

O PROCESSO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS NO BRASIL E PORTUGAL: UM ESTUDO COMPARATIVO**Severino Soares Agra Filho**

Doutorado pela UNICAMP/SP, Pós-doutorado na Universidade Nova de Lisboa, professor do Departamento de Engenharia Ambiental da UFBA

severino@ufba.br

RESUMO

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é um instrumento institucionalizado e de prática consolidada na maioria dos países. No Brasil sua aplicação está vinculada ao Licenciamento Ambiental e a sua prática pelos órgãos ambientais tem sido alvo de questionamentos de algumas instituições. A experiência de Portugal adotando os procedimentos da Comunidade Europeia possibilita a identificação de elementos e subsídios para o seu aprimoramento, sobretudo, uma reflexão da sua aplicação no Brasil. Nessa perspectiva, este artigo apresenta resultados de uma análise sobre os procedimentos e a prática da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil e em Portugal visando extrair elementos e subsídios passíveis de serem incorporados na realidade da institucionalidade brasileira. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa utilizando análise documental, complementada, em relação ao quadro institucional de Portugal, com discussão e apresentação pública com especialistas, bem como ao quadro da realidade brasileira foi acrescida a experiência do autor como área de atuação e pesquisa profissional. Os resultados indicam diferenças substantivas nos aspectos metodológicos de aplicação do instrumento, propiciando subsídios relevantes e propositivos aos procedimentos e medidas para o aprimoramento da AIA no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: avaliação de impactos ambientais, impactos ambientais, licenciamento ambiental.

INTRODUÇÃO

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) foi concebida como uma ferramenta de caráter prévio, antecipatória e preventiva que visa auxiliar nas decisões envolvendo o conflito entre a necessidade de apropriação e utilização dos recursos naturais e a manutenção do padrão aceitável da qualidade ambiental, (AGRA FILHO, 2014). Nesse propósito, conforme ressalta (SANCHEZ, 2008), a aplicação da AIA pode contribuir nas instâncias decisórias mediante: a) na busca de formas sustentáveis de desenvolvimento; (b) na concepção e planejamento de empreendimentos/atividades, visando projetos ambientalmente menos agressivos; (c) como instrumento de negociação social e, (d) explicitar as medidas de gestão ambiental assumidas pelo empreendedor. Dessa forma, a AIA é um instrumento de auxílio aos tomadores de decisão em relação à identificação de alternativas de intervenções no ambiente para atender as demandas sociais com sustentabilidade.

A Avaliação de Impacto Ambiental é um importante instrumento de política e gestão ambiental, utilizado no Brasil vinculado ao Licenciamento Ambiental e na etapa de planejamento da atividade. A AIA foi introduzida no Brasil em 1981 através da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e desde 1986, com a institucionalização dos procedimentos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (resoluções CONAMA 001 de 1986 e 237 de 1997), vem sendo exigida para empreendimentos causadores de significativa degradação ambiental, em geral empreendimentos de grande porte ou em áreas vulneráveis. Em Portugal a aplicação da AIA foi adotada a partir do Decreto-lei 151 de 2013 e as suas alterações pelo Decreto-Lei 47/2014 e Decreto-Lei 179/2015 (PORTUGAL, 2013), bem como os procedimentos estabelecidos pela Portaria nº 395 /2015.

OBJETIVO

O processo de AIA adotado nos diversos Países (IAIA & IEA, 1998) compreende vários estágios encadeados de avaliação que se consubstanciam e são sistematizados nas seguintes fases:

- a) a etapa inicial de apreciação da ação ou proposta de empreendimento visando, com base em critérios institucionais estabelecidos, definir sobre a necessidade de sua submissão ao processo de AIA, resultando na exigência de realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA);
- b) na orientação e definições sobre o conteúdo desses estudos (definição do escopo e âmbito do EIA);

- c) a realização dos estudos de avaliação específica dos impactos do projeto proposto e de suas alternativas mediante a identificação, previsão e avaliação dos potenciais impactos ambientais, bem como as respectivas medidas de mitigação e monitoramento indicada para a alternativa selecionada, acompanhada da comunicação dos resultados obtidos;
- d) a etapa de análise ou revisão dos estudos apresentados e sua discussão (consultas, audiências, negociações etc.);
- e) a etapa de decisão, que consiste na definição institucional quanto à proposta ou alternativa recomendada e que subsidiará a decisão sobre a liberação bem como das condicionantes vinculadas para a expedição das autorizações/licenças;
- f) o acompanhamento do cumprimento das medidas e o monitoramento dos impactos e a gestão ambiental da atividade.

Essas fases do processo de AIA são estabelecidas em função das distintas condições institucionais de cada país e, sobretudo, das diferentes experiências adquiridas. Nessa perspectiva, o presente artigo foi desenvolvido com o objetivo de proceder a uma análise comparativa dos processos de AIA estabelecidos no Brasil e Portugal, como uma base de reflexão e identificação das possibilidades de aprimoramento dos procedimentos brasileiros.

MÉTODO

Como procedimento metodológico da análise desenvolvida, foi adotada uma abordagem qualitativa utilizando análise documental da legislação vigente nos dois países. Para tanto, foi procedida uma análise conteúdo das leis e procedimentos normativos vigentes (Decreto-lei 151-Bde 2013 e as suas alterações pelo Decreto-Lei 47/2014 e Decreto-Lei 179/2015, bem como os procedimentos estabelecidos dos requisitos técnicos e procedimentos estabelecidos pela Portaria395 /2015).

Outro procedimento complementar envolveu, em relação ao quadro institucional de Portugal, consultas envolvendo profissionais consultores, das instituições ambientais e especialistas acadêmicos, uma discussão e apresentação pública com especialistas. No Brasil, além da análise da legislação vigente foi considerada a experiência do autor nessa área de atuação e pesquisa profissional.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir do procedimento analítico adotado, os resultados obtidos serão descritos a seguir, observando as considerações pertinentes em cada fase do processo de AIA.

i) Os critérios de definição das ações que estão sujeitas ao processo de AIA.

Essa fase consiste no estabelecimento de critérios que permitam selecionar as propostas de ações que representem potenciais impactos significativos ao ambiente. Em muitos países, consiste no desenvolvimento de listas de intervenções ou atividades que devem ser submetidos ao processo de AIA. Algumas nações adotam o procedimento de "listas de exclusão", indicando apenas os projetos isentos da obrigatoriedade. Na definição destas listas são utilizados critérios relativos à tipologia e/ou ao tamanho do projeto, ou ainda considerando as consequências ambientais prováveis.

No Brasil os critérios gerais de exigibilidade foram orientados pela resolução do Conama nº 001/1986, cabendo aos estados e municípios estabelecerem seus critérios ou listagem específica. As listagens em geral praticadas complementam ou adicionam outras atividades singularidades a cada região. O critério da listagem adotada se restringe a indicar as tipologias de atividades e intervenções sujeitas ao processo de avaliação, havendo eventuais limites quanto ao porte. Cabe esclarecer que a exigência do EIA somente se aplica aos projetos submetidos ao licenciamento ambiental

Em Portugal os critérios de exigibilidade envolvem uma listagem de tipologias de atividades e projetos similares ao Brasil com obrigatoriedade geral. Esta se desdobra em outra específica de tipologias de atividades e projetos que são acrescentadas em função de limites de porte fixados em determinadas localizações envolvendo, parcial ou totalmente, áreas sensíveis, por decisão da autoridade de AIA. Uma terceira listagem de projetos considerados suscetíveis de provocarem impactos ambientais significativos em função da sua localização, dimensão ou natureza. A sua aplicação ocorre por decisão conjunta do membro do Governo competente na área do projeto em razão da matéria e do membro do Governo responsável pela área do ambiente. Incluem ainda nas exigências os critérios para as situações de ampliações. Cabe ressaltar que os projetos não considerados nessas listagens são submetidos às normas de ordenamento territorial. A legislação portuguesa prevê ainda a possibilidade de dispensa de submissão ao processo de AIA, em circunstâncias excepcionais e devidamente fundamentadas.

Depreende-se, portanto, que a consideração de critérios abrangendo o porte e os aspectos locacionais, torna os de Portugal mais aprimorados que os aplicados no Brasil. Cabe ressaltar também que a disponibilidade em Portugal de normas de ordenamento territoriais se torna outro aspecto de melhor determinação dos critérios de exigibilidade.

ii) Objetivos e escopo dos estudos de impacto ambiental

Essa fase tem como finalidade especificar os procedimentos sobre as condições metodológicas, entre outras, e os aspectos essenciais a serem considerados pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) exigido, visando propiciar maior objetividade e, sobretudo, garantir a qualidade do EIA. Para tanto, na sua definição, são consideradas, entre outras, as informações relevantes disponíveis, a articulação organizada das diversas instituições envolvidas, além da participação pública. Independentemente do procedimento conduzido para sua definição, o escopo deve ser prévio ao início do desenvolvimento dos estudos. Em alguns países, a legislação obriga a promoção de reuniões públicas, de forma a incorporar as preocupações de todas as partes envolvidas. Essa fase no Brasil é praticada como a elaboração dos termos de referência (TR) do EIA e em Portugal é definida como Proposta de Definição de Âmbito (PDA) do EIA.

No Brasil, o TR é definido pelo órgão ambiental competente após a apresentação do projeto pelo proponente, cabendo sua devida publicidade. Alguns órgãos ambientais dispõem de roteiros básicos por tipologias que são ajustados e detalhados caso a caso, em função das especificidades do projeto e, sobretudo das condições locais.

Em Portugal a Proposta de Definição de Âmbito (PDA) do EIA pode ser apresentado pelo proponente, previamente ao início do procedimento de AIA, à autoridade de AIA, acompanhada de uma declaração de intenção de realizar o projeto, contém uma descrição sumária do tipo, características e localização do mesmo, devendo observar as normas técnicas fixadas em portaria da autoridade ambiental competente. A apreciação da PDA dos resultados de consulta pública, quando ocorre, é realizada por uma Comissão Ambiental (CA) constituída caso a caso. A CA é constituída de representações da autoridade ambiental e de ordenamento do território como também das entidades competentes de setores que possam sofrer intervenção pelo projeto tais como as áreas protegidas, recursos hídricos, patrimônio cultural, etc. Cabe ressaltar que a portaria que normatiza o PDA determina entre outros conteúdos, a apresentação de proposta metodológica específica para a fase de identificação, previsão da magnitude e avaliação da significância dos impactos como também para a análise comparativa das alternativas.

Diante dos procedimentos adotados para etapa de escopo (TR ou PDA), se observa que em Portugal propicia maior integração entre as entidade intervenientes conferindo maior legitimidade institucional

iii) A elaboração dos Estudos de Impactos Ambientais (EIA).

Consiste no desenvolvimento dos procedimentos específicos referentes à sistemática de identificação, previsão e avaliação do significado dos impactos ambientais, instrumento técnico analítico do processo de AIA, compreendendo:

- A devida caracterização do projeto, sua área de influência, o diagnóstico ambiental, explicitando as condições da qualidade do ambiente, a qual será a base de referência para configurar a avaliação, assim como o prognóstico ou tendências da qualidade futura sem a ação. A partir dos resultados da avaliação procedida são estabelecidas as proposições das medidas mitigadoras e de monitoramento necessárias.

Os relatórios dos resultados e conclusões do EIA devem ser apresentados à autoridade ambiental, acompanhado de um relatório síntese que propicie a participação pública. No Brasil se constitui no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e em Portugal o Resumo Não Técnico (RNT).

Os procedimentos de avaliação são similares em ambos os países. A principal diferença seria nas especificidades do conteúdo mínimo exigido, sobretudo na especificação da abordagem metodológica de análise dos impactos propriamente ditos e da análise de alternativas.

iv) A revisão do EIA

A revisão do EIA apresentados pelo proponente são submetidos à apreciação das autoridades ambientais, bem como a uma discussão com participação pública. Numa fase preliminar, caberá às autoridades ambientais averiguar a consistência do seu conteúdo conforme as diretrizes legais estabelecidas, como também o seu pleno atendimento aos termos de referência ou escopo definidos. Em seguida, procede-se à discussão referente ao mérito das avaliações desenvolvidas e das medidas propostas.

A apreciação do EIA no Brasil é procedida pelo órgão ambiental competente nas distintas esferas de governo (federal, ou estadual ou municipal), havendo anuência prévia entre as jurisdições envolvidas. A apreciação realizada deverá considerar ainda os resultados da audiência pública. Em alguns estados essa apreciação é submetida ao colegiado de meio ambiente, que possui representações governamentais, empresarias e de organizações da sociedade civil. A partir dessa apreciação um parecer final da autoridade ambiental competente favorável estabelece as condicionantes do licenciamento ambiental. Essas condicionantes constituem a Licença Prévia expedida.

Em Portugal a apreciação é realizada pela Comissão Ambiental (CA) constituída caso a caso. A CA aprecia preliminarmente a conformidade do EIA apresentado e sendo aceito se procede a devida consulta pública. A apreciação final do CA se baseia nos pareceres expedidos pelos diversos setores envolvidos e dos resultados da consulta pública. A apreciação final pode concluir como favorável, favorável condicionada ou desfavorável. Quando ocorre a decisão

favorável ou favorável condicionada se encaminha à autoridade ambiental uma proposta de Declaração de Impacto Ambiental (DIA) com a devida divulgação pública. A decisão desfavorável extingue o procedimento de AIA. A emissão do DIA deve ser norteador da elaboração do projeto de execução do empreendimento. O projeto de execução é submetido à apreciação sobre a conformidade em relação ao DIA, mediante a apresentação do Relatório de Conformidade Ambiental do Projeto de Execução (RECAPE). O RECAPE é submetido à Comissão de avaliação e à consulta pública. O parecer favorável da apreciação do RECAPE é encaminhado à autoridade ambiental que notifica ao órgão licenciador competente do projeto em questão.

A fase de revisão do EIA em Portugal se revela mais abrangente, sobretudo na integração e legitimidade institucional, como também mais favorável em relação à participação pública que o previsto no Brasil. A previsão do RECAPE se torna um elemento virtuoso na garantia da qualidade e, sobretudo na devida efetividade dos resultados do EIA.

v) Monitoramento ou pós-avaliação

Na fase de monitoramento ou pós-avaliação são desenvolvidas as atividades de condução de todas as medidas acompanhamento definidas pelo órgão ambiental, para que se possa aferir o desempenho das medidas mitigadoras previstas, bem como a evolução da qualidade do ambiente. O programa de acompanhamento deverá se iniciar desde a fase prévia ao funcionamento do projeto.

Os procedimentos previstos no Brasil estão circunscritos ao acompanhamento das condicionantes do licenciamento ambiental. Em geral esse acompanhamento se realiza pela apreciação de relatórios periódicos, conforme definido na Licença Prévia, apresentados pelo empreendedor e eventualmente as visitas técnicas. Os resultados desse acompanhamento se tornam em elementos para orientar as fases subsequentes do sistema de licenciamento ambiental, a licença de instalação e de operação. Esses relatórios devem ser disponibilizados para o acesso público. Em alguns estados foram estabelecidos a necessidade de auditorias para a renovação da licença de operação

Os procedimentos de pós-avaliação previstos em Portugal envolvem a análise dos relatórios de monitoramento definidos no RECAPE, as visitas técnicas e as auditorias. Para tanto a autoridade ambiental pode solicitar a manifestação do órgãos técnicos pertinentes. Os relatórios devem ser disponibilizados para consulta pública, as auditorias são realizadas por especialistas credenciados pela autoridade ambiental na fase de construção e operação.

Outro aspecto importante a resaltar na análise comparativa entre os países é o âmbito das entidades interveniente no processo de AIA. Em Portugal as seguintes entidades são envolvidas: a) Entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto; b) Autoridade de AIA; c) Comissão de avaliação (CA); d) Autoridade nacional de AIA; e) Conselho Consultivo de AIA (CCAIA) e ; f) as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) .

No Brasil as entidades envolvidas se restringem à autoridade ambiental competente da esfera federal, ou estadual ou municipal. Alguns estados submetem a apreciação final ao conselho estadual ou municipal de meio ambiente. Observa-se, que o processo de Portugal se revela mais abrangente e integrado que o Brasil, incluindo a dimensão territorial, agregando maior legitimidade institucional. Essa diferença se reflete de forma significativa nas oportunidades de participação pública.

CONCLUSÃO

A análise comparativa desenvolvida permitiu observar que, embora as fases básicas de aplicação da AIA em ambos países sejam similares e conforme o quadro institucional adotado internacionalmente, foram identificadas distintas condições específicas adotadas em cada país, tais como:

- a. Os critérios de exigibilidade envolvendo o porte e os aspectos locacionais, tornam os de Portugal mais aprimorados que os aplicados no Brasil. Cabe ressaltar também que a disponibilidade de normas de ordenamento territoriais se torna outro aspecto de melhor determinação dos critérios de exigibilidade;
- b. Os procedimentos adotados para etapa de escopo (TR ou PDA) em Portugal propicia maior integração entre as entidades intervenientes conferindo maior legitimidade institucional;
- c. Os procedimentos de avaliação são similares em ambos os países. A principal diferença seria nas especificidades do conteúdo mínimo exigido, sobretudo na especificação metodológica e de análise de alternativas;
- d. A fase de revisão do EIA em Portugal se revela mais abrangente e mais favorável em relação à participação pública que o previsto no Brasil. Cabe ressaltar que a previsão do RECAPE se torna um elemento virtuoso para a efetividade dos resultados do EIA;
- e. No âmbito das entidades interveniente no processo de AIA, observa-se, que o processo de Portugal se revela mais abrangente e integrado que o do Brasil agregando maior legitimidade institucional. Essa diferença se reflete de forma significativa nas oportunidades de participação pública.

Diante das observações consideradas, embora em ambos os países tenham uma concepção conceitual similares aos demais países mais estruturados, os procedimentos institucionais adotados apresentam diferenças que podem comprometer a sua efetividade. Cabe ressaltar que em Portugal a integração com a questão territorial se destaca como um aspecto determinante na definição mais apropriada de alternativas ambientalmente favoráveis. Outro aspecto a destacar seria a previsão do RECAPE como um elemento virtuoso para a efetividade dos resultados do EIA. Fica evidenciado que o processo de AIA no Brasil apresenta fragilidades nas suas diversas fases de aplicação e alguns mecanismos e elementos previstos no processo de Portugal poderiam representar um significativo aprimoramento na garantia da qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), bem como nos mecanismos de participação pública.

REFERÊNCIAS

AGRA FILHO, S. S.. *Planejamento e Gestão Ambiental no Brasil: os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

IAIA & IEA; *Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice*, International Association for Impact Assessment and Institute of Environmental Assessment, UK, 1998.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº151-B. *Estabelece o regime jurídico da avaliação de impacto ambiental (AIA) dos projetos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente*. Diário da República, 1ª série, nº211, 31 de outubro de 2013.

_____. Portaria 395 de 2015 do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. Estabelece os requisitos técnicos formais e procedimentos a que devem obedecer ao Decreto-le 151/2013 e suas alterações.

Diário da República, 1ª série, nº216, 4 de novembro de 2015.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.