

Co-AIA: as mesmas regras, novas ações

Autora: Alexandra Duborjal Cabral, alexandra.cabral@ccdr-n.pt

Resumo

Palavras-chave: Co-AIA, novos paradigmas, moldura legal, inovação, comunicação, Co-Governança, Sociocracia.

A presente comunicação pretende constituir-se como um momento de reflexão conjunta, na perspetiva de que todas as mudanças globais têm influência em todas as áreas e a todas as escalas de intervenção, com particular destaque para a sociedade, a inovação e conceptualização dos projetos, e para a procura de novas soluções, novas formas de fazer e novas alternativas.

As orientações governativas na área do ambiente têm vindo a apresentar um significativo enfoque em temáticas emergentes como a Economia Circular, as Alterações Climáticas ou a Mobilidade. Por outro lado, em cada vez mais áreas da sociedade civil surgem iniciativas relacionadas com a promoção de ações nestes domínios.

Apesar das alterações que o Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (RJIA) integrou, nomeadamente em relação aos novos descritores a considerar, a prática da AIA, seja em termos de elaboração de documentos de suporte ao procedimento, seja em relação à tramitação procedimental, associada ao seu exercício de avaliação, parece estar confinada num *modus operandi* que já não acompanha a rapidez das mudanças, nem o surgimento de novos paradigmas.

Sendo a moldura legal o espartilho dentro do qual o exercício da ferramenta se tem, obrigatoriamente, de encaixar, há contudo a oportunidade de dotar a prática de maior interação entre os atores significativos, de gerar antecipação na participação pública, e de adotar metodologias, abordagens, e instrumentos diferentes para o alcance dos seus objetivos – o ensino e a investigação em Avaliação de Impactes (AI) desempenham aqui um papel fundamental.

INTRODUÇÃO

Trabalhar numa entidade pública, na mesma área, sob a mesma coordenação, e durante décadas, é um cenário que, lido deste modo, se transforma, para quem se confronta, numa imagem de mecanização, monotonia e desgaste atroz, e no pior dos pesadelos para o comum dos mortais, mais ainda à luz dos tempos em que as sociedades se movimentam hoje em dia, e que faz do imediato, do carácter efémero das coisas e das circunstâncias, da casualidade e da velocidade, o seu apanágio e padrão orientador.

E, de facto, há razão nesse cenário, visto através desse prisma, mas há outras perspetivas. Em determinadas matérias, nas quais a avaliação em AI se inclui, há inúmeras vantagens: na permanência, que não na monotonia; na continuidade, que não na voracidade do tempo que passa; na consolidação, não na fugacidade; na patine que a acumulação da experiência traz, avessa à ligeireza, à ausência de ponderação, e à obrigatória cega circunscrição dentro da moldura legal da *praxis*.

Esta visão não é, nem pretende ser, antes pelo contrário – conforme se constatará ao longo da presente comunicação –, uma declaração de oposição àqueles que mais recentemente se envolveram nestas matérias, ou uma advocação de que quanto mais velhos, melhor, mas antes uma manifestação do interesse da conjugação entre a natureza consolidada do *know-how*, do saber fazer, da massa crítica que a experiência inevitavelmente acarreta, e a brisa fresca que novas visões e naturezas imprimem a ferramentas há muito estabelecidas.

A intenção desta comunicação é a de espoletar uma tentativa de trazer à discussão conjunta, que as Conferências Nacionais de Avaliação de Impactes (CNAI) promovem, o pontapé de saída para a interseção da experiência com a novidade, do dever ser com o poder também ser, do legalmente estipulado com a vontade e iniciativa de quem utiliza, gere ou produz.

Como se afigurará compreensível, os exemplos utilizados, a análise crítica latente, bem como as recomendações da presente Comunicação, encontram-se centradas na Região do Norte, dado o meu vínculo laboral com a CCDRNorte, e às entidades dos vários Ministérios do Ambiente que a antecederam, embora o conteúdo desta Comunicação, apesar de a mesma ter sido autorizada pelos Serviços, somente me obrigue a mim própria.

Outra nota importante para o balizamento desta Comunicação é o facto de se assumir que o público-alvo da 9ª CNAI se encontra, na generalidade, familiarizado com a legislação em vigor¹ e, muitos dos participantes, também com o conhecimento dos anteriores Regimes Jurídicos de AIA (RJAIA's), pelo que as menções técnico-legais se encontram registadas em notas de rodapé, de modo a não dispersar a leitura sequenciada da Comunicação.

Acrescentar ainda que o exercício que desenvolvi se baseou maioritariamente em factuais, sendo a maior parte relativa a questões do quotidiano em geral, muitas delas reportando-se a notícias da imprensa escrita, como tal referenciadas enquanto fontes ao longo da Comunicação, numa tentativa de simulação da confrontação, perante o mesmo assunto, entre o pensamento profissionalmente focado em AIA, e a perspetiva que alguém não ligado a este trabalho possa ter, desgarrando, por isso, o suporte autoral desta Comunicação do estrito contexto legal e/ou científico, apesar de incontornável, mas focando-a na esfera empírica e percecional.

EXPOSIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS IDEIAS

Apesar da inevitabilidade do cumprimento legal ao qual, em todos os domínios estruturais da sociedade, os cidadãos se encontram obrigados, constatam-se, nos nossos dias, e de modo indiferenciado, desconexões, ou variações do padronizado, que muitas das vezes são, apenas, fruto do acaso e dos momentos, ou da procura de soluções para problemas abrangentes, ou ainda resultado do desajuste da paquidérmica máquina legal e procedimental face à rapidez dos anseios da sociedade em geral, ou de determinados grupos significativos em particular.

O trabalho de avaliação em Avaliação de Impacte de Ambiental (AIA) permite desenvolver uma visão ampla, integrada e quase antecipadora acerca da evolução da sociedade em geral, mas particularmente no que se relaciona com as condições prevalentes, e a inovação associada ao tecido empresarial, com os trilhos que as empresas de consultoria ambiental prosseguem em determinada época, e com a forma como as entidades públicas e os atores interessados, em geral, se relacionam interpares, e se conectam com a ferramenta e os seus resultados.

¹ Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro <https://dre.pt/application/file/a/513900>, alterado e republicado pelos Decreto-Lei n.º 47/2014 de 24 de março <https://dre.pt/application/file/a/572055>, Decreto-Lei n.º 179/2015 de 27 de agosto <https://dre.pt/application/file/a/70128887>, Lei n.º 37/2017 de 2 de junho <https://dre.pt/application/file/a/107111258>, e Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro <https://dre.pt/application/file/a/114336848>.

Em AI, e em AIA, especificamente, instrumento sobre o qual a presente Comunicação se pretende debruçar, os aspetos estabilizados e obrigatórios em cada momento prendem-se, nesta matéria, e logo em primeira mão, como é inevitável, com o determinado nos diplomas legais que orientam a atuação, não somente no que se reporta a terminologia, mas igualmente no que se refere a prazos, tramitação, interseção com outros diplomas, ou momentos de interação entre os intervenientes.

De uma forma ou de outra, há domínios cuja dinâmica, consolidação ou novidade, e ocorrência futura, são já determinantes enquanto contexto global, e aos quais deveremos dedicar especial atenção, dada a sua significância intrínseca, e a importância que irão, e já deveriam estar a ter, em AIA.

Da Consulta Pública à Participação Pública

Em AIA, a dimensão e obrigação de abertura de oportunidade e exposição ao público em geral, e a públicos específicos em particular, foi, desde sempre, uma imposição.

Naturalmente, ao longo do período de vida útil que a ferramenta tem vindo a ter, desde a década de 1990 do século passado, a Fase de Consulta Pública /Auscultação Pública (CP) tem-se revestido de especificidades cuja alteração nem sempre teve identificáveis vantagens ao longo deste tempo.²

De um modo geral, e da experiência acumulada, verifica-se que a participação pública foi mais ativa quando a fase de Participação Pública (PP) incluía, de forma sistemática, Sessões Públicas que decorriam, normalmente, nos períodos de final de dia/ início da noite, em locais como o centro paroquial, ou o quartel dos bombeiros das povoações, junto das comunidades locais potencialmente mais afetadas pelos projetos, e em que as entidades coordenadoras da avaliação e da PP, os responsáveis pelos Estudos de Impacte Ambiental (EIA's), e os representantes do projeto, apresentavam às populações os aspetos fundamentais que suportavam os procedimentos de AIA, disponibilizando-se aí para prestar os esclarecimentos que fossem suscitados.

De então até à atualidade, o modo de promoção e condução da fase de CP sofreu significativa transformação, desde a supressão do contacto direto com o público interessado, até à entrada em funcionamento de uma Plataforma digital destinada à concentração de toda a troca de informação

²- DL n.º 186/90, de 06 de junho: <https://dre.pt/application/file/a/574862> prevê a CP no artigo 4.º, a promover pela entidade encarregue da “...instrução do processo da AIA, ...de molde a permitir uma largada participação das entidades interessadas e dos cidadãos na apreciação do projeto.”. A consulta pressupõe uma divulgação prévia dos estudos efetuados e respetivos resultados.

- Decreto-Lei n.º 278/97, de 8 de Outubro: <https://dre.pt/application/file/a/667268> altera o anterior, mas em matéria de CP não há alterações.

- Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio: <https://dre.pt/application/file/a/281491> revoga a legislação anterior. Prevê a PP (definição na alínea m) do artigo 2.º. Atribui ao Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB), no artigo 8.º, a responsabilidade de promover a PP, prestar esclarecimentos e elaborar o relatório da CP. No artigo 15.º define o modo de organização e ocorrência das Audiências Públicas, e no artigo 26.º as modalidades de publicitação.

- Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro: <https://dre.pt/application/file/a/583122> altera o DL n.º 69/200, de 3 de maio, incluindo, neste âmbito, os artigos 2.º, 15.º e 26.º. Modifica, no artigo 2.º, o conceito de PP, e acresce os conceitos de “Público” e “Público interessado”; no artigo 15.º a responsabilidade de coordenação das Audiências Pública transita para a Autoridade de AIA; no artigo 26.º ajusta a terminologia para o adequar ao que o artigo 15.º dispõe.

- Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro: <https://dre.pt/application/file/a/513900> revoga a legislação anterior, e altera o modo de interação com o público. A CP está definida na alínea e) do artigo 2.º, na alínea i) do artigo 8.º é cometida a responsabilidade de coordenação da CP à AAIA respetiva, no artigo 15.º, referindo “Participação Pública” são definidos os prazos de ocorrência da consulta pública.

- Portal PARTICIPA: <https://apambiente.pt/ajaxpages/destaque.php?id=627> entrou em funcionamento em julho de 2015, por decisão do Ministério do Ambiente, com o intuito de “...alcançar um maior envolvimento dos cidadãos nos processos de participação pública e, por conseguinte, na tomada de decisão relativa a questões que lhes digam respeito em matéria de ambiente...”. Passa a concentrar todos os processos de consulta pública a cargo deste Ministério, num único local de consulta, supondo-se por esta via uma participação mais simples, mais ágil e mais eficiente.

neste contexto tendo, uns aspetos e outros, vantagens e inconvenientes, que estão claramente identificados por todas as partes – entidades públicas, população em geral, ONG's, promotores de projetos, consultores ambientais, etc..

Em oposição à circunscrição da consulta pública em AIA, é assinalável a amplificação e abrangência que a PP em geral tem vindo a ganhar, e mais efetivo ainda o facto de os exemplos de PP mundiais em relação a matérias de Ambiente estarem a influenciar e formatar diretamente o modo como a PP se tem passado a praticar em Portugal.

Simultaneamente, um crescente número de entidades, da ONU e da nova Presidência da União Europeia (EU), até às pequenas associações empresariais ou de industriais, têm vindo a adotar atuações que se direcionam no sentido de criar efetivos contributos tendentes à salvaguarda ambiental, salientando-a como um dos seus focos mais visíveis, base dos objetivos a alcançar, e alvo das medidas de prioritária intervenção.

Por outro lado, nunca em tempo anterior os *media* dedicaram tanto tempo de antena, ou tantas páginas de jornais e revistas a notícias, artigos e reportagens a assuntos de matéria ambiental, a que se associa, a escala ainda mais disseminadora e tentacular, a epidémica propagação nos *social media* de todos os assuntos, incluindo os desta índole.

É, assim, nesta nova lógica, que surge o incontornável exemplo de Greta Thunberg³ junto dos jovens em idade escolar e comunidades escolares em geral, que se propagou depois a todo o mundo ocidental. É também nesta abordagem que improváveis exemplos como o do advogado Afroz Shah⁴ surge, o do movimento “Parents for Future”⁵ se dissemina, ou se sente o contágio dos setores produtivos em atuarem, como é o caso, na Região do Norte de Portugal, do movimento “The Porto Protocol”⁶, aliando a quase ancestral atividade de produção de vinhos no Douro com preocupações que não se encontravam formalizadas nestas áreas de negócio até há alguns anos.

Aliás, esta visibilidade e empenhamento ambiental jamais se corou em tempo anterior como no tempo atual, em que um Secretário-Geral da ONU se deixou fotografar como o Eng. Guterres o fez na Polinésia para a Time Magazine⁷, reforçando a urgência na intervenção.

Não só o modo de envolvimento e intervenção em PP se transformou irreversivelmente, como se modificou, ou se tenta modificar, a forma de comunicação em PP. Relembrem-se aqui a apresentação de Ana Roque de Oliveira⁸ na 8ª CNAI sob o tema da Literacia Visual, ou o filme que a APAI projetou na 12ª Cerimónia de Entrega do Prémio RNT, e que se refere ao 1º RNT em vídeo do mundo, elaborado por Riki Therivel⁹ sobre a divulgação de um Plano desenvolvido para a cidade de Oxford.

³ https://pt.wikipedia.org/wiki/Greta_Thunberg

⁴ <https://www.facebook.com/afroz.shah.984>
https://www.instagram.com/afrozshah_/?hl=pt
https://l.instagram.com/?u=https%3A%2F%2Fyoutu.be%2F5h7amOnNXg&e=ATNIGWhJypuUBcuNONZxyPqICYPemdKHAdrYOXHRTi1t1v_yC15XA_Iymv5q31ePfpjG-ny_
<https://www.publico.pt/2019/03/09/p3/noticia/limpar-praias-praias-limpas-afroz-shah-tirou-cinco-toneladas-lixo-areal-bombaim-1864678>

⁵ <https://www.facebook.com/ParentsForFuturePortugal/>
<https://www.publico.pt/2019/05/24/p3/noticia/parents-future-responsabilidade-adultos-jovens-tambem-agir-1873971>

⁶ <https://www.portoprotocol.com/>

⁷ Time Magazine, 24 de junho de 2019. A imagem da capa é a de António Guterres, Secretário-Geral da ONU, vestido de fato e gravata, com ar carregado e água pelos joelhos. O título é “*Oceanos a subir, residentes em fuga, aldeias a desaparecer. O nosso planeta está a afundar-se.*”. A fotografia foi tirada na costa de Tuvalu, na Polinésia, um dos países considerados mais vulneráveis à subida da água dos mares como consequência das alterações climáticas.

⁸ <https://www.linkedin.com/in/ana-roque-de-oliveira-7b86bb36/?originalSubdomain=pt>

⁹ <https://www.brookes.ac.uk/templates/pages/staff.aspx?uid=p0070027>
<https://sites.google.com/apai.org.pt/web/not%C3%ADcias/2018>
https://www.youtube.com/watch?v=VA_s4bG4d8w (Non-technical summary of the sustainability appraisal of the Oxford Local Plan 2036)

Esta evolução, a que todos temos vindo a assistir, revela uma progressiva, emergente e iminente maturidade societária na assunção do seu papel ativo, e menos representativo, e na vontade de intervir de forma direta na condução do mundo que o circunda e afeta, embora em AIA essa vontade não se venha fazendo sentir, tendo em conta a reduzida participação na fase pública dos procedimentos, o que se afigura contraditório, uma vez que os projetos que são sujeitos a procedimento de AIA são, por definição, aqueles cujas dimensões, características, especificidade ou raridade maior potencial de afetação poderão provocar na sua envolvente.

O desabrochar de uma nova consciência

Decorrente desta onda transformadora da consciência mundial, assiste-se também a atuações que, não se relacionando por imperativo legal com a ferramenta AIA, são o resultado dessa inclusão e mescla entre diferentes gerações, e experiência e inovação, que já produziu uma nova vaga, traduzida por um ideário de respeito e conformação ambientais renascidos, e formalizada em projetos e/ou obras que demonstram, sem serem juridicamente obrigados a tal, a articulação entre a necessidade de implementação e a necessária utilização dos recursos, sem que com isso se comprometa a sua ocorrência e perpetuidade, ideias que correspondem, *grosso modo*, aos prioritários objetivos da avaliação de impacte ambiental, sobre a qual sempre importa lembrar que surgiu como contraponto às ferramentas de avaliação de projetos que já existiam (custo-eficácia, custo-benefício...), e para acrescentar o Pilar do Ambiente nessas equações, pressupondo-se assegurado, desse modo, o apoio a uma tomada de decisão mais informada.

Desta nova consciência empresarial são exemplos a cantina sustentável da Zara¹⁰, na Corunha, desenvolvida com preocupações de apenas utilizar produtos locais, mesmo que diariamente sirvam 1600 refeições, ou o projeto de iniciativa turca que se pretende vir a implementar em Melides¹¹, construindo um conjunto de casas em forma de árvore, elevando a dimensão ambiental a estratos socioeconómicos da sociedade em que a exclusividade pensa, por vezes, autorizar por essa via um excesso não compaginável com a salvaguarda dos recursos, inversa da perspetiva que pauta este empreendimento de luxo.

Tem também que concorrer para a operacionalização das questões esta nova consciência, manifestada por exemplo pelo anúncio do Ministério do Ambiente, em julho de 2019, de que “*O Ambiente vai contar para o risco de crédito*”¹². Independentemente dos ciclos governativos, parece inevitável que esta dimensão de risco ambiental seja considerada no contexto financeiro e apoio bancário aos projetos.

Outra ordem de risco é o que advém da ponderação entre o ambientalmente vendável e o efetivamente constatado – começa a não ser possível, por exemplo, defender soluções de mobilidade elétrica se estas promoverem maior poluição na produção dos que as tradicionais¹³, estar alheado das “chuvas de plástico” já identificadas sobre cadeias montanhosas¹⁴, ou ser desavisado em relação à nuvem radioativa que cobriu a Europa em 2017¹⁵, por se entrincheirar

¹⁰ <https://www.dinheirovivo.pt/empresas/patrao-da-zara-da-aos-funcionarios-cantina-unica-na-europa/> 24.07.2019 - No centro logístico da Zara, em Arteixo, na Corunha, a Inditex criou um conceito de restauração sustentável e saudável, onde todos os produtos têm origem local e seguem uma lógica de desperdício zero.

¹¹ <https://expresso.pt/economia/2019-08-25-Investidores-turcos-trazem-a-Melides-casas-de-luxo-que-imitam-arvores-ou-conchas> 25.08.2019 - No litoral alentejano vai nascer o projeto Umay, com hotel e residências turísticas que se confundem com a paisagem, num terreno junto ao mar com 20 ha, onde a construção não irá ocupar mais de 4%, e totalizando investimentos de €25 milhões, contando com apoios do Portugal 2020.

¹² <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/banca---financas/detalhe/ambiente-vai-contar-para-risco-de-credito> 07.07.2019 - “Os portefólios da banca têm que ser cada vez mais verdes e cada vez menos castanhos.”.

¹³ <https://observador.pt/2018/11/22/carros-eletricos-poluem-mais-na-producao-mas-compensam-mais-tarde/>

<https://www.eea.europa.eu/pt/articles/veiculos-eletricos-uma-escolha-inteligente> 22.11.2018

¹⁴ <https://www.publico.pt/2019/08/14/p3/noticia/microplasticos-1883433> 14.08.2019

¹⁵ <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41955593> 11.11.2017 - Uma equipa internacional de investigadores concluiu que a nuvem radioativa detetada na Europa no fim de setembro de 2017 pode ter sido causada por um acidente de reprocessamento de

numa postura de que, se não for no meu quintal (NIMBY), não constitui problema porque, na atualidade, está patente que tudo interfere com tudo.

Não obstante esta problemática, a análise de “Riscos e Catástrofes”, que é matéria recente (desde o ano de 2018), e distinta da mais tradicional “Análise de Risco”, é desenvolvida na maioria dos EIA’s de forma insipiente, apesar de a legislação setorial, embora dispersa, identificar mais de 20 tipos de Riscos.

Mundo múltiplo: os projetos, o padrão e a inovação

Nos Anexos I e II do RJAIA encontram-se identificadas e listadas as tipologias de projetos, agregados em grandes grupos de atividades, e respetivos limiares, acima dos quais determinado projeto se encontra, por força de aplicação de tal regime jurídico, sujeito a procedimento de AIA previamente a qualquer ato de autorização ou licenciamento.

Também à semelhança do que se constatou e descreveu em relação à dimensão da PP, quer as tipologias de projeto, quer os respetivos limiares, têm vindo a sofrer alterações, acrescentando-se tipologias de projetos, e ajustando os seus limiares em cada momento de revisão legislativa.

Estas modificações estão, naturalmente, relacionadas, de modo direto, com as dinâmicas económicas e empresariais do País e do mundo, com a evolução tecnológica e seu alcance, e com a capacidade e apetências dos promotores nacionais e estrangeiros, que encontram em Portugal matéria atrativa para os seus investimentos.

De facto, quem conhece os cumes das serras da Região do Norte, reconhece hoje em dia a silhueta dos inúmeros parques eólicos que foram sujeitos a procedimento de AIA na década de 2000, embora o da Serra de Montemuro, por exemplo, um dos projetos com maior número de torres no *layout* inicial, não tenha sido sujeito já que, à data da sua aprovação, o RJAIA em vigor não previa esta tipologia de projeto nos seus anexos. De igual modo, os conjuntos comerciais não faziam parte das tipologias de projeto inicialmente sujeitas a AIA, na década de 1990, embora tenham passado a serem considerados, primeiro com *variáveis* quanto ao facto de serem ou não considerados como previstos em IGT, e posteriormente dissociados dessa ponderação.

Estes avanços geram a necessidade de ajustes, já que cada momento das dinâmicas económicas de cada setor sujeito a AIA, é muitas das vezes desfasado dos momentos de revisão e conformação legislativa, sendo que tal dissintonia de correlação temporal não deveria comprometer a atribuição de medidas de carácter ambiental que os processos de licenciamento, *per si*, podem não assegurar.

Os diferentes ritmos a que esta progressão ocorre acentuam a desarticulação entre as entidades com competências em matéria de licenciamento e autorização, e aquelas às quais se encontra acometida a responsabilidade de avaliação ambiental, aspeto a que se irá fazer específica referência mais adiante.

Efetivamente, a frequência e rapidez com que novas tipologias de projeto surgem, ou tipologias existentes são adaptadas, aumentam a premência de fomentar a aproximação e articulação entre as entidades com responsabilidades em razão de matéria, quer da tutela, quer ambientais, e atestam a importância de aditar à moldura legal procedimentos precisos e detalhados quanto ao modo como nos períodos inter-legislativos estas questões devem ser tratadas e garantidas. Esta aproximação é tanto mais importante quanto têm vindo a ser noticiados projetos de novas fontes de alimento humano¹⁶, ilhas solares em albufeiras¹⁷, já tendo sido assumida a alteração dos Planos

combustível nuclear na Associação de Produção de Mayak, uma instalação nuclear na região de Chelyabinsk dos Montes Urais, na Rússia, entre o meio-dia de 26 de setembro e o meio-dia de 27 de setembro.

¹⁶ <https://www.publico.pt/2018/08/26/sociedade/noticia/mais-tarde-ou-mais-cedo-os-insectos-vaio-chegar-lhe-ao-prato-1841858>
26.08.2018

¹⁷ <https://expresso.pt/economia/2019-06-03-EDP-lanca-central-solar-flutuante-na-barragem-de-Alqueva>, 03.06.2019

de Albufeiras para tais finalidades, exploração de minas subaquáticas¹⁸, ou centrais nucleares flutuantes¹⁹.

Políticas Públicas de Ambiente e o seu reflexo em AIA

A propósito do mais recente Dia Mundial do Ambiente, elaborei, em co-autoria, uma reflexão acerca desta evolução em Portugal²⁰, e particularmente na Região do Norte, focada nos últimos 50 anos, distribuída por décadas e apoiada nos acontecimentos mais marcantes, nacionais e internacionais.

De um modo geral, e de então até agora, verifica-se que a Política de Ambiente em Portugal, e a sua progressão, foi sempre um reflexo e reação diretos a acontecimentos internacionais, passando, como expectável, a partir da adesão à Comunidade Europeia, a obrigatoriamente centrar a produção legislativa ambiental na internalização das diretivas comunitárias no quadro jurídico nacional.

Esse reflexo mantém-se na década atual, na qual se assiste à proliferação de definição de Estratégias, de estabelecimento de Roteiros, ou de emanção de Programas tendentes à melhoria e adaptação ambientais que decorrem também de diretivas comunitárias.

Todos os desenvolvimentos em matéria de Economia Circular, Alterações Climáticas, Economia de Baixo Carbono, Mobilidade Sustentável ou Smart Cities, por exemplo, e o modo célere com que a sua elaboração, redação final, publicação e posteriores seguimentos foram concretizados, faria prever a sua disseminação por todas os setores. Ora, não obstante o atual RJAIA indicar, por exemplo, as Alterações Climáticas, ou os Riscos e Catástrofes como fatores ambientais a considerar em sede de elaboração de EIA's, verifica-se na verdade que estes descritores, quando são analisados, não se têm dissociado dos fatores que os antecederam, seja o Clima, seja a Análise de Risco.

Por outro lado, o atual RJAIA foi publicado e não houve a formalização de regulamentação e/ou procedimentos tendentes a estabelecer o modo, as metodologias ou as entidades que deveriam ser convocadas às Comissões de Avaliação (CA's) para este efeito, assim como não existem orientações de como as políticas públicas setoriais em matéria de ambiente devem ser incorporadas, ou de que grau de significância se devem revestir nos EIA's e/ou na sua avaliação.

Estes aspetos são tão mais importantes quanto o facto de decorrerem de políticas europeias impostas aos Estados-membros pela União Europeia, o que se revela ainda mais determinante e taxativo numa Autoridade de AIA (AAIA) regional, que agrega às suas responsabilidades em matéria de ambiente, a gestão de atribuição de fundos financeiros a projetos candidatos aos respetivos Programas Regionais.

Igualmente, e a título de exemplo, há orientações globais que pautam a atuação de entidades públicas de nível mundial, organizações de cidadãos, ou do tecido empresarial, como sejam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030²¹ (ODS), que não têm vindo a ser tomados em linha de conta quando sobre um projeto se elabora um EIA.

As entidades: o seu posicionamento em AIA e suas consequências

¹⁸ <https://www.noticiasmagazine.pt/2019/jose-miguel-almeida-o-explorador-das-minas-subaquaticas/historias/236513/> 15.02.2019

¹⁹ <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/central-nuclear-flutuante-russa-prepara-se-para-navegar-mais-de-6-mil-quilometros-475494> 05.08.2019

²⁰ "AMBIENTE – VISÃO HISTÓRICA E DESAFIOS DE FUTURO, 50 Anos de História – O Ambiente na CCDR-N", Pinto, Paula; Fonseca, Rui; Duborjal Cabral, Alexandra; Duborjal Cabral, Andreia, 05.06.2019, CCDRN, Porto.

²¹ <https://www.unric.org/pt/17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>

O atual RJAIA acomete a determinadas organizações da Administração Pública responsabilidades no exercício de AIA. Para além daquelas que, por via das suas competências específicas, como é o caso das AAIA, estão diretamente envolvidas no percurso de apoio à tomada de decisão, coordenando os procedimentos de AIA, outras há, destacando-se destas as Entidades Licenciadoras (EL), às quais o RJAIA atribuiu um papel significativo.

Desses papéis principais, às EL assiste a prerrogativa de decisão acerca da eventual sujeição a procedimento de AIA, quando os projetos se encontram em fase de eventual enquadramento (screening), ou sujeitos a uma análise caso-a-caso, e ainda a ativa participação na avaliação de impactes, em sede de Comissões de Avaliação (CA's), pressupondo-se por essa via que a fase subsequente, preparadora do licenciamento, se encontrará mais substantiva, orientada e articulada, promovendo um ato de decisão relativo à emissão de licença definitiva que beneficiará, assim, de todo o conhecimento e particulares premissas que a EL já passa a deter, dados os antecedentes de acompanhamento e envolvimento na avaliação.

Da experiência prática, constata-se que as EL começaram, efetivamente, a nomear, por regra, um representante para integrar as CA's. Contudo, no seu papel de decisores no que concerne a eventual enquadramento em AIA, ou em análise caso-a-caso, a atuação em sede da aplicação do RJAIA tem vindo a apresentar dificuldades, pelo que com frequência é solicitada à AAIA uma decisão.

Neste contexto, é muito relevante focalizar esta problemática no trabalho desenvolvido pelas autarquias. Face às solicitações, de sentido crescente, que mais recentemente têm vindo a chegar à CCDRN, constata-se que, no momento de verificação da compatibilidade do projeto com o disposto nos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), particularmente com os Planos Diretores Municipais (PDM), o balizamento dos conceitos que integram o RJAIA é deficitário, apresenta uma lógica circunscrita e pouco articulada com a visão que o RJAIA defende, limitando-se, muitas vezes, a considerar, por exemplo, num projeto de áreas abrangentes e com diversas componentes, que a área de edificabilidade, e sua localização, é o único critério a considerar para eventual sujeição a AIA.

Por outro lado, este exercício de verificação de eventual enquadramento em AIA é, por norma, realizado em momento desfasado do da verificação, por exemplo, da compatibilidade do projeto com os IGT, e amiúde vem acontecendo somente quando, por exemplo também, o projeto pretende apresentar candidatura a fundos de financiamento, em que os respetivos Avisos obrigam à apresentação de DIA favorável ou favorável condicionada e, portanto, acontece que a verificação de cumprimento no âmbito do RJAIA é até *ex-post* face à atribuição do licenciamento autárquico.

Este aspeto é muito significativo, uma vez que as consequências que podem advir de um licenciamento errado de determinado projeto podem conduzir a um ato nulo, a retrocessos na análise do projeto, e/ou retificações nas suas componentes, e até à suspensão ou devolução de pagamentos quando os projetos são objeto de financiamento comunitário, arrastando no tempo procedimentos, decisões e início das fases de exploração dos projetos, muitas das vezes comprometendo em definitivo o momento socioeconómico em que as empresas tinham perspetivado rentabilizar os seus investimentos.

Tipping Point

Apesar das alterações que o RJAIA integrou, nomeadamente em relação à análise caso-a-caso de sujeição a AIA de determinados projetos em condições particulares, ou aos novos descritores a considerar, a prática da AIA, seja em termos de elaboração de documentos de suporte ao procedimento, seja em relação à tramitação procedimental, associada ao seu exercício de avaliação, parece estar confinada num *modus operandi* que já não acompanha a rapidez das mudanças, nem o surgimento de novos paradigmas.

De facto, e conforme atrás sintetizado, emerge da sociedade em geral um sentido crítico mais apurado, ainda mais exacerbado quando os acontecimentos considerados desfavoráveis se prevê concentrarem-se dentro ou na proximidade da nossa área de movimentação diária, ganhando alcance na intervenção quando colide com o sentido crítico e posicionamento dos decisores de escala local, aos quais se encontra acometida a gestão última e efetiva do território.

A clara manifestação destas circunstâncias ocorreu com a publicação do Despacho nº 3638/2019, de 27 de março²², que constitui um Grupo de Acompanhamento (GA), “...com o objetivo de estudar, analisar e acompanhar os impactos da obra de prolongamento do quebra-mar do Porto de Leixões, permitindo a discussão de questões que têm de ser reavaliadas e analisadas com maior profundidade...”, onde têm assento a Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), a Câmara Municipal de Matosinhos (CMM), a Câmara Municipal do Porto (CMP), as Águas do Porto, e a Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A (APDL), sendo “...ainda convidados a participar no GA representantes...” da Comunidade Portuária de Leixões, o Provedor do Cliente do Porto de Leixões e da Agência Portuguesa do Ambiente (APA).

Face a este descritivo, o Despacho em causa denotaria a importância dada e a proatividade da tutela no contexto de um normal licenciamento de um projeto, apontando preocupações de salvaguarda ambiental. Contudo, ao longo do Despacho nunca é feita menção ao facto de o Projeto de Prolongamento do Quebra-mar de Leixões ter sido objeto de um procedimento de AIA, que culminou com a emissão de uma DIA/TUA favorável condicionada a 28.08.2018.

Não obstante, e apesar do Despacho não mencionar, de forma explícita, como seria devido, a referida decisão ambiental, a necessidade de “...estudar, analisar e acompanhar os impactos da obra de prolongamento do quebra-mar do Porto de Leixões, permitindo a discussão de questões que têm de ser reavaliadas e analisadas com maior profundidade...” decorre, efetivamente, das imposições da DIA/TUA que foi emitida.

De facto, esta DIA/TUA condiciona o promotor, entre outros aspetos, a apresentar à Autoridade de AIA uma série de novos elementos/estudos de carácter muito específico, que deverão ser realizados quer numa fase prévia ao início das obras, quer ao longo da fase de construção, quer ainda nos primeiros anos da fase de exploração do projeto.

Os objetivos destes novos elementos/estudos, são, em traços gerais, condizentes com os do Despacho, pois irão possibilitar, por um lado, colmatar as incertezas inerentes à AI de projetos de elevada complexidade, como é o presente caso, e, por outro lado, avaliar e monitorizar/acompanhar, em modo contínuo, os reais impactes que, efetivamente irão ocorrer com a implementação do projeto.

A necessidade da realização destes estudos/elementos, já numa fase de pós-decisão, é uma das consequências da própria AI, nomeadamente, devido ao grau de incerteza com que a ferramenta de AIA se depara, normalmente, quando se trabalha com probabilidades, com modelos matemáticos ou, à escala piloto, em laboratório, que visem a identificação e a previsão dos potenciais impactes ambientais do projeto. Quando a estas circunstâncias se associa uma forte participação pública – como foi constatado na fase de Consulta Pública deste procedimento de AIA – torna-se necessário que uma Decisão ambiental vá ao encontro das preocupações dos interessados (populações residentes/utilizadoras da área potencialmente afetada).

Foi por estas razões que a DIA/TUA obriga o promotor do projeto a que os estudos/elementos em causa (e os termos de referência), sejam realizados em articulação com as entidades locais e representantes dos agentes económicos locais potencialmente afetados.

Surge, assim, o citado Despacho de constituição do Grupo de Acompanhamento do projeto do Quebra-mar de Leixões (emanado da Tutela do projeto, e não da Tutela do instrumento de AIA),

²² <https://dre.pt/application/file/a/121784822>

de forma aparentemente descontextualizada do próprio procedimento de AIA que está na sua génese, o que se traduz numa nova abordagem das entidades licenciadoras/autorizadores/tutelares dos projetos sujeitos a AIA, nomeadamente quanto à sua responsabilidade, mas, principalmente, quanto à importância que devem passar a dar, também, ao acompanhamento ambiental da execução dos projetos.

De facto, e até à data, essa responsabilidade pelo acompanhamento ambiental da execução dos projetos tem estado, ainda, muito centrado nas Autoridades de AIA, atendendo às competências que advêm do RJAIA, embora exemplos como o do projeto citado venham atestar o relevante interesse na assunção de uma responsabilidade co-partilhada entre as AAIA e as várias entidades licenciadoras/autorizadoras/tutelares.

Por outro lado, da leitura deste Despacho, constata-se que os trabalhos do GA não cessarão com a publicação do relatório demonstrativo da aferição e cumprimento dos objetivos para o qual foi constituído, o que também vem trazer uma nova visão sobre os resultados da aplicação do instrumento AIA, no que respeita ao âmbito e amplitude da atual fase de Pós-AIA nos moldes em que é atualmente praticada.

O cenário que este exemplo suscita parece, assim, também apontar para que as entidades locais e grupos significativos – autarquias, grupos de cidadãos – passem a estar envolvidas, direta e de forma permanente, com as AAIA e com as entidades licenciadoras/autorizadoras/tutelares, numa visão de co-governança, visando o acompanhamento da evolução dos projetos com maior relevo, desde as fases mais prévias, prolongando-se a sua participação ao longo de toda a implementação dos projetos, não se restringindo deste modo à fase de Consulta Pública.

Co...tudo!

Sem prejuízo do espartilho que a moldura legal impõe a este instrumento de política ambiental, à qual toda a tramitação está obrigada, verifica-se na prática que a rapidez dos acontecimentos e da modificação das circunstâncias não é compatível com a lentidão das atualizações e revisões legislativas.

Efetivamente, a premência da transformação da consulta pública em participação pública, o emergir de uma nova consciência coletiva das questões ambientais, o constante aparecimento de novas tipologias de projetos por via de novos focos de investimento, o contínuo desenvolvimento de ferramentas tecnológicas inovadoras, capazes de apoiar a otimização e o rastreamento dos processos produtivos, a estruturação e conformação dos procedimentos legais, a facilitação na troca de informação, o inevitável apoio à tomada de decisão, a necessidade de gerar circuitos de inclusão e contínua consideração das diversas políticas públicas orientadoras em cada momento, constituem uma diversidade de assuntos que se interligam em torno de AIA.

Estas dimensões colocam-se ao mesmo nível da necessidade de fazer emanar orientações de programas, estratégias e planos ao nível das políticas, para escalas mais operativas e/ou regulamentares, e o enxerto de todo este manancial em AIA e na sua prática.

A conjugação de toda esta temática com aspetos menos bem-sucedidos da prática da ferramenta, como é a recorrente ineficácia da Consulta Pública em AIA, tem parecido, apesar de tudo, ser suprida pelas redes que se criam em sede dos procedimentos, pela orientação de decisões que promovem, e até pela definição dos moldes da fase de pós-AIA, que deveriam formar o mapa necessário para que o resultado fosse reconhecido como seguro e maturado. Contudo, as implicações de ocorrências como a descrita para o projeto do prolongamento do quebra-mar do Porto de Leixões após a conclusão do procedimento de AIA, suscitam a necessidade de reflexão.

Sobressai, da multiplicidade de questões aqui trazidas à discussão, a capacidade que a opinião pública, na sua maior amplitude, vem assumindo, manifestada de forma paradigmática através do conseguimento da constituição do GA no projeto de Leixões. O facto de este Grupo não ter

enquadramento no RJIAA, mas ter como objetivo trabalho que deveria ter estado incluído no procedimento de AIA, obriga a que tentemos encontrar novas formulações e contextos de trabalho, capazes de possibilitar a confluência de entendimentos.

De facto, os aspetos tratados nesta Comunicação apontam para a vantagem de adoção de uma abordagem que permita encontrar novas soluções por meio de inteligência coletiva, bem como pela busca de resultados inovadores a partir do envolvimento de diversos grupos de pessoas em torno de um objetivo comum e que, ao mesmo tempo, venha a acrescentar valor.

Esta forma de engajamento constitui um estímulo à participação, à seleção das melhores metodologias, à partilha e reconhecimento de resultados, e à sua prossecução.

A configuração aqui descrita corresponde aos princípios gerais da Co-criação²³, não no sentido estrito da sua aplicação a empresas ou áreas de negócio, mas na transferência desse conhecimento para a refundação da prática da AIA, não comprometendo o enquadramento legal de cada momento jurídico.

A co-criação suscita possibilidades mais expressivas de co-operação, co-municação, co-ação, conexão, co-nformação, e tantas outras que se traduzem em corresponsabilização, coordenação e compilação de vontades e decisões.

Neste âmbito, o papel do Ensino e Investigação em Avaliação de Impactes é fulcral, mas é igualmente significativo reunir em torno da disciplina AIA as entidades com competência nos diversos setores, as entidades gestoras do território, as organizações não-governamentais, bem como as associações setoriais, as organizações da sociedade civil e o público em geral.

A ideia que se pretende perpassa esta breve Comunicação é a de que, de repente, o mundo ampliou tanto, a tantos níveis, e com tal intensidade de mutação, que se tornou impossível continuar a trabalhar com eficácia no isolamento das CA's, devendo estimular-se o trabalho em conjunto.

RECOMENDAÇÕES

A dimensão colaborativa entre as partes significativas e as partes interessadas num procedimento de AIA tem vindo a demonstrar vantagens para o procedimento em si e para o resultado final, como é o caso das reuniões de apresentação dos projetos e EIA's às CA's.

Não obstante, torna-se também evidente que há um rol de ações, interações e momentos, não previstos em diploma legal, em que a oportunidade de clarificação de questões, definições de competências e atuações, e a perspetiva de melhorias, é necessária, e promoverá uma maior fluidez do trabalho e do seu retorno.

Considera-se por isso importante e eficaz a abertura de determinados momentos, ainda que de modo procedimental e pró-ativo, não carecendo de figuração jurídica, à interação direta entre as partes interessadas, e à divulgação da ferramenta, produzindo mais-valias para toda a operação AIA.

Deste modo, lançam-se os desafios de:

- Promover ações de discussão entre consultores de AIA e avaliadores;
- Realizar sessões de trabalho entre AAIA's e EL's, com enfoque no exercício das responsabilidades conjuntas;

²³ Ver, a este propósito, e no enquadramento que se pretende dar em sede da presente Comunicação, Maarten, Pieters, e Cribbett, Stephen.

- Elaborar e fazer publicar listagens de conceitos claros em relação aos que são determinantes na análise dos critérios/limites de AIA, e outros que suscitam dúvidas;
- Organizar reuniões entre representantes dos setores económicos e as AAIA's, direcionadas para a apreensão das questões mais significativas associadas às tipologias de projetos sujeitas a AIA;
- Publicitar a ferramenta AIA como cenário de mais-valia (sendo obrigatória, morosa e de tramitação algo complexa, com frequência AIA é vista pelos promotores de projetos como um obstáculo, e não uma vantagem);
- Empreender eventos de cocriação em AIA e "AIathon", incentivando novas ideias e abordagens;
- Estimular as soluções à medida dos EIA's: focalizar nos scopings a efetiva significância dos fatores ambientais, incluindo os mais recentemente introduzidos no RJAIA, em função das internalidades tecnológicas dos projetos, especificidades da inserção territorial ou dimensões;
- Encorajar a investigação académica em AIA;
- Investir na construção de redes AIA.

A concretização destas recomendações passa, obrigatoriamente, pelo envolvimento da AAIA nacional, dadas as suas atribuições, mas igualmente pelo das AAIA regionais, muito pela APAI e seus associados, pelas associações empresariais e municipais, e pela Universidade que, para além do trabalho de investigação e inovação, tem a prerrogativa de forma(ta)r e influenciar os futuros ativos do País.

Começa já a haver, até em contexto legislativo, aproximações a esta nova ideia de colaboração: o DL n.º 116/2019, de 21 de agosto²⁴, por exemplo, passou a prever o modelo de cogestão das áreas protegidas – é, de facto, um exemplo de partilha de responsabilidades, mas igualmente um exemplo da mais-valia que reside na circunstância de ser vantajoso para o território a integração das diversas visões que uma gestão eficaz requer.

CONCLUSÕES

Em síntese, no desfecho desta Comunicação, estando as Recomendações já acima indicadas, e sendo fundamental congregiar todas as ações que possam vir a concretizar a necessidade do aqui exposto, extraindo das mesmas os resultados que venham a poder ser incorporados num avanço positivo para a prática de AIA, na lógica de fechamento de ciclo que a própria fase de pós-AIA trouxe ao procedimento, e potenciando os seus efeitos, as conclusões a retirar poderiam de modo abrangente ser apoiadas pela visão de macroescala que os Temas das Conferências da IAIA de 2019 e de 2020 apontam:

1. *Evolution or revolution: what next for impact assessment?*, e
2. *Smartening Impact Assessment*,

no sentido de que a co-interação, a inovação, o ensino da temática, com significativo contributo da ampla experiência já existente em Portugal, a investigação da Academia, e o estabelecimento procedimental como forma de contornar as dificuldades de ajuste e otimização legislativa, devem constituir-se como as áreas sobre as quais importa refletir e obter resultados concretos, de forma a continuamente reforçar a prática de AIA, credibilizar a ferramenta, e contribuir para o estabelecimento de uma Co-Governança e uma Sociocracia ativas.

²⁴ <https://dre.pt/application/file/a/124097694>