



**Lúcia de Oliveira  
Fernandes**

## **O processo decisório da localização de um aterro de RSU: o caso de Sermonde**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão e Políticas de Ambiente, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Lia Maldonado Teles de Vasconcelos, da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, e co-orientação científica do Professor Doutor João Carlos Freitas Arriscado Nunes, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

## O júri

Presidente

Doutor Luís Manuel Guerreiro Alves Arroja, Professor Associado do Departamento de Ambiente e Ordenamento do Território da Universidade de Aveiro.

Vogais

Doutor João Carlos Freitas Arriscado Nunes, Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

 Doutora Lia Maldonado Teles de Vasconcelos, Professora Auxiliar da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.

Doutora Maria da Graça Madeira Martinho, Professora Auxiliar da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.

## Agradecimentos

Agradeço aqui às várias pessoas e instituições que contribuíram para a realização do meu trabalho (espero não me ter esquecido de ninguém):

À minha família brasileira e portuguesa, especialmente meu pai pelas constantes revisões do texto, minha mãe pelo incentivo, os meus sogros por todo o apoio que me vêm dando desde que me mudei para Portugal, o meu querido namorado Nuno, pelo apoio emocional e informático constante. Também às minhas queridas vizinhas, pelas conversas no café que me permitiram momentos de descontração e as pausas necessárias ao melhor prosseguimento do trabalho.

À Dra. Lia Vasconcelos, o apoio que me deu desde que cheguei do Brasil, no ano de 2002. Mesmo antes de estar inscrita nas cadeiras do mestrado em Aveiro, acompanhou-me sempre.

Ao Dr. João Arriscado Nunes, que fez despertar em mim o interesse pela sociologia.

Ao Dr. Marcelo Firpo, o incentivo que me deu para seguir o trabalho de investigação após o período de estágio da universidade.

A todas as pessoas entrevistadas para o trabalho e também as que estiveram dispostas a me fornecer documentação para este trabalho, especificamente a ONGA Pinus.

Aos meus amigos do Brasil de longa data, especialmente Mariana e Alexandre, com quem pude partilhar parte deste trabalho pela internet.

Ao Nuno Quental e a Rita Albergaria, meus ótimos amigos que conheci neste mestrado, a todas as alunas e alunos da Dra. Lia Vasconcelos que frequentavam as suas reuniões, onde pude aprender muito e recolher contributos para este trabalho e à Marisa Matias, com quem eu tive o grande prazer de trocar experiências.

Ao Miguel Oliveira e Silva e Margarida Silva a ajuda que me forneceram na recolha de alguns materiais e informações específicas.

À D. Elsa, D. Fernanda, João Pedro Melo e especialmente ao Pedro Rui Jesus por todo o apoio que me foi dado na universidade durante todo o mestrado.

Ao Dr. João Coutinho e a todos do laboratório de Engenharia Química do CEFASI por me terem orientado nas actividades de docência relacionados à bolsa e por toda a amizade que sempre me tiveram.

À Universidade de Aveiro, pela bolsa concedida no primeiro ano do mestrado e pelo apoio concedido para a apresentação de um trabalho fruto do desenvolvimento desta tese na 8<sup>a</sup> Conferência Nacional do Ambiente.

## Palavras-chave

Resíduos, aterros sanitários, democracia deliberativa, participação pública, Vila Nova de Gaia, processo decisório em ambiente.

## Resumo

O presente trabalho tem como objectivo a análise de um processo decisório de selecção da localização de um aterro sanitário. A partir das lições deste caso, procura-se contribuir para a melhoria dos processos decisórios deste tipo de infra-estrutura em Portugal, nomeadamente através de uma melhor gestão dos conflitos, que frequentemente provocam atrasos no processo, causam situações de tensão entre os actores envolvidos e aumentam os custos.

O estudo de caso incidiu no processo de selecção da localização do aterro em Vila Nova de Gaia, um processo que decorreu num período longo até a decisão final do local, com diferentes fases e graus de intervenção dos actores locais, nacionais e europeus envolvidos: autarcas e vereadores da situação e da oposição, governo, parlamento, Comissão Europeia, técnicos e especialistas, ONGAs, media e população. Este caso é ilustrativo daquilo que foi a prática dominante no que diz respeito à localização de aterros sanitários em Portugal.

Neste caso, analisou-se a expressão pública das diferentes posições assumidas pelos diferentes actores quanto às possíveis soluções para o problema e quanto ao modo de conduzir o processo de debate e decisão. Este trabalho procurou avaliar especificamente: (1) os interesses e valores e as posições no processo decisório dos principais actores; (2) como estes lidaram com a complexidade e diversas incertezas existentes e também com as informações técnicas envolvidas; (3) as diferentes concepções do problema e os seus modos de fundamentação e legitimação; (4) os fóruns de negociação, espaços para o debate e formas de mobilização e de acção colectiva existentes.

Procedeu-se a um enquadramento conceptual baseado no estado da arte sobre o tema, através da pesquisa de literatura de tipo descritivo sobre o contexto mais geral da gestão dos RSU e sobre os conflitos ambientais neste tema, em Portugal e, comparativamente, noutros países.

Foram usadas metodologias qualitativas e interpretativas com a finalidade de entender o desenvolvimento dos processos sócio-técnicos no contexto particular do caso de estudo e as suas implicações práticas, sociais e políticas. Conferiu-se uma importância central aos actores e aos seus pontos de vista, através da análise de conteúdo de entrevistas realizadas, da análise documental e de imprensa, a partir de uma diversidade de fontes.

No que diz respeito à tomada de posições, aos interesses e valores dos principais actores constatou-se que existiram divergências entre os detentores do poder de decisão sobre o projecto e a população local, em muitos aspectos relacionados com o processo de decisão pública neste caso, como sejam: os critérios de selecção dos locais; os critérios de seriação desses mesmos locais; a definição do problema; a escolha da tecnologia.

Quanto à avaliação da intensidade do processo de participação, o grau de participação foi médio, limitando-se à consulta dos cidadãos sobre o processo de localização do aterro sanitário, apesar do esforço de reflexão, que gerou mudanças no curso do processo, não se chegou a uma solução colaborativa.

Três lições resultam do estudo deste caso: houve falta de espaço de debate para a opção tecnológica; o debate e a decisão na fase das diferentes alternativas de localização foram realizados de forma restritiva e foi manifesta a falta de confiança das populações nos poderes públicos e nas instituições.

## Keywords

Wastes, landfills, deliberative democracy, public participation, Vila Nova de Gaia, environmental decision-making.

## Abstract

The aim of the present work is to analyse the decision-making process of choice of the siting of a landfill. From the lessons learned from this case, we intend to contribute to the improvement of future decision-making processes involving this kind of infra-structure. This should be made possible through a better management of conflicts, which often lead to delays in the process, cause situations of tension among stakeholders involved and increase costs.

The case study was about the process of choice of the siting of the landfill in Vila Nova de Gaia, which lasted long until the final decision of the site was made, with different phases and grades of intervention of the local, national and European stakeholders involved: mayor and city councilors both from situation and opposition, government, parliament, European Union, technicians and experts, NGOs, media and population.

Within this framework, we analysed the public expression of the different positions taken by the stakeholders in relation to the possible solutions for the problem and to the way to conduct the discussion and the decision processes, in order to get to more proper solutions. This work has tried to evaluate specifically: (1) the interests and values, and also the positions in the decision-making process, of the main stakeholders; (2) how these stakeholders have dealt with complexity and with several actual uncertainties, and also with technical information involved; (3) the different conceptions of the problem and their grounds and ways of legitimation; (4) the forums of negotiation, the spaces of debate and the forms of mobilization and collective action that took place.

The conceptual framing was conducted on the basis of the actual state of the art related to the subject, through research of literature of descriptive type on the more general framework of management of the RSU and on the subject of environmental conflicts related to this theme, in Portugal and in other countries. Qualitative and interpretative methodologies were used, with the aim of understanding the development of socio-technical processes in the particular framework of the case study and its practical, social and political implications. Central importance was given to stakeholders and their points of view, through content analysis of the interviews that were carried out, documental and press analysis, from a diversity of sources.

Regarding the taking of positions, interests and values of the main stakeholders, it was inferred that there had been divergences between those who held the power of decision on the project and the local population. These divergences held on about various aspects related to the public decision process in this case, as: choice criteria of sites; seriation criteria of these same sites; the definition of the problem; the choice of technology. In regard to the evaluation of the intensity of the process of participation, the degree of participation was middle, limited to the consultation of citizens about the process of siting of the landfill. In spite of the efforts of reflection, which generated changes during the process, a sharing solution was not attained.

Three lessons follow from this case study: there was lack of space for debating the technological choice; the debate and decision in the phase of the different choices of siting were made in a restrictive way; and the lack of trust of the populations in public powers and in institutions were made manifest.

# ÍNDICE

ABREVIATURAS

INTRODUÇÃO 1

**PARTE I - TEORIA E METODOLOGIA 9**

**1. TEORIA 10**

1.1. Conhecimento, incertezas e decisão 10

1.2. A importância da participação pública em processos decisórios 13

1.3. O problema da localização de aterros 24

1.4. O contexto na gestão de RSU e os conflitos em Portugal 38

**2. METODOLOGIA 45**

**PARTE II - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO CASO DE SELECÇÃO DA  
LOCALIZAÇÃO DO ATERRO DE SERMONDE 49**

**3. APRESENTAÇÃO DO CASO 50**

3.1. Antecedentes 50

3.2. O processo antes de 1994 51

3.3. O processo em 1994 55

3.4. De 1995 até a decisão de localização 64

3.5. Depois da decisão de localização 69

**4. ANÁLISE DO CASO 81**

4.1. Uma apreciação do processo através dos actores municipais 81

4.2. Uma apreciação do processo através as acções das populações 90

4.2.1. A acção das populações 90

4.2.2. A acção da Pinus 94

4.3. Os encontros técnicos na câmara 104

**CONSIDERAÇÕES FINAIS 111**

**BIBLIOGRAFIA 119**

**ANEXOS**

Anexo 1. Cronologia

Anexo 2. Guião das entrevistas

## ABREVIATURAS

AAB	Acção Ambiental para o Barlavento
ADA	Associações de Defesa do Ambiente
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
BSE	Encefalopatia Espongiforme Bovina [ <i>Bovine Spongiform Encephalopathy</i> ]
C&T	Ciência e Tecnologia
CADA	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CCRN	Comissão de Coordenação da Região Norte [actual CCDRN]
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CDU	Coligação Democrática Unitária
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia [actual UE]
CNT	Coordenadora Nacional contra os Tóxicos
DG-FC/UP	Departamento de Geologia da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto
DGA	Direcção Geral do Ambiente
DGQA	Direcção Geral da Qualidade do Ambiente [actual DGA]
DL	Decreto-Lei
DRAN	Direcção Regional do Ambiente do Norte
EGF	Empresa Geral de Fomento S.A.
EIA	Estudo de Impacte Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
FC/UP	Faculdade de Ciências da Universidade do Porto
FDUC/UC	Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
INAMB	Instituto Nacional do Ambiente [substituído pelo IPAMB]
INR	Instituto Nacional de Resíduos
IPAMB	Instituto de Promoção Ambiental
JN	Jornal de Notícias
Lipor	Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto
MA	Ministério do Ambiente [actual MAOTDR]
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
NIMBY	<i>Not In My Back Yard</i> [não no meu quintal]
OBSERVA	Ambiente, Sociedade e Opinião Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
ONGA	Organização Não-Governamental de Ambiente
PDM	Plano Director Municipal
PERSU	Plano Estratégico Sectorial de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos
Pinus	Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo
PP	Partido Popular
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
Quercus	Associação Nacional de Conservação da Natureza
RESIN	Resíduos Industriais S.A.

RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SEIA	Sociedade de Engenharia e Inovação Ambiental S.A.
SIC	Sociedade Independente de Comunicação S.A.
Suldouro	Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos S.A.
TVI	Televisão Independente S.A.
UE	União Europeia [UE-15, com 15 países; UE-25, alargada a 25 países desde 01/05/2004]
USEPA	United States Environmental Protection Agency



## INTRODUÇÃO

As preocupações com os RSU tanto por parte das autoridades quanto do público em geral advêm do facto de estes resíduos exercerem fortes pressões no ambiente e imporem à sociedade consideráveis custos económicos associados à sua gestão. São exemplos de alguns impactes ambientais que podem causar:

- a poluição das águas superficiais e subterrâneas;
- a contaminação dos solos e a degradação da natureza;
- as emissões de metano que contribuem para o efeito de estufa;
- emissões de odores e de gases perigosos que são uma fonte de risco e de problemas de saúde (CE, 2003).

A quantidade de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) produzidos no mundo tem vindo a aumentar e Portugal não constitui uma excepção. Em 2003, o país teve uma produção de RSU de 452 kg/hab./ano, um pouco mais baixa do que a média da UE-25, que é de 537 kg/hab./ano (Eurostat, 2006).

Em 1995, a situação era crítica no respeitante à deposição dos RSU em Portugal: o destino de 76 % deste tipo de resíduos em todo o país eram as mais de trezentas lixeiras a céu aberto existentes sem nenhum tipo de controlo rigoroso (INR, 1997). Devido às más condições ambientais em que se encontrava a maioria das lixeiras, ao esgotamento do espaço disponível para este destino final dos RSU e às pressões europeias, algumas câmaras municipais individualmente e, posteriormente, de forma conjunta com o Ministério do Ambiente (MA)<sup>1</sup>, começaram a pensar em soluções alternativas para o tratamento dos RSU e a solução predominantemente adoptada em todo o país foi a do tipo aterro sanitário, tornando-se a localização destas infra-estruturas um tema muito controverso.

---

<sup>1</sup> Actual Ministério do Ambiente, do Ordenamento, do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR).

O Plano Estratégico Sectorial de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU) foi aprovado em 1997 visando numa primeira fase o encerramento e a recuperação das lixeiras, e depois a criação de novas infra-estruturas para a gestão dos RSU, maioritariamente do tipo aterro sanitário, a promoção da recolha selectiva e a reciclagem. Este plano encorajou os municípios a avançarem para soluções conjuntas e integradas, através de sistemas de gestão do tipo municipais, intermunicipais e multimunicipais (INR, 1997). O objectivo de abranger 100% da população com destino de RSU adequado, até 2002, foi bem conseguido (INR, 2002).

Alguns anos depois de lançado o plano, em 2003, já existiam em Portugal Continental 30 sistemas de gestão de RSU. Em termos de infra-estruturas de resíduos, dispunha-se de 34 aterros sanitários, 7 estações de compostagem, 2 incineradoras, 75 estações de transferência, 25 estações de triagem e cerca de 200 ecocentros. Neste mesmo ano, 68% dos RSU tiveram como destino final os aterros, 20% a incineração, 7% a compostagem e 5% a recolha selectiva (IA, 2003).

O Decreto-Lei (DL) n° 152/2002, de 23 de Maio, transposição da Directiva 1999/31/CEE, de 26 de Abril, fixou algumas metas para a redução das quantidades de resíduos urbanos biodegradáveis a enviar para os aterros. Por exemplo, em Janeiro de 2006, apenas uma quantidade equivalente a 75% do total (em peso) de resíduos biodegradáveis produzidos em 1995, devem ser destinados a aterros, quantidade que baixa para 35%, em 2016 (IA, 2002). Por outro lado, a Directiva n° 94/62/CE, de 20 de Dezembro, prevê que, neste mesmo ano, 25% das embalagens não reutilizáveis e 15% de outros materiais (vidro, papel, plástico, madeira, metais) sejam reciclados (INR, 2002).

Apesar do progresso verificado em Portugal nos últimos anos tanto na reciclagem quanto na compostagem, ainda está-se longe do caminho para o respeitar destas metas europeias ou das definidas no PERSU (IA, 2003).

Esta política obrigará Portugal a não ter mais uma política governamental de gestão dos RSU fortemente centrada em aterros sanitários dando lugar a soluções mais integradas e amigas do ambiente.

Para atingir este objectivo, foi delineada em 2003 a estratégia nacional para a redução dos resíduos urbanos biodegradáveis destinados em aterros. Aposta na "*criação de mecanismos de recolha selectiva e triagem da fracção orgânica dos RSU, tendo em vista o seu encaminhamento para tratamentos alternativos aos aterros, tais como a reciclagem, a compostagem, a digestão anaeróbia e, residualmente, a incineração. Tal esquema deverá igualmente ser complementado pela continuação do reforço na recolha selectiva de vidro, papel, plástico e metal*" (IA, 2003, p. 144) e pretende criar treze centrais de compostagem ou digestão anaeróbia, ampliar as demais já existentes e construir mais uma central de incineração com aproveitamento energético (IA, 2003).

No entanto, mesmo que sejam aplicadas estratégias chamadas de início de linha<sup>2</sup>, como a reciclagem e a compostagem doméstica e industrial, os aterros sanitários continuarão a ser infra-estruturas necessárias, pois são o tipo de solução mais amplamente utilizada, a nível mundial, para os resíduos rejeitados destes sistemas de gestão de resíduos. Estes poderiam ser também tratados através da incineração, e muitas vezes o são, mas esta é uma solução que tem diversas desvantagens e é, por isso, menos utilizada: é mais cara e complexa tecnicamente, potencialmente mais poluidora e de menor aceitação pública.

As localizações dos aterros existentes em Portugal geraram durante alguns anos fortes contestações (Nunes *et al.*, 2003), nomeadamente entre os anos de 1995 e 2002, e alguns aterros já estão hoje a esgotar a sua capacidade. As diferenças de opinião entre o público e os peritos neste tipo de decisão não se restringem à análise científica dos riscos. Estão em jogo, com importância variável para os diferentes grupos e indivíduos envolvidos, a fiabilidade das instituições quanto à gestão dos riscos; a equidade na exposição aos riscos e a ameaça aos bens locais e pessoais (Petts, 2000).

O objectivo deste trabalho é o estudo do processo decisório da localização de um aterro sanitário. Desta forma, pretende-se dar contributos para a melhoria do processo de decisão

---

<sup>2</sup> Os aterros sanitários são considerados como um tipo de solução de fim de linha, pois são apenas um tratamento para os resíduos depois de terem sido descartados pelos consumidores e de chegarem ao seu destino final. Já as soluções chamadas de início de linha tentam dar soluções para os resíduos desde o início do processo produtivo. Os aterros podem fazer parte de um tipo de solução de início de linha, onde, por exemplo, sejam privilegiadas a reciclagem e a compostagem e vão para os aterros apenas os resíduos não compatíveis a estes dois processos.

das localizações de futuros aterros sanitários, visando uma melhor gestão dos conflitos, que podem provocar atrasos no processo, causar situações de tensão entre os actores envolvidos e aumentar os custos associados. Acredita-se que a expressão pública das posições diferentes quanto às soluções para o problema e também ao modo de conduzir o processo de debate e decisão podem resultar em soluções mais adequadas.

Como objectivos específicos, pretende-se avaliar os seguintes aspectos:

- os interesses, os valores e as posições dos actores-chave no processo decisório;
- como estes actores lidaram com a complexidade e diversas incertezas existentes e também com as informações técnicas envolvidas;
- as diferentes concepções do problema e da legitimidade de cada uma delas;
- os fóruns de negociação, espaços para o debate e formas de mobilização e de acção colectiva dos actores.

Escolheu-se para estudo de caso o processo decisório da localização de um aterro sanitário que serve para a deposição dos RSU produzidos nos concelhos de Vila Nova de Gaia e Santa Maria da Feira. O aterro localiza-se em Sermonde, uma freguesia do primeiro concelho. Pode-se destacar alguns aspectos que levaram à escolha deste caso como objecto de estudo e que o tornam tanto mais importante quanto nos permite analisar os contextos da decisão pública na localização de aterros sanitários:

- caso ilustrativo daquilo que foi a prática dominante no que diz respeito à localização de aterros sanitários em Portugal;
- foi produzida muita informação no âmbito deste caso;
- estiveram envolvidos diferentes actores sociais e instituições;
- durou vários anos e apresentou algumas fases distintas;
- esteve associado a uma série de acções de mobilização diversificadas.

A primeira etapa do trabalho consistiu na recolha de material sobre o caso e análise exhaustiva deste material. A segunda etapa correspondeu a um aprofundamento teórico de diversos aspectos do processo decisório. A terceira etapa consistiu na realização de entrevistas com os principais actores envolvidos neste caso e a interpretação das mesmas. A quarta etapa foi a elaboração da tese, através de um esforço contínuo de reflexão e interpretação.

Este processo começou em 1990, quando a lixeira já existente para o destino dos RSU dos dois concelhos em causa, localizada no município de Santa Maria da Feira, passou a originar previsões muito curtas da sua vida útil, sendo urgente uma nova solução para o destino dos RSU.

Até o ano de 1994, todas as questões relacionadas com a escolha desta solução, tanto as relacionadas com a tecnologia a adoptar, como as relativas ao local onde construir a nova infra-estrutura, eram circunscritas ao meio camarário. A tecnologia de aterro sanitário foi a escolhida e um estudo de localização desta infra-estrutura foi realizado por uma empresa da especialidade, apontando uma seriação de sete locais localizados dentro do município, sendo o local Sermonde/Serzedo considerado como o mais apto.

Em 1994, as juntas de freguesia de três localidades - Sermonde, Serzedo e Perosinho (que seriam as mais afectadas pela escolha do local mais apto para a construção do aterro) foram informadas de que o processo de localização do aterro estava em curso. Através das juntas e dos media, a população local também tomou conhecimento do processo. Houve manifestações de descontentamento por parte das juntas e das populações, através de moções de protesto, abaixo-assinado, e intervenção nas reuniões da autarquia.

A câmara de Gaia promoveu encontros técnicos que tinham como concepção inicial serem um esclarecimento sobre as diversas tecnologias a adoptar e que, na prática, funcionaram mais como um esclarecimento da tecnologia escolhida e dos estudos realizados sobre a localização. Uma Organização Não-Governamental de Ambiente (ONGA) chamada Pinus foi criada em Sermonde e Serzedo, para permitir uma melhor organização local para a participação neste processo.

A partir dos resultados dos encontros técnicos, foi criada, em 1995, uma comissão para o acompanhamento da localização do aterro e foi desenvolvido um novo estudo de localização sobre quatro dos locais mais aptos, de acordo com os estudos anteriores, procedeu-se ainda à uma consulta pública sobre os mesmos.

Em 1996, foi decidida uma localização que desde o início do processo não era consensual, num clima de grande manifestação popular. A ONGA encomendou contra pareceres sobre os estudos a duas universidades e, baseando-se nesses estudos e em questões legais, formalizou uma queixa à Comissão Europeia (CE). Foram também interpostas acções populares contestando a decisão. O aterro foi entretanto construído, inaugurado em 1999, e funciona até os dias de hoje.

A tese subdivide-se em duas partes e são ao todo quatro os capítulos, seguidos da conclusão e de dois anexos. A primeira parte compõe-se dos capítulos 1 e 2. No capítulo 1, apresenta-se e discute-se a literatura sobre aspectos-chave envolvidos na tomada de decisão sobre problemas complexos, como, por exemplo, a incerteza e complexidade dos problemas ambientais e a importância da participação pública. Em secções seguintes deste mesmo capítulo, apresenta-se de forma geral o problema da localização de aterros, procurando apresentar o que há de mais recente na literatura internacional que exemplifique as diferentes realidades mundiais, e seguidamente o contexto da gestão dos RSU e os conflitos sociais em Portugal relacionados, como forma de melhor situar o caso de estudo desta tese. No capítulo 2, é apresentada a estratégia de investigação seguida.

Na segunda parte, encontram-se os capítulos 3 e 4. O capítulo 3 apresenta cronologicamente a descrição do caso de estudo com as suas diferentes fases e intervenientes. O capítulo 4 avalia o caso de forma a apresentar as interpretações de aspectos centrais como a participação, a transparência, e a confiança dos diferentes actores e dá-se realce a aspectos-chave do processo, nomeadamente os encontros técnicos ocorridos na câmara de Gaia no ano de 1994. A seguir, as conclusões do trabalho são apresentadas. Nos anexos, encontram-se o guião de entrevistas utilizado e a cronologia do processo estudado.

Durante o desenvolvimento da tese e como forma de apresentação dos resultados provisórios da investigação foram apresentadas duas comunicações: uma na 8<sup>a</sup>

Conferência Nacional do Ambiente e outra num evento que teve lugar na localidade onde se encontra o aterro, no encontro sobre o tema "Que futuro para os RSU de Gaia?" (Fernandes *et al.*, 2004; Fernandes, 2004a).





**PARTE I**  
**TEORIA E METODOLOGIA**

## 1. TEORIA

### 1.1. Conhecimento, incertezas e decisão

A Ciência e a Tecnologia (C&T) continuam a trazer promessas de progresso e da satisfação das necessidades e aspirações da sociedade actual, mas por outro lado são também fonte de novos riscos decorrentes dos efeitos não positivos ou não desejados do desenvolvimento científico e tecnológico (De Marchi, 2001; Gonçalves, 2000a). As inovações tecnológicas criam frequentemente outros problemas, especialmente quando relacionadas com domínios complexos caracterizados por incertezas e pela necessidade de decisões urgentes, como o do ambiente (De Marchi, 2001; Funtowicz e Ravetz, 1997). Os problemas neste domínio não podem ser tratados através das formas tradicionais de delegação política e técnica, precisam do envolvimento da sociedade civil e de partilha de conhecimentos para serem melhor avaliados, exigindo uma mudança das práticas de produção e avaliação dos conhecimentos científicos relevantes (Funtowicz e Ravetz, 1997).

Recentemente, perante os problemas em que os conhecimentos disciplinares de C&T são elementos-chave, como é o caso dos RSU, tem-se vindo a questionar a legitimidade tanto das formas estabelecidas de democracia representativa e delegativa, como da produção de conhecimentos (Nunes, 2003).<sup>3</sup> Daqui decorre uma maior exigência de envolvimento dos cidadãos e daqueles que são afectados por esses problemas no debate e decisão sobre a forma de lhes dar resposta.

Entretanto, a esfera cultural e a política ganharam importância ao lado da economia, que era a preocupação hegemónica no passado. Exemplos das novas exigências da sociedade são a defesa do ambiente e da qualidade de vida e o acesso à educação (Gonçalves, 2001). Para lidar com os problemas de ambiente, os quais envolvem não só aspectos ambientais, mas também políticos, sociais, culturais e económicos, torna-se necessário que os especialistas e

---

<sup>3</sup> A democracia, que se chama aqui de estabelecida, é a do tipo representativa, onde os cidadãos delegam muitas vezes autoridade (não somente aos seus representantes eleitos, mas também aos administradores e técnicos, por exemplo) sobre decisões relevantes (Dahl, 1998).

o público se confrontem<sup>4</sup> (Nunes, 2003). As políticas de educação e a promoção da cultura científica são muito importantes, para que o conhecimento do público e dos especialistas interajam de forma a gerar novas configurações de conhecimento, aceites pelas duas partes.

Sobre os problemas ambientais, Beck escreveu em 1992 que não são problemas do nosso ambiente, mas problemas das pessoas: da sua história, da sua relação com o mundo e com a realidade que as cerca, das suas condições sociais, culturais e de vida (Beck, 1992). Os RSU são disso um bom exemplo, pois são um problema produzido por cada cidadão e agravado pela sociedade de consumo.

A C&T pareceu ter durante muito tempo a capacidade para resolver estes problemas, que surgiram, na maioria das vezes, de efeitos não desejados do próprio desenvolvimento científico e tecnológico (Gonçalves, 2000b; Irwin, 1995), como é o caso do aumento da produção dos RSU devido à multiplicação de embalagens descartáveis e de difícil reciclagem. Actualmente, os cidadãos não ficam tranquilos com as soluções oferecidas pela C&T, devido às más experiências anteriores (Funtowicz e Ravetz, 1997; Irwin, 1995), como no caso dos RSU, a criação de lixeiras para o tratamento dos resíduos e o consequente aparecimento de problemas que afectaram negativamente a qualidade de vida das populações, como a poluição de rios e a emanção de maus cheiros. Os pontos de vista dos leigos foram considerados irracionais ou irrelevantes e o debate público pouco importante, frente ao discurso científico e técnico sobre este tipo de soluções, o que levou a uma falta de confiança nas autoridades e um estigma relacionado com as tecnologias de tratamento dos RSU, que será abordado mais adiante.

As muitas controvérsias públicas, particularmente nos domínios do ambiente e da saúde pública, como nos casos do problema da Encefalopatia Espongiforme Bovina (BSE) e dos Organismos Geneticamente Modificados (OGM) e das grandes incertezas científicas nas avaliações de risco, demonstram o carácter parcial do conhecimento científico e têm

---

<sup>4</sup> Os problemas ambientais envolvem também aspectos de saúde pública. Para o caso dos RSU e resíduos industriais foi realizada uma comparação entre Brasil e Portugal por Matias e Fernandes (2004) abordando as ligações entre os problemas ambientais e a saúde pública. Também em outro artigo e comunicação em congresso foi abordado o caso da co-incineração de resíduos industriais numa localidade brasileira e realçada a questão dos problemas ambientais terem uma componente muito forte relacionada com a saúde (Fernandes, 2004c; Fernandes e Porto, 2005).

contribuído para pôr em causa a crença de que esta é a única fonte legítima de saber. Estas controvérsias demonstraram mais claramente que os peritos divergem entre si, as suas metodologias não são infalíveis e a sua opinião não é neutra, isto é, a relação entre a investigação científica e as dinâmicas económica e política é atravessada por considerações de ordem profissional, económica e política. Este aspecto não tem escapado ao público, que tem criticado de diferentes modos os processos de decisão democráticos actualmente utilizados (Gonçalves, 2000a; 2000b). No caso específico da BSE em Portugal, o Governo desconsiderou o alerta inicial da existência desta doença no gado português. Mesmo nos períodos subsequentes, quando a doença não poderia mais ser negligenciada e o potencial de risco humano era já internacionalmente conhecido, o Governo continuou a negligenciar os múltiplos alertas dos cientistas sobre os factores de risco e também em relação aos procedimentos obrigatórios que deveriam ser seguidos (Pereira, 2002).

O modelo científico hegemónico, no que diz respeito às práticas de análise dos problemas ambientais concretiza-se por visões parciais e descontextualizadas da parte dos especialistas, pela não integração das "ciências duras" com as ciências sociais, por uma maior valorização dos métodos de resolução dos problemas do que da definição dos próprios problemas, pela falta de participação e aprendizagem mútua entre os diferentes actores envolvidos. As contribuições para uma "nova ciência", que admita a complexidade e as incertezas dos problemas, que articule as visões de especialistas de diferentes áreas do saber e as diferentes concepções do problema<sup>5</sup> (Freitas e Porto, 2004), seriam uma tentativa de encontrar modos mais adequados e socialmente aceitáveis de definir os problemas e de construir as respostas a estes.

Por outro lado, há também a necessidade de uma reforma dos procedimentos democráticos para permitir uma informação mais clara, transparente e informada sobre os fundamentos técnico-científicos das decisões (Gonçalves, 2000b). O desenvolvimento de competências locais que possibilitem maior participação da sociedade, tanto na compreensão dos

---

<sup>5</sup> Dois conceitos adicionais que podem ser incorporados na definição do problema: a sustentabilidade e a justiça ambiental. Sustentabilidade significa a unificação de aspectos económicos, tecnológicos, sociais, culturais e políticos e é uma prática que se preocupa com o legado para os nossos descendentes, decorrente das decisões tomadas no presente. Por justiça ambiental entende-se o tratamento justo e envolvimento significativo de todas as pessoas independentemente da cor, classe, raça, nacionalidade e classe social, no desenvolvimento, implementação e fiscalização de leis, políticas e decisões ambientais (adaptado de USEPA, 2004 e Martínez-Alier, 1997).

problemas como nos processos decisórios sobre os mesmos e na definição de políticas, é também muito importante e encontra-se definida nos capítulos 23 a 40 da Agenda 21<sup>6</sup> (Freitas e Porto, 2004). O documento prevê estratégias sustentáveis<sup>7</sup> que exigem o envolvimento dos parceiros económicos e sociais de forma transversal, valorizando a participação pública dos cidadãos.

## **1.2. A importância da participação pública em processos decisórios**

O modelo de democracia representativa já vigora nos Estados-Nações do mundo ocidental há mais de dois séculos. Segundo Matias (2002) *apud* Bobbio (1986) ocorreram mudanças do modelo original principalmente através do alargamento gradual do direito de voto e na multiplicação dos órgãos representativos. Entretanto, podem ser apontados como sinais que evidenciam a crise deste modelo a fraca participação dos cidadãos nas eleições, correspondendo historicamente a um cada vez maior nível de abstenção e ainda a diminuição na confiança dos cidadãos nos representantes eleitos (Matias, 2002).

Este modelo tem como fundamento principal uma relação vertical "cidadão-estado" muito criticado por conta da pouca intensidade das relações de transparência e a fraca participação do público nas decisões que o afectam directamente, sendo, então, sugerido um novo tipo de relação horizontal: "cidadão-cidadão", que possibilite uma participação efectiva (Matias, 2002) e que contribua para a adopção de soluções técnicas robustas do ponto de vista técnico e social, abrangendo as diferentes perspectivas do problema.

Nos seus formatos mais interactivos e deliberativos a participação é, para além de um instrumento de legitimação política e democrática das decisões, também um meio para a melhor compreensão dos problemas e busca de soluções mais amplas e leva ainda a que se

---

<sup>6</sup> A Agenda 21 busca um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de protecção ambiental, justiça social e eficiência económica. Trata-se de um documento para o qual contribuíram governos e instituições da sociedade civil de diversos países num longo processo que culminou com a realização da conferência do Rio, em 1992.

<sup>7</sup> Estas questionam a redução do conceito de desenvolvimento à dimensão económica, ressaltando que existem outras dimensões necessárias para a sua sustentabilidade: a ecológica, a política e a social, as quais teriam ficado até então em segundo plano. Para a sua operacionalização, verifica-se a necessidade de fóruns de negociação, entre os diferentes actores sociais, para a concertação de alguns objectivos conflituais ou potencialmente conflituais.

fortaleçam os laços comunitários e de solidariedade (Freitas e Porto, 2004). Funtowicz e De Marchi (2000) sugerem alguns eixos que devem orientar as metodologias participativas com vista ao diagnóstico e à solução de problemas ambientais, sendo aqui de destacar dois:

- o conhecimento partilhado, que sublinha a necessidade da integração dos diferentes tipos de conhecimento (técnico-científico, local e contextualizado), que os diferentes actores podem trazer para o diálogo. Reforça que muitos dos conhecimentos relevantes, para a investigação e avaliação dos problemas ambientais podem ser construídos a partir da experiência quotidiana;

- a confiança, que se refere à percepção que os actores envolvidos possuem das instituições que têm relação com o problema e a necessidade de haver transparência e acesso às informações que eles consideram fundamentais.

A Convenção de *Aarhus* - convenção sobre o acesso à informação, participação do público e acesso à justiça no domínio do ambiente<sup>8</sup> - veio recentemente trazer um contributo para uma melhor compreensão dos problemas e para a busca de soluções mais amplas. O seu principal objectivo é a protecção do direito de cada cidadão e a garantia de que as gerações presentes e futuras possam viver num ambiente compatível com a preservação da saúde e promoção do bem-estar. Para atingir este objectivo, a convenção propõe uma intervenção em três pilares: o desenvolvimento do acesso do público às informações na posse das autoridades públicas, o favorecimento da participação do público na tomada de decisões com efeitos sobre o ambiente e o alargamento das condições de acesso à justiça (UNECE, 2005). Em 30 de Outubro de 2001, a convenção entrou em vigor e a legislação europeia teve de ser ajustada para cumprir estes pilares (UE, 2005).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Foi assinada pela Comunidade Europeia e por cada um dos seus estados-membros, em *Aarhus* (Dinamarca), em Junho de 1998. Portugal ratificou-a em 23 de Fevereiro de 2003.

<sup>9</sup> O acesso à informação foi regulamentado pela Directiva 2003/4/CE, de 28 de Janeiro, a participação do público na tomada de decisões foi regulamentado pela Directiva 2003/35/CE, de 23 de Maio, e o acesso à justiça no domínio do ambiente regulamentado pela co-decisão do Parlamento Europeu (PE) com a CE: UE/COD/2003/246 (PE/CUE, 2003; PE/CUE 2004).

A Convenção de *Aarhus* diz explicitamente no seu artigo 6º, número 4, que os processos de tomada de decisão devem ser organizados de forma que "*a participação do público*<sup>10</sup> se inicie quando todas as opções estiverem em aberto e possa haver uma participação efectiva do público" (UNECE, 2005, p. 5).<sup>11</sup> A participação deve ser efectiva desde o início do processo de tomada de decisão e o público deve ser informado dos seguintes elementos:

- o tema sobre o qual a decisão deve ser tomada e a exigência de um Estudo de Impacte Ambiental (EIA);
- a natureza da decisão a adoptar;
- as autoridades responsáveis;
- os detalhes sobre os procedimentos previstos no processo (UNECE, 2005).

Prevê-se ainda que a decisão final deve ter em conta o resultado desta participação e, além disso, os prazos dos procedimentos realizados devem ser razoáveis e permitir uma participação efectiva do público (UNECE, 2005). No site oficial da União Europeia (UE), relacionado com as suas actividades, afirma-se que cada Estado-Membro aderente à convenção deve: tomar as medidas legislativas, regulamentares ou outras necessárias para o seu cumprimento, permitir que os funcionários e as autoridades públicas colaborem com os cidadãos, favorecer a educação ecológica do público e sensibilizá-lo para as questões ambientais e reconhecer e apoiar as associações, grupos e organizações que têm como objectivo a protecção do ambiente (UE, 2005).

Em Portugal, data de Novembro de 2004 o 1º Relatório nacional sobre a Convenção de *Aarhus*, onde se afirma especificamente, a respeito do pilar da participação pública, que o número de cidadãos que participaram em processos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) aumentou mais de 5 vezes, e que o número de ONGA, o número de membros

---

<sup>10</sup> No artigo 2º, o público é definido como público interessado, o que "*designa o público afectado ou que possa ser afectado, ou que tenha interesse no processo de tomada de decisão; para os fins desta definição, as organizações não governamentais que promovam a protecção do ambiente e preencham quaisquer dos requisitos definidos na legislação nacional serão consideradas como interessadas*".

<sup>11</sup> No Anexo I da convenção são listadas exaustivamente todas as actividades (algumas centenas) sujeitas a este artigo e inclui-se um capítulo, o 5º sobre a gestão de resíduos, onde os aterros sanitários com mais de 50 toneladas/dia de capacidade estão incluídos, bem como a incineração (UNECE, 2005).

participantes da administração pública local e central também terão tido um considerável aumento entre 2000 e 2002 (IA, 2004).

Mas os conflitos que emergem especificamente nos processos decisórios de localização de infra-estruturas que envolvem risco não têm sido resolvidos de maneira adequada pelas formas tradicionais de participação, baseadas em audiências públicas, consultas e comissões de acompanhamento e tomadas de decisão do tipo *WinLose*, em que 50% dos votos mais um determina o resultado, criando-se uma polarização entre os “vencedores” e “vencidos” (Vasconcelos e Martinho, 1998). Segundo Lima (2000), as audiências públicas têm, na maioria dos casos, a função de transmissão da informação. Muitos técnicos assumem a posição de que lhes compete a missão de encontrar as melhores soluções de um problema para a sociedade. Segundo eles, as populações seriam cientificamente iletradas e emocionalmente vulneráveis não havendo, portanto, o interesse nem a conveniência em as ouvir.

O fenómeno chamado de síndrome *Not In My Back Yard*<sup>12</sup> (NIMBY) é a forma de expressão de existência de um conflito pelas populações que se opõem a uma determinada localização para a implementação de infra-estruturas intrusivas, de grande impacto ambiental, próximas às suas residências (Marques *et al.*, 2004) e é explicado por alguns factores associados em cadeia:

- o "quintal" de cada um seria idealizado como um local tranquilo, pacífico e seguro, onde há privacidade;
- as pessoas, de forma geral, teriam medo da poluição no seu "quintal";
- o mundo, hoje em dia, seria um local poluído e vulnerável (Davy, 1999).

Lima (2000) define este fenómeno como uma forma dos especialistas e decisores políticos desqualificarem a posição dos públicos não especialistas ou "leigos", classificando-a como desinformada, emocional, egoísta, manipulada por interesses terceiros ou, em alguns casos, como tendo origem na fobia aos riscos e na paranóia. Segundo Nave (2004), este tipo de

---

<sup>12</sup> Em português, usa-se mais frequentemente a expressão na língua inglesa, mas também se encontra referida na literatura a expressão "não no meu quintal".



atitudes, frequentemente atribuídas à resposta pública aos problemas ambientais de âmbito local, são uma forma de expressão da ansiedade, insegurança e desconfiança em relação aos sistemas institucionalizados de regulação social.

Apesar de ter suscitado polémica o estudo deste fenómeno enquanto um mecanismo de perda da confiança nas instituições políticas e científicas e abalo de sua legitimidade, o debate sobre o NIMBY tem contribuído positivamente para que as questões da participação pública e do exercício da cidadania nos processos de decisão na área do ambiente sejam repensados (Nave, 2004). Novas metodologias foram criadas e têm sido aplicadas em alguns países para tentar ultrapassar as dificuldades deste tipo de processo decisório.

Já têm sido testadas há alguns anos, tanto nos Estados Unidos da América (EUA) como na Europa (nesta mais recentemente), técnicas de construção de consensos e resolução de conflitos, chamadas *WinWin* ou *Third Party*<sup>13</sup>, que têm mostrado resultados mais satisfatórios do que as formas tradicionais do tipo *Winlose* mencionadas anteriormente (Vasconcelos e Martinho, 1998).

Estas metodologias podem ser agrupadas em duas grandes categorias<sup>14</sup> (Vasconcelos e Martinho, 1998):

- uma metodologia do tipo adversarial, em que a resolução de conflitos envolve um negociador ou mediador;
- outra, a montante, orientada para a construção de consensos. Aqui dominam formas colaborativas de resolução de problemas e gestão de conflitos, que incluem a colaboração de um facilitador.

Nunes (2003) agrupou em cinco grandes categorias as experiências de participação em C&T, entre 1980 e 1990<sup>15</sup>, algumas pressupondo dinâmicas deliberativas, procurando o envolvimento do público nas decisões. De forma resumida, estas experiências incluem:

---

<sup>13</sup> O processo é interativo - sendo as regras estabelecidas pelos participantes ao longo do mesmo, podendo ser sempre modificadas pela vontade dos intervenientes. A participação aplica-se incluindo todos os interessados e desde as fases iniciais do processo de decisão (Vasconcelos e Martinho, 1998).

<sup>14</sup> Deve-se levar em conta que no terreno estas diferentes formas se vão encontrar normalmente articuladas.

- exercícios de consulta aos cidadãos e prospectiva de antevisão tecnológica (por exemplo, os *focus groups* para a definição de políticas públicas);
- a avaliação participativa de tecnologias (por exemplo, os júris de cidadãos para consultas das autoridades aos cidadãos);
- o desenvolvimento participativo de tecnologias (por exemplo, a avaliação construtiva de tecnologias);
- a investigação participativa (por exemplo, as *science shops*, onde os cidadãos podem colaborar com os cientistas e peritos na procura de respostas para os problemas específicos);
- a acção colectiva e o activismo técnico-científico (como o activismo ambiental).<sup>16</sup>

O processo de AIA, as leis de acesso aos documentos administrativos, os inquéritos e as audiências públicas têm facilitado a participação do público nas decisões. Por outro lado, a contribuição das populações para processos de AIA tem ocorrido em momentos demasiado tardios (Lima, 2000; Petts, 2000) e as audiências públicas não têm sido adequadas nem à incorporação dos interesses e valores dos diferentes actores nem à integração dos diferentes tipos de conhecimentos na construção de um conhecimento voltado para uma decisão informada e que inclua a co-responsabilização de todos os intervenientes. A ideia não seria a de criar mais estruturas governamentais ou instituições, mas actuar em rede, criando e organizando fóruns de debates de ideias que permitam a interacção entre todos os actores (Vasconcelos e Baptista, 2002).

Em Portugal, o exercício democrático da autoridade é apoiado na legitimidade política das decisões, com um diálogo aberto, mas restrito aos grupos de interesse, e não existe o aprofundamento das bases da fundamentação científico-técnica das decisões (Gonçalves,

---

<sup>15</sup> Os diferentes tipos de experiências têm diferentes origens, como os movimentos sociais ou cívicos, organismos do Estado, governos, parlamentos, autoridades regionais, universidades ou instituições de investigação de vários países e, têm sido objecto de estudos pormenorizados por diversos autores (Nunes, 2003).

<sup>16</sup> Muitas vezes esta é a forma utilizada por não haver espaços institucionalizados para que outras formas de participação sejam levadas a cabo.

2000c). As formas tradicionais de participação referidas anteriormente são as mais utilizadas em Portugal no domínio do ambiente e foram diagnosticadas como ineficazes pelo público envolvido, num estudo desenvolvido por Vasconcelos e Baptista (2004) sobre a participação pública na gestão de recursos hídricos (bacias hidrográficas).

Segundo Nave (2004), a relevância crescente de formas diversificadas de mobilização e a acção colectiva de base local, com o objectivo de resistência às intervenções externas, seja do estado central ou do poder local, "*que supostamente ou de facto traduzem ameaças aos equilíbrios ecológicos instalados ou aos recursos ambientais do quadro de vida local*" (Nave, 2004, p. 240), tem sido identificada nas recentes discussões sobre a participação pública em processos decisórios na área do ambiente.

Alguns dos obstáculos gerais à participação e à cidadania activa, destacados por Nunes (2003) incluem: a relação autoritária do Estado com os cidadãos e a ausência de forma institucionalizadas de participação dos cidadãos e de deliberação sobre as políticas públicas. Há alguns casos que foram objecto de investigações aprofundadas e que podem ser considerados exemplares da dinâmica portuguesa de contestação da decisão pública em domínio ambiental, os quais levaram ao envolvimento de todas as partes interessadas, confrontação de seus interesses e valores de forma activa e inovadora.<sup>17</sup>

A diferença entre as preocupações do público leigo e dos peritos em relação ao risco pode ser ilustrada por dois conceitos: percepção de risco e avaliação de risco. O primeiro define como o público leigo pensa sobre o risco e se associa às suas consequências. Já o segundo consiste em instrumentos e modelos usados pelos especialistas para determinar o nível de risco, a probabilidade de ocorrência de um evento, baseando-se, sobretudo, nas suas causas. Essa diferença faz com que o risco seja definido de maneira diferente pelos diferentes actores (Lima, 2000; Yearley *et al.*, 2000). Já existem novas técnicas de avaliação de risco que levam em conta também as consequências (Lima, 2000) e, desta forma, englobam os pontos de vista das várias partes envolvidas.

---

<sup>17</sup> Ver as controvérsias estudadas por Gonçalves (2001) sobre a instalação da barragem em Foz Côa, por Nunes e Matias (2003) sobre a co-incineração de resíduos industriais em Souselas, e por Vasconcelos (1996) sobre a instalação da ponte Vasco da Gama, em Lisboa.

A confiança nas instituições é uma questão essencial quando os "leigos" e peritos se confrontam e o conhecimento especializado não responde às preocupações do público. Quando a opinião dos peritos diverge do conhecimento local, o público pode desconfiar dos cientistas, o conhecimento científico e o envolvimento local polarizam-se (Yearley *et al.*, 2000) e o público leigo é frequentemente retratado como irracional e ignorante (Irwin, 1995).

Segundo Gonçalves (2001) a legitimidade do processo de decisão inclui o acordo sobre o processo pelos potenciais parceiros na discussão. Torna-se necessário reconhecer e levar em linha de conta os conhecimentos provenientes dos diferentes actores, sejam eles cientistas ou outros. Irwin (1995) acrescenta que o acordo a que se pode chegar na discussão de um problema, com vista à tomada de uma decisão, não será unitário, mas sim plural e heterogéneo. O importante é que haja um debate transparente, em que todo o público interessado tenha a possibilidade de participar e apresentar o seu ponto de vista, que tenha acesso às informações do processo e que todo o debate seja levado em conta na decisão final.

As tensões existentes entre a perícia científica e o público têm sido identificadas, nos últimos vinte anos, nas controvérsias ao nível local sobre a localização das instalações para o tratamento e eliminação de resíduos. A análise científica dos riscos destas infra-estruturas é apenas uma das fontes de tensão. As preocupações do público vão muito para além disso, e incluem a fiabilidade das instituições de gestão dos riscos, a equidade na aceitação dos mesmos e as ameaças aos seus bens patrimoniais e pessoais e à sua identidade (Petts, 2000).

A oportunidade dada ao público nos processos para apresentar a sua opinião é muitas vezes tardia, e daí que as respostas técnicas e democráticas se configurem de forma separada e muitas vezes conflitual. Os especialistas manifestam constantemente frustração porque consideram que o público não dá ouvidos à ciência e que tem suas próprias prioridades egoístas e irracionais (Petts, 2000). Os custos e benefícios das diferentes opções disponíveis são um tema sobre o qual o público tem limitada oportunidade de intervir quando não é simplesmente excluído do debate.

Segundo Gonçalves (2000a) a questão da participação é indissociável da cidadania, na qual a cultura e a literacia científica dos cidadãos ocupam um lugar de crescente importância. A melhor compreensão da C&T pelos cidadãos poderia contribuir para a maior capacitação na tomada de posições mais críticas sobre as decisões públicas com base científica, em lugar de os colocar numa posição passiva de receptores das mensagens transmitidas pelos cientistas. Em Portugal, há iniciativas tanto do Governo quanto das universidades na área da divulgação da ciência, mas isso não tem levado a uma maior participação dos cidadãos em decisões sobre matérias científicas ou tecnológicas.

A avaliação dos resultados dos processos participativos é uma importante ferramenta na tentativa de que cada vez mais a participação pública se desenvolva de forma que os processos decisórios tenham resultados mais adequados para resolver ou minimizar o seu problema de origem. A seguir apresentam-se duas metodologias encontradas na literatura.

A socióloga norte-americana Sherry Arnstein elaborou em 1969 uma escala decrescente de oito tipos de participação cidadã em âmbito público - uma tipologia que ela chamou de "escada de participação cidadã". O melhor tipo e o ideal de participação, localizado no topo da escada, seriam o do controle pelo cidadão; a seguir, seria a delegação do poder; o sexto, a parceria; o quinto, a concertação; o quarto, a consulta; o terceiro, a informação; o segundo, a terapia; e o primeiro degrau, o que seria o pior tipo de participação, ocorreria através da manipulação. De acordo com esta escada, seria possível avaliar uma participação com maior maturidade ou consolidação em que estaria presente uma maior delegação de poder aos cidadãos. No Quadro 1, sistematizou-se esta escala e as suas principais características.

**Quadro 1. Escada de participação cidadã: tipos de participação cidadã, grau e principais características.**

<b>Tipos de participação cidadã</b>	<b>Grau</b>	<b>Principais características</b>
Controle pelo cidadão	8	A gestão do processo compete com exclusividade aos cidadãos, que detêm o poder de decisão, gestão, acompanhamento, fiscalização e avaliação dos resultados conseguidos.
Delegação do poder	7	A negociação entre o estado e os cidadãos pode levar à delegação de poderes a entidades onde exista uma clara maioria dos cidadãos, que passam então a liderar o processo.
Parceria	6	Existe co-responsabilização em todas as diferentes fases do processo: formulação de políticas, planeamento, decisão e implantação. A eficácia depende da extensão da organização das associações de cidadãos.
Concertação	5	O cidadão começa a ter alguma influência através da sua participação em órgãos colegiados temáticos. O grau de sucesso dependerá principalmente da qualidade da base técnica das suas reivindicações e da organização da comunidade para pressionar as autoridades. Mas a decisão final compete exclusivamente ao Estado.
Consulta	4	Trata-se do Estado tomar as iniciativas, por exemplo, convocando sessões de esclarecimento e audições públicas e promovendo inquéritos para ouvir opiniões, podendo introduzir ou não alterações na sua proposta original.
Informação	3	É o primeiro degrau de uma participação pública legítima. Os cidadãos são informados dos seus direitos, responsabilidades e opções. Muitas vezes, contudo, essa informação é unidireccional, do Estado para o cidadão, e também tardia. Neste degrau, ainda não existe nenhum poder de decisão do cidadão.
Terapia	2	São construídos grupos locais de cidadãos com o objectivo de viabilizar actividades de planeamento para que reacções como o medo em relação a algumas infra-estruturas seja controlado. No entanto, as causas destas reacções não são sequer abordadas.
Manipulação	1	Alguns membros da população integram comités consultivos, com a mera função de difundir a informação oficial transmitida pelos relações públicas e sem nenhum poder decisório. As autoridades responsáveis definem a agenda, promovem palestras sobre o assunto e apresentam as propostas finais.

Fonte: Tradução livre e adaptação de Arnstein (1969).

Vasconcelos e Baptista (2002) desenvolveram uma metodologia para avaliar os processos participativos a nível local. Esta metodologia resultou na definição de três possíveis níveis

de interacção dos *workshops* participativos com objectivo de avaliar os resultados que este processo possa ter gerado.<sup>18</sup>

Segundo as autoras, a participação dos cidadãos nestes *workshops* traz benefícios aos seus participantes, nomeadamente:

- *"dá-lhes um sentido de pertença e identidade que é importante para o futuro;*
- *cria um espaço para o debate das ideias;*
- *gera o estabelecimento de novas relações pessoais que contribuem para o conhecimento de maneira que se encontre mais facilmente e de forma directa caminhos para a solução de alguns dos problemas"* (Vasconcelos e Baptista, 2002, p. 9).

No Quadro 2, são sistematizados níveis de interacção em processos participativos definidos pelas autoras e as suas principais características.

---

<sup>18</sup> Isso pode ser feito através de entrevistas aos participantes, de forma que se entenda como, porquê e onde ocorreram mudanças como consequência da sua participação activa nestes processos.

## Quadro 2. Níveis de interacção em processos participativos.

Nível	Principais características
Mínimo	Os <i>outputs</i> são meramente de ordem individual, implicando poucas mudanças no processo. Entretanto, desenvolve-se a motivação para a participação.
Médio	Existem nos <i>outputs</i> algumas mudanças no ponto de vista dos participantes, pelo esforço conjunto de reflexão, que influenciam a condução da questão. Há a integração de diversos tipos de conhecimento, com contributos para a ampliação dos capitais intelectual e social. <sup>19</sup>
Alto	Há grandes mudanças nos resultantes, devido a um maior aprofundamento da discussão dos assuntos. Existe tanto uma mudança de ordem individual como uma mudança no processo institucional. Pode-se atingir uma solução colaborativa, traduzindo-se em mudanças de comportamentos e atitudes. São gerados contributos para a ampliação dos capitais social, intelectual, institucional e político. <sup>20</sup>

Fonte: Adaptado de Vasconcelos e Baptista (2002).

### 1.3. O problema da localização de aterros

Nos últimos anos, os debates sobre as propostas de uso de locais para instalações de alto risco causaram algum impacto, tanto nas populações das áreas afectadas como entre os decisores. Foi reconhecido, tanto pelas empresas como pelas instituições públicas, que a opinião e as preocupações das populações devem ser consideradas com o intuito de mediar ou reduzir os conflitos criados. A segurança e a saúde foram identificadas como as principais preocupações das populações e, além disso, o facto da questão do local ser vital para a identidade das pessoas foi considerado um ponto chave a ser levado em conta futuramente (Wester-Herber, 2004).

As tecnologias de tratamento de resíduos são estigmatizadas, isto é, têm sempre associadas aspectos negativos e uma imagem de que devem ser evitadas. Os factores de oposição das

---

<sup>19</sup> O capital social relaciona-se com os níveis de confiança, as normas de comportamento e as redes de comunicação, que são as bases para que exista um ambiente adequado onde uma discussão séria pode ser possível. O capital intelectual relaciona-se com a informação aceite e partilhada, a qual permite uma estrutura de discussões entre os participantes na procura de um acordo (Innes *et al.*, 1994).

<sup>20</sup> O capital político cria a possibilidade de transformar as alianças e os acordos realizados em acção relevante (Innes *et al.*, 1994). Alguns actores definem também o capital institucional como aquele que introduz novas regras e papéis institucionais (Vasconcelos e Baptista, 2002 *apud* Healey, 1997) para a adaptação às novas realidades.



populações não se restringem à saúde e segurança e incluem processos psicológicos, que são difíceis de identificar, pela dificuldade de cada indivíduo em se expressar e também de quantificar as questões que pretende colocar. Para ultrapassar as limitações da comunicação dos riscos tem que se fazer muitas reuniões públicas, formar painéis de cidadãos e tentar tornar o processo de decisão mais transparente e democrático. Os seguros são uma possível forma de conseguir que o valor das propriedades na zona do aterro não seja reduzido e o conflito de natureza económica possa ser solucionado, mas a perda de património é mais difícil de ser resolvida com este tipo de contrapartidas (Wester-Herber, 2004).

Segundo Davy (1999) a eficiência ambiental é o conceito normalmente utilizado nos processos de localização de infra-estruturas de resíduos, o qual considera a protecção ambiental e de uso do solo como um problema técnico e de planeamento e não avalia como os factores sociais influenciam a resolução dos problemas. É aplicada de forma que os problemas ambientais, neste caso de tratamento e/ou destino final de resíduos, seja resolvida através da ciência, tecnologia, gestão e planeamento, sendo a pesquisa científica a forma de se identificar a natureza e extensão dos riscos ambientais e de minimizá-los e também de escolher a melhor tecnologia disponível. Tem como objectivos, por um lado, diminuir ao máximo o perigo para o ambiente e, por outro lado, melhorar ao máximo a preservação ambiental. A maioria das instituições norte-americanas responsáveis legalmente por conduzir este tipo de processo decisório foram organizadas tendo como alicerce este conceito. Actuam, portanto, normalmente de forma inadequada, nas situações de conflito.

O mesmo autor apresenta um novo conceito alternativo à eficiência ambiental, o conceito de desenvolvimento sustentável, que foi definido no *Relatório Brundtland* (1987). Apesar de ser considerado vago para aplicação nas políticas ambientais, representa uma fonte originária de todos os tipos de abordagens que levam em conta não só os aspectos técnicos, mas também os sociais.

Na Conferência do Rio, este conceito foi reafirmado através da Declaração do Rio, onde se definiu o objectivo ambiental como sendo o do desenvolvimento sustentável e não mais o da protecção e melhora do ambiente, como o era em Estocolmo (1972).

Na conferência de 1972, os engenheiros, cientistas, planeadores e gestores eram os principais assinantes da declaração então produzida nesta conferência, enquanto em 1992

passaram a ser os cidadãos, as comunidades locais e as indígenas. Os problemas locais passam a ter também grande importância ao lado dos globais, e a participação nos processos decisórios, para os tornar mais credíveis, tornou-se um aspecto importante.

Estas preocupações estão presentes no desenho de iniciativas como as que são mencionadas a seguir.

Um *workshop* nacional foi desenvolvido nos EUA, que se chamava *Credo*<sup>21</sup>, com o objectivo de desenvolver um guião para lidar com as diferenças entre os actores neste tipo de conflito sobre localização e ser possível chegar-se a um consenso com confiança. No Quadro 3, apresentam-se as recomendações produzidas por este evento.

### **Quadro 3- Recomendações para um processo de localização bem sucedido**

1. Instituir um processo de participação amplo.
2. Buscar o consenso.
3. Desenvolver a confiança.
4. Apresentar todos os aspectos negativos da infra-estrutura.
5. Garantir a justiça geográfica.
6. Indicar metas realistas.
7. Escolher a solução que melhor resolve o problema.

Fonte: Tradução livre e adaptação de Davy (1999).

Neste evento, chegou-se à conclusão de que estas disputas não devem ser qualificadas com base em conceitos como "certo" e "errado", e que o importante a ser levado em conta na solução não é quem produz os pareceres técnicos e as moções legais em maior número, mas sim a vontade de se atingir uma solução mutuamente credível.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Foi organizado por Lawrence Susskind em 1989 e 1990 e patrocinado pelo *Center of Risk Management and Decision Process* da Universidade de Pensilvânia, *Harvard Public Disputes Program*, da Escola de Direito de *Harvard* e *Hazardous Substances Program*, do Instituto de Tecnologia de *Massachusetts*.

<sup>22</sup> Cabe dizer que estas conclusões têm um grau de ambiguidade muito grande e, portanto, não se revestem de uma eficácia imediata que institua, de forma pragmática e operacional, um processo participativo abrangente.

Baxter *et al.* (1999), através do exemplo da localização de um aterro em *Caledon* (Província de Ontário, Canadá), avaliaram a presença de três princípios no processo decisório: a confiança, a equidade e a participação da população. Há uma abundante literatura sobre o que não fazer no processo, mas só recentemente os erros nos processos de localização foram traduzidos em medidas direccionadas para o sucesso do processo. Os aspectos mais focados eram os critérios técnicos de selecção dos locais, e só mais tarde se passou a falar em aspectos como a participação pública e a confiança. Os fracassos do processo custam muito dinheiro e tempo e podem ser irreversíveis, resultando na não instalação da infra-estrutura. A confiança pode estar relacionada com os proponentes do projecto ou com as tecnologias que eles defendem. A equidade inclui questões ligadas à justiça e equidade ambiental e aspectos mais específicos relacionados com os princípios de:

- equidade social: distribuição da responsabilidade na gestão dos resíduos;
- equidade espacial: distribuição espacial das infra-estruturas;
- equidade processual: justiça no processo de localização.<sup>23</sup>

Em seguida, e especificamente no caso da localização de aterros, a partir de alguns artigos científicos sobre esta matéria, pretende-se dar uma visão geral das diferentes experiências relatadas e propostas de minimização dos conflitos. Foi possível localizar casos nos seguintes países: Canadá, Japão, Inglaterra, Polónia e Kuwait.

No Japão, os seus governantes, em todos os níveis, não estão sensibilizados para a participação pública e manifestam desconforto com o papel activo que ela pode ter na localização de infra-estruturas de risco, como os aterros, daí resultando processos decisórios de localização que não envolvem as populações. Isso ocasiona uma reacção negativa do público. A situação vê-se agravada por conta de preocupações, por exemplo, sobre o efeito das dioxinas na vida humana, matéria sobre a qual há pouca informação técnica disponível.

---

<sup>23</sup> A justiça e a equidade ambiental estão intimamente ligadas, referindo-se ambas à distribuição social e espacial dos riscos. A justiça ambiental é mais ampla e reivindica também esta distribuição para o caso dos riscos já existentes. A participação pública, nestes casos, costuma ser direccionada a manter o público informado sobre o processo de localização, mas não envolvê-lo realmente no processo de decisão (Baxter *et al.*, 1999).

Estes factores fazem com que os níveis de ansiedade e conflitos nestes processos aumentem (Ishizaka e Tanaka, 2003).

Neste estudo, foram feitas sondagens à população e realizadas entrevistas com as autoridades de um local escolhido para instalação de um aterro e chegou às seguintes conclusões:

- tanto os residentes quanto as autoridades locais percebiam haver desconfiança entre os residentes, devido principalmente ao facto de nem toda a informação ter sido revelada pelas autoridades (este foi considerado o aspecto mais importante de todos);
- os residentes do local escolhido para a instalação pensavam que a informação deveria ser fornecida de forma clara e acessível numa fase inicial do planeamento da infra-estrutura;
- a educação e a consciência sobre os RSU deveriam ser mais desenvolvidas;
- as visitas a outras infra-estruturas já em funcionamento e a opinião dos peritos deveriam ser elementos para uma decisão imparcial;
- deveria haver um canal de comunicação permanente e sistemático entre os decisores e a população para a selecção do local;
- esta selecção deveria ser baseada em métodos científicos e realizada de forma transparente;
- uma terceira parte deveria estar presente para facilitar as sessões públicas.

Os autores obtiveram do seu trabalho de campo um elenco de factores essenciais que compõem o que chamaram de ansiedades<sup>24</sup> da população local em relação ao tratamento e deposição dos RSU, que se apresenta no Quadro 4 a seguir:

---

<sup>24</sup> Este conceito de ansiedade é utilizado muitas vezes como uma forma de deslegitimar as preocupações das populações e colocar a opinião dos peritos em primeiro plano.

#### **Quadro 4. Ansiedades da população local quanto a uma localização do aterro e deposição dos RSU.**

Efeitos na vida e na saúde de cada indivíduo:

- Poluição ambiental (dioxinas, metais pesados e outras substâncias tóxicas).
- Barulho e odores desagradáveis.
- Queda do valor de propriedades e bens.
- Retenção de tráfego causado pelo transporte de veículos de lixo.
- Impacto no Ecossistema.
- Deterioração da paisagem.
- Aversão ao "lixo".

Fonte: Tradução livre de Ishizaka e Tanaka (2003).

A *Japan Society of Waste Management Experts* desenvolveu um manual para promover o consenso entre as partes na seleção de localização de aterros, baseado nas metodologias de comunicação de risco. Esta ferramenta é utilizada para fornecer informações sobre os riscos e métodos para minimizá-los e promover a troca de informações e opiniões, envolvendo as populações na decisão. Contém diversas recomendações, como a de que deve ser usada o mais cedo possível no processo decisório, de que a transparência no planeamento é uma forma de diminuir as suspeitas das populações sobre o processo decisório. E sugere, ainda, que a identificação do problema deve ser feita através de um estudo de diversos aspectos, como, por exemplo, as consequências ambientais, as questões sociais, os impactes dos transportes pesados, sendo depois escolhida uma metodologia de comunicação dos resultados do estudo, de acordo com os participantes - seminários, painéis, sessões de esclarecimento e outro tipo de acções (Ishizaka e Tanaka, 2003).

O Canadá é um caso muito significativo, porque no passado se desenvolveu, até se tornar uma das nações mais ricas do mundo, através de um processo de industrialização acelerado, conduzido por políticos, engenheiros e economistas, preocupados com o aumento de bem-estar através do consumo de produtos, sem medir as consequências sobre

o ambiente, nem estimular nenhuma reflexão ou mobilização popular. Uma face bem visível deste processo é a mineração, que este país liderou como um dos principais produtores mundiais por várias décadas, sendo os seus resultados patentes nas crateras, nas gigantescas barragens com águas ácidas e nos imensos rastros de destruição em seu redor.

Nesse país, há uma grande produção científica recente sobre o assunto. Serão comentados, a seguir, três artigos. De forma geral, algumas características inadequadas da gestão dos RSU que levaram à multiplicação e agravamento dos problemas foram diagnosticadas, sendo as três principais o facto da produção de lixo ser cada vez maior, do método de gestão ser apoiado nos aterros sanitários e da demora em dar início à reciclagem (Mc Kay, 2000).

Nos anos 40 e 50, os aterros apresentavam a grande vantagem de poderem beneficiar da disponibilidade de terrenos baratos nos subúrbios e arredores das cidades. Depois da Segunda Guerra, com o aumento do consumo e redução da incineração, por conta da precaução quanto aos problemas de saúde causados pelas emissões, a capacidade dos aterros foi sobrecarregada. Só nos anos 90, com a implantação dos programas de compostagem e reciclagem, diminuiu a pressão sobre os aterros (Mc Kay, 2000).

Algumas populações do Canadá e dos EUA organizaram-se em oposição à localização de aterros, o que causou o abandono de alguns processos. O fundamental na resistência da população tem a ver com a ética: a análise do que as pessoas valorizam, sua opinião sobre o que é bom ou mau e certo ou errado. E o público e os proponentes do projecto têm muitas vezes concepções éticas que entram em conflito. A síndrome NIMBY é muitas vezes apontada pelos decisores e promotores dos projectos para explicar os conflitos. Associa-se à alegada tendência dos cidadãos agirem de forma emocional, desinformada e não científica, serem motivados por interesses egoístas e, com isso, obstruírem políticas de interesse público (Mc Kay, 2000).

Foi realizado um estudo, por Okeke e Armour (2000), sobre as atitudes das pessoas que vivem na proximidade dos aterros sanitários no Canadá, para entender melhor como a percepção das pessoas muda, desde o período antes da construção até a operação dos aterros. Neste país, são gastos importantes montantes em recursos financeiros e humanos durante o processo de selecção do local e na minimização dos potenciais impactes e, depois destas

fases, um certificado de aprovação é passado contendo toda a informação sobre o processo e a aprovação da infra-estrutura. Depois, supõe-se que as preocupações do público com a infra-estrutura receberam resposta adequada. Há pouca ou nenhuma atenção em determinar a adaptação das populações ao viver lado a lado com estas instalações não desejadas, a percepção que têm de outros potenciais impactes e a forma como a infra-estrutura é gerida (Okeke e Armour, 2000).

Estes autores mostram também que as atitudes dos residentes em relação à infra-estrutura têm principalmente a ver com a forma de operação, e não tanto com a oposição à sua instalação. Há quem atribua a oposição a este tipo de projecto a medos exagerados. Outros justificam estas reacções pelas pesquisas científicas e publicações dos media que alertam para os seus efeitos negativos.

Um estudo de um caso de localização de um aterro em *Meadows Land Region*, no Estado de Ontário, mostrou que os proponentes do projecto pensavam que poderiam tomar decisões em nome da população e que a interpretação que faziam dos seus valores, necessidades e preocupações seria aceite sem contestações. Neste caso, demorou mais de três anos para que o público tivesse a oportunidade de dar a sua opinião, numa visão estrita de considerar a participação pública como a mera oportunidade do público de desabafar, negando as valiosas e essenciais contribuições que o público poderia dar (Mc Kay, 2000).

Encontra-se também bem documentado na literatura académica o processo de localização de um aterro sanitário em *Guelph* (Estado de Ontário, Canadá), que foi conduzido através da formação de grupos de trabalho: um grupo de procura de localizações, constituído por membros da comunidade, com formação em áreas como a biologia, engenharia e geologia, e membros de sectores técnicos da câmara; e um subcomité consultor da comunidade, formado por diversas associações locais e por membros da comunidade (Ali, 1999).

Depois que foram escolhidos pelo primeiro grupo cinco locais para a possível localização do aterro, foram formados grupos de membros do público interessado relacionados com cada local (só se formaram de facto dois grupos, pois um deles representava uma localidade que era atingida com a opção de selecção de quatro dos cinco locais). Foram feitos seminários sobre as diferentes tecnologias para tratamento dos RSU, as formas de localizar um aterro, o desenvolvimento e selecção de critérios para localização, a selecção de métodos para

comparar locais potenciais. Foram seleccionados quarenta e oito critérios, agrupados em seis categorias. Depois de priorizados pelo público, os considerados mais importantes foram a protecção do ambiente e da saúde (Ali, 1999).

O local escolhido na área industrial foi rejeitado pela câmara por questões económicas, relacionadas com as boas relações que se deveria manter com as indústrias locais, que investiram muito no local nos quarenta anos anteriores. Já os membros da população argumentavam que, por estar localizado numa zona industrial, este local já poderia estar ou vir a ser contaminado e a localização do aterro ali preveniria uma futura construção de habitações populares na área (Ali, 1999).

Mesmo não se tendo chegado a um acordo sobre uma localização possível para um aterro nesta localidade, pode-se afirmar que foi uma experiência inédita e positiva de participação activa da população e ainda da quebra do paradigma da hegemonia do conhecimento da C&T, através da melhoria das leis, as quais passaram a permitir o maior acesso das populações ao processo de decisão de localização (Ali, 1999). Ficou também claro neste estudo<sup>25</sup> que a ciência não conseguiu oferecer todas as garantias de segurança em relação aos riscos ambientais e que de certa forma ela passou por um processo de desmistificação. Segundo Beck (1992), a tecnologia, para ser ética, só pode afirmar que por vezes há necessidade de uma auto-limitação do desenvolvimento. Os novos riscos introduzem desafios completamente novos, que a sociedade clama por conhecer e enfrentar, através da participação popular, implicando também a reformulação da ciência sobre as formas de lidar com os efeitos e consequências da sua actividade no mundo (Ali, 1999).

Baxter *et al.* (1999) avaliaram o processo de localização de um aterro na localidade de *Peel*, uma comunidade rural, com boa qualidade do ar e espaços abertos, localizada em *Caledon* (Estado de Ontário, Canadá). O processo durou cerca de cinco anos e o aterro não foi construído. Foram feitas entrevistas com muitos residentes para entender a construção social do risco e do processo de localização. A incerteza científica foi apresentada como um aspecto importante e levou a uma menor confiança nos peritos. O conflito entre leigos e peritos sobre a definição de equidade do processo é um outro aspecto importante. Um

---

<sup>25</sup> Que o autor também aproveita para fazer um minucioso levantamento do estado da arte no Canadá, indicando inúmeras referências bibliográficas de artigos publicados anteriormente.



aspecto chave, que contribuiu muito para o conflito neste caso, foi o facto do processo ser pressionado pela legislação e por fazer falta maior flexibilidade para ultrapassar a inércia que o motivou (Baxter *et al.*, 1999).

Quando no passado, no Canadá, se falava em impactes ambientais isolados da instalação de aterros, como, por exemplo, os impactes do odor desagradável, da paisagem degradada e ainda das propriedades que se desvalorizam, hoje discute-se principalmente os riscos ambientais e de saúde, como os que estão associados à contaminação das águas para consumo, com concentrações muito pequenas de algumas substâncias prejudiciais para a saúde humana.

Petts (2000) descreveu um caso em que a falha num processo de decisão de localização, em *Hampshire*, no sul da Inglaterra, e o reconhecimento da necessidade de existência de um consenso público, em *Essex*, levaram à criação de novos processos decisórios, os quais permitem um maior envolvimento do público nas decisões acerca da necessidade de empreendimentos para a gestão de resíduos. Na Inglaterra, a iniciativa privada trata predominantemente de todas as etapas de construção e funcionamento destas instalações, o que torna os aspectos económicos preponderantes. A localização é de competência das autoridades locais, que preparam planos locais para a gestão de resíduos.

Foram realizadas diversas actividades incluindo fóruns consultivos em cada comunidade para discussão de um documento estratégico para a gestão dos RSU, mediados por consultores especializados, um fórum consultivo com todas as comunidades para continuação da discussão e visitas a diferentes tipos de infra-estruturas de tratamento dos RSU.<sup>26</sup> Este processo durou cerca de três anos e, no fim, foi adoptada uma estratégia detalhada com consenso da maioria dos participantes e registo das discordâncias da minoria. A questão da localização foi apenas um dos vários temas abordados (Petts, 2000).

A credibilidade da informação foi uma temática considerada muito importante pela população sob vários aspectos, e, por isso, foram procuradas provas independentes e especializadas sempre que alguma incerteza, divergência de informação ou falta de

---

<sup>26</sup> Acompanhados sempre de avaliações do processo através de inquéritos, *focus groups* e de uma campanha de informação ao público.

experiência local era identificada.<sup>27</sup> As preocupações com a monitorização das instalações relacionam-se também com a credibilidade, na medida que a comunidade exigia que fossem utilizados fundos públicos para a contratação de consultores independentes, para além do que já havia sido feito pelo órgão regulador, foco de desconfianças devido à sua falta de independência. Desta experiência se conclui que a demonstração de credibilidade dos técnicos perante o público é tão ou mais importante do que a do seu saber (Petts, 2000).

A Polónia é também um caso interessante, porque ingressou na UE somente em 2004, com uma longa experiência de economia centralizada. É de longe o mais populoso dos dez novos Estados-Membros e, ao mesmo tempo, um dos mais pobres (Eurostat, 2004). O país tem uma participação significativa na geração de lixo (tanto urbano como industrial) da UE-25, principalmente em níveis absolutos, atendendo ao tamanho da sua população (cerca de quatro vezes a de Portugal). Além de ainda não ter solucionado o seu passivo de RSU e de resíduos industriais espalhados pelo território, apresentou um grande crescimento no total dos RSU produzidos.<sup>28</sup> Finalmente, saliente-se que a composição dos RSU na Polónia é típico de um país ainda não fortemente integrado numa sociedade de consumo<sup>29</sup> (Grodzinska-Jurczak *et al.*, 2003; OCDE, 2004; Eurostat, 2004).

Já em 1996 um documento que analisava a situação das ONGA na Polónia, criadas após o início da transição democrática de 1989, estimava em 700 o número dessas organizações. Entre as nove mais importantes prioridades por eles listadas, a primeira de todas era a de campanhas sobre o lixo (o passivo ambiental de RSU, a sua reciclagem e contentores ecológicos) e ainda encontrar-se medidas amigas do ambiente sobre a sua gestão e, só depois, o segundo objectivo era o de protecção da fauna (ELA, 1996).

---

<sup>27</sup> Um exemplo interessante descrito por Petts (2000) é a de um membro do fórum que levou para uma sessão um relatório recém-publicado da *United States Environmental Protection Agency* (USEPA) sobre dioxinas, e não havia na sala peritos capazes de responder às dúvidas colocadas, o que provocou uma ida de peritos locais aos EUA e também a vinda de especialistas norte-americanos para participação numa sessão.

<sup>28</sup> De 1975 a 2002, a quantidade de lixo urbano duplicou (uma taxa de crescimento anual de 8%, muito maior que o crescimento demográfico da Polónia), resultando em 12,3 milhões de toneladas anuais, o equivalente a 290 quilos por habitante, embora seja a metade da média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), que é de 570 quilos por habitante (OCDE, 2004).

<sup>29</sup> Os plásticos representam 4% apenas (embora venham a crescer), os orgânicos representam 53%, o papel 13% e o vidro 8%. Somente cerca de 2% dos RSU são reciclados, sendo o restante destinado a lixeiras (Grodzinska-Jurczak *et al.*, 2003; OCDE, 2004; Eurostat, 2004).

Mas só em 2001, segundo Grodzinska-Jurczak *et al.* (2003), entrou em vigor na Polónia uma nova lei sobre o lixo (*Ustawa o Odpadach-Waste Management Strategy*). Esta lei obriga imperativamente as autoridades municipais a preparar planos de gestão do lixo e a estabelecer um sistema de separação do mesmo. Mas, em contraste com todos os outros países da UE-15, a lei polaca omite totalmente qualquer obrigação das autoridades de interagirem com a população ou de a consultar, tanto para a localização de aterros como para a separação e a reciclagem dos RSU, o que dificulta, entre outras coisas a melhoria da informação e da educação da população (Grodzinska-Jurczak *et al.*, 2003).

Entretanto, segundo os mesmos autores, uma bem sucedida campanha de gestão do lixo, o seu planeamento e a implantação sustentável, levando em consideração os aspectos sociais e participativos, é exactamente o que mostra o estudo de caso de *Jaslo*, no extremo sul da Polónia. Em 1995, por referendo, passou-se a pagar uma taxa de remoção de lixo, que seria menor se o residente praticasse a reciclagem, e em 2000 a cidade tinha já um plano para o ataque da questão do lixo, mas a população continuava muito afastada e apática na sua participação. Em 2000, é a Câmara Municipal de *Jaslo* que toma a iniciativa de promover um programa em coordenação com as Universidades de *Kingston* (Inglaterra) e *Jagiellonian* (Polónia), sobre a questão dos RSU, com os objectivos de aumentar a reciclagem, incrementar os conhecimentos e a responsabilização do público sobre o problema e, ainda, mobilizar dois outros municípios (Grodzinska-Jurczak *et al.*, 2003).

Apesar de não ter sido relatado nesse artigo um caso concreto que diga respeito à localização de aterros sanitários, conforme os demais casos abordados, esta experiência torna-se interessante para mostrar uma forma de transição participativa rumo à gestão adequada dos RSU. Entre 1995 e 2000, com base nas duas iniciativas a que foi possível ter acesso, nota-se que a trajetória para resolução do problema dos RSU caminhou no sentido de práticas sustentáveis com as quais as populações estavam de acordo.

No Kuwait, a instalação de infra-estruturas para o tratamento dos RSU não considerou questões económicas, sociais e de ambiente. O país passou vinte anos a enviar os RSU para as lixeiras (minas de areia abandonadas), o que causou problemas ambientais e de saúde às

populações vizinhas.<sup>30</sup> Não existe nenhum imposto ou taxa de lixo paga directamente pela população e a municipalidade é quem paga integralmente as despesas com a recolha e tratamento dos RSU. Por este motivo, ela tem-se achado no direito de realizar estudos, visando a localização de novas infra-estruturas, sem incluir qualquer participação do público<sup>31</sup> (Al-Yaqout *et al.*, 2002).

Foram feitas entrevistas às populações (aproximadamente mil pessoas) sobre os impactes mais relevantes de um aterro sanitário. Os problemas ambientais, os impactes na qualidade do ar e danos na saúde foram mencionados por cerca de metade dos entrevistados como sendo os mais importantes.

Para a elaboração do questionário, o autor definiu previamente dezoito critérios relevantes - económicos, sociais e de segurança - a serem levados em consideração num processo de selecção da localização do aterro, que são apresentados a seguir, no Quadro 5.<sup>32</sup>

#### Quadro 5. **Kuwait - Critérios para uma decisão de localização do aterro.**

1. Distância entre as áreas de aterro e as áreas habitacionais.
2. Custos adicionais devido á distância das novas localizações das áreas de colecta de lixo.
3. Custos de construção, operação e manutenção.
4. Custos de encerramento da lixeira e monitorização.
5. Condições dos aterros já existentes.

---

<sup>30</sup> Com o grande crescimento populacional do Kuwait as lixeiras passaram, com o decorrer dos anos, a estar bem próximas e até vizinhas das populações locais.

<sup>31</sup> O Kuwait é um país periférico e não é exactamente um modelo de Estado democrático de direito. Os grandes fluxos migratórios de pessoas não nacionais, como produto da instabilidade no Oriente Médio, levam a que actualmente os residentes de origem estrangeira sejam a maioria no país. A população, em 2004, era de 2,3 milhões, em que 1,3 milhões era de não nacionais, mais 0,6 milhões do que em 1980 (CIA, 2005).

<sup>32</sup> O item listado com o número 14 é específico dos países periféricos, onde o local de construção do aterro se apresenta como um atractivo para as populações mais desfavorecidas que passam a obter o seu rendimento ou parte significativa deste através da venda de componentes do lixo, como os metais.

6. Profundidade do sistema de águas subterrâneas.
7. Qualidade do ar.
8. Controle de vectores de doenças (animais e insectos).
9. Controle das emissões gasosas e sua captura.
12. Presença de camadas de solos impermeabilizantes.
13. Presença nas proximidades de actividades de exploração de areias para cobertura.
14. Presença de catadores de lixo.
15. Impacte causado por veículos transportadores de lixo no tráfego e vice-versa.
16. Valor das terras adjacentes.
17. Divulgação pelos media dos problemas ambientais causados pelo aterro.
18. Aprovação pelos residentes locais.

Fonte: Adaptação e tradução livre de Al-Yaqout *et al.* (2002).

Dois resultados interessantes desta pesquisa, que os autores identificaram, foram os seguintes:

- agrupados por quatro grandes temas, os critérios apresentados no Quadro 5 foram considerados pelos actores como critérios de importância muito semelhante a serem levados em consideração nas selecções de localização: os aspectos económicos (33%), ambientais (29%), de segurança (22%) e sociais (16%);
- os media foram seleccionados como os meios mais indicados para educar o público sobre os impactes negativos dos aterros e essenciais para ajudar numa apropriada selecção de localização (Al-Yaqout *et al.*, 2002).

## 1.4 A situação dos RSU e os conflitos em Portugal

Os aterros sanitários são até hoje a solução predominantemente adoptada para os RSU em Portugal e alguns aterros já estão hoje a esgotar a sua capacidade. As selecções das localizações dos aterros existentes geraram durante alguns anos fortes contestações (Nunes *et al.*, 2004).

O estigma referente às tecnologias de tratamento dos RSU pode ser exemplificado em Portugal com os dados de um estudo do Instituto de Resíduos (INR) realizado em 2000, em que metade dos inquiridos declararam residir em concelhos com lixeiras, mas de facto não existiam lixeiras nessa localização. A vasta noção do que é uma lixeira, que vai desde depósitos ilegais de entulhos, a local para destino inadequado de resíduos industriais ou urbanos, e o efeito mediático das lixeiras nos anos 90 foram as explicações dadas para este resultado (Schmidt *et al.*, 2004 *apud* Schmidt, 2003).

Torna-se importante, para um melhor entendimento do problema, apresentar primeiramente uma visão geral do contexto português, em matéria de governança<sup>33</sup> e, especificamente no caso dos RSU, as principais questões relacionadas com as políticas e a legislação, e logo em seguida expor uma breve síntese do estudo de caso de Taveiro.<sup>34</sup>

Existem dois níveis principais do que se chama usualmente de governança: o central, o Governo central e Parlamento nacional, e o municipal, as câmaras e juntas de freguesia<sup>35</sup>, e também as empresas municipais.<sup>36</sup> Durante a última década, foi empreendido um contínuo

---

<sup>33</sup> "A governança é definida como o exercício político, económico e administrativo da autoridade para gerir os negócios de um país em todos os níveis. Constituem os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais e as suas obrigações e realizam a mediação das suas diferenças" (Quental e Silva, 2004 *apud* UN Habitat and Transparency International, 2004, p. 7).

<sup>34</sup> Diversos conflitos sobre a localização de aterros podem ser citados, os maiores sendo Taveiro (1997) e Bigorne (2000), e outros menores como São Brás de Alportel, Chafe, Cardal, Vilar de Besteiros e Sermonde (Nunes *et al.*, 2004) e ainda, Cadaval e Valença, mas não se encontram estudos aprofundados desenvolvidos sobre estes casos. Taveiro foi o único caso português que foi estudado em pormenor em projecto de investigação.

<sup>35</sup> Cada município é dividido em várias freguesias, as quais têm cada uma delas uma junta de freguesia, mas estas dispõem de um muito limitado conjunto de poderes.

<sup>36</sup> Desenvolvem actividades específicas, tais como a gestão dos RSU e actividades relacionadas com o turismo. Podem ser associações de municípios (escolhidas ou fundadas pelos interessados) ou empresa

esforço de descentralização do estado do Governo central em direcção às autoridades municipais, que adquiriram substanciais competências em diversos domínios, incluindo o controle sobre o uso da terra, através de planos directores municipais, a distribuição de água, o saneamento, a colecta do lixo, a educação básica, a manutenção de estradas, etc. Em algumas destas áreas o Governo central deve aprovar os planos locais ou pelo menos ratificá-los (Quental e Silva, 2004).

São em número de três os mais importantes diplomas legais de Portugal que tratam das diferentes competências, em relação ao ordenamento territorial, dos dois níveis principais de governança citados e que se relacionam com :

- a Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases da política tanto do território como do urbanismo<sup>37</sup>;
- o DL nº 380/99<sup>38</sup>, de 22 de Setembro, que a regulamenta;
- e, finalmente, a Portaria 290/03<sup>39</sup>, de 4 de Abril.

---

multimunicipais, em que o Governo tem normalmente a maioria da participação accionária, para o desenvolvimento destas actividades .

<sup>37</sup> Este diploma fixa os princípios muito gerais, as bases da política de ordenamento do território e urbanístico, definindo as competências do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, a promoverem articuladamente políticas activas, tendo como finalidade "*assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do país, das diferentes regiões e aglomerados urbanos*" (AR, 1998, art. 1º-1).

<sup>38</sup> O DL teve duas alterações, uma em 2000, DL nº 73/2000, de 07 de Abril, e outra em 2003, DL nº 310/2003, de 10 de Dezembro. São quatro os aspectos essenciais deste diploma:

- regime de coordenação entre os poderes central, municipal e regional;
- regime geral do uso do solo;
- regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial;
- delimitação das responsabilidades centrais, municipais e regionais (MEPAT, 1999).

<sup>39</sup> Esta é a legislação mais recente, a qual introduz diversas ampliações nos dispositivos anteriores. Tornou obrigatório que qualquer procedimento de elaboração, alteração e revisão do Plano Director Municipal (PDM) seja acompanhado por uma comissão mista de coordenação. Esta comissão deve ser formada por técnicos oriundos de serviços da administração directa ou indirecta do Estado, das Regiões Autónomas, do município (e de municípios vizinhos) e de outras entidades públicas cuja participação se afigure aconselhável, bem como de representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais.

A portaria cita vários dispositivos da ordem interna portuguesa afirmando querer "*aprofundar o princípio da participação procedimental*", consagrado no artigo 267º da Constituição e densificado no artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo, no artigo 4º, nº 1, da Lei nº 83/95, de 31 de Agosto, e no artigo 6º do nº 380/99, de 22 de Setembro (MCOTA, 2003).

Os instrumentos legais citados definem com exactidão as esferas de competência e consolidam o processo de descentralização vertical dos poderes centrais para as municipalidades (os regionais e os locais das freguesias têm ainda competências/âmbito de actuação muito restritos). Como considerações gerais temos que:

- os diplomas legislam sobre um grande número de temas, no âmbito do que foi genericamente designado por ordenamento do território e urbanístico<sup>40</sup> (MCOTA, 1999);
- os actores envolvidos neste grande elenco de matérias alargam-se para além dos poderes públicos, deles fazem parte apenas o Governo central, a Assembleia da República, os vereadores e a assembleia municipal, e ainda as populações (já incluídas obrigatoriamente desde o início de qualquer processo de ordenamento, pelo estipulado na convenção de Aarhus, e nas directivas da UE fruto desta convenção, conforme foi referido anteriormente). Mas também, pelo último diploma, há a participação obrigatória de representantes das organizações económicas, sociais, culturais e ambientais de maior relevância na área do município e ainda a criação, para cada caso, de uma comissão mista de coordenação composta por todas estas entidades.

Vários autores trataram do tema do ambiente relacionando-o com o seu enquadramento na legislação nacional mais geral. Segundo Pinto (2004):

*"Na Constituição da República Portuguesa há várias referências ao ambiente, quer em termos de tarefas fundamentais do Estado, quer em termos de direitos, liberdades e garantias. Há também uma Lei de Bases do Ambiente que enumera princípios específicos de actuação de diversos protagonistas, que indica quais os componentes naturais e humanos do ambiente e as medidas gerais da sua gestão e protecção, que refere os instrumentos da política ambiental da República, etc. Uma outra lei estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo. Numerosas directivas da Comunidade Europeia respeitantes ao*

---

<sup>40</sup> Planeamento do território, demarcação territorial, ocupação e uso do solo, ordenamento da paisagem, planeamento e ordenamento urbano, urbanismo, gestão e planeamento do ambiente, planeamento de desenvolvimento, plano director municipal, zoneamento, plano de ordenamento do território, plano de ordenamento da orla costeira, plano de pormenor, plano de urbanização (DIRAMB, 1999).



*ambiente e a recursos naturais são frequentemente transpostas para a legislação portuguesa, aumentando assim o edifício jurídico em Portugal" (p. 7).*

Também Schmidt (1999) enumera alguns factores-chave para a emergência do tema do ambiente em Portugal: a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, coincidente com o ano europeu do ambiente; a aprovação de Lei de Bases do Ambiente - Lei nº 11/87, de 7 de Abril, a qual representou um avanço muito importante para a tomada de consciência dos problemas ecológicos e para a sua regulamentação normativa; a lei das Associações de Defesa do Ambiente (ADA)<sup>41</sup> - Lei nº 10/87, de 4 de Abril<sup>42</sup>, conferindo às ONGA um enquadramento legal e apoios específicos.

Relativamente aos RSU, mesmo antes de Portugal se tornar membro da CEE, alguns ajustamentos da legislação portuguesa foram requeridos, também nesta área. Já em 1985, um primeiro documento sobre as linhas gerais de uma política nacional de gestão dos RSU foi apresentado, mas não constituiu um avanço significativo e só em meados da década de 90 se verificaram realmente avanços, com a criação do INR (Nunes *et al.*, 2004).

Segundo Schmidt (1993), entre 1987 e 1990, foi feito o balanço do triénio ambiental do país e produzido o Livro Branco do Ambiente. Somente 31% dos lixos de Portugal eram tratados nesta altura. Em 1992, "*é um caos*" era o comentário que invariavelmente se ouvia de "altos ou pequenos" funcionários, tanto "pró-governo" quanto "contra o governo", das associações cívicas, dos técnicos ou cientistas, por exemplo, quando se procurava saber mais acerca da situação dos lixos em Portugal. As autarquias só passaram a ser obrigadas a enviar registos dos RSU produzidos nos seus concelhos ao MA a partir de 1989. Mas, por exemplo, até 1992, nenhuma das autarquias do norte havia enviado qualquer registo (Schmidt, 1993).

Em 1994, por um lado, as autarquias tinham sido recém eleitas, os ministérios do ambiente e da indústria detinham fundos estruturais disponíveis, ao mesmo tempo que o lixo se acumulava às toneladas. Teria sido uma boa altura para se investir numa política de reciclagem e reutilização. Este teria sido, segundo Schmidt, 1993, a única solução séria

---

<sup>41</sup> Actualmente chamadas Organizações Não-Governamentais de Ambiente (ONGA).

<sup>42</sup> Mais tarde, revogada pela Lei nº 35/98, de 18 de Julho.

existente para o lixo, o que não foi a opção na altura, porque seria uma obra visível somente a longo prazo e não renderia ganhos políticos imediatos (Schmidt, 1999).

Em 1995, 73% dos RSU tinham como destino final as lixeiras (INR,1997). O novo Governo, constituído, em 1995, pelo Partido Socialista (PS), tinha compromissos que incluíam a confecção de um plano nacional de resíduos, com apoios e incentivos aos 3 R's.<sup>43</sup> Segundo a Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, a situação na altura poderia ser assim descrita: 90% dos concelhos despejava nesta altura os RSU a céu aberto e nenhum dos aterros existentes cumpria as normas europeias (Schmidt, 1999).

Em 1997, o DL nº 239/97, de 9 de Setembro foi aprovado. Este diploma estabelece as regras a que fica sujeita a gestão de resíduos sólidos urbanos, hospitalares, industriais e ainda outros resíduos, "*nomeadamente a sua recolha, transporte, armazenagem, tratamento, valorização e eliminação*" (MA, 1997, art.1º). A responsabilidade pela sua gestão também fica aqui definida; no caso dos RSU, cabe aos "*municípios ou as associações de municípios, no caso dos resíduos urbanos*" (MA, 1997, art. 6º). Além disso, tornou obrigatória a existência de um plano de gestão de resíduos (MA, 1997) para o acompanhamento da política comunitária nesta matéria, nomeadamente a Directiva-Quadro dos Resíduos 75/442/CEE, de 15 de Julho (INR, 1997).

Um plano de gestão de RSU, o PERSU, foi lançado também em 1997. A estratégia de actuação prevista no plano inclui, em ordem decrescente de importância: a prevenção, a reciclagem material e valorização orgânica, o tratamento e o confinamento adequado dos resíduos. A reciclagem e a redução foram quase esquecidas, avaliando-se o contexto geral em que se encontrava o país nesta área: a primeira meta de redução de 2,5%, para 2000, não foi atingida e a quantidade de resíduos produzidos aumentou. Por outro lado, o poder político tinha uma estratégia também definida: acabar com as lixeiras existentes em todo o país e construir aterros sanitários, sistemas de compostagem e de recolha selectiva. Para acompanhar o regulamento dos fundos de coesão, os sistemas deveriam ter um tamanho definido. Muitos municípios juntaram-se para uma solução conjunta, que, em certos casos, já existia, no tempo da lixeira (Nunes *et al.*, 2004).

Os protestos populares relacionados com o ambiente em Portugal tinham como principal causa a recolha e tratamento dos lixos, segundo um estudo realizado por Figueiredo e Fidélis sobre este tipo de protestos no período de 1974 a 1994, através de uma análise de imprensa. Neste tipo de conflito, a população tem a percepção que a recolha e o tratamento dos resíduos são ou serão a única causa dos impactes negativos que percebem, considerando-se que a fonte destes impactes deve ser encerrada ou não construída (Figueiredo e Fidélis, 2003).

Quanto ao segundo tema deste item, Nunes *et al.* 2004 fizeram um estudo do processo decisório de localização do aterro sanitário de Taveiro (Coimbra), que a seguir se apresentará de forma breve.<sup>44</sup>

A decisão da autarquia municipal de instalação de um aterro em Taveiro, no mesmo local onde uma lixeira funcionava há dezasseis anos e com a agravante de passar a receber os RSU de mais de vinte localidades, levou a uma forte contestação da população local que formou um comité representativo dos cidadãos envolvidos com a protecção do ambiente.

A posição da associação ambientalista nacional, Quercus, não coincidia com a das populações e associações locais. A Quercus era a favor do recurso aos aterros como solução intermediária, mas com limitações, que pudesse fazer parte de uma estratégia nacional que incluísse a filosofia dos 3 R's (Nunes *et al.*, 2004).

Um estudo desenvolvido por Rodrigues, 2000 sobre a localização da incineradora de Estarreja, põe em evidência a posição da Quercus de inclusão da filosofia dos 3 R's na gestão de resíduos. A associação rejeitou a incineração como uma solução adequada e actuou fortemente na oposição à incineradora (a partir de um ano depois do início do conflito local) e apoiou a CNT (Coordenadora Nacional contra os Tóxicos)<sup>45</sup> nesta causa. A

---

<sup>43</sup> Conjunto de princípios que orientam a gestão dos resíduos adoptados pela UE na sequência da conferência do Rio de Janeiro, em 1992. Os 3 R's são: reduzir, reutilizar, reciclar.

<sup>44</sup> Este estudo faz parte um projecto europeu, *Analysing public accountability procedures in contemporary European contexts*, que estudou a transparência na tomada de decisão em situações socialmente complexas, nomeadamente as que envolvem uma componente técnico-científica, tendo em conta tanto os contextos nacionais quanto o europeu. As áreas dos estudos de caso escolhidas foram os alimentos geneticamente modificados, a gestão de resíduos urbanos e as políticas de transporte (CES, 2005).

<sup>45</sup> Formada por diversas associações locais: cidadãos e cidadãs contra a incineradora - Setúbal; CAT's de Portugal - Cercal do Alentejo; Água Triangular - Aveiro; Comissão de Luta - Vagos; Comissão de Luta de

autora destacou o facto da credibilidade dos movimentos locais ser dependente do apoio das associações nacionais.

A câmara de Coimbra começou em 1994 um processo de encerramento da lixeira e construção de um aterro, que só teria o apoio do MA (em termos de transferência de fundos europeus para a municipalidade) em Janeiro de 1996. Depois do EIA realizado, o acesso a uma cópia do mesmo foi negado aos cidadãos e a CADA (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos) teve que ser accionada para garantia deste direito. A autarquia municipal só aceitou receber os representantes do movimento de protesto uma vez, em Maio de 1996, quando a decisão já estava tomada e o sistema multimunicipal constituído. Os cidadãos alegaram que a câmara não dialogou nem consultou as populações locais. Por outro lado, a autarquia local argumentou que o concurso internacional de concepção e construção do aterro seguia todos os procedimentos legais, ainda, que os problemas associados com a lixeira tivessem de ser resolvidos e, finalmente que a decisão deveria ser restrita aos representantes eleitos democraticamente, que não podiam admitir que fundos europeus fossem perdidos por conta de assuntos que considerava de importância menor.

Um debate parlamentar sobre este caso aconteceu em Maio de 1996 a pedido do partido ecologista Os Verdes, que argumentou que neste caso havia falta de confiança das populações nas autoridades, falta de transparência por as informações não terem estado disponíveis ao público (por exemplo, quanto ao número de municípios que iriam utilizar o aterro, que de acordo com documentos eram vinte e duas e segundo declarações das autoridades municipais seriam somente sete). O Governo, através do secretário de estado do ambiente, respondeu que a prioridade maior era a vantagem da utilização dos fundos europeus e o encerramento das lixeiras, para a construção de modernas infra-estruturas para o tratamento e destino final dos RSU. Segundo a sua argumentação, a maior razão para a falta de credibilidade na solução adoptada, seriam os maus exemplos existentes na área dos RSU.

---

Defesa de Midões - Gondomar; Grupo Lontra - Sines; Movimento Esta He Regia - Estarreja; Rede Metropolitana contra o Lixo e Associação Terra Viva - Porto; Comissão *ad doc* de São João da Talha - Loures.

## 2. METODOLOGIA

Neste trabalho, utilizou-se uma metodologia qualitativa e interpretativa com a finalidade de entender o desenvolvimento dos processos sócio-técnicos no contexto particular do caso de estudo e as suas implicações práticas, sociais e políticas (Mason, 2002).

Foi utilizado o método do caso alargado, o qual foi desenvolvido por Michael Burawoy, na antropologia cultural e social. Este método consiste na escolha de um caso em que se condensa com particular incidência a multiplicidade de interações mais importantes de uma determinada prática social sectorial. Primeiramente, procura-se apresentar com o máximo de detalhe descritivo a complexidade do caso, com objectivo de extrair o que há nele de único, para depois avaliar os principais aspectos levantados. Este método privilegia o uso de análise documental e de entrevistas e, quando possível, da observação directa e/ou da observação participante (Burawoy, 1998; Santos, 1983). Como o processo já estava finalizado quando do início deste trabalho, não foi possível fazer observação participante. O caso escolhido apresenta-se como ilustrativo dos processos de decisão de localização de aterros sanitários em Portugal.

A análise do caso escolhido abrange essencialmente o período que começa em 1990, quando se inicia o tratamento da temática dos RSU na câmara de Gaia, e termina em 1997, quando a construção do aterro avança e não se identificam mais conflitos referentes à sua localização.<sup>46</sup> No capítulo 3, faz-se uma apresentação do caso e, no Anexo I encontra-se um registo da cronologia do processo.

Conferiu-se uma importância central aos actores e aos seus pontos de vista, através da análise do conteúdo das entrevistas realizadas, da análise documental e de imprensa a partir de uma diversidade de fontes.

A análise documental foi feita com base em documentação da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (actas de reuniões camarárias, da assembleia municipal e das juntas,

---

<sup>46</sup> Algumas análises basearam-se nas actas das reuniões da comissão de acompanhamento do funcionamento do aterro, por estas traduzirem aspectos relacionados com o seu processo de localização.

correspondência, relatórios técnicos, estudos, documentos dos partidos políticos, transcrição de eventos públicos), da ONGA envolvida - a Pinus - Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo (actas de reuniões da associação, correspondência, relatórios técnicos, comunicados, panfletos, documentos de participação em sessões camarárias), legislação e debates parlamentares.<sup>47</sup>

A análise de imprensa tornou-se um apoio muito importante à avaliação do processo, pois constituiu a única fonte de informação sobre determinados momentos e aspectos e contribuiu para a contextualização temporal do processo. A imprensa nacional, nomeadamente os jornais *O Público* e *Jornal de Notícias* (JN), deu muito relevo a este processo e constituiu-se como um amplificador das questões locais para um nível nacional. A imprensa local também divulgou o processo e também em alguns casos, como *O Primeiro de Janeiro* e *O Comércio do Porto*, assumiu a divulgação das questões ao nível regional<sup>48</sup>.

Os motivos pelos quais se escolheu utilizar o método das entrevistas semi-estruturadas para a recolha de dados junto dos actores chave para o estudo de caso são: o pequeno número de pessoas envolvidas; pessoas acessíveis; as perguntas que tinham interesse fazer eram abertas e existia a possibilidade de mudança da estrutura da entrevista no decorrer da mesma (Gillham, 2000). O guião de entrevistas foi definido com base na análise documental realizada sobre o processo e procurou abranger as suas diferentes fases, como, por exemplo, antes e depois do processo se tornar público, e aspectos-chave, como, por exemplo, a participação pública e o envolvimento institucional (Fernandes, 2004b). No anexo II, encontra-se o guião de entrevistas utilizado para o estudo.

---

<sup>47</sup> A pesquisa centrou-se em aspectos relacionados especificamente com as intervenções realizadas nos debates parlamentares referentes ao caso estudado. Não foi feita uma busca exaustiva que incluísse aspectos gerais das políticas dos RSU, nem iniciativas referentes aos outros locais onde ocorreram conflitos sobre a localização deste tipo de infra-estrutura.

<sup>48</sup> Para a obtenção de parte das notícias foram consultados os bancos de dados de dois projectos: "*Movimentos sociais, protesto e democracia participativa*", (Projecto de investigação POCTI/37765/Soc/2001/FCT) coordenado pelo Professor Doutor José Manuel Mendes, na Faculdade de Economia, da Universidade de Coimbra, e "*Geo-waste: modelo sócio-ambiental para a localização de infraestruturas de resíduos*", (Projecto de investigação POCTI/MGS/32627/2000), coordenado pela Professora Doutora Maria da Graça Madeira Martinho, na Faculdade de Ciência e Tecnologia, da Universidade Nova de Lisboa.

As entrevistas foram utilizadas como fonte das diferentes narrativas dos actores, em especial relativamente aos pontos de desacordo entre os actores municipais e as populações. Por outro lado, foram também uma fonte de apoio às análises documental e de imprensa, já que os actores frequentemente aludiram questões relacionadas ao historial do processo. Muitas vezes complementaram as informações que já tinham sido recolhidas e que posteriormente foram validadas através de documentos.

As entrevistas foram realizadas entre Julho e Setembro de 2004. Não se conseguiu ter acesso a alguns actores em tempo útil, devido ao processo já ser antigo e muitos deles já estarem a actuar noutras áreas geográficas ou instituições e, também às limitações de tempo. Buscou-se seleccionar, dentro das possibilidades, os actores que representassem as diferentes posições durante o processo decisório e que permitissem a avaliação das diferentes fases do processo. A análise documental e de imprensa inicial permitiu ter acesso ao contexto do processo e realizar esta selecção.

Os entrevistados e as datas em que as entrevistas foram realizadas distribuíram-se da seguinte forma:

- vice-presidente da Pinus, António Lopes - 09/07/04;
- presidente da Pinus e vereador da Assembleia de Freguesia de Serzedo (até 1996), Daniel Camarinha - 27/07/04;
- técnica superior do departamento de salubridade pública da câmara de Gaia, Engenheira Mercês Ferreira - 14/07/04;
- vereador da câmara de Gaia da Coligação Democrática Unitária (CDU) (até 1995, quando assumiu o cargo de deputado europeu depois das eleições europeias de Junho de 1994), Honório Novo - 20/07/04;<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Nesta entrevista, foi abordada apenas a fase inicial do processo, devido à saída do vereador da câmara de Gaia em 1995, quando o processo em estudo ainda estava em andamento. Este entrevistado foi escolhido por ter sido responsável, juntamente com os meios de comunicação social, pela divulgação da informação sobre o processo às juntas de freguesia e, através destas, às populações.

- vereador da câmara de Gaia do PS responsável pelo pelouro da salubridade pública em Gaia (até ao fim da gestão do PS, em 1997), Barbosa Ribeiro - 30/07/04;

- técnica da Direcção Regional do Ambiente do Norte (DRAN), integrante da comissão de acompanhamento de funcionamento do aterro, Isabel Vasconcelos - 30/09/04.<sup>50</sup>

Para a escrita da tese, utilizaram-se as sugestões contidas no manual de escrita do jornal *O Público* (Público, 2005).

---

<sup>50</sup> Na época do processo de localização, estava afastada da instituição. Integrou a comissão de acompanhamento de funcionamento do aterro desde o início, quando vinham a debate aspectos relacionados com o seu processo de localização.



## **PARTE II**

### **APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO CASO DE SELECÇÃO DA LOCALIZAÇÃO DO ATERRO DE SERMONDE**

### **3. Apresentação do caso**

Neste capítulo, faz-se uma descrição do processo decisório de selecção da localização do aterro sanitário que serve para a deposição dos RSU produzidos nos concelhos de Vila Nova de Gaia e Santa Maria da Feira.<sup>51</sup>

#### **3.1. Antecedentes**

A preocupação da Câmara de Vila Nova de Gaia com os RSU começou no início dos anos 90, quando a lixeira para onde era destinado o lixo deste concelho desde 1986 (localizada na freguesia de Canedo, em Vila da Feira) começou a ter problemas ambientais graves<sup>52</sup> (Ferreira, 1993b).

A 1 de Julho de 1993 ocorreu um acidente de desmoronamento de lixo, devido à forte chuva. O rio Inha (afluente do rio Douro que desagua a montante das captações de água para abastecimento do Porto e Gaia) ficou obstruído e o viveiro de trutas existente ficou em perigo (O Primeiro de Janeiro, 03/07/93).

Os moradores de Canedo e Lomba (freguesia vizinha) protestaram, através de uma caravana automóvel, exigindo o encerramento da lixeira, por esta deteriorar a qualidade de vida por via dos maus cheiros e da poluição (Jornal de Notícias, 01/08/93).

Na decisão de selecção do local para implantação desta lixeira, algumas vantagens devem ter sido provavelmente avaliadas, segundo um relatório técnico da câmara: o baixo custo dos terrenos, a existência de solos com boa impermeabilidade e o afastamento relativo dos núcleos urbanos. No entanto, foram ignoradas questões ecológicas como, por exemplo, a grande proximidade do rio Inha e a grande inclinação do terreno. A inexistência de infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento adequado e controlado da sua exploração

---

<sup>51</sup> Os documentos das diversas fontes consultadas são todos relacionados com o concelho de Gaia, por ter sido este o condutor do processo decisório.

<sup>52</sup> A lixeira já funcionava antes de 1986, somente para os RSU de Santa Maria da Feira.

agravou os impactes ambientais, nomeadamente a falta de impermeabilização do fundo, a drenagem das águas lixiviantes e a emissão de gases (Ferreira, 1993b).

Como antecedente, é importante referir que alguns anos antes da existência da lixeira, em 1982, foi criado o sistema Lipor - Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, uma associação de municípios, abrangendo processos de reciclagem, compostagem, recuperação energética e deposição em aterro sanitário. A Lipor contou com a adesão dos municípios de Espinho, Gondomar, Maia, Porto e Valongo. Mais tarde, em 1984, Matosinhos e Vila do Conde integraram o sistema. Em 1999, a Póvoa de Varzim também aderiu. Em 2000, finalmente, foi inaugurada a Lipor 2, o segundo incinerador do sistema (Lipor, 2004). Este sistema foi uma das opções analisadas quando da necessidade de encerramento da lixeira de Canedo.

### **3.2. O processo antes de 1994**

A descrição desta parte do processo corresponde às acções realizadas pela câmara de Gaia, já que nesta altura do processo não houve intervenientes activos de outras origens.

Em 1990, a técnica superior da divisão de salubridade pública<sup>53</sup>, engenheira Mercês Ferreira<sup>54</sup> alertou para o facto de que a vida útil da lixeira era de aproximadamente dois anos e que, em 1993, o mais tardar, teria de haver um aterro pronto para receber os RSU (Ferreira, 1993b).

Nas sessões camarárias de 1991, começou-se a discutir o assunto. Foram expostas as opções de criação de um sistema multimunicipal e de adesão à Lipor. Barbosa Ribeiro, o vereador responsável pelo pelouro da salubridade pública (do PS)<sup>55</sup>, apresentou o ponto da situação: as câmaras contactadas por Gaia com o objectivo de analisarem conjuntamente a situação dos lixos foram as de Espinho, Ovar, São João da Madeira e Vila da Feira, tendo

---

<sup>53</sup> Sector da Câmara responsável pelos RSU.

<sup>54</sup> Contratada pela câmara nesta altura para a gestão da lixeira de Canedo, foi a única técnica envolvida directamente no processo e será sempre referida no texto como “técnica”.

<sup>55</sup> Será referido neste texto como “vereador responsável”.

sido formada uma equipa técnica com técnicos de cada uma das câmaras, a fim de se estudar a localização e as técnicas de tratamento de lixos na região (Acta CMG 14/01/91).

No ano seguinte, o vereador responsável informaria que Ovar não se empenhara no processo, por motivos políticos. Espinho, por sua vez, só acolheria um esquema como este caso se lhe oferecessem melhores condições do que as que a Lipor representava. Somente Vila da Feira se mostrou muito interessada numa solução conjunta (Acta CMG 03/02/92).

A segunda opção, relativa à Lipor, falhou porque não era vantajosa economicamente, envolvia uma comparticipação nos investimentos já feitos por outras câmaras, e, operacionalmente, só seria possível iniciar o tratamento dos resíduos alguns anos depois (Acta CMG 03/02/92).

A câmara de Gaia resolveu, então, avançar para uma outra solução, o aterro sanitário, somente com a câmara de Vila da Feira. Seria aberto, então, um concurso para a selecção de terrenos aptos para a instalação, concepção, construção e exploração do aterro (Acta CMG 03/02/92; Ribeiro, 1992).

Com a previsão anteriormente referida de a lixeira acabar a sua vida útil em 1993, uma proposta para mais rapidamente resolver o assunto foi apresentada pela técnica e apoiada pelo vereador responsável, consistindo em duas fases:

- primeiro, a selecção do local para implantação do aterro e/ou outro tipo de tecnologia;
- seguidamente, a análise e elaboração de um projecto que visasse a execução da obra, a sua futura gestão e a exploração do tipo de tratamento que se escolhesse para o concelho.

Ficou claro que teria de ser posteriormente negociada com os proprietários a venda dos terrenos e a localização aprovada pela Direcção Geral da Qualidade do Ambiente (DGQA)<sup>56</sup> (Ferreira, 1992).

Em reunião da câmara, o vereador responsável afirmou que seriam os próprios municípios interessados a indicar os melhores locais para a selecção da localização de um aterro,

---

<sup>56</sup> Actual Direcção Geral do Ambiente (DGA).

principalmente segundo critérios geográficos e estratégicos. O local escolhido deveria ser o mais próximo do limite entre os dois concelhos e também o mais próximo do local com maior produção de RSU; que era Gaia. Foi aprovada por unanimidade a abertura de um concurso público para o estudo de localização do empreendimento (Acta CMG 25/05/92). O estudo foi depois adjudicado à empresa Resíduos Industriais S.A. (RESIN)<sup>57</sup> (Acta CMG 28/12/92).

O mesmo vereador informou o executivo da ocorrência de um acidente com a lixeira de Canedo, e que a autarquia já tinha pronto um relatório de prosseguimento dos estudos de locais para a localização do aterro sanitário. Segundo ele, o estudo seria divulgado na devida altura, mas afirmou também que a autarquia estava empenhada na incineração dos lixos, independentemente do aterro. Um vereador do Partido Social Democrata (PSD) levantou a questão de a lixeira estar a receber lixos de outros concelhos (Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra) sem que tivesse havido discussão na câmara sobre esse assunto. O vereador responsável respondeu que esses lixos tinham sido aceites devido a um pedido directo dos presidentes das duas câmaras perante um problema ambiental surgido no aterro onde depositavam, normalmente, esses lixos. Gaia disponibilizou-se de imediato para ajudar a resolver a situação antevendo a possibilidade de, no futuro, precisar de fazer um pedido semelhante à outra câmara (Acta CMG 05/07/93).

Foi arrendado um terreno particular, pelo prazo de um ano e meio, para o armazenamento dos resíduos, o tempo considerado necessário pela câmara para a construção de um aterro sanitário (Público, 14/07/93).

A técnica, baseada em resultados do relatório de prosseguimento dos estudos de selecção da localização do aterro<sup>58</sup>, propôs ao vereador responsável que fosse escolhido um dos dois locais com maior aptidão, já identificados no relatório preliminar dos estudos, para a abertura de um alvéolo de emergência e posterior exploração por uma empresa da especialidade pelo período de 3 anos. Posteriormente, seria feita a sua ampliação, através

---

<sup>57</sup> Foi também decidida a realização em etapa mais avançada de EIA, e ficou definido que 70 % dos custos desta seriam suportados por Gaia e o restante pela Vila da Feira.

<sup>58</sup> Este estudo técnico avaliou sete locais para localização do aterro: local 1 - Serzedo/Arcozelo, local 2 - Grijó/Nogueira de Regedoura, local 3 - Olival, local 4 - Sandim/Crestuma, local 5 - Mosteirô, local 6 - Serzedo/Sermonde, local 7 - São Félix da Marinha. O local indicado como mais apto era o 6.

da construção e da posterior exploração como aterro sanitário, e ainda o uso conjunto de eventual incineração (Ferreira, 1993b). Foi pedida, então, uma autorização à Comissão de Coordenação da Região Norte (CCRN)<sup>59</sup> para a abertura de um alvéolo de emergência em Sermonde/Serzedo, o mais apto dos locais, de acordo com os estudos. Mas a CCRN negou este pedido (Ofício CMG à CCRN, em 10/10/93).

A técnica elaborou um novo relatório, com uma apreciação da seriação dos locais contida no estudo final de selecção da localização. Alertou que a lixeira de Canedo só tinha capacidade para receber lixos por mais dois meses e propôs que se indicasse urgentemente um local para a implantação de um aterro no concelho de Gaia, dado que o município de Vila da Feira não estava muito empenhado no processo e a maior parte da produção de RSU era proveniente de Gaia. Alegou que, pela via normal, na melhor das hipóteses apenas dentro de um ano se iniciariam as obras de execução do novo aterro, o que não era compatível com a situação em que se encontrava a lixeira. Evocou, no mesmo relatório, a pressão da administração central e, novamente, apresentou a mesma proposta de abertura de alvéolo, com algumas sugestões de implementação mais concretas. Propôs três medidas de actuação:

- que a autarquia fizesse a aquisição do terreno, mas que os outros investimentos fossem da responsabilidade de empresas da especialidade (que receberiam posteriormente um preço/tonelada dos resíduos depositados);
- que fosse constituída à partida uma sociedade mista (com empresa da especialidade, câmara e eventualmente proprietários dos terrenos);
- que fosse feito o licenciamento de um aterro sanitário misto para os RSU e resíduos industriais equiparados (Ferreira, 1993a).

A DRAN e a CCRN foram contactadas pelo presidente da câmara de Gaia no sentido de darem pareceres sobre o relatório de selecção do local, sendo-lhes remetido o estudo da RESIN. O MA também foi contactado, por duas vezes, pelo presidente da câmara para a

---

<sup>59</sup> Actual Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN).

discussão da problemática dos RSU em Gaia, mas não houve qualquer resposta (Ofícios CMG à DRAN em 05/11/93, CCRN em 05/11/93 e ao MA, 1993).<sup>60</sup>

O PDM de Gaia foi aprovado em 1993, quando o processo de selecção do local do aterro já estava em curso, mas não previa ainda a construção de um aterro ou qualquer outra solução para os RSU do concelho<sup>61</sup> (PDM, 24/05/96).

Nesse ano, realizaram-se eleições autárquicas, a 12 de Dezembro, e o PS obteve a maioria absoluta.

### **3.3. O processo em 1994**

Em 1994, teve início uma acção mais concreta no processo de solução para os RSU, e outros actores, além dos municipais, surgem em cena.

Um dossier (contendo o parecer da DRAN e o relatório de prosseguimento dos estudos da RESIN, dado que a CCRN ainda não tinha respondido), foi facultado aos vereadores em Fevereiro de 1994. O vereador Honório Novo (CDU) questionou o facto dos estudos da RESIN estarem prontos desde Junho de 1993, mas só oito meses depois serem disponibilizados. Fez uma proposta para que os órgãos autárquicos e a população fossem ouvidos, procedendo-se ao envio da documentação às juntas de freguesia. O vereador responsável argumentou que a decisão sobre a localização do aterro devia ser tomada primeiro pela autarquia, para só depois a cópia da documentação lhes ser enviada (Acta CMG 22/02/94).

Entretanto, foi elaborado o parecer da CCRN apontando o local de Sermonde/ Serzedo como o melhor. Mas só foi feita uma avaliação de quatro dos sete locais<sup>62</sup> e recomendando-se que mais estudos fossem feitos para a selecção definitiva. O já mencionado parecer da

---

<sup>60</sup> Ofícios da CMG ao MA, em 23/12/93 e 08/11/93, Ofícios da CMG à CCRN e ao DRAN, em 05/11/93.

<sup>61</sup> A área que foi posteriormente escolhida para instalação do aterro era classificada no PDM como área urbana de transformação condicionada, não podendo ser afectada negativamente do ponto de vista urbanístico, ambiental e sanitário.

<sup>62</sup> O local 5, Mosteirô, foi considerado muito distante dos centros produtores; o local 1, Serzedo/Arcozelo, foi considerado de reduzida área e próximo a aglomerados populacionais; o local 4, Sandim/Crestuma, tem pendente para o Douro acentuada.

DRAN fazia uma avaliação onde apontava o mesmo local como mais apto, ressaltando também a necessidade de estudos mais aprofundados (CCRN, 1994, DRAN, 1994).

O acesso aos fundos comunitários destinados a estes fins começou a ser motivo de pressão para uma mais rápida decisão, dado que tais fundos começavam a escassear e as probabilidades de a câmara de Gaia não vir a usufruir dos mesmos, face à inexistência de um projecto concreto, vinham também a crescer (Ferreira, 1994b).

Foi referido que os locais Sermonde/Serzedo (em Gaia) e Mosteirô (na Vila da Feira) tiveram a classificação de muito bom e aptidão elevada de acordo com as três fontes (RESIN, CCRN e DRAN) e, ainda, que o segundo local tinha a forte condicionante de ser muito distante dos centros geradores das maiores quantidades de RSU (Acta CMG 11/04/94).

No fim de Fevereiro, o *Jornal de Notícias* publicou uma notícia com o título: "*Aterro sanitário de Gaia poderá ficar em Sermonde*", onde era relatado o conteúdo do parecer da DRAN (*Jornal de Notícias*, 22/02/94). Em outra notícia do mesmo jornal, cinco dias depois, com título: "*Sermonde exige transparência no processo do aterro*", noticiaram-se os protestos dos autarcas locais por não terem sido informados do andamento do processo<sup>63</sup>, e que teria acontecido uma visita da câmara aos locais na véspera (*Jornal de Notícias*, 27/02/94).

O vereador Honório Novo tomaria a iniciativa de divulgar às Juntas de Freguesia de Sermonde e Serzedo os estudos prévios de selecção de localização do aterro e os pareceres das instituições competentes (Ofício CMG às juntas, em 01/03/94).

Na reunião da Assembleia de Freguesia de Serzedo, fizeram-se ouvir protestos sobre a selecção prévia do local do aterro, que se encontrava em 80% localizado nesta freguesia, pois esta já suportava os problemas de duas zonas industriais sem infra-estrutura. O presidente da câmara escreveu uma carta a esta junta pedindo calma e explicando mais pormenores do projecto (Público, 10/03/94; *Jornal de Gaia*, 16/03/94). Numa reunião na

---

<sup>63</sup> Estes autarcas faziam parte da assembleia municipal, o que torna este facto um forte indicador de que o assunto não tinha sido ainda discutido neste órgão. Não se teve acesso a nenhuma acta de reunião deste órgão neste período, mas pôde tirar-se esta conclusão através da notícia.



Junta de Freguesia de Sermonde houve também protestos, alegando-se que a freguesia era a mais pequena do concelho,<sup>64</sup> sempre ignorada pelo poder municipal e central (Jornal de Notícias, 13/03/94).

Na freguesia de Sermonde existia um núcleo juvenil de acção cultural e descoberta da natureza, chamado Sisimundos,<sup>65</sup> que realizou um debate subordinado ao tema: "*Lixeira intermunicipal de Sermonde: Porquê?*" concluindo-se que:

- a freguesia já sofria com a poluição das águas de um complexo industrial e dos esgotos;
- era injusto retirar espaço à mais pequena freguesia de Gaia;
- seria inutilizado o parque desportivo nas proximidades do local e destruída a área verde (Jornal dos Carvalhos, 15/03/94).

O mesmo grupo fez uma manifestação pedagógica de protesto contra o futuro aterro sanitário, através da limpeza de uma área da freguesia. Afirmaram os seus objectivos: mudar o sistema e não recusar a lixeira para que ela fosse para outro sítio, pois é uma solução provisória, ultrapassada e poluente. Acrescentaram que as juntas mais atingidas eram todas do PSD (Jornal de Notícias, 14/03/94, Jornal dos Carvalhos, 15/03/94).

Foi divulgado que um projecto de expansão de um complexo hípico nacional poderia estar ameaçado pela construção do aterro em Sermonde/ Serzedo, uma área que apresenta vantagens para a construção do aterro: ambientais, como a cortina arbórea, e económicas, como a localização no centro do concelho. O presidente da associação de criadores e proprietários de cavalos de corrida do Norte de Portugal afirmava que, se o projecto do aterro prosseguisse neste local, o do hipódromo parava.<sup>66</sup> O vereador do turismo era, por sua vez, da opinião de que o interesse do hipódromo ultrapassava interesses concelhios (Público, 10/03/94).

---

<sup>64</sup> Localidade com pouco mais de mil habitantes.

<sup>65</sup> Sisimundos era o nome de Sermonde na época dos romanos. Este grupo organizava principalmente passeios e acções ecológicas na freguesia (António Lopes, vice-presidente da Pinus, entrevista realizada em 09/07/04).

<sup>66</sup> Um centro hípico já existia anteriormente em Serzedo e este projecto consistia na sua ampliação através da construção de infra-estruturas de apoio e pistas de corrida.

Um vereador do PSD afirmou que os presidentes das juntas de freguesia de Sermonde e Serzedo<sup>67</sup> haviam procurado o partido questionando o facto da área localizada nas suas freguesias ser a mais apta, segundo os estudos realizados. Honório Novo disse que poderia ter sido evitado o sobressalto e a agitação das populações, que classificou de legítimo, mas baseado na desconfiança em relação aos poderes públicos. Caso se tivesse seguido outra metodologia, de esclarecimento das populações e juntas de freguesia sobre o que é um aterro, como foi feito em outros países europeus, isso não teria acontecido (Acta CMG 15/03/94).

Os Sisimundos escreveram à câmara e a duas empresas da especialidade pedindo esclarecimentos sobre a melhor forma de tratamento dos lixos, os critérios a considerar para a localização das infra-estruturas e a solução que obteria o maior apoio da CEE (Sisimundos, 18/04/94). Pediram também parecer ao director do departamento do PDM da autarquia sobre a viabilidade de implantação do aterro na zona de Sermonde (Sisimundos, 05/04/94).

Foi promovida pela câmara uma visita dirigida aos autarcas a alguns aterros em Paris, França, em que participaram alguns vereadores do PS (os presidentes de juntas de Sermonde e Serzedo não aceitaram o convite), com o objectivo de observar naquela cidade aquilo que a autarquia pretendia fazer em Gaia. Segundo o vereador responsável, foram convidados apenas estes autarcas locais, *"dado que um dos locais que melhores condições oferece para a implementação do aterro situa-se naquelas freguesias, sendo sua intenção dar um igual tratamento às outras duas juntas, quer seja a de Olival quer seja a de S. Felix da Marinha, onde se situam os terrenos posicionados imediatamente a seguir na ordem de preferências"*. Afirmou, ainda o mesmo vereador que as outras autarquias locais do concelho, outros vereadores, nomeadamente da oposição, e membros da assembleia municipal e das outras freguesias seriam também convidados futuramente (Acta CMG 05/04/94).

---

<sup>67</sup> Tanto Sermonde quanto Serzedo eram freguesias cujos presidentes eram do PSD.

Aproveitando a Presidência Aberta sobre o Ambiente, em 12 de Abril<sup>68</sup>, foi entregue ao Presidente da República pelas populações locais um abaixo-assinado contendo 3.250<sup>69</sup> assinaturas da população residente em Sermonde e Serzedo.<sup>70</sup> O texto relatava as preocupações das populações com o possível desaparecimento dos espaços verdes e o futuro do meio ambiente do local. Especificamente, a argumentação baseava-se na existência de aglomerados populacionais a cerca de 300 metros da zona indicada para a infra-estrutura, a proximidade de escolas de cerca de 500 metros, o abastecimento de água através de poços particulares e linha d'água. Fundamentava-se no artigo 3º, da directiva-quadro dos resíduos 75/442/CEE, de 15 de Julho, que determina que "*os Estados membros tomarão as medidas adequadas para promover a prevenção, reciclagem e transformação dos resíduos, obtendo a partir destes matérias primas, e eventualmente energia, assim como qualquer outro método que permita reutilização dos mesmos*". Por outro lado, a directiva estabelece que "*as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam eliminados não ponham em perigo a saúde humana e nem prejudiquem o ambiente, nomeadamente: danos aos locais e paisagens, incómodos ou ruídos*". E nenhuma destas medidas estava sendo tomada em Gaia (Serzedo/Sermonde, 1994).

Em reunião da câmara, o PSD abordou o facto da dimensão territorial dos dois concelhos ser vasta, e que o número de locais escolhido era pequeno, existindo, para além disso, na Vila da Feira apenas um local. Por outro lado, alguns dos locais, à partida, não tinham aptidão para aterro, de acordo com um estudo da DGA sobre a aptidão dos terrenos em Portugal para aterros. Destacou o facto do local de Sermonde ter sido indicado por técnicos da câmara, e que havia um projecto de hipódromo para a mesma área. O vereador responsável afirmou que os vereadores tinham naquele momento todos os dados para tomar uma decisão nesta fase do processo, alertando que os pareceres da DRAN e CCRN eram coincidentes. Honório Novo estranhou o facto do processo ter ficado parado, entre Setembro de 93 e Fevereiro de 94, por motivos eleitorais, e que os pareceres eram contraditórios, visto que no da DRAN não foi analisado o local de Mosteirô e no da CCRN

---

<sup>68</sup> Foi a primeira Presidência Aberta realizada em Portugal sobre o tema do ambiente.

<sup>69</sup> Aproximadamente 50 % da população destas freguesias.

<sup>70</sup> Dirigido ao Presidente da República, primeiro-ministro, ministra do ambiente, provedor de justiça, presidente da assembleia municipal da câmara de Gaia, presidente da câmara, a todos os grupos parlamentares do PE, CE, CCRN, Quercus e órgãos da comunicação social.

só foram avaliados quatro locais. Disse compreender a resistência da população nesta matéria, porque os maus exemplos proliferavam pelo país (Acta CMG 18/04/94).

Nesta reunião, foi mencionado o facto de terem sido indicados em Agosto de 1993 mais dois locais pela câmara, por se ter considerado que a RESIN escolhera poucos. Foi, então, aprovada a definição de três locais em Gaia e um na Vila da Feira para serem submetidos a estudos mais pormenorizados (Acta CMG 18/04/94). Honório Novo enviou dias depois aos meios de comunicação social uma nota de imprensa divulgando esta deliberação, o que, de forma diferente do que era habitual, não havia ainda sido feito pela câmara (CDU, 1994).

Os Sisimundos interviram nesta reunião e abordaram questões sobre a seriação prévia dos locais e outras mais gerais relativas ao tratamento dos RSU. Afirmaram que solicitaram um parecer técnico da divisão do ambiente da câmara sobre os custos e os riscos ambientais de cada uma das opções existentes para tratamento de RSU. Perguntaram quais os critérios que tinham levado à opção de aterro sanitário e não da reciclagem e/ou compostagem. Apontaram como lacuna do estudo da RESIN o facto de não considerar a linha de água pela qual o terreno em Sermonde é atravessado. A destruição do espaço verde, da área de lazer e do local para a instalação do futuro hipódromo foi criticada. E fizeram uma proposta: que Gaia liderasse um projecto ecologicamente menos agressivo, financiado pela UE, juntamente com outros municípios do Douro, longe das populações e que fosse uma solução definitiva para o tratamento de lixos (Acta CMG 18/04/94).

Em 24 de Abril de 1994, a população participou na reunião da assembleia municipal. Diversos moradores de Sermonde e Serzedo pronunciaram-se sobre a possível instalação do aterro sanitário em Sermonde/ Serzedo. Daniel Camarinha, membro da assembleia de Serzedo, *"lamentou a falta de discussão entre a autarquia e a população"*. Um morador levantou o facto de *"se falar tanto em aterro sanitário ou lixeira e nunca se falar em reciclagem do lixo"*. Destacou também que em Serzedo já existiam zonas industriais, sem tratamento de resíduos; um projecto de aldeamento turístico e ainda aglomerados populacionais muito próximos da área prevista para o aterro; escolas próximas e abastecimento de águas realizado através de poços particulares. Relativamente a Canedo, destacou os maus cheiros, fumos, poluição sonora, das águas e a propagação de doenças e que, portanto, um aterro sanitário não seria a solução mais correcta, pois não resolveria definitivamente o problema, colocando em perigo a saúde pública. E fizeram um pedido:

"em pleno uso dos nossos direitos de cidadãos de um país democrático, gostaríamos que a população fosse informada de todas as alternativas possíveis, dos custos das mesmas e, sobretudo, dos seus efeitos" (Acta AMG 24/04/94).

O facto da empresa que realizou os estudos ser a mesma que recolhe o lixo de sete freguesias do concelho levantou algumas suspeitas nos vereadores da câmara. O vereador responsável afirmou que a RESIN tinha realmente interesses neste sector, mas que não havia motivos para existir falta de credibilidade ou dúvidas quanto à empresa, já que a adjudicação da recolha de lixos tinha sido feita um ano antes (Jornal de Notícias, 25/04/94, Acta AMG 02/05/94).

Nas reuniões da assembleia de Sermonde também foi discutido o assunto e, em 20 de Maio, foi marcada uma sessão para discussão do tema "*O aterro sanitário e suas consequências*", com a colaboração de técnicos das áreas de saúde, engenharia sanitária e membros da Quercus (Carta Pinus, 19/05/94, Postal de Sermonde, 1994).

Em Julho de 1994, o vereador responsável afirmou que haveria um debate público sobre o futuro aterro sanitário, depois de efectuados os estudos de impacte ambiental (Público, 17/07/94), e a técnica propôs o desenvolvimento de um projecto integrado contemplando três campos de actuação:

- um plano director de resíduos sólidos de Gaia, o qual deveria explicitar as formas mais correctas do ponto de vista técnico, económico e financeiro para os sistemas a adoptar e as formas de organização, gestão e exploração. Deveria incluir ainda a identificação e avaliação preliminar das tecnologias disponíveis, face ao enquadramento jurídico-institucional no âmbito da política nacional e comunitária. A selecção da solução adequada deveria considerar, nesta fase, o peso que a componente política assume;
- a caracterização qualitativa e quantitativa dos RSU em Gaia, porque nunca foram feitas as análises previstas pela DGA;<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Trata-se da obrigação das autarquias municipais, desde 1985, de entregar ao MA os relatórios sobre os RSU, referida por Schmidt (1993), no capítulo 1.

- o estudo de localização e selecção de locais e depois a concepção do projecto para a construção e exploração do novo aterro durante um período de quinze anos (Ferreira, 1994a).

A divisão de ambiente elaborou um parecer, por solicitação da assembleia municipal, que foi contrário à forma como o processo de selecção do local estava a ser conduzido, indicando que os locais deveriam ser seriados através de EIA e que o processo de AIA não deveria ser conduzido somente para legitimar decisões, eventualmente já tomadas, numa fase muito avançada do processo (Almeida, 1994).<sup>72</sup>

Foi aprovada numa reunião camarária a metodologia para continuação da abordagem da questão do aterro sanitário:

- a análise e discussão do relatório final de pré-qualificação dos locais para a implantação;
- a distribuição deste relatório aos deputados e às várias entidades intervenientes no processo (DRAN, CCRN e DGA);
- abordagem pública do assunto em 21 e 29 de Outubro;
- decisão final sobre o local escolhido, a fim de ser aberto o concurso para concepção, construção e exploração do aterro (Acta CMG 03/10/94).

O PSD considerava que os debates deveriam ser amplos, que todas as hipóteses possíveis para o tratamento dos RSU fossem equacionadas, e não somente a do tipo aterro sanitário. Entretanto, o vereador responsável afirmaria que o aterro era a solução mais rápida para resolver o problema das trezentas toneladas por dia de RSU (Acta CMG 10/10/94).

Em 16 de Junho ocorreu uma audiência pública na CCRN, onde um grupo de munícipes acedeu à informação de que existiria uma estratégia da autarquia de abertura do alvéolo de emergência no local mais bem avaliado nos estudos (Pinus, 1996c).

---

<sup>72</sup> A divisão de ambiente da câmara não participou do processo porque a orientação do executivo foi para que o processo fosse conduzido pela divisão de salubridade pública (Acta CMG 24/10/94).

Foi encomendado pelas juntas de freguesia de Sermonde e Serzedo um estudo à Sociedade de Engenharia e Inovação Ambiental S.A. (SEIA)<sup>73</sup> para avaliar o estudo realizado pela RESIN e o parecer dado pela divisão de ambiente da câmara. A empresa propôs que fossem executadas análises comparativas em termos de vantagens e condicionantes dos locais. Mencionaram os inconvenientes de Sermonde: as moradias e o campo de futebol estarem muito próximos do local e a má rede viária. Referiu-se o facto de haver projectos de investimento, como o hipódromo e a quinta de Grijó e a incompatibilidade destes com o aterro. Ressaltaram também a importância de se estudar a possibilidade de implantar um esquema de reutilização e reciclagem dos resíduos (Seia, 1994).

Tiveram lugar encontros técnicos no auditório da assembleia municipal de Gaia nos dias 21 e 29 de Outubro de 1994, com o objectivo de responder à seguinte pergunta, sugerida no folheto convite do evento: "*Como gerir os RSU, adoptando as soluções técnicas e económicas mais adequadas e viáveis em cada caso?*". Estiveram presentes, entre outros:<sup>74</sup> a técnica e o chefe do sector da salubridade pública, um representante da DRAN, o director da *France Déchet*, um professor universitário e consultor, um representante da Quercus, o vereador responsável e o presidente da câmara de Vila da Feira.

Nestes encontros, encontraram-se António Lopes (professor, morador de Sermonde) e Daniel Camarinha (advogado, morador de Serzedo) e resolveram, juntamente com outros moradores das freguesias afectadas, formar uma ONGA, chamada Pinus, para actuarem de forma mais organizada e com melhores condições de acesso ao processo, tendo ficado a ONGA registada oficialmente em Outubro de 1995 (António Lopes, vice-presidente da Pinus, entrevista realizada em 09/07/04).

As principais conclusões desta iniciativa pública foram: a necessidade dos estudos serem mais aprofundados, complementados com estudos adicionais (zoneamento eléctrico, prospecção mecânica, estudo de impacte ambiental para cada um dos quatro locais mais aptos) e que fossem constituídas comissões de acompanhamento para o processo. Foi definida ainda uma metodologia de actuação com três eixos:

---

<sup>73</sup> Esta empresa que veio mais tarde a fazer novos estudos para a câmara de Gaia.

<sup>74</sup> De acordo com o folheto, haveria participação da DGA, DRAN e de outros técnicos, mas na transcrição a que se teve acesso (CMG, 1994) só se encontrava o segundo dia dos encontros.

- desenvolvimento de processo de selecção dos locais para a implantação do aterro;
- desenvolvimento de um projecto integrado para a gestão de RSU em Gaia;
- criação de um mecanismo eficaz de acompanhamento e participação das populações em todo o processo (Acta CMG 05/12/94).

### **3.4. De 1995 até à decisão de localização**

Nesta parte do processo, a criação de comissões de acompanhamento e o início dos novos estudos foram os principais acontecimentos.

Foram escolhidos três locais em Gaia - Sermonde, Olival e S. Félix da Marinha - e um na Vila da Feira - Mosteirô - para serem submetidos aos estudos adicionais, conforme ficou decidido após os debates públicos<sup>75</sup> (Acta CMG 05/12/94).

Foram constituídas duas comissões, consultiva e de acompanhamento da selecção de localização do aterro:

- a primeira teria como objectivo acompanhar as funções da segunda e informar as juntas de freguesia das suas acções, através da apreciação e emissão de pareceres sobre os trabalhos desenvolvidos pela câmara no processo do aterro sanitário;
- a segunda teria funções de acompanhamento quer documental, quer técnico dos trabalhos a desenvolver e deveria assegurar a comunicação necessária entre a autarquia e a outra comissão (CMG, CC/CA, 1995).

A comissão consultiva foi constituída por: representantes das vinte e quatro juntas de freguesia de Gaia, três técnicos, três representantes de ONGA<sup>76</sup> e quatro representantes da

---

<sup>75</sup> Foi levantado por um vereador do PSD o facto da câmara da Vila da Feira estar afastada do processo decisório, dado que, quando dos primeiros estudos realizados, os custos tinham sido comparticipados e a iniciativa de actuação tinha partido de ambos os municípios, enquanto no caso dos novos estudos, as propostas não resultaram de trabalho conjunto. Segundo o vereador responsável, o processo continuava a pertencer às duas autarquias, mas Gaia sempre liderara desde o início, em completo acordo com Vila da Feira (Acta CMG 05/12/94).

<sup>76</sup> Dois indicados pelas juntas e um pela câmara.



assembleia municipal.<sup>77</sup> A comissão de acompanhamento incluía por quatro membros indicados de entre os vinte e quatro representantes das juntas,<sup>78</sup> um técnico e um representante das ONGA<sup>79</sup> (Acta CMG 05/12/94 e CMG,CC/CA, 1995).

Tiveram lugar reuniões destas comissões:

- em Março de 1995, para aprovação da constituição das comissões;
- em Maio, para discussão do regulamento de funcionamento e comunicação de que se aguardava visto do tribunal de contas para os estudos mais aprofundados se realizarem e ainda que todo o processo anterior estaria ao dispor para consulta na câmara;
- em Agosto, para discussão e aprovação do funcionamento das comissões e apresentação do cronograma dos trabalhos a executar pela SEIA, tendo estado presentes nesta última reunião menos de 50 % dos seus membros<sup>80</sup> (CMG, Acta CC 31/03/95, Acta CC 12/05/95, Pinus, 1996c).

Entre Setembro e Dezembro de 1995, como parte das actividades da comissão, a câmara promoveu novamente visitas a aterros de resíduos industriais perigosos e não perigosos, em Espanha e França. As impressões que esta visita causou aos membros da Pinus foram as de que todas as infra-estruturas estavam protegidas por forte cortina arbórea, para diminuição dos maus cheiros e do impacto visual, e se situavam a mais de 500 m de qualquer habitação. Verificaram ainda uma forte sensibilização das populações para a redução e separação dos lixos (Pinus, 1995).

Entretanto, ocorreram incêndios em Canedo em Junho de 1995 (Acta CMG 12/06/95), o que reafirmou novamente a urgência em decidir a nova alternativa para o tratamento dos RSU.

---

<sup>77</sup> Um de cada partido político aí representado.

<sup>78</sup> Dividiu-se o concelho em quatro grupos e a comissão consultiva indicou um membro de cada grupo.

<sup>79</sup> Indicados também pela comissão consultiva.

<sup>80</sup> Não foi possível obter mais actas, porque não se conseguiu localizar os documentos no arquivo central da câmara de Gaia.

Os novos estudos foram entregues pela empresa SEIA<sup>81</sup> em Dezembro (Acta CMG, 13/03/95), consistindo em avaliações de impacte ambiental para os quatro locais mais aptos anteriormente indicados pelo primeiro estudo.

Um estudo das áreas de pedreiras desactivadas dos dois concelhos foi também realizado, no intuito de utilizar áreas já degradadas para instalar o aterro. Devido aos altos custos com a impermeabilização dos terrenos, esta possibilidade foi descartada (SEIA, 1995).

Iniciou-se, em Janeiro de 1996, o processo de consulta pública dos estudos, no salão nobre da câmara, durante o horário útil e pelo período de quinze dias (Acta CMG 08/01/96).

A 18 de Janeiro, foi realizada uma reunião, com o vereador responsável, o secretário de estado do ambiente, os presidentes das duas autarquias e um responsável pela direcção do ambiente, em que o Governo reafirmou o apoio, através dos fundos de coesão, para a construção do aterro em Gaia, de acordo com a política de resolução do problema das lixeiras. Foi abordada a possibilidade futura de constituição de empresa de capitais mistos (maioritariamente de capitais do Governo com participação das câmaras), tanto para a construção quanto para a exploração da infra-estrutura, tendo sido atribuída competência às autarquias para a selecção do local de instalação do empreendimento (Acta CMG 22/01/96).

A Pinus, a junta de freguesia de Sermonde e António Lopes requereram uma cópia dos estudos, inicialmente negada, alegando que estes eram muito volumosos e poderiam ser consultados em horários úteis na câmara.<sup>82</sup>

Em seguida, a autarquia recorreu à forma mais cara prevista na legislação de ceder as cópias à Pinus, através de certificados, o que implicaria o pagamento de aproximadamente 200 euros (Ofício CMG à Pinus, em 21/03/96). Posteriormente, a cópia veio a ser conseguida pela Pinus, sem custos, mas apenas dois meses depois da decisão tomada

---

<sup>81</sup> No primeiro concurso público, apesar de ter apresentado um menor orçamento para os primeiros estudos, esta empresa não foi escolhida por ser uma empresa muito jovem e com pouca experiência (Acta CMG 28/12/92).

<sup>82</sup> Informações extraídas de carta enviada em 22/01/96 e faxes enviados em 31/01/96 e 01/02/96 pela Pinus à câmara (cartas e faxes Pinus, várias); fax enviado em 24/01/96 pela junta de freguesia à câmara (JFS, 1996);

(Ofício CMG à Pinus, em 24/04/96). António Lopes atribui o facto de terem conseguido a cópia pretendida a uma queixa feita à CADA.<sup>83</sup> Numa carta da Pinus, de 13 de Março de 1997, dirigida ao primeiro-ministro, é mencionado que uma acção junto ao tribunal administrativo teria sido interposta e só assim a cópia dos estudos teria sido cedida.<sup>84</sup>

Em reunião na autarquia, António Lopes pediu que o prazo de consulta fosse alargado e que fosse possível o acesso a uma cópia dos estudos. O vereador responsável diria que nesta fase a câmara não era obrigada a colocar os estudos em consulta pública, só na fase do projecto da infra-estrutura, e alegaria que António Lopes foi aceite na comissão de acompanhamento como representante de uma ONGA que não estava na altura legalmente constituída. Mas o presidente da câmara propôs, e foi aprovado, que o prazo de consulta fosse estendido e que a comissão de acompanhamento se reunisse para discutir o assunto<sup>85</sup> (Acta CMG 29/01/96).

Alguns membros da comissão de acompanhamento<sup>86</sup> dirigiram críticas aos estudos e as mesmas só foram respondidas por escrito, depois da decisão ter sido tomada:<sup>87</sup>

- reclamaram dos estudos avaliarem somente quatro locais pré-seleccionados através de um processo com o qual não concordavam;
- a consulta pública foi criticada, pelo facto de um relatório com grande extensão e complexidade não poder ser lido num local público e nos horários restritos de expediente;

---

fax enviado em 23/01/96 por António Lopes à câmara (Lopes, 1996). Resposta da câmara de Gaia à Pinus em 08/02/96, à junta de freguesia de Sermonde em 24/01/96 e a António Lopes em 25/01/96.

<sup>83</sup> Na realidade, pensa-se que não foi formalizada nenhuma queixa a esta instituição, visto que não se encontrou nos seus arquivos nenhuma informação relativa a este assunto (os serviços são todos informatizados e fez-se uma busca exaustiva). Isto sugere que foi feita apenas uma consulta informal à comissão sobre este assunto, da qual se recebeu a indicação que a cópia do estudo deveria ser cedida obrigatoriamente e isto deve ter sido então informado à câmara - um procedimento considerado habitual pelo técnico superior da CADA (CADA, 2004).

<sup>84</sup> Portanto, fica aqui neste ponto uma dúvida se as duas acções foram realizadas no sentido de conseguir as cópias ou somente a segunda, que é a única documentada.

<sup>85</sup> Não foi possível ter acesso à acta desta reunião.

<sup>86</sup> Um técnico, um representante da Pinus e um representante da freguesia de Perosinho.

<sup>87</sup> Apesar de ter havido uma reunião da comissão, em 26 de Fevereiro de 1996, onde verbalmente se procurou esclarecer estes aspectos.

- mostraram a título de exemplo que com uma mudança na valorização de critérios, como o património rural, as questões económicas ou ambientais, a pontuação dos locais mudaria e assim Serzedo/Sermonde já não seria o local favorito (CMG, CC/CCA 1996).

A SEIA alegou que a metodologia de valorização dos critérios estava pré-definida e era utilizada em diversos países e que a directiva em questão se limita a definir que deveriam ser observadas as distâncias do perímetro da instalação do aterro às áreas residenciais e recreativas, mas não explicitava precisamente quais eram essas distâncias a obedecer (SEIA, 1996c).

Ainda os vereadores reclamavam uma cópia do EIA e da restante documentação sobre o aterro, quando o vereador responsável afirmou ser esta muito extensa, e prometeu tentar fazer uma cópia para distribuir aos partidos representados na câmara (Acta CMG 12/02/96).

Em 15 de Fevereiro de 1996 foi feita uma segunda reunião entre as duas câmaras, a Empresa Geral de Fomento S.A. (EGF)<sup>88</sup> e o secretário de estado do ambiente para abordar o assunto da constituição do sistema multimunicipal (Acta CMG 21/02/96; Acta CMG 04/03/96).

A Pinus pediu audiências ao MA para discutir questões relativas ao tratamento de RSU e à localização do aterro em Gaia e a mesma foi agendada para 14 de Fevereiro de 1996 (Acta Pinus, 12/02/96).

O vereador responsável apresentou uma proposta em reunião camarária, cujos principais pontos eram os seguintes:

- selecção do local Serzedo/Sermonde para a localização do aterro;
- avaliação dos terrenos e identificação dos seus proprietários;
- cativação pela câmara de Vila da Feira do local de Mosteirô como segunda opção;

---

<sup>88</sup> Sociedade de capitais maioritariamente públicos, pertencente à empresa Águas de Portugal, constituída para a gestão dos aterros e recolha selectiva nos municípios.

- adesão ao sistema multimunicipal;
- que o projecto do aterro contemplasse tanto a área afectada quanto a envolvente no que diz respeito, por exemplo, aos impactes ambientais, acessibilidades e saneamento básico.

A proposta foi aprovada pela maioria absoluta da câmara. Os vereadores do PSD apresentaram diversas críticas aos estudos e ao processo, principalmente:

- à inutilidade prática da comissão de acompanhamento, que nem se reuniu para discutir o estudo da SEIA;
- ao facto de o Governo central ter a maioria das acções do sistema multimunicipal formado; em alternativa, propuseram a criação de uma empresa intermunicipal;
- incompatibilidade do projecto com o PDM (Acta CMG 04/03/96).

### **3.5. Depois da decisão de localização**

Esta fase do processo está cronologicamente localizada depois da decisão, mas está dentro do processo decisório, por ter sido a etapa mais activa no que respeita às diferentes formas de mobilização dos cidadãos e também dos actores políticos.

A participação do público nas reuniões da câmara depois da decisão tomada foi limitada aos lugares sentados existentes (Acta AMG 18/03/96). O vereador responsável explicou que não poderia ser tornada funcional uma reunião se as pessoas não estivessem sentadas, para que as questões pudessem ser discutidas e esclarecidas (Acta CMG 25/03/96).

Em Serzedo, 6 membros da assembleia de freguesia pediram a demissão dos seus cargos por não terem recebido qualquer informação sobre o evoluir dos estudos relativos à implantação do aterro, a não ser as veiculadas pela imprensa<sup>89</sup> (Acta AFS, 1996).

Algumas freguesias expressaram o seu protesto:

---

<sup>89</sup> Apesar do documento não ter data, na entrevista realizada com Daniel Camarinha foi confirmada a demissão de um dos membros da comissão de freguesia, logo após a decisão de localização ter sido tomada.

- a assembleia da freguesia de Serzedo, em reunião extraordinária de 11 de Março de 1996, aprovou um comunicado de discordância em relação à decisão tomada pela câmara (AFS, 1996);
- a assembleia da freguesia de Perosinho aprovou uma moção em 12 de Abril de 1996, de repúdio à decisão da câmara e de apoio à Pinus em todas as suas acções (AFP, 1996);
- a assembleia da freguesia de Grijó também aprovou uma moção de discordância, em 17 de Maio de 1996 (AFG, 1996).

A Pinus realizou uma conferência de imprensa, em 13 de Março de 1996, apresentando um resumo do processo desde 1992 e as suas críticas à decisão tomada:

- não consideração de vários aspectos do local escolhido, tais como as zonas recreativas, as faixas de protecção das linhas de água e o perímetro de protecção dos aglomerados populacionais;
- sobre a parte do estudo que aborda as limitações do conhecimento, nomeadamente do clima, da qualidade do ar e do ambiente sonoro não terem sido avaliados devido à não existência de dados ou de os mesmos serem muito antigos;
- argumentaram não concordarem que os critérios económicos tenham o mesmo peso de critérios ambientais ou de salubridade (Pinus, 1996b, Acta Pinus 09/03/96, Acta Pinus 17/03/96).

Foi distribuída ainda pela Pinus extensa documentação aos media presentes: Televisão Independente S.A. (TVI), JN, O Primeiro de Janeiro, Rádio Globo Azul. Posteriormente, no dia 29 de Março, a Pinus marcou uma sessão de esclarecimento no salão paroquial de Serzedo (Acta Pinus 27/03/96). Depois, foi marcada para 25 de Abril uma manifestação popular na Avenida de Gaia (Acta Pinus 24/04/96).

O PSD realizou também uma conferência de imprensa, em 18 de Março, defendendo a suspensão da deliberação da câmara sobre a localização do aterro. Propôs que Gaia estabelecesse novamente contactos no sentido de adesão à Lipor e, caso esta solução fosse inviável, que fossem desencadeados contactos com um conjunto mais vasto de municípios a sul do Douro, optando por outra solução, que não a do aterro. Foi ressaltado que o

presidente da câmara, na última assembleia municipal, teria lembrado ainda existirem formas de diálogo com a população mais afectada e, em sentido oposto, o vereador responsável teria afirmado que a localização do aterro era assunto encerrado, sendo a opção final a escolhida (PSD, 1996).

A CDU, a 22 de Março, realizou também uma conferência de imprensa, na qual argumentava que:

- os estudos feitos inicialmente provaram-se incompletos e, decidida a realização de novos estudos, foram feitos apenas sobre os mesmos quatro locais seleccionados pela maioria socialista;
- os estudos finais, recentemente apresentados, conteriam erros graves, designadamente o não respeito pelo PDM;
- a ausência de esclarecimento às populações, insistentemente solicitada pela CDU ao longo dos anos, teria causado receios justificados por parte dos habitantes de Sermonde/Serzedo (CDU, 1996).

Em 25 de Março de 1996, o PSD apresentou na assembleia municipal uma proposta do mesmo teor da conferência de imprensa, assim como a CDU, e ambas foram rejeitadas.

Em reunião da assembleia municipal de 6 de Maio de 1996 foi aprovada uma proposta do Partido Popular (PP) de que fosse desenvolvido desde logo o processo de adesão à Lipor 2, que não era unicamente de incineração, abrangendo também a recolha selectiva e a compostagem. A proposta do PSD e da CDU de revogação da decisão de localização do aterro em Serzedo/Sermonde foi novamente rejeitada (Acta AMG 06/05/96).

A Pinus organizou uma festa convívio no campo de futebol de Sermonde, em que uma das actividades previstas era uma marcha pedestre até ao local previsto para o aterro. O *slogan* apresentado no convite dizia: "*Local de recreio e lazer nunca aterro há de ser*" (Pinus, Cartas, 30/06/96).

A divisão de salubridade pública pediu um parecer ao gabinete do plano director municipal, em 25 de Maio de 1996, para a demonstração da viabilidade de implantação do aterro sanitário. Em resposta, um técnico alertou que não era da responsabilidade deste

gabinete a indicação de terrenos para o efeito e que não tinha sido antes consultado sobre este assunto (Jornal de Notícias, 08/07/96). Um outro parecer foi entregue sobre as áreas de lazer e desporto e as grandes manchas verdes da zona. Foram citadas a quinta de Grijó, onde se encontrava em aprovação na altura um clube de golfe, a quinta do Outeiral, onde se encontrava em aprovação o hipódromo, a periferia em que se encontrava o campo de futebol de Sermonde, o qual se pretendia expandir, e também estava em curso o equacionamento de uma pista de *karting* numa pequena área<sup>90</sup> (PDM, s/data).

A Pinus apresentou um documento, em Junho de 1996, com críticas aos três volumes do EIA, onde afirmava que as zonas recreativas e residenciais e elementos do património haviam sido negligenciados nos estudos, que a componente psicossocial não fora estudada, e novamente sublinhavam que, de acordo com o PDM, a área de Sermonde não era compatível com as disposições deste; finalmente, não aceitavam os factores de ponderação dos locais utilizados (Pinus, 1996a).

A SEIA respondeu argumentando que a metodologia tinha como objectivo principal a selecção, de uma forma o mais objectiva e isenta possível, de um local ambientalmente favorável, socialmente aceitável e economicamente viável. Nos factores directos de influência social, critérios como o isolamento da população relativamente ao ruído, às poeiras, aos odores e aos efeitos associados ao tráfego de veículos de recolha de RSU, Sermonde seria o local apresentando o valor mais baixo para todas as condições analisadas. Sobre os factores de ponderação, responderam que faziam parte de uma metodologia em que cada especialista atribui determinada importância aos factores estudados, em função dos restantes, e que teria sido aplicada, em casos idênticos, em outros países com grandes preocupações ambientais nessa matéria (SEIA, 1996b).

O MA enviou uma carta ao presidente da câmara de Gaia onde constava que, dos locais submetidos a EIA, apenas o de Sermonde e o de Mosteirô asseguravam características hidrogeológicas para instalação do aterro, de acordo com o DL n.º 310/95, de 20 de

---

<sup>90</sup> Desde 1994, a câmara foi alertada pela Pinus de que este local tinha uma classificação no PDM incompatível com a instalação da infra-estrutura pretendida. No estudo realizado pela empresa SEIA, fundamentou-se que a selecção do local se enquadrava no artigo 38º do PDM, que foi excluído de ratificação pela resolução do Conselho de Ministros n.º 28/94, segundo informação contida em carta enviada pela Pinus ao MA, em 29/11/96 (Pinus, Cartas, 1996).



Novembro. Foi ainda feita a ressalva de que cabia à autarquia, em colaboração com a CCRN, assegurar a compatibilidade do projecto com o PDM, bem como com os aspectos económicos, políticos e sociais associados à implantação daquela infra-estrutura.<sup>91</sup>

A Pinus entregou um dossier contendo documentação sobre processo do aterro a cada grupo parlamentar da Assembleia da República. Membros do partido ecologista Os Verdes<sup>92</sup> visitaram o local previsto para a instalação do aterro e manifestaram a intenção de estudar formas de colaboração com a associação (Acta Pinus 20/05/96 e 31/05/96). No seguimento deste contacto, o partido apresentou um requerimento na Assembleia da República dirigido ao MA, solicitando informações sobre o aterro sanitário. O mesmo partido criticou o facto da justificação da localização escolhida sobrepor os interesses económicos aos de preservação dos valores ambientais, saúde e segurança das populações, e que a localização escolhida fora uma decisão política, na medida em que as comissões constituídas não haviam feito as suas apreciações antes da decisão ser tomada (AR, 1996).

Em 2 de Maio de 1996, de acordo com o DL n° 89/96 aprovado em Conselho de Ministros, foi criada a empresa Suldouro - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos, S.A., um sistema multimunicipal do qual a EGF<sup>93</sup> fazia parte. A adesão de Gaia ao sistema foi aprovada mais tarde em reunião da câmara, em 1 de Julho de 1996, e as posições dos partidos foram as seguintes: PS a favor, CDU favorável, mas com ressalvas referentes à selecção de localização do aterro; PSD, contra pois era favorável a uma empresa intermunicipal em que as câmaras teriam maior poder de decisão (Acta CMG 01/07/96). Vila da Feira foi o outro município que integrou este sistema.

Em Outubro, a Pinus apresentou numa conferência de imprensa na junta de freguesia de Sermonde<sup>94</sup> um parecer técnico-científico do Departamento de Geologia da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto (DG-FC/UP) criticando os aspectos de geologia,

---

<sup>91</sup> Segundo o vereador responsável, o destino destas zonas dependia apenas da vontade da maioria dos vereadores em mudar para aquele local a sua classificação, para outro tipo de prioridades, para o que se entendesse construir (Jornal de Notícias, 23/02/97).

<sup>92</sup> Este partido faz parte da coligação CDU.

<sup>93</sup> Um sub-holding do grupo Águas de Portugal para o sector de RSU, accionária actualmente de 14 sistemas multimunicipais (IA, 2003).

<sup>94</sup> Estiveram presentes o Jornal de Notícias (JN), O Primeiro de Janeiro, O Comércio do Porto, Voz de Gaia, Jornal de Gaia e Jornal de Grijó.

geotecnia e hidrogeologia do EIA. Neste estudo, apresentaram-se diversas críticas metodológicas e de conteúdo (ausência de elementos fundamentais, carência de parâmetros credíveis e a arbitrariedade da pontuação atribuída na matriz da avaliação de impactes dos diferentes locais e conseqüentemente da validade da seriação dos locais) com o objectivo de ainda haver debate e possibilidade da decisão ser repensada (FC/UP, 1996).

Uma moção de solidariedade à Pinus aprovada pelas Juntas de Freguesia de Serzedo, Sermonde, Perosinho e Grijó pedia a anulação da decisão de localização do aterro (Acta Pinus 07/11/96, Acta CMG 02/12/96).

A Quercus entregou uma carta, dirigida ao presidente da câmara de Gaia, em 29 de Novembro, a contestar a selecção da localização:

- perguntava se a urgente necessidade de acabar com a lixeira local justificava as injustiças sociais e ambientais de optar por uma localização que não é a melhor;
- afirmava que uma escolha não transparente levava à erosão da confiança popular na idoneidade, clareza e rigor técnico-científico do poder local e que a melhor opção seria recomeçar o processo de selecção do local;
- chamava a atenção para o facto da apreciação técnica feita pelo DG-FC/UP, tecnicamente responsável e isenta politicamente, ter posto em causa a validade da seriação dos locais (Quercus, 1996).

O presidente da câmara respondeu em 4 de Dezembro de 1996, estranhando o facto da carta não ter sido apresentada em papel timbrado ou assinada. Argumentou que a carta dava a entender que a Quercus conheceria uma localização alternativa mais credível e analisada segundo outras metodologias (Ofício CMG à Quercus, em 04/12/1996).

Em Novembro, a empresa SEIA refutou os argumentos do parecer da FG-FC/UP (SEIA, 1996a). Foram divulgados os pareceres e a resposta da SEIA na câmara, e um vereador do PSD afirmou que se deveria levar em conta que a UP tinha os seus pergaminhos. O presidente da câmara afirmaria ter havido um concurso público para selecção da empresa SEIA (Acta CMG 02/12/96).

Em Dezembro, a Pinus entregou um parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC/UC) sobre a legalidade da localização<sup>95</sup>, que foi enviado às televisões e jornais (Acta Pinus 30/12/96). O estudo afirmava que o estudo de impacto ambiental não servira para a selecção do local, como é o espírito das legislações nacional e comunitária, mas sim para justificar uma localização já politicamente decidida.

Neste mesmo ano, dois recursos contenciosos sob a forma de acção popular foram entregues ao Tribunal Administrativo do Porto com o objectivo de anulação da deliberação da câmara de aprovação do projecto de concepção e construção do aterro: um proposto pela Pinus, outro por alguns moradores afectados. A acção popular sustentou que a decisão estava tomada desde Outubro de 1993, quando a câmara pediu à CCRN a abertura de um alvéolo de emergência em Sermonde/Serzedo e aprovou o PDM sem ter definido um local para o aterro. Sobre a consulta pública dos estudos, reclamaram que as cópias dos estudos foram cedidas muito tempo depois do prazo de consulta acabar, o qual foi inferior aos vinte dias previstos na lei (Jornal de Notícias, 08/07/96). A contestação da segunda acção popular dizia que a recorrente "*apenas emite meros juízos valorativos de discordância em relação à selecção do local, sem contudo alegar e, muito menos demonstrar eventuais danos ao ambiente decorrentes da localização do aterro em Sermonde*" e "*mais parece pretender a tutela de um direito à não localização do aterro - que não o tem - do que a tutela do direito do ambiente*" (CMG, 1996).<sup>96</sup>

O presidente da câmara de Vila da Feira manifestou preocupações sobre as contestações que visavam inviabilizar a construção do aterro. Alegou que o projecto em causa foi solidariamente assumido pelas duas autarquias, respeitou as normas gerais em vigor, estava enquadrado em instâncias governamentais e era preciso concretizar com urgência dada a situação de Canedo. Avisou que qualquer hesitação à decisão faria com que fosse vedado o acesso dos lixos de Gaia a Canedo (Acta CMG 02/12/96).

---

<sup>95</sup> Ao qual não se teve acesso. Entretanto, do texto da petição entregue ao Presidente da República em 1997, que vai ser apresentada posteriormente, seguindo a cronologia do processo, pôde-se tirar algumas informações sobre este parecer.

<sup>96</sup> Não se teve acesso aos recursos, somente à contestação à segunda acção popular: Contestação ao recurso contencioso (número 381/96) de anulação da decisão da câmara de Gaia.

Alguns moradores de Serzedo e Perosinho propuseram um procedimento cautelar comum não especificado ao Tribunal de Vila Nova de Gaia, no ano seguinte, contra a decisão do município de Gaia. Alegavam danos ao ambiente irreversíveis, tanto em aspectos específicos, como no caso da poluição das águas existentes nos seus terrenos, como em aspectos gerais, tais como o comprometimento da zona de lazer e do espaço verde e o retalhamento das freguesias para construção de estradas susceptíveis de suportar o tráfico e peso dos camiões. Este tribunal anulou o procedimento por não ter competência para responder a este tipo de questões, sendo este da incumbência do Tribunal Administrativo do Porto. Mas, por outro lado, atestou que: "*os requerentes não demonstram mínima ou aparentemente a qualidade como intervêm*" e "*limitam-se à invocação de simples juízos conclusivos, sem concretizar ou especificar minimamente que danos e lesões graves e dificilmente reparáveis receiam que tal construção causará*" (CMG, 1997).

O secretário de estado do ambiente, eng. José Sócrates, afirmou em sessão na Assembleia da República, de 24 de Janeiro de 1997, que a selecção da localização dos aterros envolve questões técnicas e políticas, e, por isso, deve ser da exclusiva responsabilidade das autarquias. O Governo somente aprova o local escolhido, desde que respeite todos os parâmetros essenciais para a localização de uma infra-estrutura deste tipo (AR, 1997b).

Em Fevereiro de 1997, a empresa RESIN entregou um EIA referente à instalação do aterro sanitário em Sermonde. Este trabalho estava incluído no orçamento do concurso inicial ganho por esta empresa. Mesmo tendo sido excluída do processo a meio, a empresa realizou este estudo. Foi feita a caracterização do local, identificados os impactes previsíveis, as medidas mitigadoras propostas, os impactes residuais e as acções de monitorização necessárias (RESIN, 1997).

O PDM teve de ser suspenso devido ao local escolhido para a implantação do aterro não ser compatível, conforme já foi explicado. Tal facto aconteceu somente em Fevereiro de 1997, devido à necessidade de se realizar um processo técnico contendo a planta adequada do local e o estabelecimento de medidas preventivas. Em Outubro de 1996, houve uma reunião da câmara para este fim, onde foi aprovada a suspensão. No entanto, a mesma não pôde ser concretizada, devido ao processo técnico estar incompleto. Tanto a decisão de localização quanto a adesão à Suldouro e a abertura do concurso para concepção e

construção do aterro teriam sido feitos em violação do PDM, segundo os pontos de vista da CDU e do PSD (Acta CMG 28/10/96, Acta AMG 06/02/97).

Na reunião da assembleia para a suspensão do PDM, havia um cordão de quarenta polícias e num sistema de senhas para se poder entrar. Estavam presentes oitenta e quatro cidadãos que retomaram o *slogan* "*o povo unido jamais será vencido*", depois de 23 anos passados sobre a Revolução de Abril (SIC, 1997).

A Pinus enviou uma carta ao primeiro-ministro pedindo de que a suspensão do PDM não fosse ratificada pelo Governo. Alegava que apesar de saber que este é um artifício previsto na legislação que regulamenta o PDM, pretendia apenas usa-lo excepcionalmente e como último recurso. Expressaram os seguintes argumentos: o facto do processo de selecção do local ter sido escondido das populações e autarquias locais durante mais de um ano, o facto deste local ter sido escolhido por técnicos da autarquia, enquanto que os outros foram seleccionados pela empresa, e o facto da câmara ter negado cópia dos estudos, impedindo uma análise atempada e criteriosa do EIA (Carta Pinus ao primeiro-ministro, 13/03/97).

Em 18 de Fevereiro de 1997, a rede de televisão Sociedade Independente de Comunicação S.A. (SIC) transmitiu um programa em directo<sup>97</sup> sobre a temática "conflitos sociais". Estavam presentes: Luís Amado, secretário de estado adjunto do ministro da administração interna; José Luís Judas, presidente da câmara de Cascais; José Sócrates, secretário de estado do ambiente; Garcia Pereira, advogado.<sup>98</sup> Foram apresentados, com algum pormenor, dois casos: Trajouce<sup>99</sup> e Sermonde.<sup>100</sup> "*São casos diferentes entre si, mas que têm em comum a desautorização da autoridade pública, mostrando uma crise da democracia representativa*", nas palavras da apresentadora no início do programa (SIC, 1997).

---

<sup>97</sup> Programa *Esta Semana*, apresentado por Margarida Marante.

<sup>98</sup> Foi transmitida uma selecção retrospectiva de imagens de vários tipos de conflitos que ocorriam em Portugal na altura e haviam ocorrido no passado, em que se destacavam os relacionados com os resíduos: contestação da incineradora de Sines e da localização do aterro sanitário de Sermonde.

<sup>99</sup> No concelho de Cascais, onde foi instalada uma estação de tratamento de RSU, um plano de realojamento de oitenta famílias e o não cumprimento de medidas minimizadoras prometidas causaram o descontentamento da população.

<sup>100</sup> Estas duas juntas estavam cheias de cidadãos e autarcas e um jornalista da estação encontrava-se lá para que os participantes fizessem perguntas aos convidados presentes no estúdio, depois de relatados os casos.

Em 7 de Março de 1997, a Pinus contactou com a câmara, através de um fax, no sentido de marcar uma reunião com os técnicos da SEIA, que *"foi solicitada em Maio de 1996, com o objectivo de discutir a aplicabilidade dos critérios de ponderação técnica e ainda não foi agendada"*. Anteriormente, a 15 de Janeiro, a câmara comunicou-se com a Pinus, através de carta, *"no sentido de efectuar uma reunião a fim de se esclarecerem dúvidas ainda existentes inerentes ao estudo desenvolvido para localização do futuro aterro"* e a *"referida firma disponibilizou-se, afirmando que nunca tinha recusado fazê-lo"*. Ao mesmo tempo, iniciaram-se as reuniões da Suldouro com as juntas de freguesia no sentido de acordar as contrapartidas ao aterro (Acta Pinus 05/03/97).

A Pinus fez uma queixa à Comissão Europeia impugnando a decisão europeia de 11 de Março de 1997 de concessão de Fundos de Coesão para a 1ª fase do projecto do aterro. Esta queixa baseou-se em pressupostos legais e técnicos contidos no parecer fornecido pela FDUC/UC e DG-FC/UP, no pedido da câmara de comparticipação dos fundos de coesão (baixos índices de rentabilidade dado o projecto ter sido previsto para quinze anos, mas, na verdade, o tamanho do terreno não comportar tal, levando-se em conta a produção de RSU local) e também no estudo da DGA de Maio de 1994<sup>101</sup>, que conclui que Gaia, para além de outros municípios, deve ser considerada uma zona sem aptidão para construção de aterros controlados, por ser um dos quatro concelhos mais populosos de Portugal (Pinus, 1997a). Em Outubro, Bruxelas respondeu que o processo fora arquivado, mas, caso fossem apresentados novos elementos susceptíveis de configurar a existência de infracções às disposições de direito comunitário, a queixa poderia ser novamente apreciada (Acta Pinus 22/10/97).

A Pinus entregou, em 8 de Abril de 1997, uma petição ao Presidente da República a contestar a escolha de localização. Na sequência deste facto, audiências com o provedor de justiça e procurador geral da república aconteceram em Lisboa (Pinus, 1997b).

A Pinus realizou reuniões com as juntas e os proprietários de terrenos no local do aterro, no sentido de aconselhar sobre possíveis contactos para compra ou expropriação dos terrenos e colocou um advogado à disposição da população (Acta Pinus 25/01/97). Foi

---

<sup>101</sup> Este documento já tinha sido referido anteriormente nas críticas feitas pelo PSD em 1994.

destacado que o factor mais crítico era os proprietários estarem a dificultar a aquisição dos terrenos pela Suldouro, o que significaria um entrave no processo e daria mais algum tempo para que as acções nos tribunais pudessem ser desencadeadas (Acta Pinus 10/05/97).

A comissão de administração do território, poder local, equipamento social e ambiente da Assembleia da República, segundo a proposta entregue pelo PSD, convocou uma audição parlamentar para Junho de 1997, para a qual convidou as juntas de freguesia de Sermonde, Serzedo, Grijó e Perosinho, o presidente das câmaras de Gaia e Vila da Feira e a Pinus. O tema da audição dizia respeito à falta de transparência e rigor técnico-científico na escolha do local do aterro (AR, Comissão Parlamentar da, 1997, O Primeiro de Janeiro, 11/04/97).

Em Maio de 1997, os representantes da Pinus foram a Bruxelas e tiveram encontros com Honório Novo (desde 1995, deputado europeu pela CDU), com a comissária do ambiente, com Carlos Pimenta (deputado pelo PSD), com o director administrativo e de coordenação dos instrumentos financeiros no domínio do ambiente e com o director dos fundos de coesão.

Os Verdes viriam, novamente, a levantar na sessão de 3 de Julho, na Assembleia da República, a questão da localização do aterro em Gaia ter violado o PDM em vigor (AR, 1997a):

Até 10 de Julho, os terrenos de alguns particulares, que se encontravam dentro da área do aterro, ainda não tinham sido vendidos (Suldouro, 1997). O projecto do aterro só deu entrada no INR em Setembro de 1997, devido ao atraso com a negociação dos terrenos e algumas expropriações (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

O aterro teve a sua inauguração oficial em 24 de Setembro de 1999, mas já funcionava há pouco mais de quatro meses. O presidente da câmara de Gaia, agora do PSD<sup>102</sup>, fez diversas críticas ao funcionamento do aterro, como, por exemplo, o seu subdimensionamento. O presidente da Suldouro, por outro lado, reconheceu os problemas

---

<sup>102</sup> Eleito em 1997.

e afirmou que o aterro estava a receber muito mais lixo do que o previsto (quatrocentas toneladas diárias), tendo inclusive num dia recebido mil toneladas (Jornal de Notícias, 18/08/99).



## 4. ANÁLISE DO CASO

Neste capítulo, proceder-se-á a uma análise do caso de estudo. Optou-se por subdividir este capítulo em duas partes principais de acordo com os interlocutores do processo: actores municipais e populações. A última parte do capítulo, destina-se a abordar os encontros técnicos realizados na câmara de Gaia.

### 4.1 Uma apreciação do processo através dos actores municipais

Nesta parte são apresentados alguns posicionamentos dos actores municipais e os aspectos-chave identificados na sua actuação no processo.

Fazendo-se uma avaliação global do processo de localização do aterro, aponta-se que os vereadores e o presidente da Câmara Municipal de Gaia estavam pouco sensibilizados para a questão dos RSU. Uma afirmação da técnica neste aspecto é esclarecedora:

*"Parecia não haver sensibilidade sobre os RSU, a nível dos políticos. O que se queria era ter um local o mais afastado das cidades e das suas gentes"* (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

A forma como a escolha da tecnologia foi realizada é, precisamente, um indício dessa falta de sensibilização. A incineração<sup>103</sup>, o aterro e a adesão à empresa intermunicipal Lipor foram as opções apresentadas nas reuniões camarárias pelo vereador responsável e nos relatórios técnicos da divisão de salubridade pública. Depois de aprovada, por unanimidade, na câmara, a abertura do concurso para realização de estudo de localização de um aterro sanitário, considera-se que a tecnologia a adoptar ficou nesse momento definida. Nenhuma acção foi realizada para o esclarecimento das vantagens, desvantagens e aplicações destas diferentes tecnologias. Mais tarde, em reunião da câmara, quando este

---

<sup>103</sup> A incineração foi referida algumas vezes, por exemplo, em reunião da câmara em 1993 (Acta CMG 05/07/93), não tendo ficado esclarecido se era uma referência à Lipor ou a uma solução de incineração própria.

aspecto foi questionado, o vereador responsável diferenciou as três tecnologias mais usadas para o tratamento dos RSU da seguinte forma:

- a incineração, a qual não concordava que fosse levada a efeito por ser a pior forma de tratamento dos lixos;
- a compostagem, a qual considerava a segunda pior opção;
- e o aterro, a qual concordava que se implantasse em Gaia (Acta CMG 18/04/94).

O vereador responsável apresentou também, em entrevista, uma opinião sobre as diferentes tecnologias:

*"Eu prefiro os aterros, pois independentemente de compostagem ou incineração serão sempre precisos e são mais seguros"* (Barbosa Ribeiro, vereador da Câmara, entrevista realizada em 30/07/04).

Para além da tecnologia, o tipo de sistema a constituir, com as opções de adesão à Lipor<sup>104</sup> e da constituição de uma associação alargada de municípios a sul do Douro, também fez parte dos aspectos da discussão ao longo do processo decisório. Estas duas alternativas foram abandonadas, optando-se por uma solução somente com o município de Vila da Feira. O facto da solução alargada de municípios não ter avançado deve-se provavelmente ao facto de Gaia só ter proposto aos demais municípios uma solução baseada em aterro e as demais câmaras não terem um problema de RSU tão urgente quanto Gaia e Vila da Feira (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04). Sobre a não adesão à Lipor, ficaram dúvidas sobre o porquê de ela não ter tido lugar logo em 1990 já que, neste caso, o tempo necessário para que fosse possível encaminhar para lá os RSU, uma das justificativas apresentadas no capítulo anterior para a não adesão, seria provavelmente compatível com o encerramento da lixeira de Canedo.

O facto dos investimentos necessários a esta adesão terem sido avaliados na altura como muito elevados foi criticado pelo vereador Honório Novo:

---

<sup>104</sup> A Lipor pode ser considerada tanto como uma opção de tecnologia, quanto de sistema. Conforme foi explicado no capítulo 3, é formada por diversos municípios e abrange uma conjugação de diferentes tecnologias.

*"A câmara não fez uma avaliação dos custos financeiros e sociais que comparasse as opções existentes: adesão à Lipor e construção do aterro. Isso tinha que ter sido feito no final dos anos 80 e o aterro não seria com certeza uma opção rentável, pois era dimensionado para um curto período de tempo. Ainda, levando-se em consideração que o processo de localização foi tão longo, o que acarretou elevados custos à autarquia municipal, a opção da câmara foi desacertada"* (Honório Novo, vereador da CMG, entrevista realizada em 20/07/04).

Em 1993, o esgotamento e a situação ambiental crítica da lixeira levou à tentativa de uma tomada de decisão centralizada no sector da salubridade pública, que consistiu no pedido à CCRN para a abertura de um alvéolo em Sermonde/Serzedo, por este local ser o mais bem classificado nos estudos disponíveis.<sup>105</sup> Constata-se nesse ponto uma tentativa de tomada antecipada de decisão, com consequências directas na localização do futuro aterro, apenas pelo sector responsável dentro da câmara<sup>106</sup>, mas que não se concretizou, pois a CCRN negou este pedido.

Em Abril de 1994, houve contestações dentro da câmara sobre a definição dos locais no estudo de localização do aterro. Os pareceres solicitados às instituições (CCRN e DRAN) foram coincidentes, o que constituiu um argumento para a adequação dos locais escolhidos. Mas a opinião pedida às instituições foi apenas sobre a seriação dos locais contida no estudo de localização e não sobre o facto da definição dos locais ser ou não satisfatória. Por outro lado, no documento de abertura do concurso público para selecção da empresa que realizaria os estudos, o número de locais estava definido como sendo entre quatro e seis (CMG, DSP, 1992) e este documento não tinha sido antes contestado.

Embora a DRAN seja tutelada pelo MA, não recorreu ao documento técnico no qual o PSD se baseou para as suas críticas na reunião da CMG de 18/04/94, referidas no capítulo anterior - um estudo da DGA do MA de aptidão dos terrenos em Portugal para aterros

---

<sup>105</sup> Não foram localizadas discussões nas reuniões camarárias sobre este aspecto e este assunto só se tornou público quando, em 1996, houve uma audiência da Pinus na CCRN, referida no capítulo 3.

<sup>106</sup> Estas decisões têm de ser obrigatoriamente aprovadas na câmara segundo o DL n.º 239/97. Mas, como o PS era o partido que detinha a maioria absoluta na câmara, a necessidade de discussão dos diferentes pontos de vista tornar-se-ia reduzida e esta decisão teria sido provavelmente aprovada.

sanitários. Isto demonstra que a informação técnica produzida nas instituições pode, por vezes, não fazer parte dos seus procedimentos burocráticos e do processo de decisão.

Com os dados disponíveis das entrevistas realizadas aos actores municipais, é possível avaliar alguns aspectos da actuação das outras instituições envolvidas nas diferentes fases da tomada de decisão e do sector de ambiente da câmara.

Ao nível da administração central, o MA, especificamente através da figura do secretário de estado, teve influência directa na dinamização do processo em Gaia, criando a empresa que garantiu a viabilização do aterro, e também através do projecto nacional desenvolvido na área dos RSU, conforme afirmaram a técnica e o vereador responsável:

*"O processo só arrancou mesmo quando José Sócrates assumiu a secretaria de estado do ambiente, em 1995. Pedimos a sua ajuda e ele era muito sensível à questão e ajudou-nos. Ele tinha um projecto, depois legitimado pelo PERSU, que buscava num tempo curto acabar com as lixeiras e conseguiu, ao que se dá muito mérito"* (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

*"O eng. Sócrates deu o apoio que faltava no sentido de criar uma empresa pública para gerir o sistema"* (Barbosa Ribeiro, vereador da Câmara, entrevista realizada em 30/07/04).

Já a DRAN teve avaliações positivas, por ter sempre respondido ao pedido de pareceres, e negativas, por não ter contribuído, por exemplo, para a avaliação das outras opções existentes, como a adesão à Lipor:

*"A DRAN, por exemplo, não avaliou a hipótese da adesão à Lipor e nem propôs formas de financiamentos intermediários. Tiveram uma actuação passiva de resposta ao pedido de pareceres"* (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

*"As outras instituições deram todo o apoio, como a DRAN, fornecendo pareceres quando solicitados"* (Barbosa Ribeiro, vereador da Câmara, entrevista realizada em 30/07/04).

O facto da divisão de ambiente não ter participado neste processo tem a ver com a falta de atribuições no sector dos RSU (CMG, 2005). O facto da questão dos RSU ser uma questão ambiental complexa mereceria que a interdisciplinaridade e intersectorialidade no interior da câmara de Gaia fosse maior nesta área.<sup>107</sup> De acordo com as afirmações do vereador responsável, nota-se um afastamento entre os dois sectores, independente das competências:

*"O sector do ambiente da Câmara nunca participou em nada, pois não queriam problemas"* (Barbosa Ribeiro, vereador da Câmara, entrevista realizada em 30/07/04).

Antes de Fevereiro de 1994, não foi possível ter acesso a nenhum documento que mencionasse ser importante ouvir as opiniões das juntas de freguesia e das populações. O único registo sobre a necessidade de alguma participação referia-se a intervenção interna à câmara, no sentido da divulgação da documentação sobre o processo do aterro aos vereadores. Pareceres foram solicitados à DRAN e CCRN sem antes os vereadores terem acesso aos estudos realizados, o que gerou críticas sobre o processo.

O vereador responsável defendia que a decisão tinha que ser tomada em primeiro lugar na autarquia municipal e somente depois haveria auscultação das partes interessadas. Devido a esta posição, o vereador Honório Novo facultou a documentação às Juntas de Freguesia de Sermonde e Serzedo.

Tanto os media quanto o vereador Honório Novo tiveram um papel chave nesta parte do processo ao torná-lo mais transparente; os primeiros pela divulgação da informação ao público em geral de que havia um processo já em curso e o segundo ao levar em consideração o facto de que as juntas de freguesia também faziam parte do processo.

---

<sup>107</sup> A título de exemplo: a Câmara Municipal do Porto tem os RSU sob responsabilidade da divisão municipal de limpeza urbana, que faz parte da direcção municipal de ambiente e serviços urbanos, e o vereador do pelouro do ambiente é o responsável por esta matéria (CMP, 2005). Na Câmara Municipal de Loulé, a competência dos RSU é da divisão de salubridade e resíduos sólidos, que faz parte do departamento de ambiente e serviços urbanos, sendo o vereador do pelouro desta divisão o responsável pelo pelouro do ambiente (CML, 2005).

Uma outra discussão, suscitada pelo PSD na aprovação da constituição da empresa Suldouro, foi a do tipo de sistema de gestão da entidade gestora a adoptar: municipal, multimunicipal ou intermunicipal (Acta CMG 01/07/96). A opção por um sistema multimunicipal foi a escolhida, na sequência da criação da EGF. Este facto também fez parte do processo decisório de localização do aterro, mas teve repercussão principalmente depois do aterro instalado, com os problemas que se verificaram na sua gestão.

Segundo a técnica, cada uma das câmaras é por si uma accionista minoritária do aterro e a accionista maioritária, a EGF, a partir de Lisboa, não consegue gerir os aterros de forma individualizada, para que os problemas locais sejam resolvidos. Por isso, há muitos problemas ambientais que não são considerados como tal, como é o caso dos cheiros que, em Sermonde, eram intensos e contribuíam para a diminuição da qualidade de vida das populações (Jornal de Notícias, 22/05/00, O Comércio do Porto, 01/09/01).

*"O facto do aterro ser gerido de forma maioritária pela EGF faz com que o objectivo económico esteja muito em mente, mesmo atentando-se ao facto da empresa ser pública. As câmaras são quem fica com a má imagem de, por exemplo, ter ecopontos a transbordar. A empresa não faz sensibilização nem educação nas escolas, o que faz parte da sua função, e, por isso, o aterro projectado para onze anos se esgotará mais cedo"* (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

Por outro lado, através de uma avaliação geral dos diferentes sistemas dos aterros do Norte, a técnica da DRAN fez uma avaliação diferente:

*"Os aterros intermunicipais existentes na região norte, em que as câmaras, em conjunto, detém a maioria da participação accionária, também têm problemas graves não resolvidos"* (Isabel Vasconcelos, técnica da DRAN, entrevista realizada em 30/09/04).

A respeito dos diferentes pontos de vista dos técnicos e cientistas, o vereador responsável destacou alguns aspectos do movimento de contestação e dos contra pareceres apresentados:

*"Seleccionaram cientistas locais que tinham razões, que não existiam, para que o aterro não fosse ali construído, mas apesar disso, algumas das suas colocações tinham toda a pertinência e foram utilizadas, especificamente no caso da discussão do EIA, onde as suas contribuições foram importantes<sup>108</sup> e trouxeram também alguma conscientização para as populações do problema. Os pareceres apresentados, tanto o que dizia respeito às questões geológicas, quanto o que falava do lado jurídico-administrativo, não vinculava as universidades onde os autores trabalham, como a Pinus quis fazer parecer, mas sim quem os assinou"* (Barbosa Ribeiro, vereador da Câmara, entrevista realizada em 30/07/04).

Não foi possível ter acesso a nenhum documento da câmara ou da empresa SEIA (encarregada do EIA) que confirme o facto de as contribuições e críticas aos estudos terem sido integradas na decisão. Todos os documentos analisados oriundos da empresa eram apenas respostas reactivas ao que era criticado, afirmando assim a posição da empresa de detentora do conhecimento legítimo e relevante para o processo. Por exemplo, na resposta às críticas apresentadas pela DG-FC/UP, apresentaram afirmações tais como: *"toda a fundamentação do parecer de 1 a 5 está errada"*, *"a elaboração do parecer denuncia profundo desconhecimento da matéria que pretende apreciar"*. Alegaram que: *"os trabalhos tiveram o acompanhamento da comissão consultiva nomeada para o efeito"* (SEIA, 1996a).

Mesmo depois da apresentação dos dois pareceres técnico-científicos pela Pinus, que aconteceu algum tempo depois da tomada de decisão, a empresa continuou a responder às questões colocadas da mesma forma. Isso pode demonstrar que não houve partilha de saberes e um verdadeiro diálogo entre as diferentes partes.

No caso da câmara, cabe destacar que na reunião de tomada da decisão não apareceu nenhuma informação no sentido de ter havido mudanças de algum aspecto da decisão que possam ter resultado das críticas realizadas pelos partidos da oposição e pela comissão de acompanhamento (Acta CMG 04/03/96).

---

<sup>108</sup> Foi pedido neste momento da entrevista que explicitasse as acções, mas, devido à antiguidade do processo, ele não se recordava.

Sobre as reacções das populações, a técnica classificou-as de irracionais (do tipo NIMBY), referindo-se às que ocorreram no início do processo, e classificou de racionais as posteriores.<sup>109</sup>

*"Não fizemos nada às escondidas. Foram feitos testes, sondagens e se as pessoas vinham perguntar, não escondíamos nada, explicávamos e as reacções eram do tipo: vem para aqui uma lixeira. No início, eram reacções NIMBY e não vieram para ouvir o debate e sim para contestar de imediato: uma reacção logo de apontar o dedo à câmara, dizendo ali não. Depois, começaram a contestar de forma racional"* (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

Isto poderá relacionar-se com o facto de o grau de capacitação da população e o seu acesso à informação ser inicialmente diminuto, tendo aumentado após o acesso aos documentos e iniciativas, como os encontros técnicos realizados pela câmara.

Honório Novo atribuiu a desconfiança das populações à falta de credibilidade dos poderes públicos (Acta CMG 15/03/94) e aos maus exemplos das lixeiras encontrados por todo o país (Acta CMG 18/04/94).

A definição tradicional de participação, através da consulta aos documentos e pedidos de esclarecimentos fornecidos pela autarquia municipal, foi referida pela técnica:

*"Nunca negaram os acessos aos documentos, nem a esclarecimentos, portanto, tiveram muita abertura e o processo foi muito participado"*. Acrescentou que: *"O EIA foi feito, mas não era obrigatório<sup>110</sup>, pois a directiva não estava ainda transposta"* (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

O vereador da salubridade explicou a razão do processo do aterro ter sido tão longo:

---

<sup>109</sup> *"O processo foi importante pela contestação"*, foi a afirmação da técnica após a explicação dada sobre os objectivos deste trabalho de mestrado no início da entrevista realizada (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

<sup>110</sup> O EIA não era obrigatório na altura, pois a Directiva n.º 85/337/CEE, 27 de Junho, ainda não tinha sido transposta; mas, por outro lado, a directiva prevê que os aterros para resíduos não-perigosos com capacidade superior a 100 toneladas sejam sujeitos ao estudo e, pelo princípio do efeito directo das disposições comunitárias, a directiva poderia ser accionada no direito nacional (CUE, 1985; Oliveira, 2003).



*"O facto do presidente da câmara<sup>111</sup> não ter sido suficientemente forte para resolver as situações mais rapidamente e da oposição só ter pensado nos votos, apoiando a posição da população." Acrescentou que: "Conduzi o processo da forma correcta e, portanto, se fosse preciso novamente localizar um aterro sob a minha responsabilidade eu faria da mesma forma" (Barbosa Ribeiro, vereador da Câmara, entrevista realizada em 30/07/04).*

Por outro lado, a técnica considerou que, se tivesse o poder de decisão, teria conduzido o processo de forma diferente:

*"Se eu pudesse decidir, a população teria participado mais e ter-se-iam estudado mais locais" (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).*

A técnica procurou uma forma de legitimidade para a decisão tomada apoiada no interesse colectivo.

*"Mesmo levando-se em conta os cheiros, os terrenos estão valorizados com certeza por conta dos acessos para a auto-estrada e litoral. Isso não é compensação nenhuma, mas todos nós produzimos RSU e estes têm que ter tratamento em algum lugar. Depois, as freguesias terão um grande parque no local, como em muitos países do mundo" (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).*

Outro aspecto, diz respeito aos valores exagerados atingidos pelos terrenos<sup>112</sup> localizados na área em que ia ser construído o aterro, e que acabaram por ter custos muito altos para toda a sociedade portuguesa, uma vez que foram pagos pelo erário público. Esta mais-valia acabou por servir como compensação material de alguns particulares, que não eram necessariamente os mais atingidos pelo aterro em termos de proximidade, pois, como foi referido anteriormente, o terreno do aterro era constituído por área verde. Apesar de terem ali terrenos, muitas vezes as suas residências particulares estavam mais afastadas que a de

---

<sup>111</sup> Heitor Carvalheiras, do PS, foi presidente da câmara durante dois mandatos, entre 1990 e 1997.

<sup>112</sup> Entre três a cinco vezes o valor de mercado (António Lopes, vice-presidente da Pinus, entrevista realizada em 09/07/04; Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada a 27/07/04 e Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

outros que não foram beneficiados economicamente desta forma. Isso só seria possível avaliar com um inquérito alargado à população, o que poderia ser assunto de interesse a abordar noutra estudo.

O vereador responsável considerou esta mais-valia conseguida por alguns particulares como o objectivo que movera a contestação à localização do aterro:

*"A maioria das pessoas só estavam ali para defender os seus interesses particulares e depois de vendidos os seus terrenos pararam todos de reclamar"*

(Barbosa Ribeiro, vereador da Câmara, entrevista realizada em 30/07/04).

## **4.2. Apreciação do processo segundo as acções das populações**

Nesta secção, serão abordadas as acções das populações, sendo a apresentação dividida em duas partes: primeiro, apresenta-se uma avaliação das acções das populações em geral e a seguir, das acções que fizeram parte de actividades lideradas pela ONGA local que emergiu durante o processo e que apresentam um carácter mais organizado.

### **4.2.1. A acção das populações**

As acções das populações foram muito diversificadas, desde a intervenção nas reuniões da câmara e assembleia municipal à elaboração de um abaixo-assinado, manifestações públicas, pedidos de contra pareceres e acções judiciais.

O movimento de contestação à localização do aterro por parte das populações de Gaia, mais especificamente das freguesias de Sermonde e Serzedo, começou em início de 1994. Pretende-se mostrar seguidamente as suas características principais, articulações e desdobramentos.

Segundo Nunes *et al.* (2004), as manifestações em Taveiro, por exemplo, começaram em 1996, por o esgotamento da vida útil desta lixeira se ter dado nesta altura. Por outro lado, o movimento de Taveiro prolongou-se até 1999 e o de Sermonde somente até 1997. Pode-se dizer que este movimento foi pioneiro no país, tendo-se iniciado mais cedo do que os

outros<sup>113</sup> e pôde depois servir de apoio a outros mais pequenos, como o do Barlavento, ou grandes, mas mais tardios, como o de oposição ao sistema Resioste.<sup>114</sup>

O movimento foi iniciado em Sermonde, a freguesia apresentada nos media como o destino da instalação da infra-estrutura. Esta estratégia de chamar o local de Sermonde/Serzedo somente de Sermonde pode estar relacionada com uma estratégia política não declarada de diminuição da mobilização popular e contestação, de forma geral.<sup>115</sup>

A entrada das populações locais no processo deu-se criticando ao mesmo tempo aspectos relacionados com a seriação de locais estudados para a instalação do aterro e com a questão da opção pela tecnologia aterro sanitário. A necessidade de que o investimento numa boa solução técnica fosse acompanhado de promoção da conscientização das populações para a reciclagem foi apontada desde o início.

As preocupações com os impactes negativos do empreendimento nesta altura estavam mais ligadas com à perda de património colectivo de lazer e aos riscos associados ao seu funcionamento. Os diversos riscos, como a poluição das águas e solos, foram justificados através de informações científicas públicas, de agências ambientais estrangeiras, como a USEPA.

A tentativa de concretização de um alargamento do debate por parte da entidade proponente do projecto fez-se pela criação das comissões consultiva e de acompanhamento, mas ocorreu somente numa fase tardia do processo. As reuniões foram poucas, tiveram fraca participação e não aconteceram em momentos-chave, como, por exemplo, após o estudo da SEIA ter sido divulgado. Além disso, de acordo com as suas atribuições legais, as comissões não podiam realmente influenciar a decisão a ser tomada, por exemplo, os seus pareceres não eram vinculativos à decisão de acordo com o regulamento (CMG, CC/CA, 1995), seguindo-se, obviamente, regras regimentais quanto

---

<sup>113</sup> No caso dos aterros do Norte que sofreram contestação popular, Isabel Vasconcelos afirmou que Sermonde foi onde estas manifestações se deram primeiro, devido aos problemas que a lixeira apresentava (Isabel Vasconcelos, técnica da DRAN, entrevista realizada em 30/09/04).

<sup>114</sup> Os movimentos de contestação locais escreveram cartas à Pinus pedindo informações, comunicando acções, etc, como será descrito posteriormente quando as acções da Pinus forem mais aprofundadas.

ao número de elementos que assinassem os pareceres contrários e outras. Estas comissões careciam, assim, de meios para uma acção com consequências para a decisão final.

Outro aspecto referente a estas comissões é o facto da sua constituição não incluir membros da população em geral, mas apenas representantes de ONGAs estarem previstos na sua composição. Isso pode afastar os membros da população que não pertencem a ONGAs e restringir o debate, pois as associações participantes podem não ser representativas dos interesses de toda a população atingida.

No que se refere aos comportamentos dos cidadãos face à localização do aterro de Sermonde, um estudo do Ambiente, Sociedade e Opinião Pública (OBSERVA) oferece alguns contributos relevantes. No âmbito deste projecto, a respeito das representações e atitudes sobre o lixo doméstico e reciclagem, foram realizadas 31 entrevistas qualitativas em Gaia em Outubro de 1997 e as entrevistas revelaram alguns aspectos relacionados com a localização do aterro:

- a resolução dos problemas dos RSU continua confiada primeiramente às autoridades. O movimento de contestação à localização do aterro sanitário só é vagamente referido por alguns dos residentes das freguesias rurais e urbanas, portanto, pode-se dizer que este movimento não conseguiu claramente sensibilizar a população de Gaia;

- não foi possível inquirir nenhum membro da freguesia de Sermonde, tal o grau de desconfiança e desalento com a resolução final da situação (Bastos *et al.*, 2000).<sup>116</sup>

A afirmação de uma funcionária da câmara municipal registada neste estudo mostra a avaliação do movimento de contestação ao aterro como um fenómeno NIMBY e o uso da situação de Canedo como argumento para a necessidade de aceitação desta decisão:

*"(...) mas como acontece em Canedo, se todas as pessoas vão dizer que não querem aqui, outros não querem ali, nunca se chega a fazer nada e por isso continua a andar poluição no ar. Acontece aqui em Canedo, chamam-lhe a*

---

<sup>115</sup> 90 % do terreno estudado estaria localizado em Serzedo (Jornal de Notícias, 27/02/94).

<sup>116</sup> Nesta altura do processo havia ainda acções nos tribunais e o projecto do aterro tinha acabado de dar entrada no IR.

*lixreira de Canedo e eles já não têm onde deitar o lixo, já está a chegar ao Rio Douro, começa-se a poluir o rio (...)" (Bastos et al., 2000, p. 14).*

Ao longo do processo, as juntas de freguesia tiveram a sua actuação sempre ao lado da Pinus. Depois, com as diversas contrapartidas recebidas, como infra-estruturas de lazer e acessos, passaram a estar mais conformados com o aterro e a contestar menos (Barbosa Ribeiro, vereador da Câmara, entrevista realizada em 30/07/04; Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04). Isto aconteceu depois que a decisão de localização se tornou irreversível e fez com que as discussões destes actores passassem a estar focadas nas contrapartidas que iriam ser concedidas, enfraquecendo a contestação ainda latente por parte das populações.

Nas reuniões da comissão de acompanhamento do funcionamento do aterro, as suas intervenções foram muitas vezes no sentido de cobrar as contrapartidas prometidas, como por exemplo: a junta de Serzedo levantou a questão de 80 % dos camiões ainda passarem por esta freguesia a uma velocidade excessiva (Acta Suldouro, 26/07/00) e de as vias de acesso ainda não estavam concluídas e a junta de Sermonde levantou o facto da sinalização indicativa do aterro ainda não estar colocada (Acta Suldouro, 20/09/00).

A Pinus assumiu uma actuação pela positiva, procurando o melhor funcionamento da infra-estrutura e a definição do futuro dos RSU de Gaia. Solicitou, por exemplo, um aumento da cortina arbórea com árvores grandes e de rápido crescimento (Acta Suldouro 07/11/00) e que um registo das quantidades de resíduos destinados no aterro nos últimos 12 meses fosse distribuído (Acta Suldouro 21/02/01), acções que à partida não estavam previstas. Questionou o facto de inúmeras alternativas futuras ao aterro terem sido indicadas, mas ainda não se ter optado por nenhuma em concreto (Acta Suldouro 24/09/02, Acta Suldouro 27/02/03).

A Pinus levantou numa das reuniões o facto de que as juntas não deveriam abordar nas reuniões da comissão de acompanhamento os problemas das ruas e ribeiros, mas entendia que o único sítio onde tinham essa oportunidade era ali (Acta Suldouro 05/04/01). Apelou para que fosse promovida uma reunião com a câmara e os presidentes das juntas de freguesia envolventes do aterro para que pudessem resolver estes tipo de problemas, que são

apresentados nas reuniões da comissão de acompanhamento, mas só interessam a uma minoria dos intervenientes (Acta Suldouro 27/02/03).

Em 2000, as populações locais ainda actuaram, ao entregarem junto com três outras localidades<sup>117</sup> uma petição na Assembleia da República com mais de 5000 assinaturas sobre a forma como os locais para a instalação dos aterros sanitários haviam sido seleccionados. Afirmavam que o Governo aprovara as localizações sem ter levado em conta a salvaguarda da saúde e bem-estar das populações. Na intervenção na Assembleia da República realizada para apresentação deste documento, foi ressaltado que a localização destas infra-estruturas foi sistematicamente feita em zonas em que o PDM classifica o solo para outros fins, tal como reserva agrícola, reserva ecológica ou mesmo Rede Natura 2000, donde resulta que a mudança de utilização de uso do solo implicaria uma alteração dos planos de ordenamento em vigor e, portanto, uma discussão pública do plano (AR, 2000). No caso da localização do aterro de Gaia, o PDM foi desvalorizado, pois foi somente consultado pelo proponente do projecto em etapa muito avançada do processo. Mesmo assim, conseguiu-se ultrapassar as incompatibilidades existentes, através de uma decisão centralizada de suspensão, conforme explicado anteriormente.

#### 4.2.2. A acção da Pinus

Nesta parte, apresenta-se com mais pormenor os diferentes aspectos levantados pela acção da Pinus, que foi formada durante o processo de contestação do aterro e se transformou na forma institucionalizada de acção das populações.

Apesar de só ter registo oficial a partir de Outubro de 1995, a Pinus já actuava no processo antes disso, como quando da nomeação de António Lopes como um dos representantes das ONGA que faziam parte da comissão de acompanhamento (Acta Comissões 12/05/1995). Tinha em 1996 cerca de 400 associados (António Lopes, vice-presidente da Pinus, entrevista realizada em 09/07/04).

---

<sup>117</sup> Vale do Minho, em São Pedro da Torre; Vale do Lima e Baixo Cávado, em Vila Fria; e zona centro, em Taveiro.

Numa afirmação das entrevistas realizadas com os membros da ONGA é referido o motivo da sua criação, o melhor acesso ao processo do aterro:

*"A Pinus surge com o aterro. O grupo de elementos das diversas populações que se foram juntando percebeu que a forma de ter acesso logo a todo o processo era constituir-se como organização ambiental e que este era um dos requisitos. Uma das formas para garantir o acesso não era através das juntas, pois a câmara não estava minimamente interessada nisso, era assim" (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).*

A liderança das acções da Pinus foi assumida principalmente por António Lopes e Daniel Camarinha. O primeiro vive em Sermonde e é uma pessoa muito relacionada com o ambiente, nomeadamente através da sua profissão<sup>118</sup> e da formação dos Sisimundos, e, além disso, sempre participou de diversas acções na sua freguesia, como no grupo coral e na tuna. O segundo vivia em Serzedo e foi autarca durante 14 anos (António Lopes, vice-presidente da Pinus, entrevista realizada em 09/07/04; Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04). Esta combinação de consciência ambiental, disposição para a participação e mobilização política nas duas freguesias levou a uma grande capacidade de mobilização da comunicação social e produção de acções e materiais diversos.

Conforme já foi referido, houve também articulação do movimento de Sermonde com outros movimentos de base local de contestação à localização de infra-estruturas de resíduos. O grupo ecológico Terra Viva, que se opunha à opção do Governo de incineração dos RSU e sua localização em Estarreja, escreveu à Pinus convidando-a para uma manifestação (Terra Viva, 1995). A Acção Ambiental para o Barlavento (AAB), que contestou a localização de um aterro no Algarve, enviou várias correspondências à Pinus, a partir do ano de 1996, no sentido da troca de experiências entre os diferentes movimentos (AAB, 1996). O Movimento Pró-Informação sobre o Aterro Sanitário do Oeste também fez um contacto em 2000, visando obter materiais utilizados na contestação da Pinus (MPI, 2001).

Além disso, a Pinus fez parte da Comissão Nacional de Defesa do Ambiente - CNDA,<sup>119</sup> que tornou públicos diversos comunicados, como o de 23 de Novembro de 1996, contestando a localização do aterro de Taveiro (Quaresma, 1996). A Marginis - Associação de Defesa do Ambiente em Taveiro convidou a Pinus para participação no "*Encontro de comissões de luta contra pretensos sistemas de tratamento de resíduos em Portugal*", acontecido em Coimbra em Janeiro de 1997, onde foi formulada a declaração de Taveiro, que reivindicou, entre outras questões: a monitorização, o controle e a informação pública sobre as lixeiras, a definição pelo Governo de critérios para localização dos aterros e um sistema de garantias sobre os riscos para a saúde e o ambiente (Marginis, 1997).

O que os levou investir tanto tempo nesta questão foi a perspectiva da educação ambiental, de estar a contribuir para o pensamento de uma estratégia para o país, através da união de esforços e acções participativas. O facto de ter havido sempre o acompanhamento da gestão do aterro desde a sua inauguração leva-os a crer que o aterro tem alguns problemas minimizados ou resolvidos:

*"Inicialmente não queríamos que fosse aqui construído, tentámos arranjar técnicos ou instituições que coadjuvassem a nossa oposição à decisão. Depois da decisão, para além do "não queremos aqui", passou a haver objectivos de educação ambiental (com relação ao aterro). A grande satisfação que temos, apesar de termos perdido a causa pela qual lutámos, é que o aterro é um mal menor. Andámos a verificar noite e dia"* (António Lopes, vice-presidente da Pinus, entrevista realizada em 09/07/04).

Daniel Camarinha salienta o factor político como determinante para a decisão:

*"O que propúnhamos era que fosse feito um estudo de caracterização dos dois concelhos. Gaia entendia que se Vila da Feira suportou Canedo, Gaia tinha agora que suportar o aterro. Não se procurou o melhor local, mas sim o local*

---

<sup>118</sup> É professor de Geografia, conhecido por "professor verde", e havia levado grupos de alunos a visitar a lixeira de Canedo, sobre a qual fizeram um vídeo como parte dos trabalhos da sua disciplina.

<sup>119</sup> Constituída pelos movimentos de contestação relacionados com os aterros sanitários das localidades de: Valença (S. Pedro da Torre), Viana do Castelo (Chafé), Vila Nova de Gaia (Sermonde/Serzedo), Coimbra (Taveiro), Portimão (Porto de Lagos).



*politicamente correcto. Pôr o aterro em local que afectasse pouco os votos da câmara, local com duas freguesias sem peso político"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

É referido o facto dos critérios de selecção dos locais a serem estudados e depois a seriação dos locais não terem sido consensuais:

*"Não foi nem uma escolha técnica, pois não se olhou para o concelho de forma uniforme. Seleccionaram-se critérios que pudessem valorizar locais em detrimento de outros"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

Esta afirmação, que desvaloriza explicitamente os aspectos técnicos referidos pelo secretário de estado do ambiente (neste trabalho, não se pretende avaliar esta questão) demonstra também a importância da entrada do eng. José Sócrates como secretário de estado do MA para que a política de encerramento das lixeiras fosse concretizada. Como a decisão de localização era da competência das autarquias, pode-se dizer que o secretário se manteve afastado desta questão para que os objectivos da política do seu ministério fossem cumpridos.

*"Acima de tudo, a dificuldade maior prende-se com a decisão previamente tomada pela autarquia municipal, com o aval do Governo. O eng. Sócrates teve papel preponderante. Não estava preocupado nem com aspectos técnicos, nem minimamente com as populações, tinha decisão política já tomada de acabar com lixeiras e construir aterros e as câmaras é que tinham responsabilidade de indicar os locais. Aquilo que hoje se torna evidente é que a única coisa que fez foi atrair e gastar o dinheiro europeu que tinha disponível, pois quando esgotarem-se os aterros, não há alternativa"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

Sobre a participação pública promovida pela câmara, afirma que a questão política sempre esteve presente. As colocações da Pinus, referentes aos aspectos técnicos, eram sempre vistas como uma postura do contra, do tipo NIMBY:

*"Houve poucas sessões e foram politicamente conduzidas. Sempre que colocámos as questões dos critérios escolhidos, índices de avaliação dos mesmos, do ponto de vista técnico, procuravam a resposta do NIMBY, a resposta do ser do contra"*  
(Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

Ambos os ambientalistas entrevistados afirmaram que nenhum dos seus contributos foram considerados na decisão, e a acta de reunião de tomada de decisão (Acta 04/03/96) demonstra que a decisão tomada foi a inicialmente definida (António Lopes, vice-presidente da Pinus, entrevista realizada em 09/07/04; Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

Sobre a outra iniciativa de participação pública promovida pela câmara, a comissão de acompanhamento questionou que a mesma não conseguiu envolver todas as freguesias, mesmo que membros das mesmas fizessem parte dela. Não iam às reuniões por não estarem sensibilizados para o assunto:

*"Deveriam ter sido envolvidas as 24 freguesias. Criou-se um problema, desde o início, de quorum, a eles interessava que não fossem envolvidos, não se falava neles. Nunca sensibilizaram as freguesias sobre o problema de RSU. Poderiam ser criados mecanismos pelas próprias juntas, que têm equipamento móvel para promover nas freguesias, por exemplo, a recolha dos monstros. Além disso, as suas funções [referindo-se à comissão acompanhamento] eram muito restritivas"*  
(Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

A promiscuidade entre os técnicos responsáveis pelos estudos e os que prestaram esclarecimentos à população, especificamente no caso dos encontros técnicos realizados em Outubro de 1994, causou desconfiança:<sup>120</sup>

*"As grandes discussões mais científicas foram produzidas por conta da Pinus, convidando entidades e fazendo debates nas juntas sobre temas de fundo, como os vários tipos de tratamento dos RSU. Da parte da câmara, nunca houve nada. As sessões deles eram com especialistas envolvidos no processo, da RESIN, por*

---

<sup>120</sup> Informação retirada do folheto de divulgação do evento.

*exemplo, Mário Russo, que assinou o trabalho efectuado pela empresa, era quem era convidado. A credibilidade da informação não existia"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

O facto da divisão de ambiente não ter intervindo mais activamente já foi explicado atrás; alegava não ter competências para tal. Mas isso não ficou provavelmente bem explicitado no processo e, portanto, também acabou por interferir na confiança das populações na câmara:

*"A voz mais crítica da autarquia municipal era a do director de serviço do saneamento, eng. Salvador Almeida, que foi transferido para os bombeiros, mesmo tendo formação específica na área ambiental e nos resíduos. Era funcionário da câmara, mas não o deixaram participar, por ter opiniões divergentes às que interessavam"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

A questão da co-responsabilização na decisão, através de indicação de local alternativo, muitas vezes sugerida pela câmara e apresentada anteriormente, e a disponibilidade para colaborar, por exemplo, na definição dos critérios de localização, sobre os quais houve muita discordância, foi colocada por Daniel Camarinha:

*"A determinada altura exigiram que indicássemos um local alternativo. O que dissemos é que não tínhamos capacidade para o fazer. Disponíveis para colaborar neste sentido estávamos, na ajuda de escolha dos critérios, mas não nos podíamos responsabilizar por isso. Qualquer objecção que colocámos era através de documentos e alguns, como por exemplo, no programa televisivo com a Margarida Marante, mostrámos documentos de trabalho do INR, com os requisitos mínimos para instalação de um aterro, e depois deste dia, estes documentos nunca serviram para trabalhos ou para confecção de qualquer documento definitivo. Foram simplesmente esquecidos"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

A participação da Quercus neste processo foi muito pontual e, avaliando-se a sua acção global nacional e o reconhecimento que tem, considerou-se este como um factor de um

menor fortalecimento do movimento de contestação local em Sermonde. A explicação apresentada por Daniel Camarinha foi a seguinte:

*"Foi uma participação fraca, pois o processo passou-se na mesma época em que era discutida a incineradora da Lipor. Sobretudo, por isso, não teve envolvimento. A carta que redigiu, mas que se esqueceu de assinar, foi sintomática de não ter assumido uma posição frontal"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

A posição defendida pela Quercus na altura era de que os aterros eram uma solução provisória e que acabar com as lixeiras o mais rapidamente possível era o mais importante. Portanto, a falta de apoio a este movimento de protesto também tem origem neste facto (Nunes *et al.*, 2004).

A não discussão dos aspectos relacionados com a tecnologia gerou consequências ao nível do funcionamento do aterro, apontadas por Daniel Camarinha:

*"Em todo o processo de decisão, a opção escolhida pela câmara sempre foi o aterro, como o processo mais correcto, mais experimentado, quando conjugado com uma política de redução e triagem dos RSU. Depois, na exploração, todas as falhas, todos os erros são apontados à inexperiência que há em termos deste processo. Erro e lacuna enorme no caso dos lixiviados: uma lagoa inicial de 3.000 metros cúbicos, depois foi feita uma de 10.000 e outra de 30.000, qualquer coisa assim. Nunca ninguém estudou o tipo de lixos, o terreno, para saber o tipo de lixiviados que iam sair"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

Sobre o papel dos media, destacou que:

*"O grande efeito que teve isto [referindo-se à contestação], foi o de despertar o concelho para o assunto através dos media. Mais de uma vez fui contactado por televisões e rádios, para saber se íamos provocar descatos e só valia a pena ir [referindo-se à ida dos media às reuniões da câmara de Gaia], se sim. A cobertura dos media foi importante"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

Este argumento confirma o papel dos media na espectacularização, apontada por Gonçalves (2001), e no aumento da visibilidade do conflito, através do fornecimento de muita informação e esclarecimento de posições dos actores, estudada por Lima, 2000. Veja-se, por exemplo, os títulos de alguns jornais: *Novos estudos fora de questão* (O Primeiro de Janeiro, 26/10/94), *Aterro sanitário de Gaia terá comissão de acompanhamento, mas só entra quem a Câmara quiser* (Jornal de Notícias, 31/10/94), *Revolta civil em Gaia* (Público 02/11/96), *Estamos prontos para a guerra* (Público, 01/07/96), *Diminui a contestação ao aterro de Sermonde* (Jornal de Notícias, 29/05/96). O título do último jornal refere-se ao facto da informação divulgada sobre a contestação ter diminuído nas reuniões da câmara pela entrada do público nas reuniões ter passado a um número limite e a ser controlada, através do pedido de identificação, e por o espaço concedido para a expressão do público ter sido limitado ao fim das reuniões (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

Depois do aterro instalado, a postura de contestação da Pinus mudou para responder a um melhor funcionamento do mesmo:

*"Postura foi sempre de oposição ao aterro, até haver aterro e isso é algo de que não nos podem acusar. A partir do momento que houve aterro, a nossa postura foi: já que está aqui, vamos lutar para que seja o melhor possível, com a melhor exploração possível. A nossa luta deixou de ser contra o aterro. Não faz sentido ser contra o que está implantado e sistematicamente passamos a uma fase de acompanhamento e participação na comissão do aterro no sentido de procurar implementar políticas para minimizar os impactes do aterro sobre as populações"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

A Pinus, entre 1997 e 1999, fiscalizou regularmente o aterro e constatou irregularidades, como por exemplo: a recolha de RSU era feita a qualquer hora do dia ou noite, a velocidade elevada com que os camiões circulavam nas freguesias (já que acessos para estradas não estavam prontos ainda), a não existência de ecocentros (Acta Pinus 09/06/99).

A Pinus recebeu, ainda, apoios financeiros do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB)<sup>121</sup> para os seus projectos de sensibilização das juntas de freguesia e também da câmara. Com a Suldouro foi estabelecido um protocolo que não se consolidou, segundo a Pinus, porque a divulgação que a mesma fez dos relatórios de acompanhamento das actividades do aterro<sup>122</sup> para os meios de comunicação social originou o cancelamento do financiamento (Acta Pinus, 24/01/01, 30/05/01; António Lopes, vice-presidente da Pinus, entrevista realizada em 09/07/04).

Entre 2000 e 2004, as actividades de fiscalização do aterro continuaram e, no relatório de actividades de 2002/2003, foi ressaltado o facto das acções da ONGA se terem voltado quase exclusivamente para o acompanhamento do funcionamento do aterro, sendo a sensibilização ambiental colocada em segundo plano. Isso foi justificado pela falta de elementos da massa associativa para dinamização destas actividades (Pinus, 2003)<sup>123</sup>.

Para os dois ambientalistas entrevistados, o facto do aterro estar mais bem gerido devido ao acompanhamento que fizeram na construção (fiscalizavam tudo o que era feito, como, por exemplo, a qualidade do material das mantas de impermeabilização utilizadas, que confirmaram com uma empresa estrangeira da especialidade) e ainda o fazem até aos dias de hoje na exploração. Depois de um ano de funcionamento, por exemplo, realizaram uma sessão pública para ser feito o balanço do primeiro ano de actividades do aterro. Pensam também que conseguiram alguma sensibilização por parte das populações, mas só tiveram êxito em as mobilizar na fase mais activa do processo. Depois disso, pensam que "*eles têm memória curta e se esqueceram do assunto*" (António Lopes, vice-presidente da Pinus, entrevista realizada em 09/07/04).

É facto que o aterro de Sermonde é pioneiro em Portugal por ter uma comissão de acompanhamento para o funcionamento do aterro que estava em actividade até hoje e com

---

<sup>121</sup> Foi criado pelo DL nº 187/93, de 24 de Maio, e substituiu o Instituto Nacional do Ambiente (INAMB). É um organismo não executivo destinado à promoção de acções no domínio da qualidade do ambiente, com especial ênfase na formação e informação dos cidadãos e apoio às associações de defesa do ambiente, integrando a representação da opinião pública nos seus órgãos de decisão (MARN, 1993).

<sup>122</sup> Uma empresa privada começou a prestar serviços de fiscalização do aterro no início de sua laboração. O objectivo desta actuação era o de ter avaliações das infra-estruturas que fossem independentes e que pudessem ser comparadas com as acções de fiscalização das instituições públicas, como a DRAN.

representantes da associação local.<sup>124</sup> Ambos os entrevistados atribuem esta situação à activa participação da Pinus na comissão. Algumas das sugestões dadas pelos membros da comissão são bem recebidas, outras não, como é o caso da proposta de colocação de cartazes sobre a qualidade da água local. O que pensa António Lopes é que a empresa prefere fazer as coisas sem comunicação para o exterior (António Lopes, vice-presidente da Pinus, entrevista realizada em 09/07/04). Por outro lado, no caso das cortinas arbóreas, Daniel Camarinha criticou o facto destas não terem sido feitas conforme o prometido, e afirmou que as preocupações maiores da empresa tiveram a ver com a diminuição da contestação das populações, através de projectos não relacionados com o aterro, como complexos desportivos e clubes de futebol (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

Afirma ainda que o aterro não correspondeu na prática ao que foi explicado pelos promotores do projecto e, apesar dos cheiros já minimizados, durante anos as populações sofreram com este problema:

*"Apesar de hoje os cheiros estarem minimizados, as pessoas perceberam o que era o aterro, uma infra-estrutura que não era o que eles tinham pintado. Tivemos durante anos cancro completo, com cheiro pestilento"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

Sobre o futuro do aterro e da decisão que terá que ser tomada, as perspectivas de Daniel Camarinha não são optimistas e realçou a hipótese de que teria havido fraca aprendizagem institucional com este processo:

*"Não foi feito nada de acompanhamento, de discussão pública, que permitisse que o próximo processo fosse transparente. O nosso grande medo é que o próximo processo demore cinco anos e aí o nosso aterro não aguentará. Aquilo que aconteceu, vai acontecer outra vez"* (Daniel Camarinha, presidente da Pinus, entrevista realizada em 27/07/04).

---

<sup>123</sup> Foi eleita a nova direcção em 2003 somente com 10 associados presentes, em 1998 com 20, sendo a primeira, em 1995, eleita com 70 (Acta Pinus 06/10/95, 02/04/98, 08/03/03).

<sup>124</sup> Dado obtido através de contacto telefónico com a empresa EGF (EGF, 2004).

### 4.3. Os encontros técnicos na câmara

Algumas afirmações dos oradores, durante os encontros técnicos realizados pela câmara<sup>125</sup>, trazem também importantes contributos para a discussão deste caso. Apesar de alguns aspectos já terem sido levantados na primeira secção, considerou-se importante manter os encontros técnicos separados da avaliação feita a respeito da câmara, por terem sido o único tipo de iniciativa de consulta e debate formal aberto às populações.

A necessidade de um plano director de RSU para o concelho foi apontada pela técnica da câmara como forma de planeamento para a solução a dar aos RSU. Presumia-se que o plano definiria o melhor sistema para tratamento e valorização dos RSU. Mas o mesmo ficou pronto depois da decisão pela tecnologia aterro sanitário ter sido tomada<sup>126</sup> o que sugere que não foi utilizado para o fim de planeamento previsto, nomeadamente para a escolha da tecnologia a adoptar.

*"Foi apresentada por nós uma proposta ao executivo desta autarquia para o desenvolvimento de um projecto integrado, começando pela execução de um plano director de RSU para o concelho. Este documento funcionará como um documento de planeamento estratégico, de modo que, numa perspectiva integrada, se criem meios adequados para assegurar uma correcta gestão nesta área, passando pela avaliação de sistemas viáveis de valorização dos resíduos por nós produzidos, incluindo eventualmente processos de reciclagem variados, que terão que ser estudados e validados" - Mercês Ferreira, técnica Câmara (CMG, 1994).*

A questão da tecnologia foi abordada no sentido de que os aterros sanitários são uma tecnologia de tratamento de resíduos que terá de existir, independentemente do tipo de solução prioritária escolhida. No caso dos resíduos urbanos, mesmo num sistema integrado com separação e compostagem, há resíduos que sobram<sup>127</sup> e a solução utilizada é

---

<sup>125</sup> Conforme já foi dito, só foi possível ter acesso à transcrição do segundo dia dos encontros técnicos e apenas às intervenções dos oradores. As intervenções do público não se encontravam neste documento.

<sup>126</sup> Ficou pronto em 1996. Uma segunda fase deste plano foi feita posteriormente pela Suldouro, onde foram avaliadas estratégias de futuro e cenários (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

<sup>127</sup> Ou por estarem contaminados ou por ainda não haver tecnologia economicamente viável para os tratar.



encaminhá-los para aterros. Esta informação técnica passou quase despercebida e era importante ter sido transmitida, pois mesmo que se tivesse optado por outra solução em Gaia, sempre iria ser necessário localizar um aterro. Sobre isso, a técnica da autarquia municipal fez um comentário na sessão:

*"Na minha opinião, mesmo pensando na política dos 3 R's, mesmo tentando chegar ao óptimo desta política, penso que dentro de muitos anos ainda vamos precisar de aterros sanitários para qualquer tipo de tratamento dos RSU"* - Mercês Ferreira, técnica da câmara (CMG, 1994).

O reconhecimento da importância do conhecimento técnico nas decisões deste tipo ficou registada numa afirmação do vereador responsável, assim como a necessidade de criação de uma comissão de acompanhamento para o processo:

*"Do lado daí (referindo-se aos oradores), estão técnicos muito credenciados, que vão ter um papel nesta questão, e podem ter a certeza absoluta, e a minha palavra, que isso será tomado em consideração e a proposta à autarquia, para que os técnicos daí, a comissão de acompanhamento, trabalhem com os técnicos daqui e com os técnicos que porventura sejam necessários chamar ao processo"* - Barbosa Ribeiro, vereador do pelouro de salubridade (CMG, 1994).

Uma intervenção da técnica demonstra a importância menor que os impactes sociais têm nos critérios pensados para uma tomada de decisão. Referiu ainda diversos critérios técnicos, ambientais e económicos, demonstrando a complexidade do problema, mas omitindo os critérios sociais:

*"Posso referir alguns itens do caderno de encargos, em que se exige realmente que a selecção destes locais tenha em consideração o tipo de ocupação, a acessibilidade, a distância de transporte dos centros de produção de RSU, as condições hidrogeológicas, topográficas, climáticas, previsível menor impacte ambiental"* - Mercês Ferreira, técnica da câmara (CMG, 1994).

A definição mais tradicional de participação, em que o público interessado acompanha a decisão somente através de acesso à informação e de uma consulta numa sessão, foi referida pela técnica. O atingir de um consenso entre todos os interessados e, neste caso, o

haver uma co-responsabilização pela decisão tomada foi um objectivo lançado pela técnica que, depois, acabaria por não ser não foi bem conseguido, visto que a contestação da população continuou depois da decisão ter sido tomada.

*"Estamos conscientes que é necessário envolver a comunidade local e outros grupos interessados no acompanhamento desta questão. Estes debates pretendem precisamente ser o início de uma nova fase, em que o diálogo aberto das populações será uma realidade, até se chegar a uma etapa em que todos os dados técnicos, económicos, ambientais e políticos sejam mais concludentes, desafiando assim todos os intervenientes à co-responsabilização das decisões tomadas" - Mercês Ferreira, técnica da câmara (CMG, 1994).*

Apesar de durante estas sessões ter sido repetido várias vezes pela autarquia municipal e pela empresa que realizou o estudo, que nenhuma decisão estava tomada, classificaram as duas freguesias (Sermonde e Serzedo) como as mais atingidas<sup>128</sup> (CMG, 1994).

Um consultor, o eng. Castelo Branco, apelou para a necessidade da criação de uma ONGA local para, desta forma, através da figura de uma instituição, acompanhar o processo de forma mais segura, e isso mais tarde veio a concretizar-se.

*"Eu penso que a forma mais correcta, mais directa de acompanhar todo este processo é a vossa criação de uma associação de defesa do ambiente. Comecem a nível das freguesias mais atingidas, digamos, penso que são duas neste momento, que estão debaixo do fogo cerrado. Comecem a nível da freguesia e depois estendam-se a nível do concelho e obriguem, em termos da lei, a autarquia a acompanhar e deixar-vos acompanhar todo o processo e a dar-vos conhecimento de todos os estudos que estão e virão a ser feitos" - eng. Castelo Branco, consultor (CMG, 1994).*

Também a argumentação da Quercus valorizou a institucionalização da acção das populações, seja através de uma associação nacional já existente, seja pela criação de uma associação local:

*"Nós estamos aqui também um pouco em defesa das populações. Estamos aqui a fazer esse papel das populações, mas de facto, se as populações locais quiserem constituir as suas próprias associações locais podem contar com todo o nosso apoio" - Manuel Silva, membro da Quercus (CMG, 1994).*

Segundo esta perspectiva, a mobilização dos cidadãos é encorajada pela das associações. Isso pode ter, por vezes, efeitos negativos em termos da diminuição da intensidade das acções e do desvirtuamento das preocupações reais das populações, visto que a sociedade civil acaba por delegar a sua intervenção exclusivamente nas ONGAs.

O reconhecimento da necessidade da integração do conhecimento técnico e leigo é muito importante. Mas a omissão sobre as incertezas, garantindo que os estudos "*estão bem*", é um ponto fraco:

*"Todos nós técnicos, até termos certezas, garantimos que os estudos estão bem, mas às vezes o conhecimento local de uma determinada situação escapa a quem está a fazer o estudo, ou porque não conhece perfeitamente a zona, ou porque não está cá, ou porque considerou que aquilo não era um assunto prioritário. Mas esse assunto é prioritário para a população daquela zona, e então esta tem que ser feita por vós do vosso lado" - eng. Castelo Branco, consultor (CMG, 1994).*

Mesmo depois do processo se ter tornado público, em Fevereiro de 1994, o executivo camarário não se encontrou disponível para a discussão do processo, até antes destas sessões serem realizadas. Nem uma associação nacional como a Quercus conseguiu uma maior abertura da parte da câmara:

*"A Quercus defende acima de tudo uma verdadeira política de RSU. Consideramos que passar já para aterro sanitário é começar um pouco a construir a casa pelo telhado, sem antes implementar de facto uma gestão integrada dos RSU. Pedimos em Maio uma audiência ao presidente da câmara para falar no assunto da lixeira de Canedo, dos lixos de Gaia e da gestão integral dos lixos. Até hoje não se dignou conceder-nos essa audiência" - Manuel Silva, membro da Quercus (CMG, 1994).*

---

<sup>128</sup> Conforme foi dito anteriormente estas eram as freguesias que faziam parte do local melhor classificado

Podemos analisar, pelo debate, muito posterior a este, realizado em 2004, sobre o futuro dos RSU em Gaia<sup>129</sup>, que não houve reais progressos desde então, e as soluções em vista têm dificuldades em ser implantadas no *timing* necessário. Segundo Pedro Carteiro, representante do Centro Integrado de Resíduos da Quercus, o aterro tem a saturação prevista para, no máximo, 2006, e o tratamento mecânico-biológico, solução aprovada em fins de 2004, ainda não começou a ser implementada e, provavelmente, não ficará pronta nessa data (Pinus, 2004). Portanto, o desafio proposto na exposição da Quercus não foi seguido:

*"Eu então desafiava a câmara de que ela tenha a coragem de facto, neste momento, de se rodear de todas as forças e da chamada sociedade civil, de todos os pelouros para que de facto possamos em conjunto começar já a estabelecer metas, nomeadamente, para a reciclagem, que é a verdadeira política de RSU" - Manuel Silva, membro da Quercus (CMG, 1994).*

O vereador do pelouro da salubridade considerou, depois do primeiro dia de debate, que:

*"Ninguém em tempo algum nesta autarquia teve a coragem política, que teve a actual, no sentido de promover a participação da democracia participada" - vereador Barbosa Ribeiro (Acta CMG 24/10/94).*

Por democracia participada entende-se o envolvimento de todas as partes interessadas nos processos de tomada de decisão, atribuindo-lhes influência e co-responsabilidade. Nesta iniciativa, a maior participação da população foi das freguesias de Sermonde e Serzedo, que se localizavam na área mais bem avaliada de acordo com os estudos técnicos, o que limitou o envolvimento de todo o concelho de Gaia, o qual como um todo precisava de uma solução para os RSU.

A técnica afirmou que:

---

para a localização do futuro aterro pelos estudos realizados até então.

<sup>129</sup> Evento realizado no salão paroquial de Sermonde, em 13/11/2004, intitulado: "Que futuro para os RSU de Gaia?" (Pinus, 2004). Neste evento, foi apresentado um trabalho de minha autoria intitulado: "O processo de localização do aterro sanitário de Gaia" (Fernandes, 2004a).

*"Devido à forte contestação da população, no final do primeiro dia dos encontros, foram pedidos à população que trouxessem ao segundo debate sugestão de outros locais, mas a população não estava aberta a isso". Acrescentou: "Depois dos dois debates, a câmara dispôs-se a fazer mais testes nos locais e constituíram a comissão de acompanhamento. Puseram à disposição um autocarro para irem acompanhar os testes. E só uma pessoa foi uma vez, portanto, conclui-se que não queriam co-responsabilizar-se pela decisão"* (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).

Esta afirmação mostra como algumas iniciativas consideradas pelos promotores do projecto como de abertura e participação podem não atingir significativamente o público alvo. Pode ter havido falhas na forma como a comunicação da iniciativa foi feita (explicação dos objectivos e a sua divulgação) ou na sua adequação à disponibilidade de tempo dos potenciais participantes. A conclusão de que o público não está pré-disposto à co-responsabilização na decisão parece superficial, sem ter havido uma avaliação profunda desta iniciativa, nomeadamente considerando se foi adequada ao fim que se propunha, de as condições disponíveis estarem ao alcance dos seus potenciais participantes, ter havido outras iniciativas destinadas à conscientização do público acerca da importância de ser co-responsável.

O PSD criticou o facto de os debates terem sido importantes, mas insuficientes e redutores, não tendo sido equacionadas todas as hipóteses possíveis para o tratamento dos RSU (Acta CMG 31/10/94). Esta última crítica prende-se com o facto de ter havido um desvio na discussão proposta sobre as diferentes tecnologias existentes, para se centrar no esclarecimento da solução adoptada.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Segundo a RESIN, *"O pelouro de salubridade pública da Câmara Municipal de Gaia decidiu pôr à discussão pública o conteúdo técnico dos estudos efectuados"* (RESIN, 1994) e segundo a técnica *quis "divulgar melhor o que se estava a fazer, sistematizar as conclusões que tinham até a data e definir o que se pretendia fazer a partir daí"* (Mercês Ferreira, técnica da CMG, entrevista realizada em 14/07/04).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, este processo decisório esteve associado a uma série de acções diversificadas: de movimentação social, de debate político, de queixas às instituições competentes, o que o tornou um caso de estudo relevante. A seguir, apresentam-se as conclusões gerais e os contributos que se podem retirar deste caso no sentido de propostas de actuação para futuros processos decisórios de selecção da localização de aterros sanitários.

O processo decisório de localização do aterro sanitário em Sermonde/Serzedo, no concelho de Vila Nova de Gaia, estendeu-se por vários anos da década de 90 e foi palco de várias situações de conflito, antagonizando os Governo central e municipal (local) com as populações locais. O processo foi estabelecido de forma a que mais fortemente o Governo central e o local participassem: o central através do financiamento e aval da localização escolhida e o local com a proposta de localização e aprovação democrática, teve este processo de lidar com as novas formas de participação, bem como com a institucionalização da mesma com a criação de uma ONGA que trouxe para o debate novas questões e ainda uma ciência em tensão com o que era invocado pelos técnicos e peritos interlocutores do Governo local.

A seguir, apresentam-se as conclusões gerais e os contributos que daí se podem retirar no sentido de propostas de actuação para futuros processos decisórios de selecção da localização de aterros sanitários.

Algumas divergências de posições predominantes dos actores institucionais proponentes do projecto e da população local podem ser destacadas:

- definição do problema;
- escolha da tecnologia;
- critérios de seriação dos locais seleccionados;
- critérios de selecção dos locais.

A definição do problema foi um ponto forte de discordância entre os actores municipais proponentes do projecto e as populações das freguesias localizadas no local mais bem avaliado nos estudos de localização do aterro. Do lado dos proponentes do projecto, o problema a resolver era o de arranjar uma alternativa de tratamento dos RSU para a lixeira existente que permitisse uma rápida implementação e fosse melhor do que a lixeira. Do lado das populações, o problema era o de escolher a melhor tecnologia e o lugar mais adequado para o tratamento futuro dos RSU. Cada actor posicionou-se segundo os seus interesses mais próximos: o sector da câmara responsável pelos RSU no cumprimento das suas funções e as populações na defesa das sua qualidade de vida.

A escolha da tecnologia foi outro ponto de discordância forte entre estes mesmos actores e foi definido de forma diferente, de acordo com a definição do problema explicada anteriormente. Os proponentes do projecto fizeram a opção pela tecnologia do tipo aterro pensando no seu uso alargado e na maior rapidez de sua implementação e as populações idealizaram uma opção por uma tecnologia que incluísse a reciclagem pensando na menor agressão ao seu ambiente local. Não houve uma discussão aberta das diferentes alternativas tecnológicas disponíveis e dos seus méritos e desvantagens em termos ambientais, sociais, políticos e económicos. A solução aterro foi definida no início do processo, quando as populações ainda não estavam informadas sobre o processo em curso. Numa fase mais avançada do processo, a discordância sobre a opção tecnológica passou a incluir também o MA, que começou a delinear uma estratégia nacional para erradicação das lixeiras existentes baseada na solução aterro sanitário.

As tecnologias de tratamento de RSU, de forma geral, têm um estigma associado. Neste caso, foi possível verificar que as más experiências com as lixeiras e a falta de um debate público amplo envolvendo as populações dificultaram bastante as tentativas de diferenciação deste tipo de tratamento e do aterro sanitário.

Relativamente ao tipo de processo decisório, pode-se dizer que se optou por um exercício democrático do poder legitimado pela democracia representativa e pelas metodologias de participação informativa, apenas relacionadas com o acompanhamento passivo do processo, como a realização dos encontros técnicos e formação de uma comissão para acompanhar o processo. Esta forma de condução do processo não considerou os interesses locais relacionados, de forma geral, com qualidade de vida da população, nomeadamente o



lazer (campo de futebol), a história (o mosteiro de Grijó), a educação (escola), o ambiente saudável (zona verde) e a identidade local.

A necessidade da co-responsabilização e partilha de responsabilidades por todos, da decisão tomada, foi muitas vezes um argumento usado pelos proponentes do projecto para desvalorizar o movimento de contestação à localização. Do lado dos técnicos foi colocada a questão de que as melhores soluções nunca foram sugeridas por este movimento. Do lado da população, foi revelado o facto de não terem capacidade para sozinhos sugerirem uma alternativa e a vontade de que os seus conhecimentos locais pudessem ter sido parte dos critérios de selecção do local de instalação do aterro. Isso demonstra uma fraca interacção entre o conhecimento técnico-científico, o público e a política, explicada em parte pela ausência de mecanismos institucionais e de um espaço institucionalizado, capazes de promover e acompanhar o confronto destes diferentes pontos de vista.

O movimento de contestação, liderado pela Pinus, não chegou a ser conhecido ao nível nacional, provavelmente por ter surgido para a contestação da localização do aterro e de ter tido uma intervenção muito localizada. O seu sucesso junto aos media era de supor improvável, mas, apesar disso, superou as expectativas. A sua estratégia de comunicação foi muito eficaz, abrangendo diferentes jornais nacionais, regionais e locais, sempre visando obter notoriedade pública para os seus argumentos. Isso aconteceu noutra situação e com uma resposta maior, no caso da contestação à construção da barragem de Foz Côa, conforme descreveu Gonçalves (2001).

De acordo com a "escada de participação de Arnstein", o processo decisório estudado encontrou-se no grau quatro de participação, definido como consulta, onde os proponentes do projecto definiram a estrutura do processo e a sua agenda. Foi realizada uma sessão informativa para as populações, que apresentou resultados surpreendentes, no que diz respeito ao facto de se ter concluído que os primeiros estudos não eram satisfatórios, e novos estudos deveriam ser contratados e uma comissão de acompanhamento do processo constituída. Este foi um momento em que houve indicações de que um degrau da escada de Arnstein iria ser transposto. Por outro lado, como estes estudos versaram sobre os mesmos locais indicados como mais aptos pelo primeiro e esta comissão teve funções muito reduzidas, este avanço não se concretizou. Outra característica que indicava a "subida de um degrau" foi o facto da participação local ter assumido uma conotação mais técnica, com

a entrega dos contra pareceres, já depois da decisão, como uma forma de promover o debate no sentido de um melhor equacionamento das soluções. Mas como a tentativa de influência da população na decisão não se constituiu através de um órgão colegiado, como a comissão de acompanhamento, mas através de uma ONGA local, este avanço não se concretizou.

Outro tipo de avaliação do processo participativo pode ser feito segundo a metodologia de Vasconcelos e Baptista (2002). O processo situou-se no nível médio de participação. Além da motivação para a participação, houve um grande esforço de reflexão, gerando mudanças no curso do processo. Por outro lado, não se chegou a uma solução colaborativa. A capacitação institucional, concretizada pela criação da Pinus; intelectual, a partir da produção de variadas informações de suporte; social, através da mobilização das populações; e política, através da formação de redes com o recurso a outras instâncias como a Comissão Europeia, a Assembleia da República e os tribunais foram aspectos relevantes do caso de estudo. Os estudos técnicos de localização foram a única fonte de legitimação da decisão e não contemplaram de forma relevante as questões sociais e ambientais, o que prejudicou uma maior capacitação intelectual em termos da construção de um conhecimento partilhado. As instituições competentes não aprenderam o suficiente com o processo. A necessidade de um novo processo decisório sobre os RSU de Gaia já é posta em causa há alguns anos e não foi concretizada ainda uma actuação direccionada nesse sentido. Prevê-se a necessidade de uma solução provisória no curto prazo e que a mesma tenha que ser escolhida novamente com pouca possibilidade de envolvimento dos interessados.

No caso estudado, não houve paralisação da decisão. Esta decisão de competência local constituiu-se num processo que girou em torno da câmara de Gaia, tendo havido a participação de algumas instituições competentes, através de consultas obrigatórias, nomeadamente a CCRN, DRAN e MA. O processo encontrou-se, desta forma, menos acessível ao público em geral, como as associações nacionais, e aos actores parlamentares, por exemplo, os deputados e partidos da Assembleia da República, o que provavelmente contribuiu para um menor envolvimento destes actores.

Algumas mais valias indirectas resultantes deste processo foram o surgimento do debate sobre outros temas da área do ambiente, de forma mais predominante: a educação

ambiental, as zonas verdes e as linhas de água. O primeiro tema relacionou-se com a necessidade de conscientização das populações para a existência dos 3 R's e da solução encontrada ir de encontro a esta filosofia. O segundo teve a ver com um símbolo de qualidade de vida e um instrumento de lazer das freguesias, que seria modificado para a construção do aterro. E o terceiro referiu-se ao consumo doméstico das águas de poço e o risco de poluição apresentado pelo aterro e o despertar para o facto de que outras fontes de poluição industrial já degradavam anteriormente as freguesias.

Por outro lado, a falta de confiança nos poderes públicos e na solução escolhida foi um aspecto negativo dominante em todo o desenrolar do processo. Algumas causas identificadas para este descrédito nas autoridades e na sua proposta de solução são as seguintes:

- as autarquias locais e populações não foram consultadas desde o início do processo, o que levou ao receio de uma decisão pré-definida estar apenas a procurar a sua legitimação política;
- não ter havido informação acessível sobre as diferenças, vantagens e desvantagens das diferentes tecnologias de tratamento de RSU.

A controvérsia técnico-científica foi pouco pronunciada. Isso pode ser explicado por duas razões principais:

- o facto dos especialistas envolvidos nos contra pareceres não estarem directamente envolvidos com a causa e, portanto, não se terem tornado intervenientes activos do processo.<sup>131</sup> Não houve, por exemplo, nenhuma iniciativa de apresentação pública destes documentos em que estes especialistas estivessem em confronto com os que realizaram os estudos para a câmara e, desta forma, as suas divergências poderiam ser discutidas;
- o facto dos contra pareceres terem sido apresentados depois<sup>132</sup> de a decisão de localização ter sido tomada dificultou a sua influência no processo.

---

<sup>131</sup> Conforme aconteceu nos caso de Souselas e Foz Côa, descritos no capítulo 1.

<sup>132</sup> O parecer do DG-FC/UP foi apresentado sete meses depois e o da FDUC-UC 9 meses depois.

A contra perícia dos cidadãos, isto é, a oportunidade dos mesmos de apresentar informações técnicas contrárias às do proponente do projecto através dos contra pareceres, neste caso, careceu de legitimidade. Neste tipo de processo é desejável que a contra perícia seja um mecanismo reconhecido a accionar pelos cidadãos, isto quer dizer que já se encontraria definido à partida que no próprio processo de EIA, por exemplo, houvesse um tempo definido para que estes documentos fossem entregues e avaliados. As universidades e os centros de investigação seriam importantes meios de fortalecimento dos serviços de contra perícia, o que mereceria a existência de protocolos entre estas instituições e as câmaras desde o início do processo para assegurar a confiança das populações.

Neste caso houve uma divisão espacial dos riscos. A solução para os RSU dos dois concelhos, Gaia e Vila da Feira, esteve primeiramente localizada em Vila da Feira e depois em Gaia. Mas esta decisão não respeitou os princípios da justiça ambiental, pois uma freguesia pequena foi a escolhida para a localização do aterro e as preocupações das populações não foram incluídas. Além disso, a equidade não foi respeitada, levando-se em conta especificamente a questão da equidade processual, definida por Baxter *et al.* (1999), conforme o capítulo 1 sugere.

Soluções mais inclusivas para o processo decisório deste caso seriam possíveis recorrendo-se, por exemplo:

- à utilização de grupos de trabalho temáticos em cada freguesia para que os diferentes actores locais partilhassem os seus conhecimentos sobre a definição do problema dos RSU, recebessem informações sobre as diferentes tecnologias e sistemas de gestão e assim fossem criadas condições de confiança nas instituições responsáveis e no processo decisório de forma a levar a soluções técnicas e socialmente robustas;
- a realização de sessões de esclarecimento, ainda ao nível das freguesias, sobre os temas que foram motivo de maior divergência nos grupos de trabalho e, caso as divergências persistissem de forma a inviabilizar o avanço do processo, a utilização de uma das metodologias *Third Party*, descritas no capítulo 1;

- a organização de um grande fórum direccionado à participação das populações de todo o concelho para exposição das conclusões alcançadas e produção de um documento único de síntese de todo o processo.

Depois deste primeiro processo, a questão da localização de uma infra-estrutura definida de forma consensual seria a próxima etapa ou, caso as conclusões fossem no sentido de adesão a alguma infra-estrutura já existente, esta etapa não seria necessária. O principal obstáculo a este tipo de actuação estaria nos condicionantes de origem económica e organizacional, o que levaria à necessidade do MA ser o promotor de uma estratégia deste género, por dispor de mais recursos do que as autarquias.

O trabalho de Ishzaka e Tanaka (2003), no Japão, e de Al-Yaqout *et al.* (2002), no Kuwait, avaliam os comportamentos e a percepção das populações sobre os critérios de localização. Uma investigação deste tipo poderia ser realizada em Portugal, e os seus resultados poderiam contribuir para ajudar na melhoria da qualidade do processo decisório.

Três lições resultam deste estudo:

- a falta de espaço para o debate para a opção tecnológica;
- a restrição do debate e da decisão na fase das diferentes alternativas de localização;
- a falta de confiança das populações nos poderes públicos e instituições.

Ficaram ainda por tratar de maneira adequada alguns aspectos que poderiam ser abordados em investigações futuras:

- as diferentes concepções dos actores sobre a relação entre saúde e ambiente nos problemas que envolvem os impactes da ciência e tecnologia;
- os diferentes conceitos de melhor tecnologia segundo as diferentes visões dos actores: populações, políticos e técnicos;
- a influência das pressões da sociedade civil e da estrutura político-administrativa na constituição das políticas públicas;

- as relações entre ciência e decisão política e entre a autoridade do estado e os cidadãos em contextos de complexidade e de incerteza elevada;
- a preparação institucional, através da análise dos seus procedimentos e das suas práticas, para lidar com processos de decisão que envolvam um leque amplo de actores com diferentes interesses, valores e opiniões científicas, culturais, económicas e políticas;
- estudo sobre o debate técnico nos diferentes fóruns existentes.

## BIBLIOGRAFIA

- AAB (1996), *Cartas enviadas à Pinus*: Carta AAB 25/12/96, Carta AAB 05/12/96, Carta AAB 12/09/96, Carta AAB 31/07/96, Carta AAB 24/07/96, Carta AAB 11/07/96, Carta AAB 22/06/96, Carta AAB 22/05/96, Carta AAB 15/05/96, Carta AAB 14/05/96, Carta AAB 25/04/96, Carta AAB 20/04/96, AAB-Acção Ambiental para o Barlavento, Portimão.
- AFG (1996), *Moção de discordância em 17 de Maio (fax enviado à câmara de Gaia em 29/05/96)*, AFG-Assembleia de Freguesia de Grijó, Grijó.
- AFP (1996), *Moção, s/data e Comunicado, 11 de Abril*, AFP-Assembleia de Freguesia de Perosinho, Perosinho.
- AFS (1996), *Acta de reunião, s/data e Comunicado, 11 de Março*, AFS-Assembleia de Freguesia de Serzedo, Serzedo.
- ALI, S. H. (1999), The search for a landfill site in the risk society, *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, v. 36, n. 1, pp. 1-19.
- ALMEIDA, Salvador (1994), *Estudo de localização para aterro controlado de RSU*, Divisão de Ambiente/Departamento de Salubridade Pública e Ambiente, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia, 1 de Agosto.
- AL-YAQOUT, A. F., KOUSHKI, P. A., HAMODA, M. F. (2002), Public opinion and siting solid waste landfills in Kuwait, *Resources, Conservation and Recycling*, v. 35, pp. 215-227.
- AR (2000), *Considerações apresentadas pelo deputado Joaquim Matias em sessão da AR: Petição nº 53/VIII, sobre a forma como foram seleccionados os locais para a instalação de 4 aterros em Vale do Minho, em São Pedro da Torre, Vale do Lima e Baixo Cávado, em Vila Fria, Vila Nova de Gaia, em Sermonde, e zona centro em Taveiro, 30 de Novembro*, AR-Assembleia da República, <http://www.pcp.pt/actpol/temas/ambiente/a20001130-1.html>, acesso em 18/02/04.
- AR (1998), *Lei nº 48/98, de 11 de Agosto*, AR-Assembleia da República.
- AR (1997a), *Considerações apresentadas pelo partido Os Verdes em sessão da AR sobre a questão da localização do aterro de Gaia e a violação do PDM em vigor*, Diário da Assembleia da República, série I, 1997, n. 89 (2), p. 3174, Lisboa, 3 de Julho, <http://debates.parlamento.pt>, acesso em 10/01/2005.
- AR (1997b), *Depoimento do secretário de estado do ambiente eng. José Sócrates em sessão na AR*, Diário da Assembleia da República, série I, 1997, n. 31 (2), pp. 1171, Lisboa, 24 de Janeiro, <http://debates.parlamento.pt>, acesso em 10/01/2005.
- AR (1996), *Requerimento da deputada Heloísa Apolónia dirigido ao ministério do ambiente contendo informações sobre o aterro sanitário*, AR-Assembleia da República, Protocolo n. 12301/VII (1a), Lisboa, 2 de Setembro.
- AR, Comissão Parlamentar da (1997), *Ofícios enviados pelo presidente da comissão às juntas de freguesia de Sermonde, Serzedo, Grijó e Perosinho e ao presidente das câmaras de Gaia e Vila da Feira e à Pinus para uma audição parlamentar em Junho*,

- AR-Assembleia da República/Comissão de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente, Lisboa, 4 de Junho.
- ARNSTEIN, Sherry (1969) A ladder of citizen participation, *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, pp. 216-224.
- BASTOS, Cristiana, ALVARENGA, Filipa, MATOS, Gisela, BARATA, Pedro (2000), *RSU, atitudes e representações sobre o lixo doméstico e a reciclagem*, Relatório de projecto de investigação, coordenação de Cristiana Bastos, OBSERVA-Ambiente, Sociedade e Opinião Pública, ISCTE-Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa e Instituto de Estudos Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- BAXTER, Jamie W., EYLES, John D., ELLIOT, Susan J. (1999), From sitting principles to siting practices: a case study of discord among trust, equity and community participation, *Journal of Environmental Planning and Management*, Julho, v. 42, n. 4, pp. 501-505.
- BECK, Ulrich (1992), *Risk Society: towards a new modernity*, Sage Publications, Londres.
- BURAWOY, Michael (1998), The Extended Case Method, *Sociological Theory*, v. 16, pp. 4-33.
- CADA (2004), Dados obtidos através de contacto telefónico com a comissão, CADA-Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, Lisboa.
- CAMARINHA, Daniel (2004), *Entrevista realizada em 27/07/04*, presidente da Pinus, Espinho.
- CCE (2003), *Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos*, Comunicación de la Comisión, número 301, CCE-Conselho das Comunidades Europeias, Bruxelas.
- CCRN (1994), Parecer sobre o aterro sanitário de Vila Nova Gaia, CCRN-Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto, Abril.
- CDU (1996), *Conferência de imprensa sobre a actual situação em Gaia*, CDU-Coligação Democrática Unitária, Gaia, 22 de Março.
- CDU (1994), *Nota à imprensa*, CDU-Coligação Democrática Unitária, Gaia, 21 de Abril.
- CE (2003), *A selecting of environmental pressure indicators in UE and acceding countries*, Office for Official Publications of the European Communities, CE-Comissão Europeia, Luxemburgo.
- CIA (2005), *Site da CIA-The world factbook*, CIA-Central Intelligence Agency, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ku.html>, acesso em 20/01/2005.
- CMG, Actas AMG (vários anos), *Actas das Reuniões da Assembleia Municipal de Gaia*: Acta AMG 06/02/97; Acta AMG 06/05/96; Acta AMG 02/05/94; Acta AMG 24/04/94, AMG-Assembleia Municipal de Gaia, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia.
- CMG, Actas CMG (vários anos), *Actas das Reuniões da Câmara Municipal de Gaia*: Acta CMG 02/12/96; Acta CMG 28/10/96; Acta CMG 01/07/96; Acta CMG 25/03/96; Acta CMG 18/03/96; Acta CMG 04/03/96; Acta CMG 21/02/96; Acta CMG 12/02/96; Acta CMG 29/01/96; Acta CMG 22/01/96; Acta CMG 08/01/96; Acta CMG 12/06/95; Acta CMG 13/03/95; Acta CMG 05/12/94; Acta CMG 31/10/94; Acta CMG 24/10/94; Acta



- CMG 10/10/94; Acta CMG 03/10/94; Acta CMG 18/04/94; Acta CMG 11/04/94; Acta CMG 05/04/94; Acta CMG 15/03/94; Acta CMG 22/02/94; Acta CMG 05/07/93; Acta CMG 28/12/92; Acta CMG 28/12/92; Acta CMG 25/05/92; Acta CMG 03/02/92; Acta CMG 14/01/91, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia.
- CMG, Actas AMG (vários anos), *Actas das Reuniões da Assembleia Municipal de Gaia*: Acta AMG 06/02/97; Acta AMG 06/05/96; Acta AMG 02/05/94; Acta AMG 24/04/94, AMG-Assembleia Municipal de Gaia, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia.
- CMG, Ofícios (vários anos), *Ofícios da Câmara Municipal de Gaia*: *Ofícios à Quercus em 04/12/96; Ofícios à Pinus em 15/01/97, em 24/04/96, 21/03/96 e 08/02/96, Ofício-resposta à junta de freguesia de Sermonde em 24/01/1996 e em 01/03/1994, Ofício-resposta a António Lopes, 25/01/96, Ofícios ao MA em 23/11/93 e 08/11/93, Ofício ao DRAN em 05/11/93, Ofícios ao CCRN em 05/11/93 e 10/10/93*, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia.
- CMG (2005), *Atribuições do executivo*, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia, <http://www.cm-gaia.pt>, acesso em 27/01/2005.
- CMG (1997), *Oposição que apresentou o município de Vila Nova de Gaia ao procedimento cautelar número 583/97 proposto ao Tribunal de Gaia - 3.º juízo, por Maria Irene Pinto Fontoura e Outros, como preliminar da acção popular civil contra o município de Vila Nova de Gaia*, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia.
- CMG (1996), *Contestação à segunda acção popular-Contestação ao recurso contencioso (número 381/96) de anulação da decisão da câmara de Gaia*, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia.
- CMG (1994), *Transcrição dos encontros técnicos realizados na Câmara Municipal de Gaia*, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia, 29 de Outubro.
- CMG, Actas CC (1995), *Actas da Comissão Consultiva: Acta CC 12/05/95 e Acta CC 31/03/95*, Comissão Consultiva, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia.
- CMG, CC/CA (1996), *Aterro sanitário de Vila Nova de Gaia - estudos complementares - algumas "achegas"*, CC-Comissão Consultiva e CA-Comissão de Acompanhamento, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Perosinho, Fevereiro. /documento elaborado por membros da comissão de acompanhamento/
- CMG, CC/CA (1995), *Regulamento de funcionamento da comissão consultiva e de acompanhamento*, CC-Comissão Consultiva e CA-Comissão de Acompanhamento, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia.
- CMG, DSP (1992), *Concurso limitado para estudo de localização para um aterro sanitário/destino final para resíduos sólidos produzidos naquela região*, DSP-Divisão de Salubridade Pública, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia, 2 de Março.
- CUE (1985), *Directiva do Conselho n.º 85/337/CEE, de 27 de Junho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente*, CUE-Conselho da União Europeia, Bruxelas.
- DAHL, Robert Alan (1998), *On democracy*, Yale University, Virginia.
- DAVY, Benjamin (1999), *Essencial injustice, when legal institutions cannot resolve environmental and land use disputes*, Springer-Verlag, Viena.

- DE MARCHI, Bruna (2001), The governance of risk in a changing context, *Journal of Hazardous Materials*, v. 86, pp. ix-xiii.
- DIRAMB (1999), *Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, descritores do decreto-lei*, SIDDAMB-Sistema de Informação Documental sobre Direito do Ambiente, site [www.diramb.pt](http://www.diramb.pt), acesso 20/04/05.
- DRAN (1994), *Parecer sobre as alternativas de localização do aterro*, DRAN-Direcção Regional do Ambiente do Norte, Porto, 31 de Janeiro.
- EGF (2004), *Dados obtidos através de contacto telefónico com a empresa*, EGF-Empresa Geral de Fomento S.A., Lisboa, em 20/10/04.
- ELA (1996), *The analysis of the current situation of environmental NGOs in Poland, cooperation between the Ministry of Environmental Protection and Environmental NGOs*, ELA-Environmental Law Association (Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska), Green Brigades, Praga.
- EUROSTAT (2006), *Context*, EUROSTAT- Statistical Office of European Union, UE-União Europeia, Bruxelas.
- EUROSTAT (2004), *Context*, EUROSTAT- Statistical Office of European Union, UE-União Europeia, Bruxelas.
- FC/UP (1996), *Análise do mérito científico-técnico do estudo elaborado pela empresa SEIA*, DG-Departamento de Geologia da FC-Faculdade de Ciências da UP-Universidade do Porto, Porto, 29 de Dezembro.
- FERNANDES, Lúcia de Oliveira (2004a), *O processo de localização do aterro sanitário de Gaia*, apresentação realizada no salão paroquial de Sermonde com o título "Que futuro para os RSU de Gaia?", Sermonde, 13 de Novembro.
- FERNANDES, Lúcia de Oliveira (2004b), *O processo decisório sobre a localização de um aterro de RSU: o caso de Sermonde*, Proposta para um projecto da Dissertação, Orientadora: Profa. Dra. Lia M. Vasconcelos, Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Co-orientador: Prof. Dr. João Arriscado Nunes, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- FERNANDES, Lúcia de Oliveira (2004c), *O processo decisório sobre a localização de um aterro de RSU: o caso de Sermonde e a co-incineração no Rio de Janeiro: um caso de injustiça ambiental?*, Comunicação na sessão: Participação Pública, Controvérsia Científica e Justiça Ambiental: os Conflitos sobre a Gestão de Resíduos, *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro*, Universidade de Coimbra, Coimbra.
- FERNANDES, Lúcia de Oliveira; PORTO, Marcelo Firpo de Souza (2006), *Understanding risks in socially vulnerable contexts: the case of burning wastes in cement kilns in Brazil*, Safety Science, Elsevier (in press).
- FERNANDES, Lúcia de Oliveira; VASCONCELOS, Lia; NUNES, João Arriscado (2004), *A controvérsia sobre a localização de um aterro sanitário*, *8ª Conferência Nacional do Ambiente*, CCB-Centro Cultural de Belém, 27 a 29 de Outubro, Lisboa, pp. 45-46.
- FERREIRA, Mercês (2004), *Entrevista realizada em 14/07/04*, técnica superior da Divisão de Salubridade Pública da CMG, Gaia.

- FERREIRA, Mercês (1994a), *Alguns aspectos da gestão dos resíduos de Gaia*, Divisão de Salubridade Pública, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia, 5 de Julho.
- FERREIRA, Mercês (1994b), *Observações*, Divisão de Salubridade Pública, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia, s/data.
- FERREIRA, Mercês (1993a), *Solução para o destino final dos RSU*, Divisão de Salubridade Pública, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia, 12 de Outubro.
- FERREIRA, Mercês (1993b), *Diagnóstico da situação relativamente ao destino final dos RSU produzidos no concelho de Vila Nova de Gaia*, Divisão de Salubridade Pública, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia, 4 de Agosto.
- FERREIRA, Mercês (1992), *Informação número 17, destino dos resíduos produzidos em Gaia*, Divisão de Salubridade Pública, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia, 6 de Fevereiro.
- FIGUEIREDO, Elisabete, FIDÉLIS, Teresa (2003), No meu quintal, não: contributos para uma análise dos movimentos ambientais de raiz popular em Portugal (1974-1994), *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 65, pp. 151-173.
- FREITAS, Carlos Machado de, PORTO, Marcelo Firpo de Souza (2004), Discutindo o papel da ciência frente à justiça ambiental, *II Encontro da ANPPAS-Associação Nacional de Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade - GT Justiça ambiental, conflito social e desigualdade*, Indaiatuba/São Paulo, 26 a 29 de Maio.
- FUNTOWICZ, Silvio, DE MARCHI, Bruna (2000), *Ciência pós-normal, complexidade reflexiva e sustentabilidade*, In: LEFF, Enrique (coord.), *A complexidade ambiental*, Cortez Editora, São Paulo, pp. 65-98.
- FUNTOWICZ, Silvio, RAVETZ, Jerome R. (1997), *Ciência pós-normal e comunidades ampliadas de pares face aos desafios ambientais*, *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, v. IV (2), pp. 219-230.
- GILLHAM, Bill (2000), *Case study research methods*, Real World Research, Continuum, Nova York.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (2001), *Da pré-história à história do caso de Foz Côa: arqueologia, política e participação*, In: GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *O caso de Foz Côa: um laboratório de análise sócio-política*, Edições 70, Lisboa, pp. 27-64.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (2000a), *Introdução geral*, In: GONÇALVES, Maria Eduarda (org.), *Cultura científica e participação pública*, Celta Editora, Oeiras, pp. 1-10.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (2000b), *Controvérsia e participação: Introdução*, In: GONÇALVES, Maria Eduarda (org.), *Cultura científica e participação pública*, Celta Editora, Oeiras, pp. 155-160.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (2000c), *Ciência, política e participação: o caso de Foz Côa*, In: GONÇALVES, Maria Eduarda (org.), *Cultura científica e participação pública*, Celta Editora, Oeiras, pp. 201-230.
- GRODZINSKA-JURCZAK, Margortaza; TARABULA, Marta; READ, Adam D. (2003), Increasing participation in rational municipal waste management - a case study analysis in Jasco City (Poland), *Resources, Conservation and Recycling*, v. 38, pp. 67-88.

- IA (2004), *1º relatório nacional sobre a convenção de Aarhus: documento para consulta pública*, IA-Instituto do Ambiente (coord.), Lisboa, Novembro, [http://www.iambiente.pt/ngt\\_server/ngtifs/iFileDialog.jsp?path=//Servidor/6157/aarhusCP.pdf&action=7](http://www.iambiente.pt/ngt_server/ngtifs/iFileDialog.jsp?path=//Servidor/6157/aarhusCP.pdf&action=7), acesso em 15/04/2005.
- IA (2003), *Relatório do estado do ambiente*, MAOT-Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, IA-Instituto do Ambiente, Amadora, Fevereiro.
- IA (2002), *Relatório do estado do ambiente*, MAOT-Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, IA-Instituto do Ambiente, Amadora, Novembro.
- INNES, Judith, GRUBER, Judith, NEUMAN, Michael, THOMPSON, Robert (1994), *Coordinating growth and environmental management through consensus building*, California Policy Research Seminar, University of California, Califórnia, on line edition, 2005.
- INR (2002), *Resíduos sólidos urbanos - concepção, construção e exploração e tecnossistemas*, MAOT-Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território/INR-Instituto dos Resíduos, Lisboa.
- INR (1997), *Grupo de tarefa para a coordenação do PERSU*, PERSU- Plano Estratégico Sectorial de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos, MA-Ministério do Ambiente/INR-Instituto dos Resíduos, Lisboa.
- IRWIN, Alan (1995), *Ciência cidadã um estudo das pessoas: especialização e desenvolvimento sustentável*, Instituto Piaget, Lisboa.
- ISHIZAKA, Kaoru; TANAKA, Masaru (2003), Resolving public conflict in site selection process - a risk communication approach, *Waste Management*, v. 23, pp. 385-396.
- JFS (1996), *Fax enviado pela junta de freguesia de Sermonde à câmara de Gaia*, JFS-Junta de Freguesia de Sermonde, Sermonde, 24 de Janeiro.
- LIMA, Maria Luísa (2000), *As controvérsias públicas nos estudos de impacte ambiental*, In: GONÇALVES, Maria Eduarda (org.), *Cultura científica e participação pública*, Celta Editora, Oeiras, pp. 139-151.
- LOPES, António (2004), *Entrevista realizada em 09/07/04*, vice-presidente da Pinus, Sermonde.
- LOPES, António (1996), *Fax enviado à câmara de Gaia por António Lopes*, vice-presidente da Pinus, 23 de Janeiro.
- MA (1997), *Decreto-Lei nº 239/97, de 9 de Setembro*, MA-Ministério do Ambiente.
- MARGINIS (1997), *Carta enviada à Pinus: Carta Marginis 18/01/97*, Marginis- Associação de Defesa do Ambiente em Taveiro, Taveiro.
- MARN (1993), *Decreto-Lei n.º 187/93, de 24 de Maio*, MARN-Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais.
- MARQUES, Maria João, MARTINHO, Graça, VASCONCELOS, Lia, MAIA, Jorge (2004), *O NIMBY como factor de desvirtuamento nos processos tradicionais de localização de aterros*, 8ª Conferência Nacional do Ambiente, CCB-Centro Cultural de Belém, 27 a 29 de Outubro, Lisboa, pp.46-51.

- MARTÍNEZ-ALIER, Joan (1997), *Justiça ambiental (local e global)*, In: CAVALCANTI, Clóvis (org.), Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas, Cortez Editora, São Paulo, pp. 215-231.
- MASON, Jenifer (2002), *Qualitative researching*, Sage Publications, Londres.
- MATIAS, Marisa (2002), *Conhecimento (s), ambiente e participação: a contestação à co-incineradora em Souselas*, Dissertação de mestrado em sociologia apresentada à FE-Faculdade de Economia da UC-Universidade de Coimbra, Coimbra.
- MATIAS, Marisa, FERNANDES, Lúcia de Oliveira (2004), Environmental health and contested knowledges: the case of toxic waste, Comunicação apresentada na sessão Interpreting Research on the Complexity of Changing Disease Patterns, *4S/EASST Conference*, Escola de Minas de Paris, Paris.
- MC KAY, Ruth Burnice (2000), Consequential utilitarianism: addressing ethical deficiencies in the municipal landfill siting process, *Journal of Business Ethics*, v. 26, pp. 289-306.
- MCOTA (2003), *Portaria 290/03, de 4 de Abril*, MCOTA-Ministério das Cidades, do Ordenamento de Território e do Ambiente.
- MEPAT (1999), *Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro*, MEPAT-Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- MPI (2001), *Carta enviada à Pinus: Carta MPI 29/03/01*, MPI-Movimento Pró-Informação sobre o Aterro Sanitário do Oeste (actual Movimento Pró-Informação para a Cidadania e Ambiente), Cadaval.
- NAVE, Joaquim Gil (2004), *Entre a cultura ambiental e o efeito NIMBY: as várias faces de uma cidadania para o ambiente*, In: ALMEIDA, João Ferreira de (org.), Os portugueses e o ambiente - II inquérito nacional às representações e práticas dos portugueses sobre o ambiente, Celta Editora, Oeiras, p. 237-335.
- NOVO, Honório (2004), *Entrevista realizada em 20/07/04*, vereador da CDU na CMG, Porto.
- NUNES, João Arriscado (2003), Democracia, conhecimento e incerteza: a experimentação democrática nas sociedades de risco, *Colóquio O Conhecimento da Democracia: Ciências Sociais no Portugal Democrático*, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 8 a 10 de Maio.
- NUNES, João Arriscado, MATIAS, Marisa (2003), Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: o caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, p. 129-150.
- NUNES, João Arriscado, MATIAS, Marisa, COSTA, Susana (2004), *Household waste management and public accountability in Portugal: the case of the Taveiro landfill*, Seminário de apresentação dos resultados do projecto: Analysing public accountability procedures in contemporary european societies: portuguese national profile, FE-Faculdade de Economia da UC-Universidade de Coimbra, Coimbra, 16 de Fevereiro.
- OCDE (2004), *Key environmental indicators*, OCDE-Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, Paris.

- OKEKE, Christian Uzo, ARMOUR, Audrey, (2000), Post-landfill siting perceptions of nearby residents: a case study of Halton landfill, *Applied Geography*, v. 20, pp.137-154.
- OLIVEIRA, Isabel Maria Fortuna (2003), *Apontamentos da cadeira de Direito do Ambiente do mestrado luso-brasileiro em gestão e políticas ambientais*, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- PDM (vários anos), Ofício do director do gabinete do PDM à divisão de salubridade pública, em 24/05/96; Documento intitulado área de lazer da zona de Grijó, PDM-Plano de Desenvolvimento Municipal, Gaia, s/data.
- PE/CUE (2004), *Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho*, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 41, de 14 de Fevereiro de 2003, PE-Parlamento Europeu e CUE-Conselho da União Europeia, Luxemburgo e Bruxelas.
- PE/CUE (2003), *Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho*, PE-Parlamento Europeu e CUE-Conselho da União Europeia Comunidades Europeias, Luxemburgo e Bruxelas.
- PEREIRA, Tiago Santos (2002), *Science policy-making, democracy, and changing knowledge institutions*, 7<sup>th</sup> Semmering S&T Forum Research Programing for Excellence, 17 a19 de Outubro, Warsaw.
- PETTS, Judith (2000), *Processos de formação de consensos em gestão de resíduos: os peritos, a ciência e o público*, In: GONÇALVES, Maria Eduarda (org.), *Cultura científica e participação pública*, Celta Editora, Oeiras, pp. 161-181.
- PINTO, Manuel Serrano (2004), A importância social da geoquímica, *Revista da Faculdade de Ciências*, nº 1, edição especial, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, pp. 2-10.
- PINUS, Actas (vários anos), *Actas das Reuniões da Pinus*: Acta Pinus 08/03/03; Acta Pinus 30/05/01; Acta Pinus 24/01/01; Acta Assembleia Geral Ordinária 26/04/00; Pinus; Acta Pinus 09/06/99; Acta Pinus 02/04/98; Acta Pinus 22/10/97; Acta Pinus 10/05/97; Acta Pinus 05/03/97; Acta Pinus 25/01/97; Acta Pinus 30/12/96; Acta Pinus 07/11/96; Acta Pinus 31/05/96; Acta Pinus 20/05/96; Acta Pinus 24/04/96, Acta Pinus 27/03/96; Acta Pinus 17/03/96, Acta Pinus 09/03/96; Acta Pinus 12/02/96; Acta Pinus 06/10/95, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, Sermonde.
- PINUS, Cartas e faxes (vários anos), *Cartas enviadas pela Pinus*: Petição ao Presidente da República contestando a escolha da localização, em 08/04/97; Carta ao primeiro-ministro, em 13/03/97; Cartas e faxes à câmara de Gaia, em 22/01/96; faxes, em 31/01/96 e 01/02/96; Carta ao ministro do ambiente, em 29/11/96; Carta convite dirigida à população: "Local de recreio e lazer nunca aterro há de ser", em 30/06/96; Carta convite à população, em 19/05/94; Postal de Sermonde, s/dia/mês/94, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, Sermonde.

- PINUS (2004), *Que futuro para os RSU de Gaia?*, Salão paroquial de Sermonde em 13 de Novembro, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, Sermonde.
- PINUS (2003), *Relatório de actividades da associação de 2002/2003*, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, Sermonde.
- PINUS (1997a), *Processo-queixa na Comissão Europeia*, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, Sermonde.
- PINUS (1997b), *Documento sem título*, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, Sermonde.
- PINUS (1996a), *Aterro sanitário de Vila Nova de Gaia: caracterização do local - razões para uma contestação*, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, Sermonde, Junho.
- PINUS (1996b), *Aterro sanitário de Vila Nova de Gaia - razões para uma contestação anunciada*, Conferência de imprensa, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, Sermonde, Março.
- PINUS (1996c), *Sinopse dos principais acontecimentos relativos ao processo do aterro sanitário de Gaia e Feira*, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, Sermonde, 13/02.
- PINUS (1995), *Documento relativo ao aterro sanitário*, PINUS-Associação de Defesa do Ambiente de Sermonde e Serzedo, Sermonde. /sem título, s/dia/mês/
- PSD (1996), *Conferência de imprensa*, PSD-Partido Social Democrata, Gaia, 18 de Março.
- PÚBLICO (2005), *Livro de estilo*, 2ª edição, Público - Comunicação Social, S.A., Lisboa.
- QUARESMA, Pedro (1996), Taveiro, Coimbra: aterro + lixeira?, *Não Nos Lixem*, n. 8, Boletim da CNCT-Coordenadora Nacional Contra os Tóxicos, <http://www.ieeta.pt/~mos/cnct/jornal/nnl8/>, acesso em 09/02/05.
- QUENTAL, Nuno; SILVA, Margarida (2004), Establishing a good governance system for the Porto Metropolitan Region, *40th ISoCaRP Congress*, 18 a 22 de Setembro, Génova.
- QUERCUS (1996), *Carta ao Presidente da Câmara de Gaia*, Quercus-Associação Nacional de Conservação da Natureza, Matosinhos, 29 de Novembro.
- RESIN (1997), *Estudo de impacte ambiental - relatório*, RESIN-Resíduos Industriais S.A., Matosinhos.
- RESIN (1994), *Carta à CMG*, RESIN-Resíduos Industriais S.A., Matosinhos, 22 de Novembro.
- RIBEIRO, Barbosa (2004), *Entrevista realizada em 30/07/04*, vereador do PS e do pelouro de salubridade pública da CMG (até o fim da gestão do PS, em 1997).
- RIBEIRO, Barbosa (1992), *Informação sobre o actual aterro sanitário e medidas a serem tomadas na área do tratamento final dos lixos*, Divisão de Salubridade Pública, CMG-Câmara Municipal de Gaia, Gaia, 1 de Fevereiro.

- RODRIGUES, Maria Eugénia (2000), *Ambientalismo em Portugal: actores e recursos no "caso da incineradora de Estarreja"*, *IV Congresso Português de Sociologia*, Coimbra, <http://www.aps.pt/ivcong-actas/Acta045.PDF>, acesso em 09/02/2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1983), *Os conflitos urbanos no Recife - o caso do Skylab*, *Revista Crítica das Ciências Sociais*, v. 11, pp. 9-59.
- SCHMIDT, Luísa (1999), *Portugal Ambiental: Casos & Causas*, Celta Editora, Oeiras.
- SCHMIDT, Luísa (1993), *O verde, preto no branco*, Gradiva Publicações, Lisboa.
- SCHMIDT, Luísa, FONSECA, Suzana, TRUNINGER, Mónica (2004), *Riscos ambientais e riscos alimentares: percepções e atitudes*, In: ALMEIDA, João Ferreira de (org.), *Os portugueses e o ambiente - II inquérito nacional às representações e práticas dos portugueses sobre o ambiente*, Celta Editora, Oeiras, pp. 173-236.
- SEIA (1996a), *Esclarecimentos técnicos ao documento da FC/UP*, SEIA-Sociedade de Engenharia e Inovação Ambiental S.A., Matosinhos, 21 de Novembro.
- SEIA (1996b), *Esclarecimentos relativos às questões levantadas no documento da Pinus*, SEIA-Sociedade de Engenharia e Inovação Ambiental S.A., Matosinhos, 19 de Junho.
- SEIA (1996c), *Esclarecimentos técnicos ao documento designado aterro sanitário de Vila Nova de Gaia - estudos complementares - algumas achegas*, SEIA-Sociedade de Engenharia e Inovação Ambiental S.A., Matosinhos, 13 de Março.
- SEIA (1995), *Análise e selecção de quatro locais para a implantação de um aterro sanitário - aptidão de áreas de pedreiras*, SEIA-Sociedade de Engenharia e Inovação Ambiental S.A., Matosinhos, Novembro.
- SEIA (1994), *Memorando sobre o processo de selecção do local para implantação do aterro sanitário de Vila Nova de Gaia e Santa Maria da Feira*, SEIA-Sociedade de Engenharia e Inovação Ambiental S.A., Matosinhos.
- SERZEDO/SERMONDE (1994), *Dossier elaborado pelas populações de Serzedo e Sermonde sobre o aterro sanitário*, Serzedo/Sermonde, Sermonde, 12 de Abril.
- SIC (1997), *Programa Esta Semana apresentado por Margarida Amarante*, SIC-Sociedade Independente de Comunicação S.A., Lisboa.
- SISIMUNDOS (1994), *Carta dos Sisimundos: à câmara de Gaia*, em 18/04; ao gabinete do PDM, em 05/04.
- SULDOURO (vários anos), *Actas Suldouro: Acta Suldouro 24/09/02, Acta Suldouro 27/02/03, Acta Suldouro 05/04/01, Acta Suldouro 21/02/01, Acta Suldouro 07/11/00, Acta Suldouro 20/09/00, Acta Suldouro 26/07/00*, SULDOURO-Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos S.A., Sermonde.
- SULDOURO (1997), *Carta convite para uma sessão de esclarecimento em Serzedo, sobre a problemática do aterro, 10/07, dinamizada pela empresa Suldouro*, SULDOURO-Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos S.A., Sermonde.
- TERRA VIVA (1995), *Carta enviada à Pinus: Carta Terra Viva 03/06/95*, Terra Viva, Porto.
- UNECE (2005), *Convenção de Aarhus*, UNECE-United Nations Economic Commission for Europe, <http://www.unece.org/env/pp/>, acesso em 10/01/2005.



- VASCONCELOS, Isabel (2004), *Entrevista realizada em 30/09/04*, técnica da DRAN e integrante da CA-Comissão de Acompanhamento do Funcionamento do Aterro de Sermonde, Porto.
- VASCONCELOS, Lia (1996), *The use of information and interactive processes in growth management - the case of the new Tagus bridge controversy*, Tese de doutoramento apresentada na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa para obtenção de grau de Doutor em Sistemas Sociais, Lisboa.
- VASCONCELOS, Lia, BAPTISTA, Idalina (2004), The meaning of active participation in technical arenas: perspectives from the portuguese water policy arena, *45<sup>th</sup> ACSP-Association of Collegiate Schools of Planning*, Portland/EUA, 21 a 24 de Outubro.
- VASCONCELOS, Lia, BAPTISTA, Idalina (2002), Evaluating participation at the local level: results from implementing sustainability, *43<sup>th</sup> ACSP-Association of Collegiate Schools of Planning*, Maryland/EUA, 21 a 24 de Novembro.
- VASCONCELOS, Lia, MARTINHO, Graça (1998), Questões na percepção de conflitos: infra-estruturas de resíduos, *Revista de Biologia*, n. 16, pp. 295-303.
- WESTER-HERBER, Misse (2004), Review underlying concerns in land-use conflicts - the role of place-identity in risk perception, *Environmental Science & Policy*, v. 7, pp. 109-116.
- YEARLEY, Steven, FORRESTER, John, BAILEY, Peter (2000), *Participação e perícia científica: sobre os modelos científicos e os seus públicos*, In: GONÇALVES, Maria Eduarda (org.), *Cultura científica e participação pública*, Celta Editora, Oeiras, pp. 183-200.

## JORNAIS

- JORNAL DE GAIA (1994), *Assembleia de freguesia discute aterro sanitário*, 16/03.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (2000), *Aterro de Sermonde deixa ar irrespirável*, 22/05.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (1999), *Aterro sanitário de Sermonde - comunicado oficial da câmara*, 18/08.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (1997), *Canedo com a lixeira pelos cabelos*, 23/02.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (1996), *Tribunal pode anular decisão da câmara de Gaia sobre aterro sanitário*, 08/07.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (1996), *Diminui a contestação ao aterro de Sermonde*, 29/05.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (1994), *Aterro sanitário de Gaia terá comissão de acompanhamento, mas só entra quem a Câmara quiser*, 31/10.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (1994), *Serzedo e Sermonde resistem à instalação do aterro*, 25/04.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (1994), *Manifestação "pedagógica" contra aterro em Sermonde*, 14/03.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (1994), *Sermonde e Serzedo contra a lixeira da câmara de Gaia*, 13/03.

- JORNAL DE NOTÍCIAS (1994), *Sermonde exige transparência no processo do aterro de Gaia*, 27/02.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (1994), *Aterro sanitário de Gaia poderá ficar em Sermonde*, 22/02.
- JORNAL DE NOTÍCIAS (1993), *Lixeira agita ambiente em Canedo*, 01/08.
- JORNAL DOS CARVALHOS (1994), *Sermonde e Serzedo dizem não à lixeira!, Não queremos a lixeira em Sermonde*, 15/03.
- O COMÉRCIO DO PORTO (2001), *Sermonde respira mau cheiro do aterro sanitário*, 01/09.
- O PRIMEIRO DE JANEIRO (1997), *Polémica do aterro de Gaia terá audição no Parlamento*, 11/04.
- O PRIMEIRO DE JANEIRO (1994), *Novos estudos fora de questão*, 26/10.
- O PRIMEIRO DE JANEIRO (1993), *Lixeira abate-se sobre afluente do Inha*, 3 de Julho.
- PÚBLICO (1996), *Revolta civil em Gaia*, 02/11.
- PÚBLICO (1996), *Estamos prontos para a guerra*, 01/07.
- PÚBLICO (1994), *Lixeira de Canedo à beira da ruptura*, 17/07.
- PÚBLICO (1994), *Lixeira pode engolir hipódromo*, 10/03.
- PÚBLICO (1993), *Operação de remoção vai custar 20 mil contos*, 14/07.

#### SITES

- CES, (2005), *Site do Centro de Estudos Sociais*, <http://www.ces.uc.pt/projectos/projectos.php>, acesso em 12/02/05.
- CML (2005), *Site da Câmara Municipal de Loulé*, <http://www.cm-loule.pt/orgao/executivo.jsp>, acesso em 10/02/05.
- CMP (2005), *Site da Câmara Municipal do Porto*, <http://www.cm-porto.pt/>, acesso em 10/02/05.
- LIPOR (2004), *Site da LIPOR*, LIPOR-Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, <http://www.lipor.pt>, acesso em 20/10/2004.
- UE (2005), *Site oficial da UE*, UE-União Europeia, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/l28056.htm>, acesso em 20/02/2005.
- USEPA (2004), *Site oficial da USEPA, Justiça ambiental (link)*, USEPA-United States Environmental Protection Agency, <http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice/index.html>, acesso em 13/12/2004.

## **ANEXOS**

## **ANEXO I - CRONOLOGIA DOS ACONTECIMENTOS SOBRE O PROCESSO DE LOCALIZAÇÃO DO ATERRO DE GAIA E VILA DA FEIRA**

<b>1986</b>
- O município de Gaia passa a depositar o seu lixo na lixeira de Canedo, no município de Santa Maria da Feira, em uma lixeira já existente e, até à data, cativa deste último município.
<b>1990</b>
- Um alerta da técnica da divisão de salubridade pública da Câmara Municipal de Gaia chama a atenção para o facto de que a lixeira de Canedo só teria mais dois anos de vida útil. - Reuniões dos municípios a Sul do Douro: Vila da Feira, Espinho, Ovar e S. João da Madeira para debater o destino final dos RSU e a possibilidade de uma solução futura conjunta (Dezembro).
<b>1991</b>
- Reuniões na câmara de Gaia para a discussão de alternativas para Canedo, eram criação de um sistema multimunicipal ou adesão à Lipor (Janeiro).
<b>1992</b>
- O corpo técnico da divisão de salubridade pública da câmara de Gaia aponta algumas medidas a serem tomadas nas áreas do tratamento e destino final dos RSU e na optimização da lixeira de Canedo, indicando a vida útil da mesma como sendo de um ano e meio (Fevereiro a Maio). - A câmara de Gaia resolve avançar com a câmara de Vila da Feira para uma solução conjunta do tipo aterro sanitário (3 de Fevereiro) - A câmara delibera, por unanimidade, a aprovação de uma proposta de abertura de concurso público para um estudo de localização para um aterro sanitário (25 de Maio).

## ANEXO I - CRONOLOGIA DOS ACONTECIMENTOS SOBRE O PROCESSO DE LOCALIZAÇÃO DO ATERRO DE GAIA E VILA DA FEIRA (CONT.)

### 1993

- É entregue um relatório de progressão dos trabalhos dos estudos para a escolha de localização do aterro, avaliando cinco locais (Junho).
- São entregues os estudos completos com avaliação de sete locais (Serzedo/ Sermonde e São Félix da Marinha foram adicionados com relação ao relatório entregue em Junho). Os locais foram hierarquizados segundo a sua aptidão: Serzedo/Sermonde - elevada; Mosteirô - elevada; São Félix da Marinha - satisfatória/elevada; Serzedo/Arcozelo - satisfatória; Grijó/Nogueira de Regedoura - satisfatória; Olival - condicionada; Sandim/Crestuma - condicionada (Agosto).
- Ocorre o primeiro desmoronamento da lixeira de Canedo, com a obstrução da linha d'água do rio Inha, e este facto é amplamente divulgado nos media (3 de Julho).
- Marcha de viaturas de moradores de Canedo e Lomba exigindo o fechamento da lixeira (1 de Agosto).
- São enviados officios pela câmara a solicitar reuniões com os técnicos do MA (Novembro).
- É pedido um parecer da viabilidade dos locais estudados à DRARN e CCRN (Novembro).
- É aprovado o PDM de Gaia (23 de Novembro).
- Eleições autárquicas e continuidade da câmara de Gaia com a maioria PS (Dezembro).

## ANEXO I - CRONOLOGIA DOS ACONTECIMENTOS SOBRE O PROCESSO DE LOCALIZAÇÃO DO ATERRO DE GAIA E VILA DA FEIRA (CONT.)

1994
<ul style="list-style-type: none"><li>- A DRAN formaliza um parecer onde apontava Sermonde/Serzedo como o local mais apto, mas ressaltava a necessidade de estudos mais aprofundados (Fevereiro).</li><li>- Visitas dos membros do executivo camarário, do presidente e dos vereadores de Gaia aos locais estudados e à lixeira de Canedo (Fevereiro).</li><li>- É divulgado nos jornais o teor do parecer da DRAN e as juntas de freguesia pronunciam-se, demonstrando insatisfação por não terem sido informadas do processo de localização do aterro (Fevereiro).</li><li>- A CCRN formaliza um parecer indicando Sermonde/Serzedo como o melhor local, mas recomenda que sejam feitos mais estudos para a escolha definitiva (Março).</li><li>- O vereador Honório Novo da CDU envia a documentação disponível do processo às juntas de freguesia (Março).</li><li>- Os presidentes das juntas de freguesia de Sermonde e Serzedo tornam público o seu desacordo sobre a condução do processo e os media divulgam essa posição (Março).</li><li>- Os Sisimundos escrevem à câmara e a duas empresas da área do ambiente pedindo esclarecimentos sobre a melhor forma de tratamento dos lixos e os critérios a considerar para a localização das infra-estruturas de tratamento (Abril).</li><li>- É aprovada pela maioria camarária (votos a favor só do PS) a proposta de seriação de quatro locais (três em Gaia e um na Vila da Feira) que depois seriam submetidos a estudos mais profundos para localização do futuro aterro (Abril).</li><li>- É entregue um abaixo-assinado da população ao Presidente da República em que se rejeitava o processo da localização do aterro sanitário (Abril).</li><li>- São realizados dois encontros técnicos promovidos pela câmara para a discussão pública do assunto (21 e 29 de Outubro).</li><li>- É aprovada pela câmara a realização de trabalhos adicionais ao estudo de localização e a constituição de duas comissões, a comissão consultiva e a de acompanhamento do processo (5 de Dezembro).</li></ul>
1995
<ul style="list-style-type: none"><li>- São adjudicados estudos adicionais de localização do aterro para os quatro locais seleccionados (13 de Março).</li><li>- Reuniões das duas comissões formadas (Março, Maio).</li><li>- Incêndios no aterro de Canedo (Junho).</li><li>- Legalização da ONGA Pinus (Novembro).</li><li>- Visita técnica de membros das duas comissões a aterros em França e na Espanha (Setembro e Dezembro).</li></ul>

## ANEXO I - CRONOLOGIA DOS ACONTECIMENTOS SOBRE O PROCESSO DE LOCALIZAÇÃO DO ATERRO DE GAIA E VILA DA FEIRA (CONT.)

1996
<ul style="list-style-type: none"><li>- O EIA dos 4 locais pré-seleccionados é colocado a consulta pública por 15 dias (16 de Janeiro).</li><li>- É realizada uma reunião entre os presidentes da câmara de Gaia e Vila da Feira e o secretário de estado do ambiente (Janeiro).</li><li>- O prazo de consulta é prorrogado até 26 de Fevereiro (Fevereiro).</li><li>- A Pinus entrega um documento a contestar o estudo (Março).</li><li>- A deliberação da câmara por maioria (vereadores do PS a favor e PSD e CDU contra) escolhe o local Sermonde/Serzedo para a construção do aterro (Março).</li><li>- É criada a empresa Suldouro por DL do Governo (2 de Maio).</li><li>- A câmara aprova (com os votos contra do PSD) a adesão do município à empresa multimunicipal então constituída e cujos accionistas eram o governo central e os municípios de Gaia e Vila da Feira (1 de Julho).</li><li>- A Suldouro abre um concurso internacional para a construção do aterro (Agosto).</li><li>- A Pinus apresenta um parecer de especialistas da DG/ FC/ UP criticando o estudo da SEIA (Novembro).</li><li>- Dois recursos contenciosos sob a forma de acção popular são entregues ao Tribunal Administrativo do Porto para a anulação da deliberação de aprovação do projecto de concepção e construção do aterro (um proposto pela Pinus e outro por alguns moradores afectados).</li><li>- A Quercus divulga nos media e em carta à câmara a sua posição contra o processo de localização do aterro e a decisão tomada de o localizar em Sermonde/Serzedo (Dezembro).</li><li>- A câmara de Vila da Feira declara que irá vedar o acesso dos lixos de Gaia à lixeira de Canedo, caso a câmara de Gaia reformule a sua decisão (Dezembro).</li></ul>

**ANEXO I - CRONOLOGIA DOS ACONTECIMENTOS SOBRE O PROCESSO DE LOCALIZAÇÃO DO ATERRO DE GAIA E VILA DA FEIRA (CONT.)**

<b>1997</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- A Pinus apresenta um parecer do FDUC/UC, criticando a implantação do aterro em Sermonde/Serzedo (Janeiro)</li><li>- É aprovada a suspensão do PDM de Gaia (Fevereiro).</li><li>- É entregue o EIA referente ao local escolhido para a instalação do aterro (Fevereiro).</li><li>- A Pinus entra com uma queixa na CE (Fevereiro).</li><li>- A Pinus entrega uma petição ao Presidente da República (Abril).</li><li>- Alguns moradores de Serzedo e Perosinho propõem um procedimento cautelar comum não especificado ao Tribunal de Vila Nova de Gaia contra a decisão do município de Gaia de localização do aterro.</li><li>- A comissão de administração do território, poder local, equipamento social e ambiente da AR convoca uma audição parlamentar (Junho).</li><li>- O projecto do aterro em Sermonde dá entrada no INR (Setembro).</li></ul>
<b>1999</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- O aterro sanitário é inaugurado (Setembro).</li></ul>



## **ANEXO II - GUIÃO DAS ENTREVISTAS**

Em relação às entrevistas semi-estruturadas, estas foram realizadas com o seguinte roteiro:

- começo da actuação no processo de escolha de localização do aterro sanitário de Vila Nova de Gaia;
- os objectivos que tinha e se no decorrer do processo houve alguma alteração destes objectivos;
- acções que participou, que considera mais importantes;
- os tipos de problemas gerais e específicos que enfrentou na tentativa de atingir estes objectivos;
- apoios de que instituições ou sectores da sua instituição que contava;
- momentos-chave de todas as fases do processo da escolha da localização do aterro;
- presença ou não de complexidade e incertezas no processo e como os actores lidaram com estas duas questões;
  - as alianças que se foram estabelecendo entre diferentes grupos que eram a favor ou contra a forma como estava sendo conduzido o processo;
- avaliação dos fóruns de negociação, espaços para o debate e formas de mobilização e de acção colectiva dos actores que existiram (interessaria obter sugestões de como teriam sido mais eficazes);
- assuntos dentro da temática ambiental, que não tratavam especificamente dos RSU, foram trazidos ao debate.