

Parecer relativo à proposta de Decreto-lei sobre mineração que vem regulamentar a Lei nº 54/2015, de 22 de junho

Introdução

A extração de recursos geológicos, nomeadamente a exploração de depósitos minerais, é uma atividade económica com impactes ambientais negativos muito significativos. Para além disso, é uma atividade cujo passivo ambiental é expressivo afetando extensas áreas do território nacional e colocando em risco a saúde e a segurança das populações. Portugal de Norte a Sul está polvilhado de maus exemplos de antigas e atuais explorações mineiras com graves problemas ambientais: as minas do Pejão arderam durante mais de um ano; os rejeitados da mina da Panasqueira continuam a contaminar o Zêzere; as antigas explorações uraníferas aguardam pela requalificação e no Alentejo as antigas Minas de São Domingos continuam a drenar os seus efluentes muito poluídos com metais pesados para o Guadiana.

Neste cenário de passivos ambientais e após 30 anos de aplicação de uma legislação obsoleta na regulação da atribuição de concessões mineiras, seria expectável que a nova legislação viesse evidenciar uma atividade mineira devidamente alinhada com os princípios da sustentabilidade e do ambiente. Porém, conforme se demonstrará adiante, não só deixou de fora a sustentabilidade, como apenas utiliza a terminologia ambiental para “pintar de verde” um setor ambientalmente muito sensível e problemático, responsável por feridas insanáveis no território português, nos seus habitats e em especial nas populações.

Enquadramento

O articulado da presente proposta de Decreto-Lei refere a adoção de três eixos estruturantes na regulamentação jurídica da atividade de revelação e aproveitamento de depósitos minerais, que formam entre si um sistema de vasos comunicantes, em que cada um deles potencia o cumprimento dos demais:

- Um primeiro, de cumprimento dos mais exigentes padrões de sustentabilidade ambiental de extração de recursos do domínio público do Estado, assegurando que a atividade apenas possa ser desenvolvida obedecendo a rigorosos princípios de sustentabilidade ambiental, esta última através da consagração da intervenção das entidades competentes, designadamente na área do ambiente, conservação da natureza, ordenamento do território e património cultural.
- Um segundo que se prende com o reforço de disponibilização de informação e da participação pública, com uma maior transparência dos procedimentos administrativos, e

- Um terceiro eixo na repartição justa dos benefícios económicos da exploração entre o Estado, os municípios onde se ela se insere e as suas populações.

Neste âmbito, e não obstante a análise mais concreta que é feita adiante, não vislumbramos ao longo do documento a existência de um compromisso vincado das diferentes entidades em todos os processos de atribuição de direitos de avaliação prévia, prospeção e pesquisa, exploração experimental e concessão de exploração. De forma vaga vai sendo mencionada a consulta às entidades com competência no âmbito das condicionantes territoriais, que à exceção dos municípios (mas também estes de forma circunscrita), não terão qualquer carácter vinculativo, cabendo em grande medida à Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG) a decisão final. Mesmo no que respeita ao parecer vinculativo bem fundamentado por partes dos municípios, este cinge-se aos pedidos de prospeção e pesquisa, e, mesmo para estes, caso sejam abertos procedimentos concursais da iniciativa do Governo, os pareceres não serão vinculativos. Este cenário de centralizar na DGEG a decisão sobre uma atividade económica com efeitos num conjunto alargado de setores, agrava-se quando são atribuídas à DGEG competências objetivas de análise do Plano Ambiental e de Recuperação Paisagística (PARP), substituindo-se de forma aparentemente excessiva às autoridades de ambiente com competências neste domínio. A proposta de diploma mantém os dispositivos ambientais herdados do diploma anterior datado de 1990. É feita referência ao PARP, no entanto continua a não definir tal como nos anos 90, do século passado, o que é um PARP e como é constituído. Aliás mantém uma abordagem de requalificação ambiental que deveria ser substituído pelo conceito de reabilitação ambiental integrado ou decorrente da adoção de Sistemas de Gestão Ambiental.

Destaca-se ainda que o diploma deixa em aberto um conjunto de conceitos, que caso não sejam esclarecidos pelo próprio decreto lei, contribui para a adoção de procedimentos discricionários dos organismos públicos envolvidos, em particular da própria DGEG. Urge pois num diploma com o teor em análise, estabilizar em capítulo próprio os conceitos mais importantes e que estão na base do processo decisório, contribuindo desta forma para a transparência dos procedimentos, já por si complexos.

Considera-se também relevante que o diploma se articule com os dispositivos legais relativos à exploração de massas minerais (pedreiras). Não só a DGEG está também envolvida no processo de licenciamento da atividade de exploração de pedreiras, como, são particularmente comuns as evoluções de algumas pedreiras para explorações mineiras, como tem acontecido nos últimos anos com a explorações de caulinos.

Acresce ser necessário, nesta parte inicial da nossa exposição, enfatizar que na nossa opinião, a presente proposta legislativa contradiz todo o discurso dos decisores políticos no que respeita à salvaguarda das áreas com elevado valor para a conservação de valores naturais e culturais. É referido, e passamos a citar “A compatibilização dos interesses públicos em presença, justifica, ainda que, sempre que possível, a exploração mineira fique excluída nas áreas protegidas, nas áreas classificadas ao abrigo de instrumento de direito internacional e nas áreas incluídas na Rede Natura 2000”. A expressão “sempre que

possível” diz muito e ao mesmo tempo não diz nada, deixando nas mãos da DGEG a decisão de atribuição de direitos de revelação, por parte de uma entidade sem competências na área da conservação.

Para finalizar esta primeira parte, é referido que inovadoramente, prevê-se a possibilidade de reversão de bens de exploração para os municípios, bem como o usufruto de bens e infraestruturas ao longo da própria exploração, por exemplo ao nível do fornecimento de energia em comunidades de energia renováveis. Isto é algo que não está clarificado ao longo do documento e levanta sérias dúvidas sobre se efetivamente será um verdadeiro benefício a reversão das Infraestruturas utilizadas após o encerramento da exploração mineira, dado que nessa altura poderão perfeitamente estar obsoletas.

Análise das principais questões críticas

A proposta de Decreto-lei mereceu uma análise atenta por parte da ZERO, pelo que sobre o mesmo há a tecer as seguintes considerações:

Ponto um - É referido que neste processo foi ouvida a Associação de Municípios Portugueses. Infelizmente mais um processo legislativo, em que a bem da transparência dever-se-ia ter realizado uma ampla auscultação dos atores da sociedade com interesse no assunto, para que os contributos recolhidos pudessem aumentar o consenso nesta matéria em período anterior a esta consulta pública.

Ponto dois - Considera-se que no nº 2 do Artigo 2.º o âmbito de aplicação deveria ser alargado aos recursos geológicos com relevância científica.

Ponto três - É com agrado que se constata que as consultas públicas referentes aos procedimentos promovidos pela DGEG serão divulgadas através do Portal Participa.pt. No entanto estanha-se que no ponto 2 do Artigo 5.º “Qualificação e desqualificação de depósitos minerais”, refiram que a consulta pública associada ao procedimento aí mencionado seja promovida pela DGEG no seu sítio da Internet, e não no Portal Participa.pt como acontece com todos os demais procedimentos da DGEG ao abrigo deste Decreto-Lei. Para além disso, não é clara a forma como deve ser feito o envolvimento dos restantes organismos públicos com competências em matérias relevantes na atividade de qualificação e desqualificação dos depósitos minerais.

Ponto quatro - No Artigo 6.º “Participação pública”, referente a procedimentos concursais da iniciativa do Estado para atribuição de direitos de prospeção e pesquisa ou para atribuição de concessão de exploração em áreas disponíveis, assim como a atribuição de concessão de exploração, no seu ponto 7, indica que a abertura da participação pública é igualmente publicitada no sítio da Internet dos municípios em cujo território se localizem as áreas a abranger pelos procedimentos. Dado que se pretende transparência em todo este processo, parece-nos fundamental que esteja previsto o envio da informação para as

juntas de freguesias nas áreas abrangidas, para que esta possa chegar de forma mais expedita à população, os principais interessados.

Ponto cinco - No ponto 9 do Artigo 6.º “Participação pública”, é referida a promoção de pelo menos uma sessão pública de esclarecimento. Na nossa opinião as sessões públicas de esclarecimento devem ser realizadas em cada uma das freguesias abrangidas pela pretensão, e igualmente divulgadas na respetiva junta de freguesia. Só assim será possível intervir ao nível do sentimento de injustiça, principalmente por parte das populações, que se veem à margem de todo o processo, com um profundo sentimento de estarem a ser enganados, espoliados e até quase que expulsos das suas terras e do seu modo de vivência secular, como se constatou, por exemplo, em Covas do Barroso.

Ponto seis - Na Secção III “Da Avaliação prévia”, no ponto 13 do Artigo 10.º “Objeto e procedimento”, é referido “Sempre que, para áreas disponíveis, sejam apresentados na DGEG pedidos para atribuição de direitos de avaliação prévia com coincidência total ou parcial de áreas e com o mesmo objeto, que sejam incompatíveis entre si, a DGEG, no âmbito do procedimento em curso, promove a abertura de procedimento concursal nos termos estabelecidos no artigo 18.º ”. Não se compreende que, devido a uma sobreposição de pedidos, que certamente se poderá resolver tendo em consideração a ordem de entrada do pedido na DGEG seja necessário um procedimento de abertura concursal. Esta é uma situação que também é identificada no ponto 3 do Artigo 13.º da Secção III “Da Prospeção e pesquisa”.

Ponto sete - É com agrado que verificamos que no ponto 2 do Artigo 12.º “Da Prospeção e pesquisa”, seja identificado um perímetro mínimo de um quilómetro em redor dos aglomerados urbanos e rurais onde é interdita a realização de trabalhos de prospeção e pesquisa, e que poderá ser maior. Contudo, embora também identifiquem a interdição para leito e margens de águas superficiais, seria importante nestas situações, definir um perímetro de interdição, assim como uma área de *buffer* para áreas classificadas. Para além disso será importante definir perímetros mínimos para a fase de exploração.

Ponto oito - No número 8 do Artigo 14.º “Procedimento de instrução do pedido de atribuição de direitos de prospeção e pesquisa”, referem que “Sem prejuízo do disposto no número anterior, a pronúncia dos municípios quando, total ou parcialmente, desfavorável é vinculativa e é sempre fundamentada.”. É com agrado que vemos uma melhoria na participação da sociedade, em especial dos Municípios. Contudo, o mesmo é fortemente limitado à fase de prospeção e pesquisa, durante a qual, e não sabendo a tipologia de indústria de mineração que de futuro poderá vir eventualmente a ser instalada, terão de apresentar uma pronúncia vinculativa numa fase de pedido de direitos de prospeção e pesquisa, na qual certamente não será fácil cumprir com a fundamentação exigida.

Ponto nove - É referido no ponto 10 do Artigo 14.º, “Sempre que os pareceres sejam desfavoráveis, com fundamento na desconformidade com normas legais ou regulamentares

ou quando a área objeto do pedido incida sobre áreas protegidas, áreas classificadas, áreas incluídas na rede Natura 2000, tenha obtido análise negativa nos termos do n.º 7 ou haja propostas de exclusão que tenham merecido aceitação pela DGEG, esta entidade pode: c) Prosseguir o procedimento mantendo a área inicialmente proposta pelo interessado.”. Esta situação é no mínimo escandalosa na medida em que configura a existência de uma possibilidade discricionária por parte da DGEG, entidade que não tem qualquer competência na matéria ambiental nomeadamente sobre as áreas protegidas, classificadas e incluídas em Rede Natura 2000. Exige-se que, tal como identificado acima, estes territórios não sejam elegíveis para mineração, acrescentando que o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) deveria estar de forma permanente envolvido em todos os processos. Mesmo fora das áreas classificadas, devido ao seu valor em termos de conservação da natureza, existem espécies prioritárias em estado de conservação desfavorável abrangidas pela Diretiva-habitats e Diretiva-Aves, razão pela qual o ICNF deve ter uma pronúncia vinculativa. Para além disso, estranha-se que seja atribuído à DGEG este poder discricionário sem identificar previamente os critérios que devem presidir a uma decisão desta natureza.

Ponto dez - No ponto 16 do Artigo 14.º, é referido “A DGEG pode determinar ao requerente que promova em cada um dos municípios abrangidos e previamente à abertura do período de participação pública, a realização de sessões públicas de esclarecimento.”. Na nossa opinião estas sessões devem ser obrigatórias, e realizadas em todas as freguesias abrangidas pela pretensão.

Ponto onze - No ponto 17 do Artigo 14.º, no nosso entender deverá ser acrescentada a afixação de informação nas juntas de freguesia.

Ponto doze - Merece-nos particular preocupação que as condições ambientais que integram as “Condições de atribuição de direitos de prospeção e pesquisa” - no Artigo 15º se limitem ao articulado sumário da alínea k), que por sua vez as remete para um PARP - Plano Ambiental e de Recuperação Paisagística baseado em conceitos ultrapassados e obsoleto à luz da atual ciência ambiental.

Ponto treze - No ponto 1 do Artigo 17.º referente à “Instrução do procedimento concursal”, o “sempre que possível” deverá ser alterado para “sempre”, de forma a excluir essas áreas. Consideramos que quando a atribuição de direitos de prospeção envolve áreas incluídas na Rede Nacional de Áreas Protegidas, Sítios de Importância Comunitária (SIC), Zonas de Proteção Especial (ZPE) e quaisquer outras áreas classificadas de âmbito regional e local, mesmo que fora da Rede Natura 2000, as autorizações devem ser liminarmente recusadas em linha com o cumprimento da legislação em vigor, de forma a acautelar os impactes sobre os valores naturais em presença, paisagem e modo de vida das populações aí residentes.

Ponto catorze - No ponto 3 do Artigo 18.º é referido que “o prazo de duração da participação pública pode ser inferior”. Somos da opinião que o prazo de participação pública deverá ser igual.

Ponto quinze - Relativamente ponto 8 do Artigo 20.º “Trabalho de prospeção e pesquisa”, concordamos quando é referido que “As alterações ao programa de trabalhos aprovado implicam nova consulta das entidades competentes em função das alterações propostas”, no entanto seria importante clarificar a obrigatoriedade de consulta das entidades com competências na área ambiental.

Ponto dezasseis - No que concerne ao Artigo 25.º “Da exploração experimental”, no seu ponto 3 é referido “a consulta obrigatória à autoridade de avaliação de impacte ambiental quanto à necessidade de realização desse procedimento, mesmo quando o projeto não esteja abrangido pelos limiares fixados nos anexos I e II ao regime jurídico de avaliação de impacte ambiental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro”. A ZERO é da opinião que, independentemente de outros aspetos e tendo em consideração que a exploração experimental é em tudo similar à exploração, deverá ser sempre feita uma avaliação de impacte ambiental.

Ponto dezassete - No Artigo 28.º relativo à “Instrução” a redação que envolve os procedimentos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), deve ser compatibilizada e ajustada ao disposto no Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA).

Ponto dezoito - No Artigo 29º relativo ao “Contrato de concessão de exploração” é feita uma referência na alínea o) aos requisitos mínimos do PARP, quando estes não se encontram definidos em lugar nenhum da proposta de diploma.

Ponto dezanove - No Artigo 33º relativo às “Comissões de Acompanhamento” e dadas as implicações ambientais específicas desta atividade económica, estas Comissões deveriam ser obrigatórias e não ficar a sua criação ao critério discricionário da DGEG.

Ponto vinte - No Artigo 39º relativo ao “Plano de lavra”, o leque de entidades envolvidas deverá ser alargado, nomeadamente às CCDR atendendo por exemplo às suas competências em matéria de Resíduos.

Ponto vinte e um - No Artigo 40º referente ao “Programa de trabalhos” deve ser feita uma referência temporal para a produção dos referidos guias metodológicos.

Ponto vinte e dois - No ponto 1 do Artigo 63º relativo à “Afetação dos encargos de exploração” é referido “O contrato de concessão de exploração fixa a percentagem dos encargos de exploração, num máximo de metade do seu valor e num mínimo de um terço, a consignar ao Fundo Ambiental para financiamento de projetos da iniciativa dos municípios em cujo território se localiza a exploração do recurso.”. Esta é nitidamente

uma forma de controlo político sobre os municípios. Acresce que, no ponto 2 é referido que “Podem ser financiados, com recurso aos valores consignados nos termos do n.º 1, os projetos que beneficiem especialmente as populações mais próximas da exploração do recurso geológico.”, sendo esta uma situação que deixa abertura para investimentos que podem não resultar num benefício para as populações das áreas-alvo da atividade extrativa e que serão certamente prejudicadas no seu modo de vida.

Esta discricionariedade relativamente ao tipo de projetos financiáveis e nítido controlo político poderá não resultar em mais-valias para as populações que realmente são afetadas pela exploração dos recursos geológicos.

Ponto vinte e três - O artigo 65º “Plano ambiental e de recuperação paisagística” deve atender ao conceito de reabilitação ambiental em detrimento do conceito de requalificação ambiental e alinhar-se com os instrumentos disponíveis para a gestão da sustentabilidade e do ambiente. Para além disso o cenário de revisão do Plano previsto no nº2 deve abranger situações em que haja alterações das condições ambientais (fenómenos extremos...). O articulado do ponto 4, deve atender aos imperativos do regime de avaliação de impacte ambiental, não podendo a DGEG substituir-se à Autoridade de AIA consagradas na legislação.

Ponto vinte e quatro - No âmbito do Artigo 68º “Acompanhamento e fiscalização”, é caricato que no ponto 8 esteja referido “A DGEG e o LNEG, I. P., podem prestar apoio, remunerado ou não, aos interessados, designadamente em matéria de acesso a informações e conhecimentos sobre os recursos minerais nacionais, e prestação de apoio técnico.”. A entidade que licencia e fiscaliza, também tem a possibilidade de prestar apoio técnico remunerado ou não. Será fundamental clarificar esta situação porque nitidamente estamos perante uma situação com um claro conflito de interesses.

Ponto vinte e cinco - No Capítulo X “Disposições transitórias e finais” no seu Artigo 73.º “Estratégia Nacional dos Recursos Geológicos”, é indicado o prazo de dois anos após entrada em vigor do Decreto-Lei, para a apresentação da Estratégia Nacional dos Recursos Geológicos que reveste a natureza do programa setorial. A ZERO congratula-se por finalmente se avançar com a definição de uma estratégia. Contudo, é conveniente notar que o definido na Decreto-Lei fica aquém do que é necessário na definição de uma exploração sustentável no médio e longo prazo:

- Porque entende-se que será elaborada em estreita articulação com todos os intervenientes do setor extrativo, deixando de fora muitos outros atores da sociedade fundamental para ao delinear de uma verdadeira estratégia rumo à sustentabilidade na exploração de recursos geológicos.
- Porque o foco de forma nítida está quase em exclusivo na transição energética e o articular com o Plano Nacional de Energia e Clima e o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, apesar de relevantes, não pode implicar de forma alguma o esquecimento não só as populações e os conflitos existentes, como a necessária delimitação do que é ou não sustentável em termos de exploração, acautelando os passivos ambientais, a preservação de áreas fundamentais para a subsistência das populações, assim como o adequado fornecimento de serviços de ecossistemas. Em

suma, parece sugerir-se mais uma estratégia de delapidação dos recursos geológicos, sem quaisquer outras preocupações, do que uma estratégia com um enquadramento efetivamente num desenvolvimento sustentável.

Ponto vinte seis - No Anexo II, na sua alínea d) refere que o pedido de atribuição de direitos de prospeção e pesquisa não pode exceder os 500 km². Consta-se que até à data os pedidos de atribuição de direitos de prospeção e pesquisa, abrangeram áreas inferiores aos 500 km². Mas a existência de vários pedidos por parte do mesmo requerente para áreas adjacentes, leva-nos a concluir que existiu uma compartimentação territorial de forma a cumprir a legislação em vigor. Não existe qualquer garantia de que a aprovação de vários pedidos efetuados por um requerente não resulte na atribuição de direitos para uma área contínua superior aos 500 km². Como tal é fundamental clarificar esta situação, salvaguardando-se que tal não possa ocorrer.

Ponto vinte sete - No anexo V, na alínea m), parece-nos relevante em termos ambientais uma caracterização da tipologia de depósitos de resíduos.

Ponto vinte oito - Ao longo de todo o documento por diversas vezes é feita a menção “As entidades com competência no âmbito das condicionantes territoriais”, mas nunca existe uma concretização das mesmas. Parece-nos fundamental que todos os processos devam ser acompanhados de forma próxima pelas entidades competentes em matéria de ambiente e conservação da natureza, isto é, a APA e o ICNF.

Ponto vinte e nove - Numa exploração que se pretende ambientalmente sustentável, é de exigir a existência de um diretor técnico para a área do ambiente, assim como a obrigatoriedade de implementação de um Sistema de Gestão Ambiental.

Conclusão

Face ao exposto, a ZERO é da opinião que a proposta de legislação deverá ser mais ambiciosa no que concerne à participação da sociedade e envolvimento claro e ativo das entidades com competências na área do ambiente e conservação da natureza em todos os processos.

Consideramos que o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) deve previamente ser consultado na atribuição dos direitos de concessão para prospeção e pesquisa ou exploração, com o intuito de se avaliar se nas áreas alvo se prevê a afetação de habitats naturais e seminaturais, de espécies relevantes para a conservação ou outros valores em presença.

Consideramos que a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) devem ser previamente consultadas na atribuição dos direitos de concessão para prospeção e pesquisa ou exploração, com o intuito de se avaliar a salvaguarda dos recursos hídricos em presença e outros impactes relevantes, nomeadamente em termos de ordenamento do território, planeamento regional e paisagem.

Acresce que a estratégia prevista - Estratégia Nacional dos Recursos Geológicos, deveria ser objeto de Avaliação Ambiental Estratégica que faça o enquadramento da pesquisa, prospeção e futura exploração e processamento em especial dos minérios associados à transição energética.

A ZERO pretende que se respeitem os territórios, naquilo que é a sua identidade, nos valores naturais, paisagísticos e culturais em presença, na sua qualidade de vida das pessoas de cada uma das regiões, através da promoção de um processo gerido com a máxima transparência e acautelando uma exploração sustentável dos recursos existentes.

31 de julho de 2020

A Direção da ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável