

LEGISLAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE PORTUGAL E ANGOLA

LEONOR ROCHA

Investigadora do CHAIA – Universidade de Évora

lrocha@uevora.pt

Resumo: O presente artigo pretende analisar e discutir duas leis de Avaliação de Impacte Ambiental de países, com percursos distintos nesta área, e em diferentes continentes, Europa e África. Para esta análise considerou-se, apenas, duas leis que versam sobre esta temática, não olvidando, no entanto, o percurso que cada um destes Estados tem, nesta matéria.

Palavras-chave: Legislação; Património; AIA; Portugal; Angola.

1. Introdução

Uma das principais questões com que os países se debatem actualmente, a nível mundial, prende-se com o crescente desenvolvimento da actividade humana e os impactes que este desenvolvimento acarreta sobre a degradação do meio ambiente, com implicações a nível ecológico, económico e, também, patrimonial.

O conceito de Avaliação Ambiental surge pela primeira vez nos Estados Unidos, em 1969, através do NEPA (*National Environmental Policy Act*) que introduz a obrigatoriedade, aos organismos públicos (Departamentos e Agências Federais), de analisar e avaliar os efeitos/riscos ambientais provocados pela implementação de grandes projectos.

Posteriormente, em 1989, é o Banco Mundial a aprovar também, uma directiva interna (O.D.4.00) de Avaliação de Impacte Ambiental, para avaliações regionais.

Esta crescente preocupação encontra-se, desde aí, espelhada nas diversas reuniões internacionais que se têm vindo a realizar e na elaboração de legislação específica sobre o assunto.

A Avaliação de Impacte Ambiental assume-se como um instrumento de carácter normativo que pretende preservar os recursos através da criação de medidas de minimização, prevenção e monitorização de impactes. Nesse aspecto, o Património Arqueológico, como bem finito da humanidade, encontra-se consignado nos Estudos de Impacte Ambiental (EIA) realizados, na maior parte dos países.

2. Avaliação de Impacte Ambiental

A Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) surge, na Europa através de uma Directiva Comunitária (Directiva do Conselho de 27 de Junho de 1985), publicada no *Diário Oficial das Comunidades Europeias* em 1985 (L 175/40 de 5 de Julho). Este

documento estabelece, pela primeira vez, a necessidade da avaliação das repercussões de determinados projectos, públicos e privados, sobre o meio ambiente.

Esta normativa é, posteriormente, transposta para as várias legislações dos países comunitários. Assim, a legislação portuguesa que versa sobre as questões de AIA, apesar de ser relativamente jovem, por comparação a outros países, tem vindo a ser reactualizada, por imposições comunitárias e por necessidades de gestão interna. Aparece, referida pela primeira vez, na *Lei de Bases do Ambiente* (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril), através dos artigos 30.º e 31.º.

No que diz respeito ao Património Cultural pressupõe a adopção de medidas que visem “o reforço das acções e medidas de defesa do património cultural, quer natural, quer construído” (alínea k) do art.º 4º), a promoção de “acções de investigação quanto aos factores naturais e ao estudo do impacte das acções humanas sobre o ambiente” (alínea f) do art.º 4º), sendo ainda previsto que “serão objecto de medidas especiais de defesa, salvaguarda e valorização, através, entre outros, de uma adequada gestão de recursos existentes e planificação das acções a empreender” (nº 1 do art.º 20º). Por último, esta Lei cria também o Instituto Nacional do Ambiente (art.º 39º).

No entanto, o primeiro regulamento a ser publicado é o Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho. Este documento, que transpõe para a legislação nacional a Directiva 85/337/CEE (JO L175 85-07-05), sujeita a AIA planos e projectos que, pela sua localização, dimensão ou características, sejam susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente. Foi posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/97, de 8 de Outubro, e revogado pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio.

Ainda em 1990, é publicado outro diploma que regulamenta o regime das Avaliações de Impacte Ambiental – o Decreto Regulamentar n.º 38/90, de

27 de Novembro, que é posteriormente alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 42/97, de 10 de Outubro, e revogado pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio.

Este documento (Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio) é posteriormente actualizado, em alguns artigos, através da redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 74/2001, de 26 de Fevereiro (revoga o nº 3 do artigo 46º), pelo Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril (normas disciplinadoras para a actividade industrial), pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro (esclarece o âmbito de aplicação e este transpõe, parcialmente, as medidas da Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio), e ainda pelo Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho (relativo à Avaliação Ambiental Estratégica).

Para além destes, foram ainda publicados outros documentos legislativos que completam o processo de AIA: a Portaria n.º 330/2001, de 2 de Abril (define as normas técnicas para a elaboração da Definição de Âmbito e do Estudo de Impacte Ambiental), o Despacho n.º 11874/2001, de 5 de Junho – 2ª Série, (decide as aplicações informáticas dos ficheiros a serem disponibilizados pelos proponentes) e a Portaria n.º 1257/2005, de 7 de Setembro (actualiza os valores das taxas a cobrar no âmbito do processo de AIA).

Em Angola, a Avaliação de Impacte Ambiental tornou-se obrigatória com a publicação da Lei n.º 5/98 de 19 de Junho (*Lei de Bases do Ambiente*) que reflecte uma nova consciência das implicações ambientais na utilização sustentada dos recursos e na avaliação dos seus impactes.

Os critérios específicos da Avaliação de Impacte Ambiental são consubstanciados através do Decreto n.º 51/04, de 23 de Julho, que se analisa no presente artigo.

3. Dois diplomas em análise...

	Angola Decreto 51/04, de 23 de Julho de 2004	Portugal Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio
		CAPÍTULO I Disposições gerais
Art.º 1º	Objectivo	Objecto e âmbito de aplicação
Art.º 2º	Definições	Conceitos

	Angola Decreto 51/04, de 23 de Julho de 2004	Portugal Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio
Art.º 3º	Definições	Dispensa de procedimento de AIA
Art.º 4º	Realização de Avaliação de Impacte Ambiental	Objectivos da AIA
		CAPÍTULO II Entidades intervenientes e competências
Art.º 5º	Apresentação do Estudo de Impacte Ambiental	Entidades intervenientes e competências
Art.º 6º		
	Estudo de Impacte Ambiental	Entidade licenciadora ou competente para a autorização
Art.º 7º	Actividades técnicas do Estudo de Impacte Ambiental	Autoridade de AIA.
Art.º 8º	Custos com o Estudo de Impacte Ambiental	Instituto de Promoção Ambiental
Art.º 9º	Avaliação de Impacte Ambiental	Comissão de Avaliação
Art.º 10º	Consultas Públicas	Coordenação e apoio técnico
		CAPÍTULO III Componentes de AIA
		SECÇÃO I Delimitação do âmbito do EIA
Art.º 11º	Entidade responsável pela Avaliação de Impacte Ambiental.	Definição do âmbito do EIA
		SECÇÃO II Procedimento de AIA
Art.º 12º	Prazos	Elaboração e conteúdo do EIA
Art.º 13º	Parecer e licenciamento do projecto	Apreciação técnica do EIA
Art.º 14º	Divulgação pública da decisão	Participação pública
Art.º 15º	Fiscalização	Audiências públicas
Art.º 16º	Contravenções	Parecer final e proposta de DIA
		SECÇÃO III Declaração de Impacte Ambiental
Art.º 17º	Multas e sanções acessórias	Conteúdo
Art.º 18º	Receitas provenientes das multas	Competência e prazos
Art.º 19º	Graduação das medidas aplicáveis	Deferimento tácito
Art.º 20º	Pagamentos e prazos	Força jurídica
Art.º 21º	Decisão	Caducidade
		SECÇÃO IV Publicidade das componentes de AIA
Art.º 22º	Auditorias Ambientais	Princípio geral
Art.º 23º	Revogação	Âmbito de publicitação
Art.º 24º	Dúvidas e omissões	Responsabilidade pela publicitação
Art.º 25º	Entrada em vigor	Prazo de publicitação
Art.º 26º		Modalidades de publicitação
		SECÇÃO V Pós-Avaliação
Art.º 27º		Objectivos

	Angola Decreto 51/04, de 23 de Julho de 2004	Portugal Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio
Art.º 28º		Relatório e parecer de conformidade com a DIA
Art.º 29º		Monitorização
Art.º 30º		Auditorias
Art.º 31º		Acompanhamento público
		CAPÍTULO IV Impactes transfronteiriços
Art.º 32º		Consulta recíproca
Art.º 33º		Projectos com impactes nos outros Estados membros da União Europeia
Art.º 34º		Procedimento
Art.º 35º		Participação em procedimentos de AIA de outros Estados membros da União Europeia
		CAPÍTULO V Fiscalização e sanções
Art.º 36º		Competências
Art.º 37º		Contra-ordenações
Art.º 38º		Sanções acessórias
Art.º 39º		Reposição da situação anterior à infracção
Art.º 40º		Medidas compensatórias
Art.º 41º		Responsabilidade por danos ao ambiente
Art.º 42º		Afectação do produto das coimas
		CAPÍTULO VI Disposições finais
Art.º 43º		Prazos
Art.º 44º		Regiões autónomas
Art.º 45º		Regulamentação
Art.º 46º		Revogações e entrada em vigor
	Anexo Tipo de projectos abrangidos	Anexo I Tipo de projectos abrangidos
		Anexo II Tipo de projectos abrangidos

Como se pode verificar pela análise da Tabela anterior, o diploma português encontra-se estruturado de forma diferente, dividindo-se em Capítulos e Secções que estruturam, tematicamente, o documento.

Para além disso, apresenta um maior desenvolvimento, com explicitação mais pormenorizada de vários artigos, nomeadamente a nível da publicitação, da pós - avaliação e também da compatibilidade com outros Estados, para projectos transfronteiriços.

A legislação angolana também não é explícita em relação à autoridade de AIA. Em Portugal, esta é determinada pelo tipo e dimensão do projecto em análise, cabendo este papel às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) ou à Agência Portuguesa do Ambiente (APA). Já no que diz respeito aos estudos a serem realizados, ao referirem as áreas técnicas previstas nos EIA, sconsidera-se explicitamente o património arqueológico, dentro do meio socioeconómico, “os sítios e monumentos arqueoló-

gicos” (alínea c) do ponto 1 do art.º 7º do Decreto n.º 51/04, de 23 de Julho de 2004). Em Portugal, todos os estudos têm, obrigatoriamente, o descritor “Património”.

Ao nível dos Anexos, a normativa portuguesa é, também, muito mais completa, não só na referência a tipos de projectos/indústrias abrangidos, como na explicitação das dimensões e/ou da produção dos mesmos.

Duma forma genérica, os dois diplomas têm em comum as diferentes fases de procedimento de AIA:

- Elaboração do EIA, a cargo do promotor;
- Avaliação técnica do EIA, pelos serviços competentes do Estado;
- Consulta institucional;
- Consulta pública;
- Tomada de decisão.

Naturalmente que, em termos científicos, a primeira fase é, para todos os Descritores, a mais importante uma vez que se avalia, pondera e se apontam soluções mitigadoras ao projecto em análise. É também aqui que se conjuga a capacidade e a qualidade científica que determinam a qualidade final do EIA...

A análise da legislação produzida por diferentes países, deve ter naturalmente em conta, aspectos como o grau de desenvolvimento de cada um, os contextos políticos e também a existência, ou não, de organismos que sejam capazes de identificar, avaliar, prevenir e fiscalizar, no terreno, a implementação das medidas de minimização propostas, que visam atenuar os impactes biofísicos, sociais e patrimoniais previstos.

Neste aspecto, Portugal tem, a seu favor, duas décadas de experiência em processos de AIA, o que tem permitido introduzir correcções a nível dos diplomas legais, de forma a tornar este processo mais expedito e eficaz. A este facto, acresce, no que ao Património diz respeito, a criação em 1997 do Instituto Português de Arqueologia e das suas Extensões Territoriais, que trouxe uma maior aplicabilidade das políticas definidas para este sector, através de uma participação activa dos técnicos nas diferentes fases de avaliação dos AIA, mas também nas fases de pós-avaliação (fase de obra), através duma fiscalização activa da aplicação das medidas de minimização ratificadas em Declaração de Impacte Ambiental (DIA).

No caso de Angola, não obstante o diploma demonstrar uma vontade e preocupação política e institucional com a preservação do ambiente e dos valores culturais, a sua aplicabilidade está dependente da existência de organismos públicos que assegurem a implementação das medidas de minimização, a nível das diferentes regiões.

De facto, nos países em vias de desenvolvimento assiste-se, frequentemente, a resistências burocráticas e/ou económicas, que se prendem com a existência de outros interesses económicos o que aliado a uma incapacidade institucional de gerir e avaliar todo o território, pode vir a introduzir debilidades na determinação e avaliação dos impactes e na própria aplicabilidade da Avaliação de Impacte Ambiental (Scott-Brown, 2006).

É, no entanto, evidente, uma preocupação com as questões ambientais neste país que se espelham, não só na criação de legislação específica mas também através da criação de páginas na internet por parte do governo de Angola (<http://www.governo.gov.ao/PerguntasERespostasTodos.aspx?Codigo=47>, consultado em 18/10/2010).

Em declarações recentes, a ministra do Ambiente de Angola, Fátima Jardim, defendeu a necessidade da “realização de estudos de impacto ambiental. ‘Nós adoptámos um quadro legal e há mais de sete anos que não é cumprido. Este quadro legal obriga a um licenciamento. Vamos ter, agora, planos directores municipalizados. É uma questão de ordenamento’, esclareceu. Para tal, a ministra defendeu que os cidadãos devem ser responsáveis e mudar de consciência no sentido de trabalharem em conjunto, para o tornar o desafio do ordenamento ambiental numa componente importante do ordenamento territorial de Angola.

Fátima Jardim lembrou que o Ministério do Ambiente inseriu, no Programa do Governo, o Plano Nacional de Gestão Ambiental, integrando aspectos fundamentais que Angola deve encarar nos próximos dez anos, para que o país faça parte do contexto de modelos modernos de sustentabilidade que incorporem o desenvolvimento e a componente ambiental.” (In http://jornaldeangola.sapo.ao/20/0/governo_termina_avaliacao_das_areas_fundiarias, consultado em 18/10/2010).

Este comentário traduz a realidade da situação vivida neste país a nível da Avaliação de Impacte Ambiental... não obstante a criação de leis específicas e de haver, de facto, um esforço do governo central para que as questões ambientais sejam tomadas em conta, continua a existir um incumprimento destas directivas, por parte dos promotores.

Em relação ao Património Cultural/Arqueológico existe uma certa omissão na lei. De facto, para além de algumas referências genéricas na Lei n.º 5/98, de 19 de Junho de 1998 (*Lei de Bases do Ambiente*), nomeadamente na alínea j) do artigo 5º, Capítulo I, onde consta que se deve “estabelecer normas claras e aplicáveis na defesa do património natural, cultural e social do país” e no artigo 12º, Capítulo III “o Governo deve assegurar que o património ambiental, nomeadamente o natural, o histórico e o cultural, seja objecto de medidas permanentes de defesa e valorização, através do envolvimento adequado das comunidades, em particular das associações de defesa do ambiente”, e deste também constar no artigo 7º do Decreto n.º 51/04, de 23 de Julho de 2004, a sua aplicação não parecer estar a ser conseguida, como se viu anteriormente.

No entanto, existem alguns indícios que a situação poderá vir a ser melhorada num futuro próximo uma vez que começam a aparecer notícias nos portais do governo, sobre este assunto, que pode significar o despontar do interesse pelo património histórico/arqueológico.

O Instituto Nacional do Património Cultural de Angola (INPC), por exemplo, tem vindo nos últimos anos a desenvolver um esforço na formação dos seus técnicos, nos mais diversos domínios, incluindo o do património cultural e arqueológico. Em 2009, formaram-se 84 técnicos, o que tendo em conta a dimensão do país e áreas de actuação tão diversas, dentro do Ministério da Cultura, se revelam ainda manifestamente insuficientes.

Para além disso, apesar da página do Ministério da Cultura apresentar um conjunto de sítios classificados (http://www.mincultura.gv.ao/monumentos_reg_angola_luanda.htm, consultado em 18/10/2010), trata-se sobretudo de monumentos e edifícios, sendo escassos os que se reportam a sítios/conjuntos arqueológicos, não obstante a grande riqueza arqueológica deste país.

Não deixa de ser interessante realçar que o governo de Angola manteve algumas das classificações realizadas no séc. XIX, ainda pela monarquia portuguesa, como a Estátua a Pedro Alexandre da Cunha (entre outros) e também do séc. XX, como a Fortaleza de S. Pedro da Barra (entre outros), da república portuguesa.

4. Conclusões...

Com a elaboração deste artigo pretendia-se avaliar, comparativamente, o processo de AIA, em dois países distintos, Portugal e Angola.

Partindo das informações disponíveis, em termos de legislação e de portais dos respectivos governos, pode-se chegar a algumas eventuais conclusões, sobretudo em relação ao Património histórico-arqueológico.

Uma das questões que se pretendia avaliar era de que modo a legislação estava a ser implementada nos dois países. Se, para o caso de Portugal, se tinha uma ideia precisa do desenvolvimento deste processo, para o caso de Angola desconhecia-se o estado da questão. No entanto, o acesso a uma recente entrevista da Ministra do Ambiente esclareceu-nos esta dúvida, demonstrando aquilo que se suponha à partida. Não obstante existir a consciência da necessidade de implementar este tipo de processo, de se terem criado já algumas leis que caminham nesse sentido, Angola ainda não conseguiu a estabilização social necessária para conseguir criar um organismo que tutele, de forma eficaz, no terreno, a gestão da arqueologia.

A experiência dos trabalhos realizados em Portugal (Branco e Rocha, 2008), na última década, demonstra que a nível do Património Arqueológico se conseguiu aumentar, substancialmente, o número de sítios arqueológicos conhecidos e intervencionados, uma vez que se trata de um Descritor que tem de estar obrigatoriamente em todos os AIA realizados.

Para além disso, a existência de técnicos especializados, no terreno, que controlam as diferentes fases e a existência de uma base de dados nacional, também se revelaram mecanismos muito eficazes.

Bibliografia

- BRANCO, G; ROCHA, L. (2008) – Avaliação de Impacte Ambiental: o Património Arqueológico no Alentejo Central. 3ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes Ambientais. Beja: APAI.
- SCOTT-BROWN, M. (2006) – Los desafíos y la realidad en la implementación de EAE y EIA a nivel de los Proyectos Internacionales. *Seminário de Expertos sobre EAE en la Formulación y Gestión de Políticas en Latinoamérica*. Santiago de Chile.

Resumen: En este artículo se analizan y discuten dos documentos legislativos sobre la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de dos países con distintas trayectorias en este dominio y en continentes diferentes: Europa y África. En este análisis se han considerado tan solo esos dos reglamentos, pero no se ha olvidado la historia que ambos países presentan en este asunto concreto.

Palabras-clave: Legislación; Patrimonio; EIA; Portugal; Angola.

Abstract: In this paper we analyze and discuss two laws concerning the Environmental Impact Assessment (EIA) in two countries with different backgrounds and belonging to distinct continents: Europe and Africa. In this analysis we consider only those two laws but we don't forget the past performance of both countries in this matter.

Keywords: Law; Cultural Heritage; EIA; Portugal; Angola.

