

Critérios de Boa Prática na Selecção de Medidas de Mitigação e Programas de Monitorização:

Primeira aproximação

Setembro de 2011

Coordenação: FERNANDO LEÃO

Ficha técnica:

Título: Critérios de Boa Prática na Selecção de Medidas de Mitigação e Programas de Monitorização: *Primeira aproximação*

Coordenação: Fernando Leão

Edição: Agência Portuguesa do Ambiente

Data de edição: Setembro de 2011

Local de edição: Amadora

ÍNDICE

<i>Nota Prévia</i>	4
Objectivo	5
Antecedentes	5
O que é a Mitigação em AIA e quais os seus objectivos?	6
O que é a Monitorização em AIA e quais os seus objectivos?	6
Estrutura dos Critérios de Boa Prática	7
Critérios Gerais	7
Critérios para Medidas de Mitigação	8
Critérios para Programas de Monitorização	9
<i>Referências</i>	11
<i>Participantes nos Grupos de Trabalho do Workshop</i>	

Nota Prévia

Este documento resultou dos trabalhos do Workshop *Pós-Avaliação em AIA: Critérios de Boa Prática na Selecção de Medidas e Programas de Monitorização*, organizado pela APAI em colaboração com a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), no dia 24 de Fevereiro de 2011. Com base no Workshop foi elaborada uma proposta de texto que beneficiou depois dos contributos dos participantes. O objectivo inicial era a obtenção de um documento que pudesse ser seguido, como orientação, por proponentes, consultores e avaliadores.

Durante a realização do Workshop, mas sobretudo na fase de recepção de comentários na redacção do texto, tornou-se evidente que muitas das medidas inicialmente propostas ainda são controversas e que a discussão carece de ser aprofundada.

Apresentamos o resultado consensual possível, na convicção de que mostrar o “estado da arte” pode ser um contributo precioso para evidenciar a necessidade de estabelecer entre os profissionais de AIA um clima de confiança que permita ultrapassar os constrangimentos que as práticas de aplicação da legislação foram avolumando. É intenção da APAI retomar o tema noutra formato, logo que possível.

O trabalho envolveu a participação de 78 técnicos provenientes das autoridades de AIA (APA e comissões de coordenação e desenvolvimento regional), diversas entidades da administração pública, proponentes, empresas de consultoria e universidades.

No final do documento apresenta-se a lista dos participantes neste processo. A todos agradecemos a motivação e o empenho, sem os quais não teria sido possível esta primeira aproximação.

Bertília Valadas

(Presidente da APAI)

Objectivo

Os presentes *Critérios de Boa Prática na Selecção de Medidas de Mitigação e Programas de Monitorização* têm como objectivo orientar os vários actores no procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) na forma como são definidas as medidas e os programas de monitorização, a fim de melhorar os resultados da AIA. Trata-se de uma primeira aproximação, que ainda necessita de aprofundamento.

Os Critérios foram desenvolvidos tendo em conta o quadro legislativo e institucional em que decorrem os processos de AIA em Portugal.

Antecedentes

As Declarações de Impacte Ambiental (DIA) são os documentos mais mediatizados em AIA, resultando de um processo de avaliação estruturado em várias fases e cumprindo requisitos claramente estabelecidos, de acordo com o quadro legal em vigor. A qualidade das DIA resulta de um grande número de factores, de onde se destacam a relevância que as diferentes entidades atribuem aos processos, a qualidade da informação utilizada nos estudos ambientais e o modo como os intervenientes no processo se relacionam entre si.

Uma forma expedita de introduzir melhorias significativas em AIA passa por garantir a exequibilidade das medidas e dos programas de monitorização contemplados nas DIA.

O Conselho Consultivo de AIA (CCAIA) tem vindo a demonstrar alguma preocupação sobre os resultados do procedimento de AIA considerando que a prática de AIA resulta frequentemente em DIA extensas e com imposições e/ou condições com sentido pouco operacional e/ou de difícil aplicação. Na Recomendação n.º 4/2006 o CCAIA sugeriu que a existência de um formato normalizado de DIA e a adopção de procedimentos que contribuíssem para tornar este documento mais sintético seriam benéficas para todos os intervenientes.

Retomando anteriores reflexões promovidas pela Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes (APAI), nomeadamente o ciclo de Workshops em torno de grandes objectivos de melhoria do Sistema Nacional de AIA (2003/2004), duas das temáticas então abordadas foram a 'Operacionalização do conteúdo da DIA' e a 'Racionalização da Monitorização'. Deste ciclo de Workshops resultou um conjunto diversificado de medidas que ainda hoje se mantêm actuais.

O que é a Mitigação em AIA e quais os seus objectivos?

De acordo com o *National Environmental Policy Act* as medidas de mitigação incluem medidas preventivas (que pretendem evitar um impacto), medidas minimizadoras (que pretendem reduzir um impacto) e medidas compensatórias (que pretendem compensar um impacto não evitável) (CEQ, 1987).

Na Directiva 85/337/CEE não há referência a “mitigação”, mas o artigo 5.º, relativo ao conteúdo do EIA, refere no seu n.º 3 “uma descrição das medidas previstas para evitar, reduzir e, se possível, compensar, os efeitos negativos significativos” (e idêntica formulação surge no n.º 5 do anexo IV). O Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, não contém uma definição de mitigação, mas utiliza em diversos artigos (2.º, 4.º, 27.º e 32.º) a expressão “medidas destinadas a evitar, minimizar ou compensar”.

Os *Princípios da Melhor Prática em Avaliação de Impacte Ambiental* (IAIA/IEA, 1999) estabelecem que “o processo de AIA deve providenciar a mitigação e a gestão de impactes - para estabelecer as medidas necessárias para evitar, minimizar ou compensar os impactos adversos previstos e, quando adequado, para incorporar estas medidas num plano ou num sistema de gestão ambiental”.

O que é a Monitorização em AIA e quais os seus objectivos?

A monitorização é definida nos *Princípios Internacionais da Melhor Prática de Seguimento em AIA* (Morrison-Saunders, Marshall e Arts, 2007) como “a recolha de dados ambientais e da actividade, quer anteriores (monitorização da situação inicial), quer posteriores à implementação da actividade (monitorização de conformidade e de impactos) ”.

A monitorização não é referida na Directiva 85/337/CEE mas consta do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, com a redacção actual dada pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro, como o “processo de observação e recolha sistemática de dados sobre o estado do ambiente ou sobre os efeitos ambientais de determinado projecto e descrição periódica desses efeitos por meio de relatórios da responsabilidade do proponente com o objectivo de permitir a avaliação da eficácia das medidas previstas no procedimento de AIA para evitar, minimizar ou compensar os impactes ambientais significativos decorrentes da execução do respectivo projecto” (artigo 2.º, alínea I).

Estrutura dos Critérios de Boa Prática

Optou-se por organizar os Critérios de Boa Prática em três categorias:

- Gerais: para facilitar o procedimento de AIA, a elaboração de propostas de DIA mais focalizadas e operacionais e/ou para a implementação mais eficiente das auditorias;
- Medidas: para as medidas de mitigação;
- Programas de Monitorização: para os programas de monitorização.

Critérios Gerais

1. A definição das medidas de mitigação e monitorização deve resultar da colaboração entre os vários actores no processo de AIA.

A definição de medidas de mitigação e de programas de monitorização beneficiará particularmente com a:

- Promoção e encorajamento da fase de definição do âmbito com o objectivo de envolver, numa fase precoce, as entidades intervenientes no procedimento de AIA;
- Promoção do diálogo e a criação de um clima de confiança entre as entidades envolvidas, durante todo o procedimento de AIA.

2. A definição das medidas de mitigação e monitorização deve ter em conta os resultados da participação do público.

3. Deve proceder-se à simplificação dos procedimentos administrativos que impliquem duplicação de exigências, relativas a medidas de mitigação e monitorização (ex. Licenciamento Ambiental).

4. Deve proceder-se à disponibilização/divulgação dos dados de monitorização por via electrónica, possibilitando a sua articulação e integração na concepção de novos programas, criando sinergias e reduzindo custos.

5. Deve equacionar-se a qualificação dos profissionais de AIA, num sistema de certificação voluntária, como modo de contribuir para a melhoria do processo de AIA, incluindo a mitigação e a monitorização.

Critérios para Medidas de Mitigação

6. As medidas de mitigação devem ser redigidas de forma clara e precisa e ser organizadas de forma a facilitar a sua operacionalização.

As medidas constantes da DIA constituem obrigações e devem estar organizadas por fases (projecto, pré-construção, construção, exploração e desactivação) de forma a facilitar a sua aplicação.

7. As medidas de mitigação devem ser relevantes e proporcionais ao impacto previsto.

Sempre que sejam propostas medidas de mitigação de carácter específico e/ou excepcional, devem ser devidamente fundamentadas, tendo em atenção a proporcionalidade, e indicar objectivos.

As medidas constantes da DIA devem limitar-se às medidas relevantes (as que visam evitar, minimizar ou compensar impactes negativos significativos ou potenciar impactes positivos significativos), e não consistir no somatório de todas as medidas constantes no EIA, sugeridas pelas autoridades consultadas ou resultantes da participação pública, sem observação da sua importância.

8. As medidas de mitigação devem ser específicas, exequíveis, custo-eficazes e verificáveis.

A DIA não deve conter medidas genéricas ou que resultem do mero cumprimento de requisitos legais. As medidas de minimização devem permitir a sua posterior rastreabilidade e auditabilidade.

A definição de medidas de mitigação deve acautelar a sua legalidade, bem como a sua exequibilidade quando as condições da sua execução não dependam do proponente.

As medidas genéricas relacionadas com boas práticas de gestão ambiental devem ser voluntárias e definidas no âmbito da implementação de sistemas de gestão ambiental. As medidas de carácter mais operacional, aplicáveis à fase de construção de um dado projecto, devem ser remetidas para o Plano de Gestão Ambiental da Obra (PGA). O EIA em fase de estudo prévio ou anteprojecto deve incluir as directrizes para o PGA e para o Projecto de Integração Paisagística (PIP) quando a tal houver lugar, devendo a DIA fazer referência a estas directrizes.

9. As medidas de mitigação devem ser adaptadas à fase do projecto.

O grau de pormenor de cada medida deve ser o adequado à fase em que o projecto é submetido a AIA. Em fase de estudo prévio ou anteprojecto as medidas devem focar-se nas medidas relacionadas com o desenvolvimento do projecto e com os estudos requeridos para a pormenorização de medidas de mitigação em sede de

RECAPE. Em fase de projecto de execução as medidas devem estar suficientemente pormenorizadas para permitir a sua concretização.

As medidas relativas à fase de desactivação apenas devem ser definidas para os projectos em que essa fase é relevante e ocorre a curto ou médio prazo. Nos restantes casos, a DIA deve limitar-se a remeter para a concretização de um Plano de Desactivação, a apresentar, em tempo oportuno, à autoridade de AIA.

10. A definição das medidas de mitigação deve assegurar a articulação entre medidas, evitando redundâncias e ponderando os efeitos secundários das próprias medidas.

Deverá ocorrer uma verificação cuidada do conjunto das medidas da DIA, no sentido de evitar a proposta de medidas contraditórias ou até mesmo incompatíveis entre si, assim como a sua repetição.

Deve ainda assegurar a articulação entre medidas já adoptadas ou previstas para outros projectos aprovados ou em avaliação para a área de influência do projecto em questão, no que respeita à mitigação de impactes cumulativos.

Critérios para Programas de Monitorização

11. Os programas de monitorização devem ser fundamentados.

Os programas de monitorização devem ser devidamente fundamentados definindo claramente o objectivo que está na base da sua formulação. Como critérios base para a proposta de Programas de Monitorização referem-se:

- Existência de lacunas de informação relevantes e impactes incertos;
- Relevância para a gestão ambiental do projecto nomeadamente com *inputs* na mitigação de efeitos significativos que estejam a ocorrer (introdução de novas medidas ou aferição/correção das já adoptadas);
- Relevância para a avaliação da eficácia de medidas de mitigação.

12. Os programas de monitorização devem ser exequíveis e custo-eficazes.

Na definição de programas de monitorização a exequibilidade no espaço e no tempo deve ser ponderada, bem como a aplicação do princípio do custo-eficácia.

13. Os programas de monitorização devem ser organizados de forma a facilitar a sua operacionalização.

Os programas de monitorização devem ser organizados por factor ambiental e dentro deste por fase, definindo claramente quais são os parâmetros a monitorizar em cada uma das fases.

Deverá ser indicado o período temporal durante o qual o programa deve ocorrer, findo o qual, face aos resultados obtidos, deverá proceder-se à sua revisão ou ao seu término.

A estrutura do programa de monitorização deve obedecer ao definido na legislação nomeadamente no que respeita à fase (estudo prévio, anteprojecto ou projecto de execução) em que o projecto se apresenta.

14. A definição de programas de monitorização, em sede de AIA, deve ser articulada com outros instrumentos de monitorização.

Tendo em conta que determinados projectos estão sujeitos ao cumprimento de outra legislação ambiental (como autocontrolo das emissões gasosas, autocontrolo efluentes líquidos), em sede de AIA não devem ser propostos programas de monitorização para aspectos que já estejam abrangidos por outros instrumentos.

Na selecção dos parâmetros a monitorizar deverão ser propostos apenas parâmetros que sejam comparáveis com valores legislados e/ou parâmetros que tenham relação directa com os efeitos do projecto a implementar, devendo-se distinguir os parâmetros com requisitos legais dos que não os possuem.

15. A proposta de programas de monitorização deve assegurar a articulação entre entidades e projectos vizinhos.

Na proposta de programas de monitorização deverá dar-se prioridade à concretização de sinergias entre o proponente e as entidades, públicas ou privadas, que já fazem monitorizações similares na área em causa, optimizando assim os recursos já existentes. Esta aproximação permite também, em certos casos, evitar desnecessárias perturbações a espécies/habitats sensíveis.

Quando o projecto em causa está geograficamente próximo de outros, deve-se promover, sempre que possível, uma optimização do esforço de monitorização através da proposta de programas integrados envolvendo todas as partes.

16. Os programas de monitorização devem incluir a caracterização da situação existente antes da intervenção projectada, sempre que adequado aos objectivos da monitorização.

A monitorização, além de permitir detectar a ocorrência e magnitude de um impacte, deverá permitir relacionar o impacte com o projecto, por comparação dos dados resultantes da monitorização das fases de construção e exploração com os dados obtidos durante a monitorização efectuada antes do início da intervenção projectada.

Assim, caso a informação de base (quer a existente na autoridade com responsabilidades na matéria quer nos estudos decorrentes da elaboração do EIA/RECAPE), não seja suficiente, face aos impactes expectáveis, é fundamental garantir uma monitorização sólida antes da obra se iniciar. Neste processo há que ter em atenção as dinâmicas ambientais do local para que a amostra seja representativa, temporal e espacialmente.

Referências

Council on Environmental Quality. 1987. Regulations for Implementing the Procedural Provisions of the National Environmental Policy Act. 40 CFR Parts 1500 – 1508.

IAIA – International Association for Impact Assessment / IEA - Institute of Environmental Assessment 1999 *Environmental Impact Assessment Best Practice Principles*. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment (disponível em www.iaia.org). Tradução portuguesa disponível em www.redeimpactos.org.

Morrison-Saunders A., R. Marshall e J. Arts 2007 *EIA Follow-Up International Best Practice Principles*. Special Publication Series No. 6. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment (disponível em www.iaia.org). Tradução portuguesa disponível em www.redeimpactos.org

Participantes nos Grupos de Trabalho do Workshop

Alexandra Brito Pontes (Estradas de Portugal, S.A), Alexandra Cabral (CCDR Norte), Ana Carina Quintas (SOPSEC, S.A), Ana Cerdeira (APAI), Ana Cristina Martins (Estradas de Portugal, S.A), Ana Maria de Sá Almeida Gomes (Autoridade Florestal Nacional), Ana Mendonça (PROFICO Lda), Ana Telhado (INAG), Ana Teresa Chinita (PROFICO Lda), Anastássios Perdicoulis (UTAD), André Luís Carrêlo (TRIFÓLIO, Lda), André Matoso (ARH Alentejo), Andreia Cabral (CCDR Norte), Andreia Ramos (PROFICO Lda), Antero Silva (NAER, S.A), Antonieta Castaño (CCDR LVT), António Guerner Dias (FCUP), António Guerra (ARQPAIS, Lda), Bernardo Rodrigues Augusto (APAI), Cecília Maria Delgado Silva (BRISA O&M, S.A), Cecília Rocha (FEUP), Cristina Martins (CCDR Alentejo), Cristina Salgueiro (CCDR Alentejo), Cristina Sequeira (NAER, S.A), Cristina Taliscas (CCDR Centro), Dora Filipa Fonseca (ECOSERVIÇOS, Lda), Eva Natacha Conceição (BRISA O&M, S.A), Fernando Leão (APAI), Francisco Parada (REN Serviços, SA), Gonçalo Ribeiro (TRIFÓLIO, Lda), Graça Maria Dias Garcia (Estradas de Portugal, S.A) Hugo Garcia dos Santos (TRIFÓLIO, Lda), Jessica Calicho (EUROSCUT, S.A), Júlia Almeida (ICNB), Júlio de Jesus (ECOSSISTEMA, Lda), Leonor Pereira Rocha (UNIV. ÉVORA), Luísa Lopes Ramos (CCDR Algarve), Luísa Pinto (EDIA, S.A), Maria Antónia Amaral (Direcção Regional de Cultura LVT), Maria Gertrudes Branco (IGESPAR), Maria Inês Perpétua Ramos (BRISA ENGENHARIA E GESTÃO, S.A), Maria Ivone Maçarico (Estradas de Portugal, S.A), Maria José Vale (IGP/UCP), Maria Manuel Cardoso (Autoridade Florestal Nacional), Maria Margarida Braga (BRISA O&M, S.A), Maria Margarida Rosário Apetato (BRISA ENGENHARIA E GESTÃO, S.A), Mário Rui Almeida do Carmo (BIOTA, Lda), Marisa Lamego (RAVE, S.A), Miguel Coutinho (IDAD), Nuno Ferreira (VISA CONSULORES, S.A), Nuno Silva (NEMUS; Lda), Patrícia Sobral Marta Rodrigues, (BIOTA, Lda), Pedro Fernandes (REN Rede Eléctrica Nacional, SA), Pedro Miguel Oliveira (ECOSERVIÇOS, Lda), Rita Alves (APA), Rita Candeias (INIR), Rita Fernandes (APA), Rosário Sottomayor (CCDR Norte), Rui Fonseca (CCDR Norte), Sara Sacadura Cabral (APA), Sara Isabel Leitão Carvalho (Estradas de Portugal, S.A), Sara Lobo Dias (BIOTA, Lda), Sara Nisa de Oliveira (BIOTA, Lda), Sílvia Mesquita (BIO3), Sílvia Pelletier Sequeira (RAVE, S.A), Sofia Arriaga e Cunha (COBA, S.A), Sónia Margarida Malveiro (BIOTA, Lda), Susana Cortez (NAER, S.A), Susana Machado (LNEG), Susana Reis (MAE D'ÁGUA, Lda), Vanda Simões Costa (REN - Rede Eléctrica Nacional, SA).