPAMB – Codificação do Anexo I

Data de Entrada no IPAMB		Equipamentos e Serviços				Total
		Refinarias	Autoestradas	Portos Marítimos	Etars	
1990-1991	Val. Absol.	1	2			3
	%	1	1.9			2.9
1992-1993	Val. Absol.	2	11		4	17
	%	1.9	10.5		3.8	16.2
1994-1995	Val. Absol.		30	1	3	34
	%		28.6	1	2.9	32.4
1996-1997*	Val. Absol.	1	43	4	3	51
	%	1	41	3.8	2.9	48.6
Total		4	86	5	10	105
		3.8	81.9	4.8	9.5	100

*Valores até final de Julho.

Relativamente aos processos do Anexo III – quadro VI –, as infra-estruturas e as barragens constituem o maior número de processos entrados no IPAMB (50.8%). Numa análise por anos, constata-se que entre 1992 a 1995 iniciaram-se 46.1% dos processos relativos ao Anexo III, metade dos quais relativos a barragens e infra-estruturas.

Quadro VI – Data de Entrada no IPAMB – Codificação do Anexo III

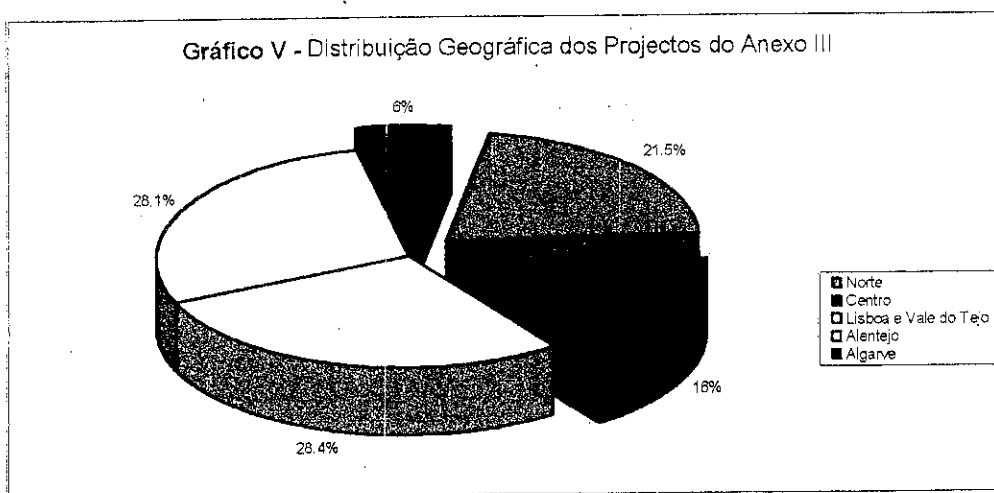
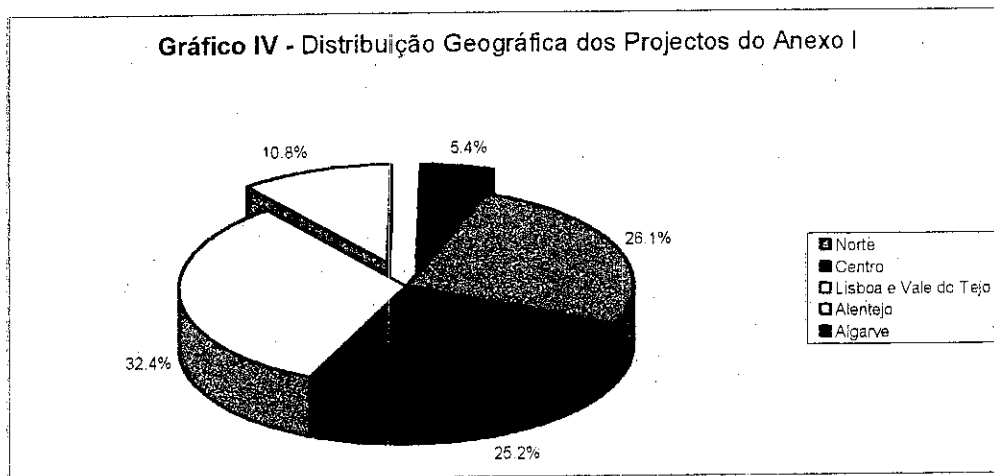
Data de Entrada no IPAMB		Equipamentos e Serviços							Total
		Agricultura	Ind. Extractivas	Inst. Industriais	Barragens	Infraestrut.	Marinas	Inst. Hoteleiras	
1990-1991	Val. Absol.		1	2	4	3	2		12
	%		0.3	0.6	1.2	0.9	0.6		3.7
1992-1993	Val. Absol.	16	8	17	16	13		6	76
	%	5	2.5	5.3	5	4		1.9	23.7
1994-1995	Val. Absol.	13	12	6	13	23	1	4	72
	%	4	3.7	1.9	4	7.2	0.3	1.2	22.4
1996-1997*	Val. Absol.	29	14	20	56	35	1	6	161
	%	9	4.4	6.2	17.4	10.9	0.3	1.9	50.2
Total		58	33	45	86	71	3	10	203
		14	8.4	11.2	42.3	35	1.5	5	50.8

* Valores até final de Julho.

A análise efectuada permite concluir que até à entrada em vigor do DL nº186/90 eram praticamente inexistentes os processos de AIA. A promulgação de legislação específica impulsionou o recurso a AIA associado à realização de obras de grande impacte ambiental. Será que esta dinâmica correspondeu a uma diferenciação segundo o tipo de projecto?

2.3. Distribuição geográfica dos projectos

Os Gráficos seguintes - gráfico IV e V - indicam a distribuição geográfica do conjunto dos projectos (Anexo I e Anexo III).



Numa análise comparativa entre a distribuição geográfica dos dois tipos de Anexos, verifica-se que 83.7% dos projectos do Anexo I dizem respeito ao Norte,

Centro e Lisboa e Vale do Tejo, enquanto que no Anexo III a maior concentração de projectos ocorre no Norte, Lisboa e Vale do Tejo e no Alentejo (78%).

Os quadros VII e VIII apresentam a distribuição dos projectos por região.

Quadro VII – Projectos do Anexo I – Região do Projecto

Projectos do Anexo I		Região do Projecto					Total
		Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve	
Refinarias	Val. Absol.				4		4
	%				3,6		3,6
Autoestradas	Val. Absol.	27	22	32	6	5	92
	%	24,3	19,8	28,8	5,4	4,5	82,9
Portos Marítimos	Val. Absol.	2	1	1		1	5
	%	1,8	0,9	0,9		0,9	4,5
Estações de Tratamento	Val. Absol.		5	3	2		10
	%		4,5	2,7	1,8		9
Total	Val. Absol.	29	28	36	12	6	111
	%	26,1	25,2	32,4	10,8	5,4	100

Quadro VIII – Projectos do Anexo III – Região do Projecto

Projectos do Anexo III		Região do Projecto					Total
		Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve	
Agricultura	Val. Absol.	9	10	4	31	6	60
	%	2,7	3	1,2	9,4	1,8	18,1
Ind. Extractivas	Val. Absol.	6	7	11	6	6	36
	%	1,8	2,1	3,3	1,8	1,8	10,9
Inst. Industriais	Val. Absol.	14	10	15	7		46
	%	4,2	3	4,5	2,1		13,9
Barragens	Val. Absol.	21	12	15	43	3	94
	%	6,3	3,6	4,5	13	0,9	28,4
Infraestruturas	Val. Absol.	19	11	39	2	4	75
	%	5,7	3,3	11,8	0,6	1,2	22,7
Marinas	Val. Absol.	2		2			4
	%	0,6		0,6			1,2
Inst. Hoteleiras	Val. Absol.		3	8	4	1	16
	%		0,9	2,4	1,2	0,3	4,8
Totais	Val. Absol.	71	53	94	93	20	331
	%	21,5	16	28,4	28,1	6	100

Na região de Lisboa e Vale do Tejo predominam as infra-estruturas (11.8% do conjunto de todos os projectos que integram o anexo III) e a construção de auto-estradas (28.8% de todos os projectos que integram o anexo I). No Alentejo as barragens e a agricultura são as responsáveis pelo maior número de projectos (13% e 9.4%, respectivamente). Na região Norte evidenciam-se as auto-estradas (24.3% de todos os projectos do anexo I), as barragens e as infra-estruturas (6.3% e 5.7% respectivamente dos projectos do anexo III). Na região Centro verifica-se um

equilíbrio nos projectos relativos às várias actividades do Anexo III⁶ enquanto que no Anexo I sobressaem as auto-estradas (com 19.8% dos projectos). No Algarve destacam-se os processos associados à construção de auto-estradas (4.5 dos projectos do Anexo I), agricultura e indústrias extractivas (ambas com 18% nos projectos que são abrangidos pelo Anexo III).

Pode ainda concluir-se que são as auto-estradas para os projectos do Anexo I (quadro VII), que explicam a dispersão geográfica, ao passo que para o Anexo III (quadro VIII) são os projectos relativos a barragens, infra-estruturas e a agricultura, tal como se pode constatar pela seguinte ordenação.

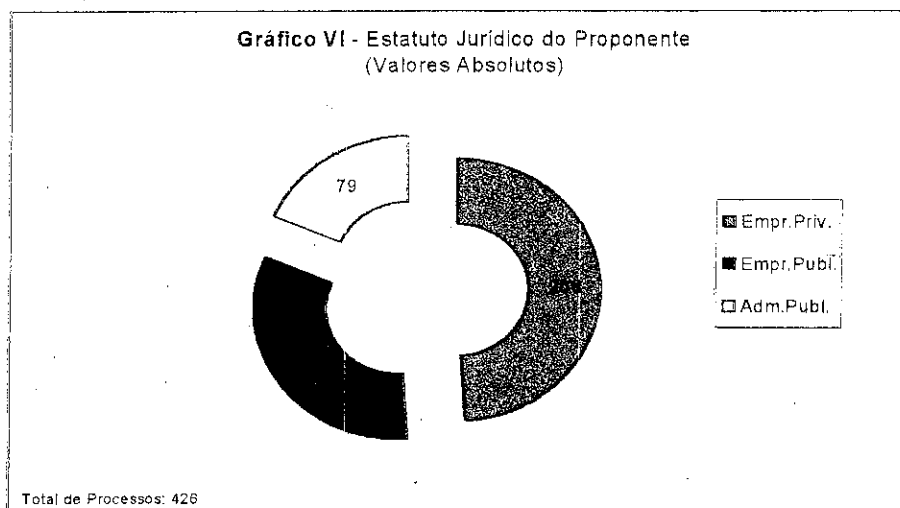
Anexo I

Anexo III

Projecto	Região	Projecto	Região
1.Auto-estradas	Lx Vale do Tejo (28,8%)	1.Barragens	Alentejo (13%)
2.Auto-estradas	Norte (24,3%)	2.Infra-estruturas	Lx Vale do Tejo (11,8%)
3.Auto-estradas	Centro (19,8%)	3.Agricultura	Alentejo (9,4%)
4.Auto-estradas	Alentejo (5,4%)	4.Barragens	Norte (6,3%)
5.Auto-estradas	Algarve (4,5%)	5.Infra-estruturas	Norte (5,7%)

2.4. Estatuto jurídico do proponente

No que respeita ao estatuto jurídico do proponente apenas foi possível obter informação relativa a 426 processos (gráfico VI).



Ao estabelecer uma relação com o tipo de projecto, verifica-se que as empresas privadas têm a seu cargo sobretudo os projectos do Anexo III,

⁶ Exceptuando as instalações hoteleiras com apenas 0.9%.

nomeadamente a construção de barragens (15.5%), infra-estruturas e agricultura (ambas com 11.5%) e indústrias extractivas (9%). As empresas públicas ocupam-se da construção de vias de comunicação (69.6%), infraestruturas (7.1%) e agricultura (5.6%). Quanto aos projectos da Administração Pública (Central, Regional e Local) incidem sobretudo na construção de barragens (11.5%) e auto-estradas (7.9%) (quadros IX e X).

Quadro IX – Projectos do Anexo I – Estatuto Jurídico do Proponente

Projectos do Anexo I		Região do Projecto					Total
		APC	APR	APL	Empresa Pública	Empresa Privada	
Refinarias	Val. Absol.				4		4
	%				3.9		3.9
Autoestradas	Val. Absol.	7		1	71	6	85
	%	6.9		1	69.6	5.9	83.3
Portos Marítimos	Val. Absol.	1	1	1	1		4
	%	1	1	1	1		3.9
Estações de Tratamento	Val. Absol.	1	1	2	1	4	9
	%	1	1	2	1	3.9	8.8
Total	Val. Absol.	9	2	4	77	10	102
	%	8.8	2	3.9	75.5	9.8	100

APC – Administração Pública Central; APR – Administração Pública Regional; Administração Pública Local

Quadro X – Projectos do Anexo III – Estatuto Jurídico do Proponente

Projectos do Anexo III		Região do Projecto					Total
		APC	APR	APL	Empresa Pública	Empresa privada	
Agricultura	Val. Absol.	1	4		18	37	60
	%	0.3	1.2		5.6	11.5	18.6
Ind. Extractivas	Val. Absol.		1		5	29	35
	%		0.3		1.6	9	10.9
Inst. Industriais	Val. Absol.	2	3	3	9	26	43
	%	0.6	0.9	0.9	2.8	8.1	13.4
Barragens	Val. Absol.	5	18	14	6	50	93
	%	1.6	5.6	4.3	1.9	15.5	28.9
Infraestruturas	Val. Absol.	1		11	23	37	72
	%	0.3		3.4	7.1	11.5	22.4
Marinas	Val. Absol.			1	1	2	4
	%			0.3	0.3	0.6	1.2
Inst. Hoteleiras	Val. Absol.					15	15
	%					4.7	4.7
Totais	Val. Absol.	9	26	29	62	196	322
	%	2.8	8.1	9	19.3	60.9	100

2.5. Consultadoria de EIA

Quanto à consultadoria de EIA dos gráfico VII e VIIa demonstram a existência de uma grande assimetria quanto à realização de estudos por consultores. Num total de 159 empresas consultoras de EIA, 115 realizaram apenas uma consultadoria. E em 444 EIA, 43% desses estudos foram realizados por 9 empresas (Coba, Impacto 2000, Tecinveste, AIA, Ecosistema, Seia, Hidroprojecto, Isaurindo de Oliveira e Trifólio). Complementarmente, é de registar que cerca de ¼ dos estudos foram da responsabilidade de um consultor. O mercado de realização, de EIA caracteriza-se pois por uma enorme concentração (quadro XI).

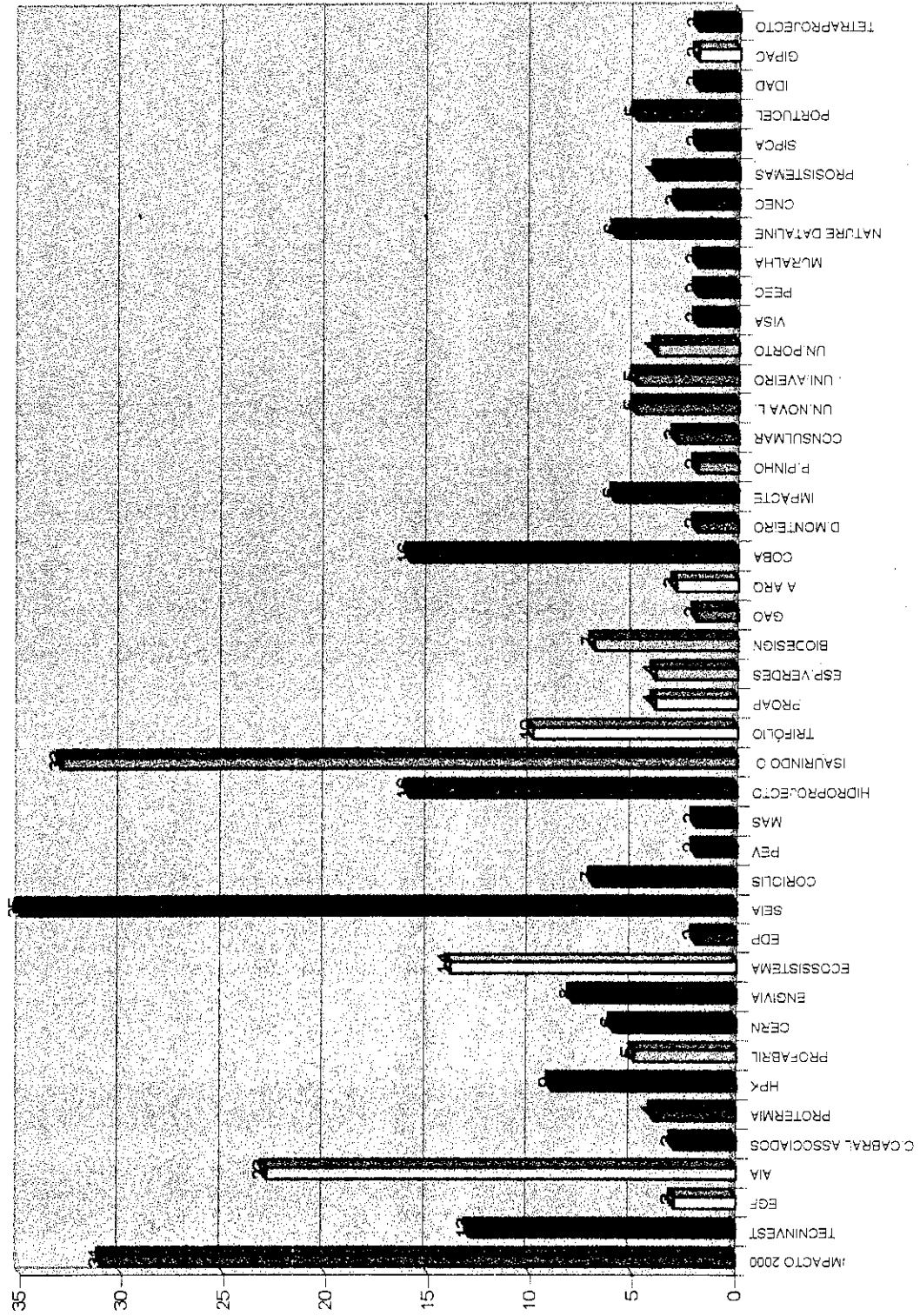
Quadro XI - Consultores por Número de Estudos

	Nº de Consultores	Nº de Estudos
com 1 estudo	115	115
com 2 estudos	13	26
com 3 estudos	5	15
com 4 estudos	5	20
com 5 estudos	4	20
com 6 estudos	3	18
com 7 estudos	7	14
com 8 estudos	1	8
com 9 estudos	2	18
com 10 estudos	1	10
com 13 estudos	1	13
com 14 estudos	1	14
com 16 estudos	2	32
com 22 estudos	1	22
com 31 estudos	1	31
com 33 estudos	1	33
com 35 estudos	1	35

2.6 Processos sujeitos a Consulta Pública

Tal como foi anteriormente explicitado, foi com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 186/90, nomeadamente através do seu artigo 4º, que se tornou obrigatória a realização de uma Consulta ao Público (CP) em todos os projectos que, pelas suas características, fossem considerados impactantes. Todavia, é com a publicação do Decreto Regulamentar nº 38/90 que se estabelecem as normas reguladoras do processo sendo da responsabilidade do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB), através de estrutura própria, desencadear e acompanhar todo o processo relativo à consulta pública.

Gráfico VII e VIII - Consultores dos EIA



Nota: neste gráfico não foram incluídas as empresas que efectuaram a consultoria apenas uma vez.

Cabe-lhe, em primeiro lugar, estabelecer o período de consulta – entre 40 a 60 dias para os projectos enquadrados no Anexo I e 20 a 30 dias para os projectos do Anexo III – em que serão colocados à disposição do público o Estudo de Impacte Ambiental e o Relatório Não Técnico. Ao mesmo tempo, o IPAMB procede à divulgação do processo de CP, através da afixação de editais nas autarquias, publicação de anúncios nos jornais ou através do envio de ofícios circulares a todas as entidades potencialmente interessadas em participar no processo de Consulta Pública. Durante este período, são recolhidos pareceres dos cidadãos, Associações de Defesa do Ambiente, Administração Pública e outras associações. De acordo com o que foi possível apurar, para estes 444 processos, foram contactadas 10547⁷ entidades sendo que destas apenas 27.7% emitiram parecer.

Dos 444 processos de AIA apenas 355 foram sujeitos a Consulta Pública (quadros XII e XIII). A ausência de CP deve-se provavelmente aos seguintes motivos:⁸ ausência de Resumo Não Técnico o que dificulta a compreensão do processo de AIA; necessidade de reformular o Estudo de Impacte Ambiental por ter sido entendido, pela Comissão de Avaliação, que não continha os elementos essenciais para a Consulta do Público; desistência do processo pelo proponente; ou motivos de pendência.

Quadro XII – Projectos do Anexo I – Consulta do Público

Projectos do Anexo I		Consulta ao Público		Total
		Sim	Não	
Refinarias	Val. Absol.	3	1	4
	%	2.7	0.9	3.6
Autoestradas	Val. Absol.	74	18	92
	%	66.7	16.2	82.9
Portos Marítimos	Val. Absol.	3	2	5
	%	2.7	1.8	4.5
Etars	Val. Absol.	9	1	10
	%	8.1	0.9	9
Total	Val. Absol.	99	22	111
	%	80.2	19.8	100

⁷ Este valor resulta da soma de entidades convidadas a emitir parecer na Consulta Pública, não significa que tenham respondido ao convite ou seja que tenham emitido parecer.

⁸ Devido à falta de Relatórios de CP nos processos consultados no IPAMB, não foi possível averiguar com precisão os motivos que impediram essa consulta.

Quadro XIII – Projectos do Anexo III – Consulta ao Público

Projectos do Anexo III		Consulta ao Público		Total
		Sim	Não	
Agricultura	Val. Absol.	47	13	60
	%	14.2	3.9	18.1
Ind. Extractivas	Val. Absol.	26	10	36
	%	7.8	3	10.6
Inst. Industriais	Val. Absol.	35	12	47
	%	10.5	3.6	14.2
Barragens	Val. Absol.	81	12	93
	%	24.4	3.6	28.8
Infraestruturas	Val. Absol.	61	15	76
	%	18.4	4.5	22.9
Marinas	Val. Absol.	3	1	4
	%	0.9	0.3	1.2
Instal. Hoteleiras	Val. Absol.	13	3	16
	%	3.9	0.9	4.8
Total	Val. Absol.	286	86	332
	%	80.1	19.9	100

Ainda de acordo com os quadros XII e XIII, aproximadamente 80% da totalidade dos projectos foi sujeita a CP com especial destaque para as auto-estradas (66.7% do total de projectos do Anexo I), barragens, infra-estruturas e projectos de agricultura (com 24.4%, 18.4% e 14.2%, respectivamente do total de projectos do anexo III).

2.7. Avaliação Final da Comissão de Avaliação

O parecer técnico da Comissão de Avaliação tem por base a avaliação do Estudo de Impacte Ambiental e o relatório da Consulta Pública. Após a avaliação dos documentos, a Comissão de Avaliação⁹ adopta um parecer face ao projecto. De acordo com a legislação em vigor as possibilidades de parecer da Comissão de Avaliação são: parecer favorável condicionado, parecer favorável condicionado à solução base, desfavorável e reformulação.¹⁰

⁹ A Comissão de Avaliação é constituída por representantes do IPAMB (elemento fixo), Direcção Geral do Ambiente (DGA), Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN), Comissões de Coordenação (CCR), Instituto Meteorológico (IM), Instituto de Conservação da Natureza (ICN), Instituto Nacional da Água (INAG), Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico (IPPAR).

¹⁰ Parecer Favorável Condicionado – Implica que a obra pode ser executada sendo sugeridas medidas de mitigação dos impactes; Parecer Favorável a uma Alternativa – Sempre que o estudo de impacte ambiental contém mais do que uma alternativa para a execução da obra, propõe uma alternativa específica; Favorável Condicionado à Solução Base – Sempre que o EIA contém mais do que uma alternativa, o parecer é favorável apenas se for executada a solução base considerada a menos importante; Desfavorável – Rejeitado o EIA, não estando sujeito a reformulação; Reformulação –

Na maioria dos casos – 272 num total de 397 – o parecer final emitido é favorável condicionado (68.5% de todos os processos aqui analisados) à adopção de medidas de mitigação. Em apenas 41 dos processos (10.3%) os pareceres emitidos foram desfavoráveis e 67 processos (16.9%) tiveram que ser sujeitos a uma reformulação. Em síntese, $\frac{3}{4}$ dos processos mereceram parecer favorável ou condicionado à solução base (quadro XIV).

Quadro XIV – Sentido Parecer Técnico da Comissão de Avaliação

Sentido Parecer Comissão Avaliação	Val. Absol.	%
Parecer Favorável Condicionado	272	68,5
Reformulação	67	16,9
Parecer Desfavorável	41	10,3
Parecer desfavorável a uma Alternativa	7	1,8
Outras	10	2,5
Total	397	100
Sem Informação	64	

A análise do sentido do parecer técnico da Comissão de Avaliação (quadro XV e XVI) permite verificar que os projectos rejeitados ou sujeitos a reformulação são, em maior número, os projectos do Anexo III (27.5%), relacionandos, sobretudo, com agricultura (6.2%), infra-estruturas (6.1%) e barragens (5.5%).

No Anexo I, as auto-estradas concentram o maior número de projectos sujeitos a reformulação ou parecer desfavorável (13.9%).

Da análise dos sentidos positivos dos pareceres da Comissão de Avaliação conclui-se que são as barragens e infra-estruturas, paradoxalmente, que polarizam os pareceres favoráveis no anexo III (24.1% e 16.2%, respectivamente – quadro XVI), bem como as auto-estradas no Anexo I (59.4%) (quadro XV).

Rejeitado o EIA e sugerida a reformulação do projecto e, por consequência, uma reavaliação dos seus impactes. Saliente-se que de acordo com a tipologia constante do Decreto-Regulamentar, os pareceres favoráveis são sempre condicionados. Está implícito a noção de risco associada à ciência.

Quadro XV – Projectos do Anexo I - Sentido Parecer Técnico da Comissão de Avaliação

Projectos do Anexo I		Sentido Parecer Técnico Comissão Avaliação					Total
		Parecer Favorável Condicionado	Reformulação	Parecer Desfavorável	Parecer Favorável a uma Alternativa	Outras	
Refinarias	Val. Absol.	2	1				3
	%	2	1				3
Autoestradas	Val. Absol.	60	14	5	4	3	86
	%	59.4	13.9	5	4	3	85.1
Portos Marítimos	Val. Absol.	2	1	1			4
	%	2	1	1			4
Estações de Tratamento	Val. Absol.	5	1	2			8
	%	5	1	2			7.9
Total	Val. Absol.	69	17	8	4	3	101
	%	68.3	16.8	7.9	4	3	100

Quadro XVI – Projectos do Anexo III – Sentido Parecer Técnico da Comissão de Avaliação

Projectos do Anexo I		Sentido Parecer Técnico Comissão Avaliação					Total
		Parecer Favorável Condicionado	Reformulação	Parecer Desfavorável	Parecer Favorável a uma alternativa	Outras	
Agricultura	Val. Absol.	33	11	7		2	53
	%	11.3	3.8	2.4		0.7	18.2
Ind. Extractivas	Val. Absol.	19	4	4	1	1	29
	%	6.5	1.4	1.4	0.3	0.3	10
Inst. Industriais	Val. Absol.	24	8	5			37
	%	8.2	2.7	1.7			12.7
Barragens	Val. Absol.	70	12	4	1	1	88
	%	24.1	4.1	1.4	0.3	0.3	30.2
Infra-estruturas	Val. Absol.	47	10	8	1	2	68
	%	16.2	3.4	2.7	0.3	0.7	23.4
Marinas	Val. Absol.	1	2				3
	%	0.3	0.7				1
Inst. Hoteleiras	Val. Absol.	7	2	3		1	13
	%	2.4	0.7	1		0.3	4.5
Total	Val. Absol.	201	49	31	3	7	291
	%	69.1	16.8	10.7	1	2.4	100

Numa análise sistemática da AIA, tendo por base a evolução do sentido do parecer negativo (parecer desfavorável e reformulação) da Comissão de Avaliação pode antever-se a influência das condicionantes locais na definição do sentido final do parecer de EIA. Os elementos influentes podem remeter para variáveis como a participação na Consulta Pública (nas suas várias vertentes), condicionantes físico-geográficas ou insuficiências do próprio projecto.

2.8. Formas de participação

Dos quatro princípios associados à noção de responsabilidade enunciados no ponto anterior (princípio da correcção, princípio do poluidor pagador, princípio da prevenção e princípio da participação) este capítulo centra-se no conceito de responsabilidade-participação. A participação dos cidadãos na discussão pública das questões ambientais amplia o âmbito da informação para a prevenção e permite a partilha da responsabilidade nos processos decisórios, deixando estes de estar circunscritos aos pareceres técnicos. No entanto, como foi referido, o modelo expresso na legislação de AIA só dá aos cidadãos e às entidades interessadas o direito de expressarem a sua opinião através de um parecer que não é vinculativo sobre o projecto em causa.

No âmbito do processo da consulta pública e dentro do prazo estabelecido, as entidades interessadas emitem pareceres acerca dos projectos em processo de AIA. Uma vez que nem todos dão entrada no IPAMB durante o período estabelecido, importa apenas analisar os que cumprem o prazo – os pareceres considerados perfizeram um total de 3824.¹¹

No que concerne aos projectos enquadrados no Anexo I, a grande maioria dos pareceres advém da Administração Pública (quadro XVII).¹² A participação dos cidadãos na vertente individual ou colectiva (através de abaixo-assinados) representa 29% dos pareceres emitidos. De realçar que as Associações de Defesa do Ambiente apresentam uma percentagem consideravelmente inferior (cerca de metade) de participação, através de pareceres em relação a outras Associações cujos objectivos não são, prioritariamente, os problemas ambientais.

Por último, a participação dos Partidos Políticos e das Universidades é praticamente inexistente (1% cada).

Numa análise por tipo de projecto são sem dúvida as auto-estradas que despertam mais atenção, recebendo maior número de pareceres 84.7% (quadro XVII).¹³

¹¹ Este valor resulta da soma dos pareceres emitidos pelas seguintes entidades: Administração Pública Central (APC), Administração Pública Regional (APR), Administração Pública Local (APL), Associações de Defesa do Ambiente, outras Associações, Cidadãos, Partidos Políticos, Instituições Universitárias e Abaixo-assinados. Destes 3824 pareceres, 2083 correspondem ao processo do IPAMB número 267 - Sistemas Integrados de Resíduos Industriais.

¹² Considerando Administração Pública como a Administração Pública Central (20.2%), Administração Pública Regional (8.4%) e Administração Pública Local (19.7%).

¹³ O que corresponde a 172 pareceres num total de 203 projectos do anexo I que receberam pareceres.

Quadro XVII – Projectos do Anexo I: N° de Pareceres Considerados

Pareceres	Projectos anexo I						Total Geral	
	Refinarias	Auto-estradas	Portos Marítimos	Est. Tratamento	V. Abs. Linha	Total Linha		
	V. Abs.	V. Abs.	V. Abs.	V. Abs.				
Adm. Pública Central	1 parecer		21	1	3	25	41	20.2
	2 a 3 pareceres	1	9	1	2	13		
	4 a 5 pareceres		2			2		
	Mais 7 pareceres		1			1		
Adm. Pública Regional	1 parecer		8		1	9	17	8.4
	2 a 3 pareceres		7			7		
	4 a 5 pareceres		1			1		
Adm. Pública Local	1 parecer		15		3	18	40	19.7
	2 a 3 pareceres	1	12	2		15		
	4 a 5 pareceres		2			2		
	6 a 7 pareceres		1			1		
	Mais 7 pareceres		3		1	4		
A.D.A.'s	1 parecer		9		1	10	15	7.4
	2 a 3 pareceres		1	1		2		
	4 a 5 pareceres		2			2		
	6 a 7 pareceres			1		1		
Outras Associações	1 parecer	1	13	1	1	16	27	13.3
	2 a 3 pareceres		7			7		
	4 a 5 pareceres		1	1		2		
	Mais 7 pareceres		1		1	2		
Cidadãos / Particulares	1 parecer		6	1		7	39	19.2
	2 a 3 pareceres		10			10		
	4 a 7 pareceres		10			10		
	Mais 7 pareceres		10	1	1	12		
Partidos Políticos	1 parecer			1		1	2	1
	2 a 3 pareceres			1		1		
Inst. Universitárias	1 parecer		1			1	2	1
	2 a 3 pareceres			1		1		
Cidadãos -Abaixo-assinado-	1 parecer		11	1		12	20	9.8
	2 a 3 pareceres		5			5		
	4 a 5 pareceres		2			2		
	Mais 7 pareceres		1			1		
Total Geral	V. Abs.	3	172	14	14	203	203	
	% Coluna	1.5	84.7	6.9	6.9			100

Quanto aos projectos inseridos no anexo III são as barragens, logo seguidas das infra-estruturas, com 29.3% e 26.6%, respectivamente, as que mais pareceres recebem. Pareceres que surgem sobretudo da Administração Pública Central e da Administração Pública Local – 26% e 19.5%, respectivamente, da totalidade de

pareceres recebidos pelos projectos do anexo III (quadro XVIII). Aqui os pareceres enviados pelos ADA's sobe significativamente (13,5).

Quadro XVIII – Projectos do Anexo III: N° de Pareceres Considerados

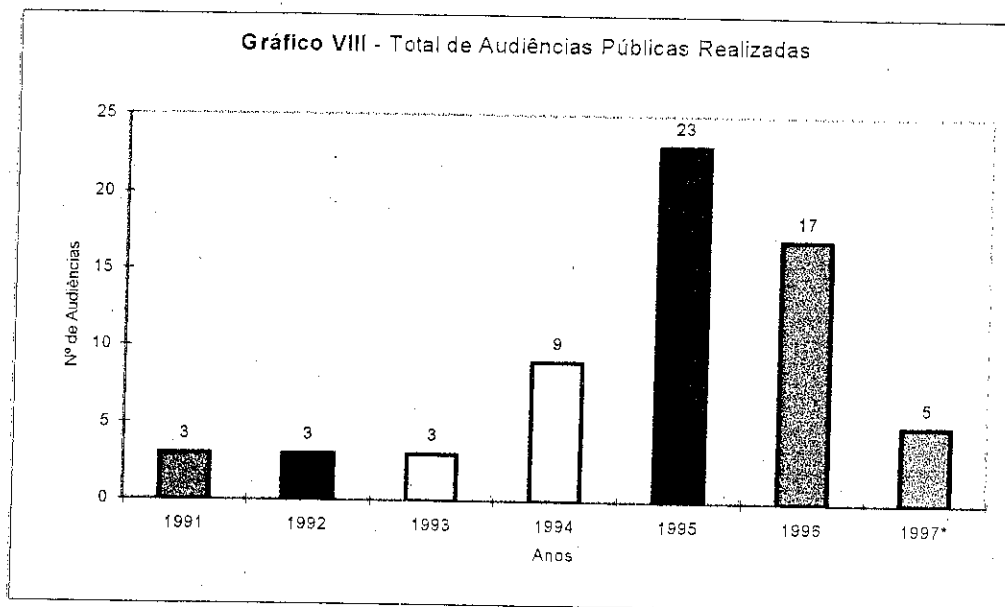
Pareceres	Projectos anexo III								Total Geral		
	Agricultura	Ind. Extractivas	Inst. Industriais	Barragens	Infraest.	Marinas	Inst. Hoteleiras	V. Abs. Linha	Total Linha	Total % Linha	
	V. Abs.	V. Abs.	V. Abs.	V. Abs.	V. Abs.	V. Abs.	V. Abs.				
Adm. Pública Central	1 parecer	16	7	9	27	18		4	81	117	26
	2 a 3 pareceres	5	4		14	10			33		
	4 a 5 pareceres			1				1	2		
	6 a 7 pareceres			1					1		
Adm. Pública Regional	1 parecer	6	2	1	9	6			24	34	7.5
	2 a 3 pareceres			1	3	5			9		
	4 a 5 pareceres					1			1		
Adm. Pública Local	1 parecer	9	6	12	13	13	1	3	57	88	19.5
	2 a 3 pareceres	1	3	3	4	8		1	20		
	4 a 5 pareceres			2	1	2		1	6		
	6 a 7 pareceres			2	1	1	1		5		
A.D.A.'s	1 parecer	4	5	5	10	13	1	3	41	61	13.5
	2 a 3 pareceres	1	2	2	6	4	1	1	17		
	4 a 5 pareceres			1	2				3		
Outras Associações	1 parecer	11	4	5	13	19			43	60	13.3
	2 a 3 pareceres		2	4	3	5	1	1	16		
	4 a 5 pareceres			1					1		
Cidadãos / Particulares	1 parecer	5	2	3	12	5		4	31	63	14
	2 a 3 pareceres	1	1	3	2	6		1	14		
	4 a 7 pareceres			3	1	4			8		
	Mais 7 pareceres		2	3	1	3		1	10		
Partidos Políticos	1 parecer			1					1	2	0.45
	2 a 3 pareceres			1					1		
Inst. Universitárias	1 parecer			1	3	4			8	11	2.4
	2 a 3 pareceres		1		1		1		3		
Cidadãos -Abaixo-assinado-	1 parecer		2		3	1			6	15	3.3
	2 a 3 pareceres			2	3				5		
	4 a 5 pareceres			2		1		1	4		
Total Geral	V. Abs.	69	43	69	132	120	6	22	451	451	
	% Coluna	13.1	9.5	15.3	29.3	26.6	1.3	4.9			100

2.9. Audiências Públicas

A promoção de Audiências Públicas é considerada, geralmente, um dispositivo fulcral da participação dos cidadãos no processo de Avaliação de Impacte Ambiental, implicando a articulação de formas de democracia participativa, a “consciencialização” dos cidadãos para as possíveis consequências do desenvolvimento no ambiente e a organização da participação pública, através da formação de interesses, convicções ou valores.

Nesta acepção, a envolvimento da cidadania requer um papel preponderante na decisão final sobre o empreendimento em debate, ao mesmo tempo que poderá contribuir para uma avaliação concreta acerca dos possíveis impactes sociais oferecendo, muitas vezes, alternativas viáveis à proposta inicial e com impactes menos significativos.

Compreende-se, pois, a importância que as Audiências Públicas assumem como objectivação do ideal de debate público. Em 4 de Março de 1994 o próprio Gabinete da Ministra do Ambiente emite uma recomendação interna, sob o título “Procedimentos para o processo de Avaliação de Impacte Ambiental de Projectos”, que sublinha a importância de se realizarem Audiências Públicas sempre que possível”.¹⁴

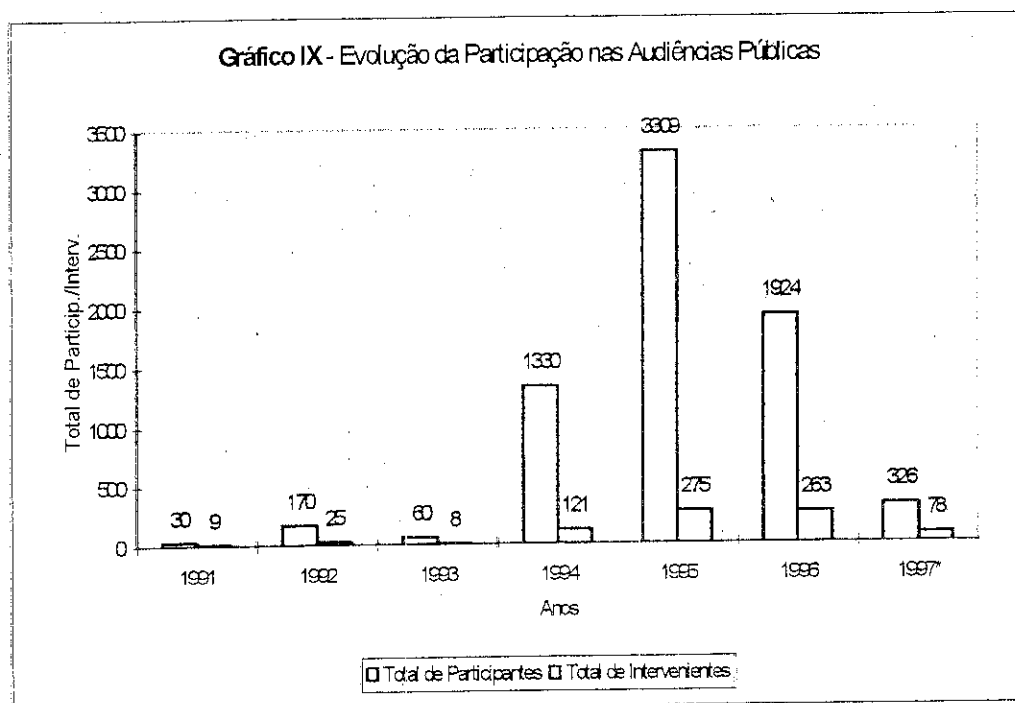


*Valores até final de Julho.

¹⁴ Cf. L. Craveiro, *Estudos de Impacte Ambiental: Uma Contribuição Sociológica - A Emergência do Público nas Audiências*, Lisboa. LNEC, 1996.

Todavia, até 26 de Julho de 1997, realizaram-se apenas 63 audiências públicas – gráfico VIII – referentes a 50 projectos (da totalidade dos 444 processos). Para alguns deles foram realizadas várias audiências, não só a pedido da Comissão de Avaliação do processo como pelas Autarquias e cidadãos e, ainda, pelo facto de alguns deles afectarem regiões distintas.

Saliente-se que a maior parte das Audiências Públicas (61%) ocorreram após 1994. Tendo em consideração a evolução da participação nas Audiências Públicas – gráfico IX – é possível constatar que, desde a implantação do processo de AIA e até 1995, tem vindo a assistir-se a um crescimento significativo na participação pública. O ano de 1994 registou, pela primeira vez, um número superior a 1000 pessoas. No ano seguinte este número triplicou, atingindo o total de 3309 pessoas no total de audiências realizadas nesse ano.



Desde então, a participação pública tem vindo a diminuir verificando-se um decréscimo de tal forma significativo que em 1997 (até 26 de Julho) a participação nas Audiências quase não ultrapassava a casa das três dezenas, o que parece pôr em causa, na falta de uma análise mais completa, a ideia defendida por alguns autores de que o número de participantes nas Audiências tem vindo a aumentar.

Do total de 7149 participantes nas Audiências Públicas, apenas 779 intervieram. Quer isto dizer que apenas 10.9% dos participantes assumiram um papel

activo no desenrolar da audiência. Analisando o número total de intervenientes nas audiências é possível afirmar que a sua flutuação tem acompanhado a tendência da participação pública. Registou-se uma subida até 1995, ano em que atingiu 275 intervenientes e a partir do qual ocorreu uma inversão da tendência.

Todavia, uma análise da participação/intervenção nas Audiências Públicas, permite concluir que em termos quantitativos a participação acompanha o aumento do número de audiências públicas (quadro XIX e XX e gráfico IX). Em termos qualitativos constata-se que a predisposição para a intervenção é tanto maior quanto menor é o número de participantes.

Numa análise centrada no tipo de projectos que foram discutidos em audiência pública ocorre que os projectos com mais audiências são as auto-estradas, as infra-estruturas e as barragens (quadro XIX e XX).

Quadro XIX – Projectos do Anexo I – Audiência Pública

Projectos do Anexo I		Audiência Pública		Total
		Sim	Não	
Refinarias	Val. Absol.	2	2	4
	%	1.8	1.8	3.6
Auto-estradas	Val. Absol.	21	71	92
	%	18.9	64	82.9
Portos Marítimos	Val. Absol.	2	3	5
	%	1.8	2.7	4.5
Etabs	Val. Absol.	1	9	10
	%	0.9	8.1	9
Total	Val. Absol.	26	85	111
	%	23.4	76.6	100

Quadro XX – Projectos do Anexo III – Audiência Pública

Projectos do Anexo III		Audiência Pública		Total
		Sim	Não	
Agricultura	Val. Absol.		59	59
	%		17.9	17.9
Ind. Extractivas	Val. Absol.		36	36
	%		10.9	10.9
Inst. Industriais	Val. Absol.	10	36	46
	%	3	10.9	14
Barragens	Val. Absol.	6	86	92
	%	1.8	26.1	28
Infra-estruturas	Val. Absol.	7	69	70
	%	2.1	21	23.1
Marinas	Val. Absol.	1	3	4
	%	0.3	0.9	1.2
Instal. Hoteleiras	Val. Absol.		16	16
	%		4.9	4.9
Total	Val. Absol.	24	305	329
	%	7.3	92.7	100

Quanto à percentagem de intervenção nas audiências públicas constata-se que, em 1991, para um total de 30 participantes verifica-se 30% de intervenção; Em 1994 e 1995, para um total de 1330 e 3309 participantes, respectivamente, a percentagem de intervenção diminuiu para 9% e 8% (quadro XXI).

Quadro XXI – Participação e Percentagem de Intervenientes nas Audiências Pública

Ano	Nº Audiências	Total Participantes	Intervenientes	% Intervenientes
1991	3	30	9	30
1992	3	170	25	15
1993	3	60	8	13
1994	9	1330	121	9
1995	23	3309	275	8
1996	17	1924	263	14
1997*	5	326	78	24

* Valores até 31 de Julho de 1997

CONCLUSÃO

Na primeira parte deste estudo procedeu-se a uma análise teórica centrada no enquadramento, alcance e limitações do processo de AIA. Sintetizando o que se desenvolveu no princípio do estudo, determinar os possíveis efeitos ambientais, sociais e sanitários de um dado projecto é o objectivo de uma AIA. Esta é considerada como a avaliação científica e pública dos grandes empreendimentos tecno-estruturais e respectivas obras quanto às potenciais repercussões físicas, biológicas, ecológicas e socio-económicas que podem provocar. O seu propósito explícito é permitir que as decisões sejam tomadas de forma a impedir ou reduzir as consequências ambientais e sociais plausíveis através da identificação dos perigos e das alternativas, ao mesmo tempo que responsabiliza o proponente e dono da obra pela elaboração de um programa de minimização dos impactes considerados negativos.

Sublinharam-se as limitações com origem no conceito de risco e consequentes dificuldades de o “objectivar” e separar das situações de imprevisibilidade e contingência, bem como de contrariar os factores que interferem contra a imparcialidade procedimental e a mitigação da dinâmica da participação pública. Afirmou-se neste estudo que o início tardio do processo de AIA, a falta de um controlo rígido dos EIA, a deficiência e qualidade das consultorias, a falta de medidas de diminuição dos impactes ambientais e, por último, a irrelevância quase completa do resultado do processo de AIA para a tomada da decisão da tutela, têm impedido que esta se processe de forma a potenciar algumas das suas virtudes. Sublinhou-se, por outro lado, que as relações entre as instituições governamentais, o mundo económico e o campo científico e técnico envolvem diversas hipóteses de cumplicidade, e as legislações assumem, em alguns aspectos, um carácter vago, discricionário, reactivo e com défice de incorporação dos novos princípios e instrumentos precaucionários. Assim ocorre com vários elementos processuais em Portugal, como é o caso da nomeação das Comissões de Avaliação de Impacte Ambiental que tendem a estar dominadas pelas instituições governamentais; a escolha do consultor do EIA que fica a cargo do proponente da obra; e os vários limites e limitações da participação pública (sem querer referir sequer a ausência da figura de deliberação pública). Em particular, a coincidência entre o proponente e o requerente

do EIA não cobre e não acautela a legitimidade das mais elementares possibilidades de não subversão dos objectivos da AIA. Trata-se, em Portugal de um processo ainda ligado à noção de “aceitabilidade” ou mesmo efectividade dos riscos que se contrapõe a um modelo de controvérsia e/ou conflito sujeito a uma deliberação que não deixasse de ser colectiva quando fosse regulada institucionalmente.

A AIA, no entanto, tem sido um instrumento progressivo em ordem à análise pública de afectibilidade das obras, tanto mais que se trata, como se detectou neste estudo, por ora da única estrutura de acolhimento de vários tipos de avaliação, públicos, disciplinas científicas, participação e decisão. A invocação formal do parecer científico, o âmbito institucional de comunicação dos diferentes pontos de vista, o acesso a todas as informações relevantes, têm sido — entre outros — problemas que se colocam como eixo fundamental de vários conflitos condicionados pela relevância cruzada da questão técnico-científica e da ambiental — o recente caso da Ponte Vasco da Gama é um exemplo maior do que queremos dizer.

Na segunda parte realizou-se o estudo dos processos instruídos até Julho de 1997, o qual teria que ser — no quadro de uma análise da base de dados construída — eminentemente estatístico e descritivo. Os megaprojectos de engenharia e as megaestruras técnicas têm vindo a serem impostas em todo o país, movimento que parece obedecer a um modelo tecnoeconómico baseado na produção de empreendimentos que marcam a insistência em soluções consabidas para o sistema de emprego (as “obras públicas”), que se multiplicam a uma velocidade de cruzeiro, constituem os mais avultados investimentos financeiros e impõem uma série de inquietudes relativas à articulação que se tem desenhado entre matrizes de configuração urbana, natureza e técnica. Neste sentido, e embora o segmento empírico do estudo seja ainda incapaz de proceder a uma elucidação qualitativa que possa trazer mais luz às interrogações e hipóteses aduzidas — a análise que se começou já a realizar aos conflitos ambientais será susceptível de trazer novos elementos de interpretação —, pode dizer-se que a dimensão alargadíssima dos impactes sugeridos pelo nível igualmente alargadíssimo dos projectos impactantes, e a contingência que neles está envolvida bem como toda a fuga à razoabilidade dos procedimentos, não são possíveis de colmatar no estrito quadro dos EIA. A AIA, para além da reconversão da sua dinâmica de análise em direcção ao rigor e à formulação atempada perante os perigos e imprevisibilidades, para além da refundação do quadro de procedimento, necessita de aprofundar em termos de regulação e regulamentação (em

sentido lato) os seus princípios mais gerais de responsabilidade e precaução. Sem este esforço, as inércias sociais e a proliferação de pareceres desgarrados, continuarão o seu caminho, e até com uma confortável e nova legalidade senão mesmo legitimidade.

BIBLIOGRAFIA

- BECK, U., *Risk Society*, Sage, Londres, 1992.
- Bureau d'Audience Publique sur L'Environnement, Gouvernement du Quebec 1989
"Pour influencer une decision environnementale", Quebec. Canada.
- BURDGE, R., *A Conceptual Approach to Social Impact Assessment*, Middleton, Social Ecology Press, 1994.
- CAIXINHAS, R., "Participação do público, poder local e impacte ambiental", *I Jornadas Poder Local-Ambiente*, Ambiforum, Loulé, 1991.
- CHAMBAULT, J. F., "Les études d'impact et la Communauté Européene", *Revue Juridique de l'Environnement*, nº4, 1985.
- CHITO, B. e CAIXINHAS, R., "Participação do público na Avaliação do Impacte Ambiental", *Jornadas sobre a Regulamentação da Avaliação de Impactes Ambientais*, Lisboa, 1989.
- CHITO, B. et al, "Participação do público no processo de Avaliação do Impacte Ambiental", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 36, Fev. 1993.
- CLARK, B.; BISSET, R. e WATHERN, P., *Environmental Impact Assessement; a bibliography with abstracts* - Mansell, Londres, 1980.
- CLARK, B., "Public Participation", *II Seminário Anual sobre Avaliação de Impacte Ambiental*, Espinho, CEPGA/CEMP, 1992.
- COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, *L'Analyse des Projects a posteriori dans etudes d'impact sur l'environnement*, Nova Iorque, Nações Unidas, 1991.
- COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, *Application des Principes de l'Evaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes*, Nova Iorque, nações Unidas, 1992.
- CORREIA, F.; LIBERATO, N.; NEVES, E. e LEITÃO, A., *Plano Nacional para uma Política de Ambiente*, Lisboa, Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, 1994.

- COSTA, M. V. B., *Ciclo Sobre Procedimentos de Avaliação de Impacte Ambiental Destinada a Membros de Associações de Defesa do Ambiente*, Instituto Nacional do Ambiente, 1993.
- CRAVEIRO, J. L., *Estudos de Impacte Ambiental – Uma Contribuição Sociológica – A Emergência do Público nas Audiências*, Dissertação de Tese de Mestrado, Lisboa, ISCTE, 1995.
- DECOOPMAN, N., “Droit et déontologie: contribution à l’études des modes de régulation”, *AAVV Les Usages Sociaux du Droits*, C.U.R.A.P.P., 1989.
- DELLI PRISCOLI, J., “Public involvement, conflict management: means to EQ and social objectives”, *Journal of Water Resources Planning and Management*, Vol. 115, 1989.
- DUMAS, A., “Participation et projects de développement”, *Revue Tiers Monde*, t. XXIV, n° 95 Paris.
- EICHHORN, P., *Environmental Protection: Public Measures and Business Reactions* De Tempel. Tempelhof, Bruges, 1975.
- Estatísticas do Ambiente*, I.N.E., 1995.
- FICHER, F., “Citizen participation and the democratization of policy expertise: from theoretical to practical cases”, *Polity Sciences*, n° 26, 1993.
- GASPARINI, A. e MARZANO, G., *Tecnologia e Società nella Valutazione di Impatto Ambientale*, Milão, FrancoAngeli, 1991.
- GIL, H. e GROSSINHO, M., “Balanço da experiência do IPAMB na consulta do público no processo da AIA”, *I Conferência Lusófona sobre a Avaliação de Impacte Ambiental*, Lagos, 25-26 de Abril de 1994.
- GIL, H. e MARTINS, S., *Cinco Anos de AIA em Portugal. O Processo de Consulta do Público*, Lisboa, IPAMB, 1995.
- GONÇALVES, M. E., *Comunidade Científica e Poder*, Lisboa, Edições 70, 1993.
- HENRIQUES, A. S., “Dois casos estudados de AIA de empreendimentos hidráulicos”, *Recursos Hídricos*, n°8 (1).
- HOTTOIS, G., *O Paradigma Bioético*, Lisboa, Salamandra, 1992.

- JESUS, J., *Os Estudos de Impacte Ambiental em Portugal no Período 1981-1988*, 1º Congresso Nacional dos Engenheiros do Ambiente, Lisboa, Novembro de 1990.
- JESUS, J. M. de, *Avaliação de Impacte Ambiental: Programa de Formação do MARN*, INA.
- LEVI, L. et al, *Population, Environment and Quality of Life*, Suécia, 1990.
- MARQUES, V. S., "O problema da decisão em política do ambiente", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 36, 1993.
- MARTIN, G., "Direito do ambiente e danos ecológicos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº31, 1991.
- MARTÍN MATEO, R., *Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental*, Madrid, Ed. Trivium.
- MARTINS, H., "Risco, incerteza e escatologia – reflexões sobre o *experimentum mundi* tecnológico em curso" (I), *Episteme*, nº1, Dez. 97 / Jan. 1998.
- MARTINS, H., "Risco, incerteza e escatologia – reflexões sobre o *experimentum mundi* tecnológico em curso" (II), *Episteme*, nº2, Jun./Jul. 1998.
- MELO, J. J. *Enquadramento Institucional e Formal da Avaliação de Impactes Ambientais*, FCT-UNL, 1992.
- MOREIRA, V., *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1997.
- MOSTERT, E., *Comissions for Environmental Impact Assessment; their contribution to the effectiveness of Environmental Impact Assessment*, Delft, Delft University press, 1995.
- OUIMET, L., "The role in Public Hearing", *International Association for the Impact Assessement 9th annual Congress & 2nd European Conference*, Lausanne, 1990.
- OST, F., "Les études d'incidences: une changement de paradigme?", CEDRE, s. d.
- OST, F., "La responsabilité, fil d'Ariane du Droit de l'Environnement", *Droit et Société*, nº30/31, 1995.
- PARDO, M., "Las evaluaciones de Impacto ambiental en España: conceptualizacion y practica", *Economia y Sociedad*, nº 11, 1994.

- PARTIDÁRIO, M. R., *An Environmental Assessment and Review Procedure: a contribution to comprehensive land-use planning*, Aberdeen, Universidade de Aberdeen, 1992.
- PARTIDÁRIO, M. R. e JESUS, J., *Avaliação do Impacte Ambiental*, Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente, 1994.
- PARENTEAU, R., "Public in environmental decision making", *Federal Environmental Assessment Review Office*, Ottawa, 1988.
- PELLIZZONI, L., "Sociological aspects of environmental impact assessment", *Environmental Impact Assessment*, CEC/JRC, Ispra, 1991.
- PINHO, P., "Impactes Sociais e Económicos", *1º Seminário Anual sobre Avaliação de Impacte Ambiental*, Albufeira, CEPGA/CEMP, 1991.
- PRIEUR, M., *Droit de L'Environnement*. Dalloz, Paris.
- PRIEUR, M., "La déréglementation en matière d'environnement", *Rer. Centro Ests. Consts*, nº10, 1987.
- PUREZA, J. M.; FRADE, C.; DIAS, C. S., *Tribunais, Natureza e Sociedade: O Direito do Ambiente em Portugal*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 1996 (fotocopiado).
- RAPOSO, J., *Arquiologia e Impacte Ambiental: Especial Impactes in Al-Madan*, II série, nº4, 1995.
- ROBINSON, R. M., *Evaluation des Incidences Environnementales: Processus Décisionnel du Gouvernement en Public* Bureau Fédéral d'Examen des Évaluations Environnementales, Ottawa, 1982.
- ROSA, E., "Modern theories of society and environment: the risk society", *2nd Conference Sociological Theory and the Environment*, 20-23 March, 1997.
- RUA, J., *A Consulta Pública no Processo do AIA*, 1993.
- SIMOS, J., *Evaluer l'Impact sur L'Environnement*, Lausanne, Suiça, 1990.
- SWAN, Peter, D., "Droits écologiques procéduraux et démocratie délibérative", *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques*, nº 35, 1995.
- NUNES CORREIA, F. et al, "Public perceptions and public participation in water projects", *European Conference on Water Management*, Paris, La Villette, 1990.

VLACHOS, E., "Water resources and environmental impact assesmentwent (course notes)", *Curso de Avaliação de Impacte Ambiental*, DGRN, Lisboa, 1988.

WESTMAN, W. E., *Ecology, Impact Assessment and Environmental Planning*, Nova Iorque, John Wiley & Sons, 1985.