



CNAI'16 | 6ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes | 19, 20 e 21 de maio de 2016, Universidade de Évora

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

Pós-AIA: Contributo para o aumento da eficácia do processo de AIA

Autores¹:

Duborjal Cabral, Alexandra

Duborjal Cabral, Andreia

Fonseca, Rui

Pinto, Paula

Sottomayor, Rosário

Palavras-Chave: pós-avaliação, avaliação de impacte ambiental, monitorização, uniformização, melhoria contínua, desenvolvimento institucional, governança

Resumo:

Na CCDRN, a prática da pós-avaliação *in loco* foi sempre identificada como matéria relevante para a prossecução dos objetivos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), e para a otimização do processo na sua globalidade, tendo esta entidade sido pioneira em Portugal nesta abordagem, mesmo previamente à instituição da sua obrigatoriedade no Regime Jurídico de AIA (RJAIA).

O objetivo desta comunicação é a demonstração do modo como esta *praxis* tem contribuído para a melhoria contínua do trabalho desenvolvido, e para a eficácia do processo de AIA, não

¹ Alexandra Duborjal Cabral, Divisão de Avaliação Ambiental, CCDRN, 226086300, 226073041, alexandra.cabral@ccdr-n.pt

Andreia Duborjal Cabral, Divisão de Avaliação Ambiental, CCDRN, 226086300, 226073041, andreia.cabral@ccdr-n.pt

Paula Pinto, Direção de Serviços de Ambiente, CCDRN, 226086300, 226073041, paula.pinto@ccdr-n.pt

Rosário Sottomayor, Divisão de Avaliação Ambiental, CCDRN, 226086300, 226073041, rosario.sottomayor@ccdr-n.pt

Rui Fonseca, Divisão de Avaliação Ambiental, CCDRN, 226086300, 226073041, rui.fonseca@ccdr-n.pt



CNAI'16 | 6ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes | 19, 20 e 21 de maio de 2016, Universidade de Évora

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

apenas na perspetiva dos avaliadores, mas como reflexo efetivo para os proponentes e projetos e, assim, para as dinâmicas territoriais de toda a Região do Norte.

O *feedback* obtido da pós-AIA permitiu identificar, desde logo, a necessidade de clarificar o conteúdo substancial das Declarações de Impacte Ambiental (DIA), tornando-as mais operacionalizáveis e ajustadas às tipologias de projeto, suas ações e sua inserção territorial.

Para a prossecução deste objetivo, na sequência de uma reflexão interna, e no seguimento da aplicação da metodologia “Árvore de Problemas”, foi possível identificar os problemas e respetivas etapas com vista à sua resolução, e hierarquizar, priorizando, as áreas onde intervir. Foi deste modo que se identificou a necessidade de criação de modelos orientativos do trabalho técnico, com vista à uniformização dos pareceres setoriais, assim como dos pareceres finais e outros documentos tipo para cada uma das fases de AIA, que concorrem para a fase de pós-AIA e para o seu sucesso.

O reflexo deste trabalho de base permitiu a evolução do “modelo clássico” das DIA’s para DIA’s personalizadas, tornando-as o adn ambiental de cada projeto.

Uma vez mais, os resultados desta abordagem demonstram a relação causa-efeito que se estabelece em AIA, numa lógica circular e de melhoria contínua: cada uma das fases de AIA contribui para as restantes, sendo, por sua vez, também influenciada por essas, e em que os *outputs* do processo são, em simultâneo, *inputs* de eficácia para o desempenho ambiental dos projetos, reafirmando o carácter dinâmico e evolutivo da ferramenta.

Formato: comunicação

Tema: Governança e desenvolvimento institucional



CNAI'16 | 6ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes | 19, 20 e 21 de maio de 2016, Universidade de Évora

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

O regime jurídico da AIA foi introduzido em Portugal em 1990, decorrente da obrigatoriedade de transposição da Diretiva n.º 85/337/CEE, 27 de junho de 1985, revista posteriormente pelas Diretiva 97/11/CE do Conselho de 3 de março, e Diretiva 2003/35/CE do Parlamento europeu e do Conselho de 26 de maio de 2003.

Quer o Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho, quer o Decreto Regulamentar n.º 38/90, de 27 de Novembro, foram alterados, respetivamente, pelos DL n.º 278/97, de 8 de Outubro, e DR n.º 42/97, de 10 de Outubro, embora tais alterações não tenham sido significativas em termos da prática da disciplina. Apenas com a publicação do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, que revogou toda a anterior legislação nacional nesta matéria, foi instituído, entre outros, o mecanismo da Pós-Avaliação (Pós-AIA).

A mais recente revisão do Regime Jurídico de AIA (RJAIA), através da publicação do DL n.º 151-B/2013, de 31 de março, com as alterações e redação produzidas pelos DL n.º 47/2014, de 24 de março, e DL n.º 179/2015, de 27 de agosto, pormenorizou a fase de Pós-AIA, focalizando-a nas fases de construção/preparação, exploração/funcionamento e desativação, e prevendo, designadamente, i) *A análise dos relatórios de monitorização e de outra documentação relevante;* ii) *A realização de visitas ao local ou locais de implantação do projeto;* e iii) *A realização de auditorias.*

A Pós-Avaliação, conduzida após emissão da Declaração de Impacte Ambiental (DIA) e/ou Decisão sobre a Conformidade Ambiental do Projeto de Execução (DCAPE), visa garantir o cumprimento das condições prescritas naquela Declaração e/ou Decisão, e avaliar os impactes ambientais que efetivamente ocorrem, bem como a eficácia das medidas de gestão ambiental, preconizando, se necessário, a adoção de medidas complementares, ambientalmente mais ajustadas. Tal como referido, este mecanismo está suportado em programas de monitorização, auditorias e visitas de pós-AIA, de forma a abranger as condições não só do licenciamento ou autorização do projeto, mas também as subsequentes fases de construção/preparação, funcionamento/exploração e desativação.

Este enquadramento releva a importância de articulação entre os vários agentes intervenientes no processo que, com diferentes papéis, conjugados em sede de AIA, orientam o posterior



CNAI'16 | 6ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes | 19, 20 e 21 de maio de 2016, Universidade de Évora

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

desenvolvimento dos processos de licenciamento, com ganhos que se pretendem efetivos para as dinâmicas territoriais.

Neste contexto, a CCDRN, enquanto Autoridade de AIA (AAIA), estabelece interações com entidades com competências específicas e muito diversas, que abrangem desde a conservação da natureza e biodiversidade, ao património cultural, à gestão do território e urbanismo, ao desenvolvimento de atividades económicas, à administração portuária e marítima, à gestão de infraestruturas, à administração de recursos hídricos, energia, turismo, espaço aéreo, entre outros.

A comunicação com e entre os atores referidos nem sempre se processa de forma fácil e eficaz, o que se traduz na fragilização do processo de AIA e seus resultados. Esta tomada de consciência contribuiu, também, para a perceção da importância de atuação ao nível do relacionamento institucional.

A partir de então, tornou-se prioritário para a CCDRN, o enfoque na agilização e clareza da comunicação entre *stakeholders*. Entendeu-se assim, no que respeita à Região do Norte, caber a esta AAIA, no seu papel de entidade coordenadora, dar o primeiro passo nesse sentido – otimização do trabalho da Administração. Na perspetiva de melhoria contínua, para além da necessidade, já anteriormente assumida, de se obterem melhores Estudos e Projetos mais sustentáveis, pretende promover-se uma recorrente análise crítica ao desempenho das equipas avaliadoras, porquanto se identificou ser esta uma das dimensões relevantes com franco potencial de desenvolvimento.

Assim, a aposta centrou-se em encontrar ferramentas para ultrapassar os constrangimentos decorrentes de apreciações técnicas pouco claras, não estruturadas, inconsistentes, e muitas vezes não adequadas às fases do processo ou à tipologia do projeto.

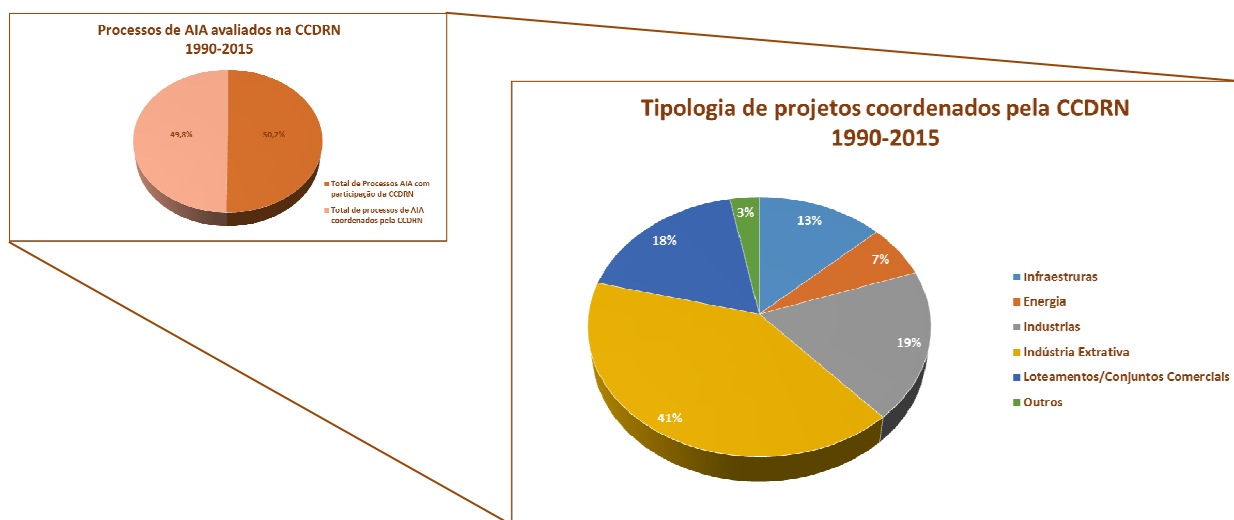
Este alinhamento permitiu alcançar decisões mais focalizadas e, conseqüentemente, um trabalho de pós-AIA que, ao partir de uma plataforma mais dirigida, se torna mais eficiente e, ao ser também melhor entendido pelo proponente, contribui para um maior e melhor desempenho ambiental dos projetos, com efetivos ganhos territoriais. Reciprocamente, estes resultados de

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

pós-AIA constituem matéria substancial para informar a AAIA sobre os aspetos relevantes do processo que, por sua vez, se transformarão em *inputs* a considerar em futuras avaliações.

Assim, focalizados no contexto de pós-AIA, os objetivos desta comunicação são, essencialmente: i) a demonstração do modo como a pós-AIA, *in loco*, tem contribuído para a melhoria contínua do trabalho desenvolvido, e para a eficácia do processo de AIA, não apenas na perspetiva dos avaliadores, mas como reflexo efetivo para os proponentes e projetos e, assim, para as dinâmicas territoriais de toda a Região do Norte; ii) a clarificação do processo de avaliação, que permitiu ainda uma maior orientação do trabalho da fase de pós-AIA; iii) a evolução dos “modelos clássicos” das decisões finais para decisões mais personalizadas; iv) a demonstração da relação causa-efeito que se estabelece em AIA, numa lógica circular e de melhoria contínua, em que cada uma das fases de AIA contribui para as restantes; v) a obtenção de informação mais detalhada e substancial para a promoção da interação administrativa entre entidades, reforçando a lógica de governança e parceria institucional; e vi) a constituição de uma verdadeira rede institucional, baseada na ocorrência do procedimento de AIA.

Concretamente, o universo de trabalho é constituído por 860 processos de AIA avaliados na Região do Norte entre 1990 e 2015, sendo que cerca de metade se refere a processos coordenados pela CCDRN:



Figuras 1 e 2 - Processos coordenados pela CCDRN – totais e por tipologia de projetos

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

Centrando a análise no trabalho de pós-AIA, mais concretamente, nas visitas realizadas entre 2009 e 2015 aos locais dos projetos, constata-se que cerca de 2/3 dos processos respeitam a atividade industrial, representando a indústria extrativa mais de metade dos mesmos:

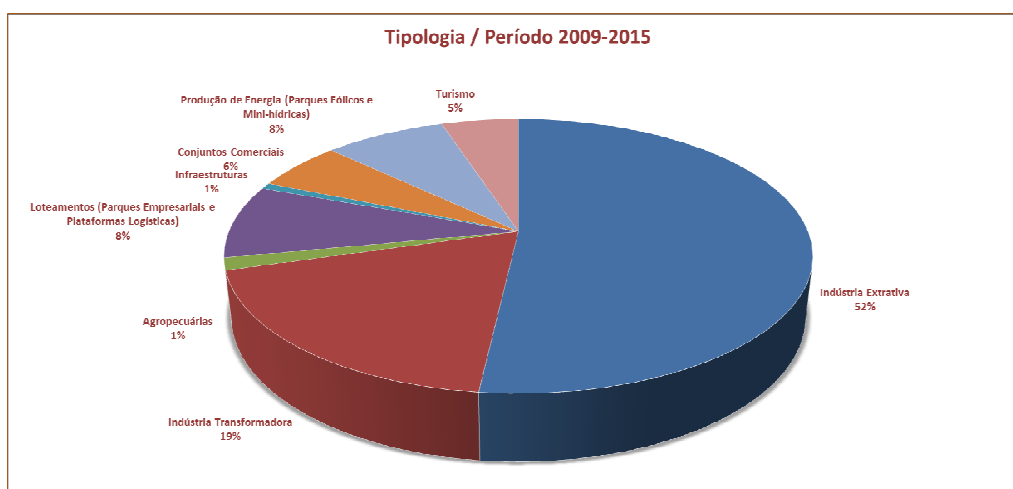


Figura 3 – Visitas de pós-AIA realizadas entre 2009 e 2015, por tipologia de projetos

Com base neste universo de trabalho, no contexto do acompanhamento em pós-AIA, a Divisão de Avaliação Ambiental (DAA), da Direção de Serviços de Ambiente (DSA) da CCDRN, através da sua prática diária, foi identificando problemas e alterações e/ou adaptações que tem vindo a implementar. São, no entanto, os momentos de reflexão interna conjunta sobre esta temática, que têm possibilitado a definição e adoção de novas metodologias de trabalho, introduzindo melhorias no modo de fazer e de interagir com os diversos interlocutores.

Em acréscimo, e na sequência de um curso de formação em “Liderança e Gestão de Equipas”, o contacto com a metodologia “Árvore de Problemas”, possibilitou, de uma forma simples, utilizá-la para aprofundar o conhecimento dos problemas encontrados, bem como das ações a implementar com vista à sua resolução.

Este exercício permitiu identificar como problemas, por exemplo, a ausência de *scoping*, de padronização de pareceres setoriais, de uniformização de documentos finais de procedimentos,

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

de medidas de minimização redundantes, medidas que não passam de obrigações legais ou adoção de boas práticas, medidas propostas nos EIA, mas não sujeitas a ponderação crítica (consultores, proponentes e CA's), medidas de projeto e não de fases de implementação de projeto...

Identificados os problemas, num primeiro momento a metodologia orientou o enfoque de atuação para a importância de revisão do conteúdo e sistematização dos Pareceres Finais das CA's e das DIA's.

Não obstante, os resultados obtidos não se afiguraram suficientes para se alcançarem os objetivos pretendidos uma vez que, das visitas de pós-AIA, se continuou a constatar que os dados ainda não refletiam a melhoria pretendida.

De facto, com base na análise estatística efetuada aos relatórios de pós-AIA de 2009 a 2015, (onde se classificam as medidas, quanto ao seu cumprimento, em “Conformes” – C, “Não Conformes” – N/C e “Não Aplicáveis” – N/A), concluiu-se que subsistia uma percentagem significativa de medidas N/C e N/A:

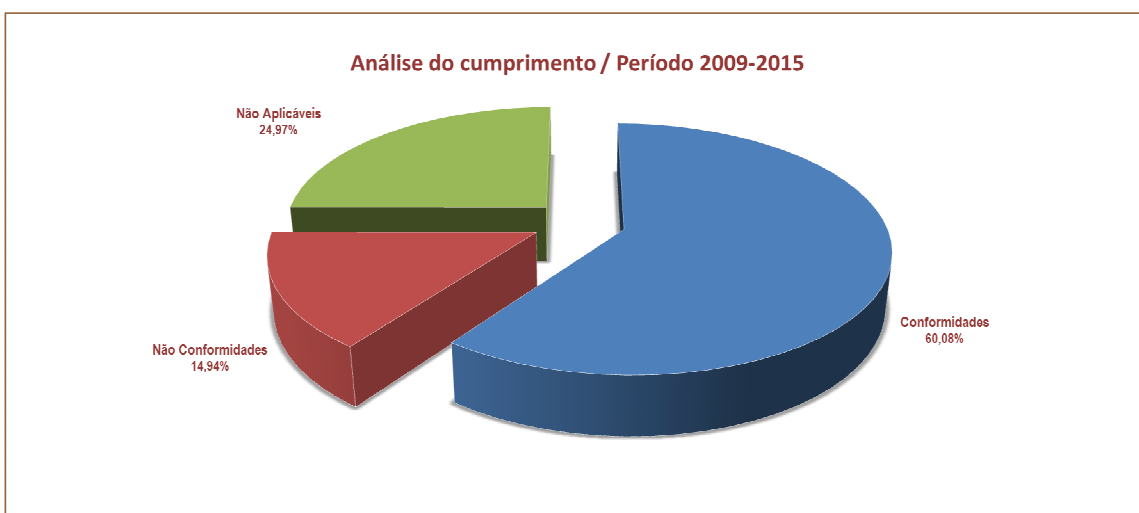


Figura 4 – Verificação do cumprimento das DIA's entre 2009-2015 (análise global)

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

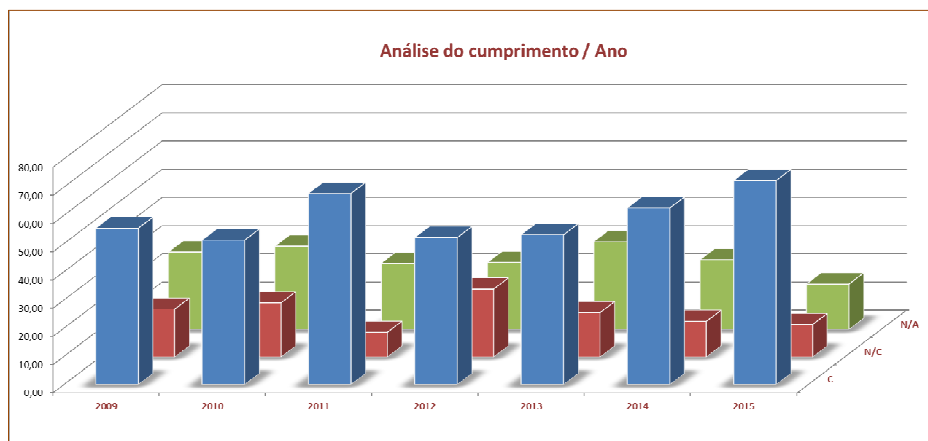


Figura 5 – Verificação do cumprimento das DIA's entre 2009-2015 (por ano)

Note-se que na classe “*Não Aplicáveis*” estão incluídas as medidas que não correspondem à fase em que a pós-AIA foi efetuada, bem como, e mais importante para esta reflexão, as que continuam a não ser exequíveis. As “*Não Conformes*” comportam, para além das que o proponente não implementou, as que não seriam cumpríveis, ou por ter sido dado início ao projeto, indevidamente, antes da demonstração de cumprimento da DIA, ou por não serem da competência do próprio proponente.

Estes resultados foram, num segundo momento, a motivação para a reaplicação da metodologia “Árvore de Problemas”, tornando-se então evidente que se deveria recuar ainda mais no procedimento de AIA, focalizando a atuação ao nível das análises setoriais.

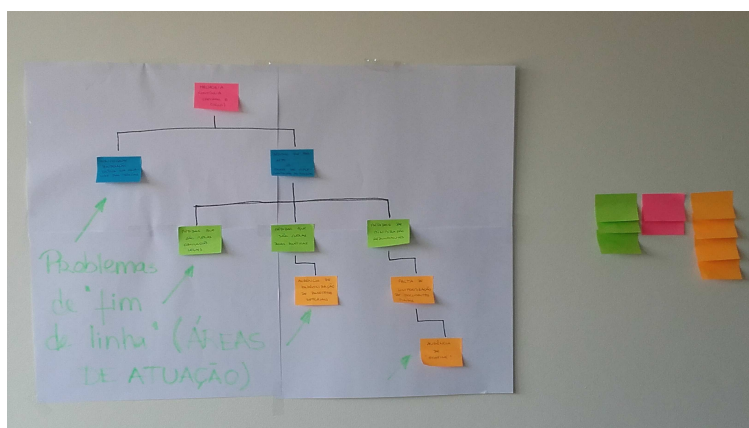


Figura 6 – AIA - Árvore de Problemas (síntese final)



CNAI'16 | 6ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes | 19, 20 e 21 de maio de 2016, Universidade de Évora

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

Atendendo à disparidade dos pareceres setoriais, quer ao nível do detalhe, forma e profundidade, quer face à multidisciplinidade destes, e havendo necessidade de elaborar Pareceres Finais articulados, foi desenvolvida uma ferramenta, suportada na criação de modelos a utilizar para orientação desta análise setorial.

Estes modelos tiveram como pressupostos: i) Articulação e conformação com os Sistemas de Informação em AIA (IPortalDoc – implementado na CCDRN, e SIAIA – em desenvolvimento pela APA); ii) Legislação em vigor para os procedimentos de avaliação ambiental; iii) Propostas de revisão da legislação; iv) Resultado da reflexão sobre a experiência adquirida ao longo de 25 anos de trabalho em AIA; v) Necessidade interna de gerar uniformização entre todos os contributos setoriais e documentos síntese (formal/estrutural, substancial e legal).

Foram assim elaborados *templates* a adotar para os pareceres setoriais da fase de conformidade (conformidade inicial, verificação de resposta ao pedido de elementos adicionais, audiência prévia em sede de projeto de desconformidade), e pareceres setoriais finais, acompanhados das respetivas *guidelines* (onde se conjugam as normas legais, critérios de análise e normas técnicas), como documento anexo a cada *template*.

Este método foi replicado para as restantes fases de AIA, prévias e subsequentes ao procedimento “tradicional” de AIA, nomeadamente a avaliação de Propostas de Definição de Âmbito (PDA), Relatórios de Conformidade Ambiental com os Projetos de Execução (RECAPE), Relatórios de Monitorização (RM), e ainda para o procedimentos de Avaliação de Incidências Ambientais (AIncA).

Com esta abordagem, e dando cumprimento aos requisitos legais estabelecidos, conseguiu-se: i) alcançar maior padronização dos pareceres setoriais a emitir em cada uma das fases dos procedimentos de AIA/AIncA; ii) agilizar e otimizar as tarefas inerentes aos técnicos avaliadores/coordenadores; iii) organizar a documentação final a emitir; iv) aumentar a eficácia dos procedimentos de avaliação ambiental; v) desmaterializar os processos (*praxis paper free*); vi) integrar os procedimentos de AIA/AIncA em novos Sistemas de Gestão Documental.

Para garantir o sucesso desta ferramenta, no decurso dos 2º e 3º trimestres de 2015 promoveram-se diversas ações de formação (reuniões e sessões de trabalho, internas e externas),

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

com as entidades comumente representadas nas CA's. A perceção geral obtida foi de sentido muito positivo, e de boa aceitação dos modelos criados. Os técnicos acolheram as orientações propostas, reconhecendo-as como uma mais-valia para a estruturação do respetivo trabalho.



Figura 7 – Apresentação de modelos base de pareceres AIA (10.07.2015, Auditório CCDRN)

A partir de então, a CCDRN passou a utilizar estes *templates* em todos os processos de AIA, não apenas nos que coordena, enquanto Autoridade de AIA (AAIA), mas também naqueles em que se constitui como entidade representada na CA.

Volvido quase um ano da implementação deste método, o *feedback* obtido demonstra uma efetiva melhoria do trabalho desenvolvido, através da clarificação da análise setorial, permitindo a cada Técnico aferir o posicionamento do(s) fator(es) que o próprio avalia, em si mesmo e na relação desse(s) fator(es) com o projeto, e com os restantes fatores avaliados.

Esta clarificação possibilitou, assim, a estruturação dos documentos finais – Pareceres Finais, DIA's, DCAPE's e DInCA's – tornando-os mais objetivos, coerentes, sintéticos, mensuráveis e verificáveis. Por exemplo, houve uma redução muito significativa do número de condicionantes



CNAI'16 | 6ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes | 19, 20 e 21 de maio de 2016, Universidade de Évora

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

e medidas que constam nas DIA's, tendo-se dado prioridade à “limpeza” dos documentos, eliminando medidas redundantes, generalistas, não objetivas e de mero carácter legal.

Não obstante o curto período que decorreu desde o início da aplicação desta abordagem, tem-se a convicção de que, progressivamente, o número das medidas N/C e, particularmente, das N/A, se tornará residual face aos valores que motivaram esta reflexão. Aliás, identificou-se desde já a necessidade de desagregar a classe N/A nos relatórios das visitas de pós-AIA, distinguindo as que se referem a medidas não respeitantes à fase em que se realiza a visita, daquelas que não se aplicam à fase em que se encontra o projeto, bem como das que são redundantes ou de mero cumprimento legal, procedimento que já está a ser estabelecido, para 2016, na CCDRN.

Esta depuração, que nada tem que ver com a redução de exigência ou rigor técnico, foi fundamental, no âmbito do processo de AIA, para a comunicação, internamente e para o exterior, traduzindo-se num aumento da credibilidade do processo. Efetivamente, ao passarem a compreender melhor os *outputs* e, como tal, as implicações a que estão vinculados, os proponentes reconhecem outras vantagens neste processo, o que conduz a um melhor acolhimento das decisões da Administração. Em simultâneo, o trabalho de pós-AIA e o acompanhamento no terreno, revelam o interesse da Administração no desempenho ambiental dos projetos, prestando reforço positivo junto dos proponentes, que assim veem reconhecido o seu esforço de cumprimento.

É também no comportamento dos proponentes que se reflete a melhoria contínua do procedimento: não obstante haver ainda aqueles que não encontram mais-valias no processo de AIA, outros há, e são cada vez em maior número, os que, por iniciativa própria, se envolvem de forma pró-ativa no cumprimento destes seus deveres.

Pese embora o caminho já percorrido, considera-se haver ainda trabalho a fazer em termos de articulação institucional, por exemplo, no reconhecimento, pelas entidades licenciadoras, do carácter prévio da ferramenta AIA.

A referida clarificação de procedimentos permitiu ainda uma maior orientação do trabalho da fase de pós-AIA, e a obtenção de informação mais detalhada e substancial para a promoção da interação administrativa entre entidades, reforçando a lógica de governança e parceria



CNAI'16 | 6ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes | 19, 20 e 21 de maio de 2016, Universidade de Évora

CNAI'16: Sociedade e Sustentabilidade

institucional. Em resultado, passou a constituir-se uma verdadeira rede institucional, baseada na ocorrência do procedimento de AIA.

Uma vez mais, os resultados desta abordagem demonstram a relação causa-efeito que se estabelece em AIA, numa lógica circular e de melhoria contínua: cada uma das fases de AIA contribui para as restantes, sendo, por sua vez, também influenciada por essas, e em que os *outputs* do processo são, em simultâneo, *inputs* de eficácia para o desempenho ambiental dos projetos, reafirmando o carácter dinâmico e evolutivo da ferramenta.

Em conclusão, a CCDRN, motivada pela resolução de um problema que identificou como constrangimento ao seu desempenho, e que se prendia, em particular, com a quantidade de medidas N/A constantes das DIA's, instituiu uma nova abordagem, mais integradora, cuja aplicação permitiu a evolução dos “modelos clássicos” das decisões finais, para decisões mais personalizadas, tornando-as o “adn” ambiental de cada projeto.

Esta AAIA, fazendo uso da sua prática de trabalho em rede, assumiu um papel dinamizador de apuramento dos contributos das diversas entidades envolvidas no processo, e apesar do curto período temporal que medeia entre a introdução desta nova abordagem e o momento atual, verificou-se que o reflexo desta nova *praxis* é substancialmente positivo. Este passo foi muito importante, já que se revelou como um contributo efetivo para a organização do trabalho multi-institucional que, em última análise, é a essência da metodologia da avaliação de impacte ambiental – esta perspetiva promove a verdadeira integração do trabalho de avaliação como um todo, e não somente como a soma de contributos setoriais, concorrendo para decisões finais mais negociadas e ajustadas à realidade, em respeito para com os limites de ação dos proponentes, das competências das entidades, e do território impactado.

Ao desfocalizar da base legal pura, de mero cumprimento de impositivos legais, por cada instituição, para um incremento das relações institucionais, este caminho tem concorrido para uma comunicação mais clara, e uma maior capacitação técnica e institucional, sendo um contributo para essa viagem de aprendizagem, no sentido de impulsionar/influenciar uma nova forma de governança territorial.