

FUNDAÇÃO  
LUSO-AMERICANA

TAIDIS  
CIDADANIA AMBIENTAL  
INFORMAÇÃO  
E PARTICIPAÇÃO  
NO CONTEXTO  
DA CONVENÇÃO DE AARHUS



em colaboração com o  
World Resources Institute  
The Access Initiative – TAI

Lisboa, Junho de 2006



TAIDIS  
CIDADANIA AMBIENTAL  
INFORMAÇÃO  
E PARTICIPAÇÃO  
NO CONTEXTO  
DA CONVENÇÃO DE AARHUS



PUBLICADO PELA  
Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento

DESIGN  
B2, Atelier de Design

CAPA  
Salette Brandão

COORDENAÇÃO  
Lia Vasconcelos e Susana Fonseca

REVISÃO  
Rita Pimenta

IMPRESSO POR  
Textype – Artes Gráficas, Lda.

1.ª EDIÇÃO  
1500 exemplares

Lisboa, Junho 2006

ISBN  
972-8654-20-0

DEPÓSITO LEGAL  
244 312/06

FUNDAÇÃO  
LUSO-AMERICANA

TAIDIS  
CIDADANIA AMBIENTAL  
INFORMAÇÃO  
E PARTICIPAÇÃO  
NO CONTEXTO  
DA CONVENÇÃO DE AARHUS



em colaboração com  
World Resources Institute  
The Access Initiative – TAI

Lisboa, Junho de 2006

Esta publicação resultou do relatório referente à componente TAI

TAI – THE ACCESS INITIATIVE  
AFERIÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO  
EM MATÉRIA AMBIENTAL EM PORTUGAL

De um projecto conjunto inter-associativo, o TAIDIS – cidadania para o desenvolvimento, que engloba duas partes, esta (TAI) e o DASHBOARD que se centrou numa avaliação de sustentabilidade para o país baseado num conjunto de indicadores de sustentabilidade.

O TAIDIS – contou com a coordenação geral de Keith Forbes e envolveu as seguintes organizações não-governamentais:  
GEOTA, INDE, IMVF, LPN, OIKOS, QUERCUS



*Este relatório contou com a colaboração de:*

**GEOTA**  
**Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente**  
[www.geota.pt](http://www.geota.pt)  
JOAQUIM AFONSO • INÊS MOURÃO • TERESA VENCESLAU

**INDE**  
**Intercooperação e Desenvolvimento**  
[www.inde.pt](http://www.inde.pt)  
ARNAUD DE LA TOUR • JOSÉ LUÍS MONTEIRO • ROSA FREITAS

**IMVF**  
**Instituto Marquês Valle Flor**  
[www.im-valle-flor.pt](http://www.im-valle-flor.pt)  
ANA PAULA FERNANDES • ANA ISABEL CASTANHEIRA

**Liga para a Protecção da Natureza**  
[www.lpn.pt](http://www.lpn.pt)  
LIA VASCONCELOS • MARIA JOÃO MARQUES • PATRÍCIA COSTA  
CARLA MOLEIRO • ÉLIA DOMINGOS • MARTA FERREIRA

**OIKOS**  
**Cooperação e Desenvolvimento**  
[www.oikos.pt](http://www.oikos.pt)  
JOÃO JOSÉ FERNANDES • RITA NORONHA DA COSTA

**QUERCUS**  
**Associação Nacional de Conservação da Natureza**  
[www.quercus.pt](http://www.quercus.pt)  
SUSANA FONSECA • SALOMÉ RIBEIRO • ANA SOFIA CABRAL

*A TAI é uma coligação global de organizações de interesse público que colaboram para promover a implementação, ao nível nacional, dos compromissos de acesso à informação, participação e justiça em processos de decisão sobre matérias ambientais. A TAI é coordenada pelo World Resources Institute (Washington D.C., EUA), pela Environmental Management and Law Association (Budapeste, Hungria), pela Corporación Participa (Santiago, Chile) e pelo Thailand Environment Institute (Banguecoque, Tailândia). A coordenação é coadjuvada por um conjunto alargado de organizações não-governamentais, governos e organizações intergovernamentais regionais e nacionais. Portugal entrou para este grupo a 2 de Outubro de 2003, e esta publicação é um testemunho do trabalho desenvolvido neste âmbito.*

*Este projecto foi financiado pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.*

*O relatório final foi sujeito a uma revisão técnica por parte de um conjunto de peritos com relevante currículo em várias áreas que se cruzam com a análise desenvolvida. O painel de peritos foi constituído por: Professora Doutora Luisa Schmidt, Dra. Isabel Andrade, Professor Doutor Viriato Soromenho-Marques, Eng. Luis Rochartre.*

*Prevê-se a continuidade do projecto, tendo já o World Resources Institute (WRI) completado e ajustado a metodologia para responder a necessidades que entretanto têm sido identificadas.*

## SIGLAS E CONCEITOS USADOS NESTE DOCUMENTO

<b>AIA</b> Avaliação de Impacte Ambiental	<b>LADA</b> Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei 65/93, de 26.08)
<b>AP</b> Administração Pública	<b>LBA</b> Lei de Bases do Ambiente (Lei 11/87, de 7.04) <sup>4</sup>
<b>CADA</b> Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos	<b>LPPAP</b> Lei de Participação Procedimental e de Acção Popular
<b>CCDR - LVT</b> Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional - Lisboa e Vale do Tejo	<b>ME</b> Ministério da Educação
<b>CCDR - N</b> Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional - Norte	<b>MP</b> Ministério Público
<b>CEJ</b> Centro de Estudo Judiciários	<b>ONGA</b> Organização Não Governamental de Ambiente
<b>CFOJ</b> Centro de Formação de Oficiais de Justiça	<b>ONG</b> Organização Não Governamental
<b>CMC</b> Câmara Municipal de Cascais	<b>OV</b> Associação Olho Vivo
<b>CML</b> Câmara Municipal de Lisboa	<b>PDM</b> Plano Director Municipal <sup>5</sup>
<b>Convenção de Aarhus</b> Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (1998).	<b>PE/CS/CM</b> Parlamento Europeu, Conselho e Comissão da União Europeia
<b>CRP</b> Constituição da República Portuguesa de 1976, revista pelas Leis Constitucionais 1/82, 1/89, 1/92, 1/97, 1/2001 e 1/2004.	<b>PNAC</b> Plano Nacional de Alterações Climáticas
<b>DIR.</b> Directiva <sup>1</sup>	<b>PR</b> Procurador(a)
<b>DD</b> Direito difuso <sup>2</sup>	<b>REG</b> Regulamento <sup>6</sup>
<b>DIA</b> Declaração de Impacte Ambiental	<b>SPEA</b> Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves
<b>DL</b> Decreto-Lei	<b>STJ</b> Supremo Tribunal de Justiça
<b>Do CS/CM</b> Do Conselho e da Comissão.	<b>TAF</b> Tribunais Administrativos e Fiscais (de recurso ou 2ª instância)
<b>GAIA</b> Grupo de Acção e Intervenção Ambiental	<b>TC</b> Tribunal Administrativo de Círculo (de 1ª instância)
<b>IA</b> Instituto do Ambiente	<b>TCo</b> Tribunal Constitucional
<b>IGS</b> Inspeção-geral de Saúde	<b>TJ</b> Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
<b>INA</b> Instituto Nacional de Administração	<b>TR</b> Tribunal da Relação
<b>L</b> Lei <sup>3</sup>	<b>UE</b> União Europeia

<sup>1</sup> Acto legislativo da União Europeia que fixa um quadro normativo mínimo em determinada matéria e requer, depois, a sua introdução no regime jurídico de cada Estado-Membro através da criação das respectivas leis nacionais. As Directivas não têm aplicação directa, com excepção para os direitos concretos e precisos atribuídos aos cidadãos, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE.

<sup>2</sup> Segundo o critério da titularidade, aquele que não pertencendo nem a uma entidade pública, nem a uma colectividade, é de todos os cidadãos do território ao qual a norma se aplica. Contrapõe-se ao direito privado, detido por uma ou mais pessoas (singulares ou colectivas) identificadas ou identificáveis.

<sup>3</sup> Acto legislativo nacional com igual valor hierárquico ao Decreto-Lei.

<sup>4</sup> De valor hierárquico superior às normas ambientais gerais (lei e decreto-lei).

<sup>5</sup> Instrumento de Ordenamento do Território aprovado pelo poder local sob a forma de lei e que vincula o Estado e os cidadãos quanto à distribuição e classificação das áreas do território em, nomeadamente, urbana, industrial, agrícola, entre outras.

<sup>6</sup> Acto legislativo da União Europeia.



# *Índice*

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O Acesso à Informação e Participação em Matéria Ambiental .....	13
Resultados mais relevantes .....	15
Recomendações do Estudo .....	28

## RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO .....	37
1.1. O Despertar do Projecto .....	37
1.2. O Porquê do Projecto .....	38
1.3. A estrutura do relatório .....	41
2. CONTEXTO E METODOLOGIA .....	43
2.1 Contexto .....	43
2.2. Breve descrição da metodologia aplicada .....	45
2.3. Os estudos de caso .....	46
3. ACESSO À INFORMAÇÃO .....	51
3.1 Introdução .....	51
3.2. Avaliação da legislação que suporta o acesso à informação.....	54
3.3. Descrição da metodologia .....	58
3.4. Subcategoria IB – Acesso à informação em caso de emergência .....	59
3.5. Subcategoria IC – Acesso à informação sobre monitorização de parâmetros ambientais .....	63
3.6. Subcategoria ID – Os relatórios de Estado do Ambiente .....	68
3.7. Subcategoria IE – Acesso à informação sobre emissões industriais.....	71
3.8. Comparação entre os resultados obtidos .....	77

4. PARTICIPAÇÃO .....	81
4.1. Introdução .....	81
4.2. Avaliação da legislação que suporta a Participação .....	82
4.3. Avaliação de casos práticos .....	86
4.4. Descrição da metodologia .....	87
4.5. Descrição de estudos de caso .....	88
4.6. Análise dos principais resultados .....	90
4.7. Comparação entre os resultados obtidos .....	94
5. CAPACITAÇÃO ( <i>CAPACITY BUILDING</i> ) .....	97
5.1. Introdução .....	97
5.2. Avaliação da Política e da Prática Relativa à Capacitação .....	99
5.3. Análise dos principais resultados .....	102
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	113
6.1. Acesso à Informação .....	113
6.2. Participação Pública .....	114
6.3. Capacitação .....	115
6.4. Recomendações do Estudo .....	116
6.5. Conclusões Gerais .....	122
7. BIBLIOGRAFIA .....	125

## ANEXOS

ANEXO I	Lista com todos os indicadores constantes da base de dados da metodologia TAI .....	129
ANEXO II	Legislação consultada .....	139
ANEXO III	Quadro-resumo dos valores registados nas várias categorias .....	141
ANEXO IV	Legislação sobre a Convenção de Aarhus .....	142

## INTRODUÇÃO

*Charles A. Buchanan, Jr.*

*Administrador, Fundação Luso-Americana*

A Fundação Luso-Americana congratula-se com o lançamento deste estudo, *The Access Initiative*, pelo valioso contributo que o mesmo representa para o entendimento dos processos decisórios em Portugal, no quadro de decisões tomadas com adequada participação por parte do público, conforme previsto na Convenção de Aarhus. A Fundação Luso-Americana teve muito gosto em apoiar este trabalho original que seis das principais Organizações Não-Governamentais portuguesas realizaram em parceria com o *World Resources Institute*, em Washington, DC. As conclusões merecem a atenção de todos os líderes e decisores empenhados em proteger o interesse público e promover o conhecimento geral.

Um agradecimento especial é devido às seis Organizações Não-Governamentais – GEOTA, INDE, IMVF, LPN, OIKOS, QUERCUS – que concretizaram este projecto.



TAIDIS  
CIDADANIA AMBIENTAL  
INFORMAÇÃO  
E PARTICIPAÇÃO  
NO CONTEXTO  
DA CONVENÇÃO DE AARHUS



## *Sumário Executivo*



## O Acesso à Informação e Participação em Matéria Ambiental

O governo Português é signatário de uma parte substancial dos acordos e compromissos internacionais, nomeadamente da convenção de Aarhus, na qual assume o compromisso de assegurar ao cidadão o acesso à informação, à participação e à justiça em matéria de ambiente (assinada a 25.6.98 e transposta a 25.2.03). Assim, é de particular relevância aferir, de uma forma independente e rigorosa, qual a situação de Portugal neste domínio.

Em geral, Portugal tem uma legislação actualizada e vasta assegurando o acesso e liberdade de informação à participação. A grande dificuldade reside na observância de alguns destes direitos pela administração pública, ou devido a espaços de ambiguidade criados pelas leis que vão ter interpretações diferenciadas, criando dificuldades. Uma parte das dificuldades de observância das leis existentes está fortemente relacionada com um fraco nível educacional dos nossos recursos humanos. Aferir a implementação da legislação ambiental em Portugal é um elemento crítico, uma vez que o seu incumprimento é frequente, muito devido à parca, ou quase inexistente, fiscalização.

No que diz respeito ao acesso à informação, à participação e à justiça em matéria ambiental, os textos legais em vigor garantem estes direitos a todos os cidadãos num enquadramento mais abrangente do que o existente em vários países europeus. Esta diferença regista-se ao nível do acesso à justiça, uma vez que a legislação portuguesa dá o direito a cada cidadão de agir em nome do interesse comum. Ainda que tal direito esteja garantido, a ausência de recursos materiais e humanos para suportar a aplicação plena deste direito tem originado a sua parca utilização.

Contudo, não obstante os direitos consagrados em Lei, é a sua implementação que se procura aferir através deste projecto, uma vez que, tal como noutras áreas do ambiente, as falhas de implementação são várias e bem sentidas no quotidiano das

ONG portuguesas, particularmente as, especificamente, da área do ambiente.

<sup>1</sup> <http://www.accessinitiative.org>

<sup>2</sup> <http://www.wri.org>

A TAI [The Access Initiative<sup>1</sup>], inicialmente estabelecida pelo World Resources Institute<sup>2</sup>, propõe uma metodologia de base qualitativa e faz uso de indicadores para avaliar a participação dos cidadãos, o seu acesso à informação e à justiça em matéria ambiental, tal como está expresso no Princípio 10 (Declaração do Rio) e instituído pela Convenção de Aarhus (“Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa – Convenção sobre o Acesso à informação, Participação Pública no Processo de Decisão e Acesso à Justiça em Matérias Ambientais”).

As áreas para as quais havia uma metodologia já desenvolvida e testada eram as do acesso à informação e participação, complementadas por uma outra das dimensões fundamentais da governança, o desenvolvimento de capacidades (‘capacity building’). No momento em que a equipa portuguesa iniciou a aplicação da metodologia TAI, esta não possuía ainda a componente de acesso à justiça desenvolvida, pelo que, a categoria III – Acesso à Justiça, não foi aplicada ao caso português.

Os indicadores da TAI procuram aferir os seguintes aspectos:

- A abrangência e a qualidade do quadro legal no que concerne ao acesso à informação, participação, e desenvolvimento de capacidades;
- O grau de acesso a determinadas informações sobre ambiente;
- O grau de participação pública nos processos de decisão;
- A abrangência e qualidade dos esforços de desenvolvimento das capacidades no sentido de encorajar uma participação pública informada e substantiva.

Uma vez terminadas as pesquisas, as ferramentas desenvolvidas pela TAI permitem produzir um relatório pormenorizado, suportado por uma ampla demonstração empírica.



## Resultados mais relevantes

Em termos dos principais resultados alcançados, há a salientar que, não obstante a legislação existente, perduram ainda lacunas relevantes para um pleno acesso dos cidadãos à informação de cariz ambiental com relevância para a sua qualidade de vida ou para o bem comum.

Os direitos de acesso à informação estão consagrados na Lei, mas é fundamental alargar o leque de informação que está à disposição dos cidadãos, particularmente, no que diz respeito a informação relativa a actividades de natureza privada – seja em situações de emergência, seja em situações de monitorização permanente. Esta maior abrangência no acesso à informação deverá ser robustecida pelo desenhar de uma estratégia de facilitação do acesso a essa mesma informação, alargando as iniciativas até agora desenvolvidas, que parecem apontar para a marginalização do acesso à informação de sectores que não dominem as novas tecnologias e/ou que não tenham ainda despertado para a importância que determinadas informações podem ter para a sua qualidade de vida.

### *1) informação*

A informação, na sua componente de divulgação que apresenta na administração pública um carácter passivo, deve passar a um formato de informação activa, procurando atingir os diferentes públicos-alvo de uma forma pró-activa. O acesso à informação constitui uma ponte para uma maior transparência e fortalecimento da confiança dos cidadãos nas entidades, sejam elas de cariz público ou privado. Como tal, deve ser melhorado, contribuindo para um uso mais efectivo e eficiente da informação.

### *2) participação*

No que se refere à participação, outra das componentes fundamentais para a construção de uma sociedade mais sustentável,

os estudos de caso analisados permitem-nos concluir que a participação e inclusão de sugestões dadas pelo público e outros interessados são muitas vezes postas de parte ou omitidas das decisões finais. Além de gerar a frustração aos que deram os seus contributos, muitos dos projectos, desenvolvimentos, estratégias e políticas apresentam lacunas consideráveis ou não se aplicam de modo adequado à situação ou empreendimento para que foram criados. Embora os formatos mais passivos de participação consulta e audiências públicas (maioritariamente usados nos nossos contextos) – sejam importantes numa fase informativa, são limitados no esclarecimento e envolvimento activo dos cidadãos. É fundamental implementar medidas que possibilitem esclarecer o cidadão e simultaneamente envolvê-lo mais directamente, co-responsabilizando-o. É necessário que os processos de participação pública comecem a ser conduzidos de modo mais adequado, colmatando estas ineficiências, pois só assim se poderão avaliar as várias vertentes, opiniões e sugestões, de modo a obter políticas, estratégias, planos e empreendimentos adaptados a cada situação.

### *3) capacitação*

Já no que diz respeito à terceira componente avaliada neste projecto – a capacitação – verifica-se uma tendência generalizada para a subvalorização prática do Direito ao Ambiente, apesar da sua afirmação legal, ao mesmo tempo que o Estado apresenta um muito deficiente investimento para a implementação prática dos princípios do acesso, ao nível da Administração e ao nível dos tribunais. A capacitação interna do Estado encontra-se, assim, muito subaproveitada enquanto instrumento de modernização da estrutura administrativa, bem como, de prática de aproximação entre a Administração de uma forma geral e os cidadãos.

Quando se analisa o processo de capacitação da própria sociedade civil o cenário continua a ser muito deficitário, particular-

mente, quando analisadas as iniciativas levadas a cabo pelo Estado, por exemplo, na área da educação ambiental. Nesta área, até o desempenho das próprias Organizações Não Governamentais obtêm uma avaliação média, deixando ainda margem para importantes medidas de estímulo a uma sociedade civil mais atenta e activa.

Em suma, em Portugal o enquadramento legal para qualquer uma das áreas analisadas é interessante e capaz de contextualizar as diversas possibilidades de acesso à informação, participação e capacitação. Contudo, a sua implementação apresenta lacunas profundas que têm impedido um desenvolvimento mais sustentável de toda a sociedade portuguesa.

Seria importante aplicar a metodologia TAI na categoria do acesso à justiça num projecto futuro, tendo em atenção que Portugal vive uma crise profunda na justiça em geral e, em particular, no ambiente, em termos de morosidade, recursos humanos e técnicos e eficácia prática das medidas<sup>3</sup>. No entanto, até ao momento, esta metodologia não foi desenvolvida pelo grupo de trabalho internacional, pelo que, em momento oportuno, essa abordagem será ponderada.

No sentido de facilitar a análise do desempenho de Portugal no que diz respeito às três dimensões analisadas por este relatório, de seguida apresenta-se um quadro resumo com os resultados por categoria:

**Tabela 1** Resultados das categorias

N.º da categoria	Nome	Resultado final
I	Acesso à informação	69,15
II	Participação	68,34
IV	Capacitação	36,03

<sup>3</sup> Pureza (Dir.), José Manuel, “Tribunais, Natureza e Sociedade: O Direito do Ambiente em Portugal”, Cadernos do Centro de Estudos Judiciários, 1996; Santos et al, Boaventura de Sousa, “Os Tribunais na Sociedade Portuguesa”, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1995; Santos et al, Boaventura de Sousa, “Os tribunais nas Sociedades Contemporâneas, o Caso Português”, Ed. Afrontamento, Porto, 1996; Santos (Dir.), Boaventura de Sousa, “O Acesso ao Direito e à Justiça: Um Direito Fundamental em Questão”, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2002.

### *Resultados na Categoria de Acesso à Informação*

Da análise da informação recolhida, em matéria de **enquadramento legal geral sobre acesso à informação** (subcategoria IA), concluiu-se que o regime jurídico português suporta o acesso à informação e à participação em geral e, em especial, na área do Ambiente num grau elevado a nível constitucional e num grau elevado a intermédio na legislação em geral.

Quanto aos **pontos fortes** há a destacar:

- No que diz respeito ao **direito à informação**:
  - › O direito à informação é garantido pela Constituição da República Portuguesa (CRP) e vincula directamente o Estado e os particulares, ou seja, fundamenta qualquer litígio sem necessidade da existência de outras normas que o aprofunde (arts. 268º/1/2, 17º/1/18º da CRP – princípio da transparência da Administração).
  - › Só pode ser restringido nas áreas definidas pela CRP e especificadas em normas à parte (dados pessoais; segredo de Estado; segredo de justiça em processos judiciais; arquivo histórico; segredos comerciais e industriais; direitos de propriedade intelectual).
  - › Existem prazos e forma de resposta exigentes a cumprir pela Administração e uma Comissão independente de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA, <http://www.cada.pt>) que emite pareceres nos casos apresentados pelos cidadãos, embora não obrigatórios.
  
- No que diz respeito ao **Ambiente**:
  - › A CRP (1976) foi das primeiras constituições europeias a garantir o direito a um ambiente “de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado” e o dever de o proteger (art. 66º/1 da CRP).
  - › Na sua 4ª revisão (1997) foram acrescentados os princípios do “desenvolvimento sustentável” e da “solidariedade das gera-

ções”, adoptados na Cimeira da Terra (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, 1992).

› Os direitos de acesso à informação e (à participação) previstos na lei geral são reforçados na área do Ambiente porque:

›› Se aplicam às organizações não governamentais ambientais (ONGA), que não têm de justificar o seu interesse;

›› Estão reforçados em áreas estratégicas (Ordenamento do Território, Urbanismo, Avaliação de Impacte Ambiental, Áreas Protegidas);

›› Obrigam o Estado a ceder informação técnica actual e específica para cada uma das áreas ambientais.

Quanto aos principais **pontos fracos**, vale a pena salientar que:

- O órgão fiscalizador do Princípio da Administração Aberta só foi criado em 1995 e com competências ténues: os pareceres não são vinculativos porque, violados, é necessário o recurso ao Tribunal; embora este aspecto, em rigor, pertença ao princípio do acesso à justiça, ele é essencial ainda na fase final não judicial de acesso à informação;
- Não existe um quadro regulamentar que concretize as regras legais da actualização da informação, sobretudo ao nível do Ordenamento do Território (cadastros e informação sobre a propriedade);
- Não é facultado o empréstimo dos processos, nem a ONGA, apesar de este ser possível em processo penal e decorrer da interpretação da lei.

Em matéria de **informação sobre emergências ambientais** (subcategoria IB), registou-se um valor médio de 48,89 em 100 pontos, o que indica a necessidade de agir em diversos níveis particularmente, nas obrigações de divulgação de informação e nos esforços desenvolvidos pelas entidades responsáveis pela

situação de emergência verificada, no sentido de uma maior transparência e sujeição ao debate público, particularmente quando a situação decorre de actividades privadas.

No que diz respeito à **informação sobre monitorização regular parâmetros ambientais** (subcategoria IC), o valor médio dos dois estudos de caso (qualidade do ar em Setúbal e qualidade da água em Odemira) situou-se em torno dos 70,42 pontos (em 100 possíveis), posicionando-se num nível intermédio de acesso à informação. Os aspectos mais negativos prendem-se com o tipo de divulgação efectuada. É de referenciar o facto de não haver qualquer tentativa regular de informação dirigida directamente para os *media*, exceptuando em casos de emergência. Do mesmo modo, não existem esforços para elaborar formas de divulgação de informação, tais como panfletos ou outro tipo de documentos semelhantes.

Conclui-se, portanto, no que diz respeito ao acesso a informação sobre monitorizações regulares, casos específicos do ar de Setúbal e água para consumo de Odemira, que, essencialmente, a informação existe mas não é activamente disseminada ao público, embora esteja acessível a quem a procure.

Quanto aos **Relatórios do Estado do Ambiente** (subcategoria ID) a pontuação final é de 78,73 em 100. Esta pontuação, bastante positiva, reflecte os pontos fortes dos Relatórios de Estado do Ambiente nomeadamente a existência de um enquadramento legal para a produção e disseminação do Relatório, número de relatórios publicados nos últimos 10 anos, acesso rápido e gratuito aos documentos e riqueza dos dados apresentados nos Relatórios (sendo de destacar a grande quantidade de indicadores e a apresentação de gráficos e séries temporais para muitos indicadores).

Apesar deste cenário positivo, há a destacar alguns aspectos que necessitam correcção:

- **Atrasos na Divulgação da Informação.** Apesar da análise dos relatórios ter ocorrido durante o ano de 2004 não nos foi

possível analisar os relatórios de 2002 e 2003 por não se encontrarem publicados (o REA 2002 foi publicado em Novembro de 2004 e o REA de 2003 ainda não está publicado).

- **Complexidade da Mensagem.** O REA é produzido e disponibilizado apenas numa versão, não sendo preparados outros documentos que, sendo baseados nos dados apresentados no REA, estão adaptados a outras audiências. A informação contida no REA é muita mas está apresentada de uma forma que só pode ser integralmente compreendida por pessoas com um bom nível de formação na área ambiental.

O acesso à informação sobre emissões industriais foi aferido a partir da análise de cinco estudos de caso: AutoEuropa, Celbi – Celulose da Beira Industrial, Cimpor, Secil e Portucel de Setúbal. A média dos estudos de caso situou-se num nível intermédio (70,99 em 100).

- Como **pontos fracos** foram notados:
  - › **Informação Generalista.** A maioria dos documentos disponibilizados directamente ao público (ex: relatórios de sustentabilidade) são demasiado generalistas que, embora muitas vezes apresentem a evolução das emissões de determinados poluentes, tendem a fazê-lo de uma forma que torna imperceptível a existência de eventuais falhas, ou períodos críticos em termos de laboração e conseqüente emissão de poluentes. Torna-se imperativa uma abordagem mais objectiva que permita uma melhor compreensão das emissões quotidianas das indústrias.
  - › No âmbito do PRTR – *Pollutant Release and Transfer Register* (bases de dados sobre emissões de substâncias poluentes), Portugal ainda não possui qualquer informação analisável.
  - › **Informação Indiferenciada.** A aparente tendência para recorrer às novas tecnologias, principalmente a páginas na Internet, para disponibilizar informação relevante para a qua-

lidade de vida dos cidadãos, particularmente quando **estão ausentes outras estratégias de disseminação de informação** que permitam abarcar públicos alargados e diferenciados, surge como outra importante lacuna detectada na realidade portuguesa no que diz respeito ao acesso à informação.

› A qualidade da informação sofre por algum **défi ce na uniformização de parâmetros** de aferição do desempenho de cada indústria.

› A promoção de uma maior transparência face às emissões quotidianas das indústrias e o desenvolvimento de um diálogo com as comunidades que mais de perto convivem com essas emissões, são áreas que urge desenvolver e às quais os mecanismos de acesso à informação actualmente em vigor, não dão resposta. A constituição de **comissões de acompanhamento** e uma maior transparência na explicitação pormenorizada das suas emissões são passos importantes para o estabelecer de uma relação de confiança entre indústrias, cidadãos e autoridades locais, particularmente num momento em que a tendência marcante aponta para uma progressiva disponibilização desta informação, a todos os interessados, sob a forma de uma obrigação legal.

- Como **pontos fortes** podemos destacar:
  - › **Elaboração de documentos de informação.** A maior parte das indústrias estudadas elabora documentos (quer em formato de papel, quer digital, especificamente nas suas páginas na Internet) relativos a emissões, preocupação ambiental e processos de produção, especialmente relatórios anuais de sustentabilidade ou de contas (normalmente divulgados segundo uma lista de entidades previamente definida).
  - › **Cedência dos Documentos Informativos.** Esses documentos são cedidos ao cidadão comum, sem encargos, sempre que solicitado.
  - › **Homogeneidade.** De uma maneira geral não se verificam grandes discrepâncias entre os diferentes estudos de caso ana-



lisados, dado que todos constam do EPER (*European Pollutant Emission Register*) e que estão abrangidos pela norma ISO 14001. Porém, é de todo o interesse salientar, como aspecto positivo, que a Celbi é a única empresa que, até ao momento da finalização da recolha dos dados, possuía Declaração Ambiental no âmbito do EMAS (Sistema de Eco-gestão e Auditoria Ambiental); ainda que todas as outras tenham demonstrado o seu empenho para o registo.

### *Resultados na Categoria de Participação Pública*

A participação pública está prevista na legislação, nomeadamente nos processos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), na elaboração de planos territoriais e na realização ou alteração de políticas de ambiente, no entanto é frequentemente omissa quanto ao formato que deve assumir, quando conduzi-la e mesmo quais os resultados que deve conseguir. Particularmente para os casos acima listados, a legislação obriga a que exista um período de consulta pública do projecto, a fim de poder incluir os contributos que qualquer pessoa, colectiva ou individual, queira incluir.

A participação nos assuntos públicos relativos ao ambiente é um direito-dever constitucional dos cidadãos, ou seja, uma tarefa conjunta a realizar com o Estado (art. 66º/2) e que este deve fomentar [art. 4º/i, LBA (Lei de Bases do Ambiente)]. Este direito/dever abrange essencialmente três instrumentos/direitos, a exercer individual ou colectivamente (ONG – Organizações Não Governamentais): de petição (art. 52º/1, CRP); de referendo (115º, CRP); de audição na fase de discussão pública de leis, regulamentos e outros instrumentos de política ambiental (arts. 4º/i e 27º, LBA)<sup>4</sup>. Nas fases de discussão pública, a Administração deve responder em tempo útil e fundamentadamente a todas as intervenções, segundo critérios técnicos, de opção política e legal (a título de exemplo, art. 48º, DL 380/99 de 22.9).

<sup>4</sup> Já após a conclusão do tratamento dos dados sobre esta temática foi publicado o DL 130/2005 de 16 de Agosto – 4ª alteração ao DL 194/2000 de 21 de Agosto e que aprova o regime de licenciamento ambiental, na parte respeitante à participação do público, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva 2003/35/CE do PE e do CS, de 26 de Maio, relativa à participação do público em determinados programas e planos ambientais. Artigos alterados do 194/2000: 2º, 17º, 24º-26º. É reforçada a participação e introduzida uma norma que se refere expressamente ao acesso à justiça para impugnação da legalidade de qualquer decisão, acto ou omissão no âmbito do procedimento de licença ambiental.

No entanto, o direito à participação apresenta algumas **áreas deficitárias**, nomeadamente:

- **A falta de regulamentação da Lei Geral** que enquadra toda a legislação ambiental (LBA), em várias áreas cruciais:
  - › **O Ordenamento do Território;**
  - › **As compensações aos privados** pelas restrições ao direito de propriedade nos casos de Áreas Protegidas, situação grave nas áreas rurais e pobres, as mais esquecidas pelos poderes públicos desde os anos 30, onde ainda existem aldeias sem saneamento básico. Este aspecto é agravado pela dependência das autoridades municipais face aos ganhos obtidos com a construção imobiliária (alvarás).
- **A aplicação prática da legislação do Ordenamento do Território** prevista pelos DL 380/99 e 310/2003, que aguardam regulamentação, e fazem dos PDM (Planos Directores Municipais) meros contratos-programa entre as câmaras municipais/particulares/administração central, ficando muito aquém das expectativas de protecção do ambiente.
- **A incongruência do Decreto-Lei 555/99** (art. 22º), que impõe a discussão pública de determinados projectos, mas prescinde dela quando o promotor desses projectos é uma Câmara Municipal, mesmo que se trate de projectos de grande dimensão (exemplo: um estádio de futebol).
- **A transposição da Directiva 85/337/CEE** do Conselho de 27.06 (AIA) pelo Decreto-lei 69/2000, de 3 de Maio é um ponto fraco a referir, uma vez que, permite o deferimento tácito da Declaração de Impacte Ambiental (DIA) e reduz, assim, a importância da participação pública na fase seguinte, em violação do art. 6º/2 da Directiva e da Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJ), que exige decisão expressa da Administração.

Em matéria de **avaliação dos casos práticos** (aplicação do direito à participação), o estudo revela também alguns **aspectos negativos de relevo**:

- **Ausência de espaços de participação efectiva.** Apesar da existência e disponibilidade de legislação acerca da inclusão de processos participativos nos vários tipos de tomada de decisão, todos os casos referem a pouca importância dada aos mesmos.
- **Fraca preparação da consulta pública.** Documentos importantes acerca dos projectos são, com frequência, facultados pouco tempo antes de acabar o período de consulta pública.

### *Resultados na Categoria de Capacitação*

O termo “*capacitação*” encontra-se, de uma forma geral, associado aos esforços realizados no sentido de se desenvolverem bases sociais, educativas, tecnológicas, legais e institucionais, entre outras, que potenciem o acesso dos cidadãos aos processos de tomada de decisão em diversas dimensões. Tendo em consideração a complexidade e ambiguidade do conceito, é geralmente utilizada a definição preconizada na Agenda 21, que diz respeito aos “*esforços desenvolvidos de forma a melhorar as capacidades humanas, científicas, tecnológicas, organizacionais e institucionais de um país*”.

O projecto “The Access Initiative” efectuou uma divisão temática da capacitação em três subcategorias distintas: (IVA) *Quadro legal geral de suporte à capacitação*; (IVB) *Esforços do Governo para construir a sua própria capacidade de providenciar informação, utilizar participação pública e assegurar justiça*; (IVC) *Esforços do Governo para construir a capacidade do público para exercer os princípios de acesso*.

De uma forma global podemos afirmar que, em contraste com o quadro legal onde os valores máximos são uma constante, os esforços do Governo com o intuito de reforçar a capacidade dos serviços públicos para a capacitação dos cidadãos nas componentes

de acesso à informação, participação e justiça, apresentam valores medíocres.

Na identificação de pontos fracos e pontos fortes nesta componente podemos afirmar que em termos do investimento do Estado no cumprimento dos princípios do acesso há a frisar como **ponto forte** o facto de estar reforçada a afirmação legal de competências institucionais no acesso à informação e participação (leis orgânicas, páginas de Internet institucionais, publicações). Enquanto **pontos fracos** podemos frisar as dificuldades na prática dessas competências e a cultura burocrática e fechada da Administração Pública (atraso ou ausência de resposta, informação factual e legal incompleta, remissões em cadeia das competências).

Em suma, a **lei apoia uma infra-estrutura mas a prática nega-a**. Através da análise dos dados recolhidos é possível afirmar que todos os requerimentos apresentados por correio electrónico tiveram resposta deficiente, por ausência (IA, CML) ou por insuficiência (CCRLVT, CML, IGS).

No que diz respeito à formação da Administração é difícil encontrar pontos fortes para sublinhar. De facto, os pontos são maioritariamente fracos havendo a sublinhar o desconhecimento dos princípios do acesso que não tem sido combatido por via da formação nos dois últimos anos.

Em matéria de **esforço do Estado para construir a sua própria capacidade de providenciar informação, utilizar a participação pública e assegurar a justiça** (subcategoria IVB), os resultados são decepcionantes (35,71 em 100). Alguns dos exemplos mais flagrantes das insuficiências são:

- No que concerne à formação dos tribunais os pontos também são maioritariamente fracos: se a Administração nega a aplicação dos princípios do Acesso, os tribunais deveriam corrigir essa deficiência, mas isso não sucede.

- Quanto aos oficiais de justiça (administrativos), o CFOJ considera essenciais os princípios do Acesso mas não a sua formação para os oficiais de justiça, embora a lei preveja a sua competência na respectiva aplicação<sup>5</sup> («*aqui não damos direito do ambiente porque é uma área que ainda não é muito trabalhada nos tribunais*», «*nós aqui só damos direito adjectivo/processual (...) a aplicação do direito substantivo fazem os tribunais*»<sup>6</sup>).
- Quanto aos juízes e procuradores do Ministério Público, o CEJ teve um grupo de formadores para o Direito do Ambiente e criou a melhor base de dados do regime jurídico ambiental português (<http://www.cej.pt>), mas em 2001/2002 o governo transferiu-a (<http://www.diramb.gov.pt>) por razões orçamentais e o grupo extinguiu-se no CEJ. Como consequência, os juízes tendem a atribuir a prioridade aos direitos privados em detrimento do interesse público do ambiente.

<sup>5</sup> DL 343/99, de 26/08.

<sup>6</sup> Entrevista ao CFOJ/director.

Os resultados não são melhores no que diz respeito aos **esforços do Estado na capacitação do público para o exercício dos princípios de acesso**, particularmente no que diz respeito ao papel que deveria ser desempenhado pelo Ministério da Educação.

No caso concreto da **formação de professores e da produção de material pedagógico** relacionado com Educação Ambiental, concluímos que **não existe qualquer tipo de planificação de formação** orientada para professores da autoria do Ministério da Educação, sendo esta actividade desenvolvida, a título independente, por alguns centros de formação. Quanto à produção e elaboração de materiais pedagógicos, **os únicos materiais publicados eram da responsabilidade do IPAMB e Instituto de Inovação Educacional, organismos entretanto extintos**. É ainda relevante realçar, que **não existe um currículo oficial para Educação Ambiental** em qualquer um dos níveis de ensino. São desenvolvidas algumas acções neste domínio no âmbito da “Área-Projecto”,

mas esta decisão é tomada no seio de cada escola, tendo a vigência de um ano lectivo. Ou seja, estas acções revestem-se de um carácter muito pontual, estando dependentes do interesse e disponibilidade de cada escola sem que esteja, de qualquer forma assegurada a sua continuidade.

No seu conjunto, a categoria relativa à capacitação é aquela que revela maiores fragilidades. Estas não decorrem de um incorrecto ou deficiente quadro legal, mas sim do não planeamento e desenvolvimento de um conjunto de medidas e práticas que permitam responder a apoiar, da melhor forma, os cidadãos na assumpção dos seus direitos de acesso à informação, participação e justiça. Para esta categoria, o desempenho dos indicadores aplicados a cada estudo de caso permitiu, apenas, atingir um valor médio de 36,53, numa escala que variava entre zero e cem.

## Recomendações do Estudo

Como corolário do projecto, as organizações responsáveis pela implementação da análise TAI, apresentam um conjunto de recomendações de políticas públicas, que deverão ser tidas em consideração para melhorar o acesso à informação e a participação pública em matéria de ambiente. As recomendações seguem a estrutura das três categorias investigadas: Acesso, Participação, Capacitação.

### *Acesso à Informação*

- Ao nível do **enquadramento legal**, o legislador deve considerar:
  - › A necessidade de alargar o leque de informação que está à disposição dos cidadãos, particularmente no que diz respeito à informação relativa a actividades de natureza privada – seja em situações de emergência, seja em matéria de monitorização permanente dos impactes.

- › A lei deve prever o carácter activo, de dever de divulgação da informação por parte da Administração Pública, e não apenas o carácter passivo, de permissão de acesso à informação.
- › Os pareceres do órgão fiscalizador do Princípio da Administração Aberta, devem passar a ser considerados como vinculativos.
- › A criação de um quadro regulamentar que concretize as regras legais de actualização da informação, sobretudo ao nível do Ordenamento do Território (cadastros e informação sobre propriedade).
- Do ponto de vista da **operacionalidade do acesso à informação na Administração Pública**:
  - › Promover uma maior transparência na divulgação da informação para que os dados sejam compreensíveis e a responsabilização possível, nomeadamente fortalecendo a legislação que define as obrigações de fornecimento de informação clara e desagregada relativa a parâmetros com potencial impacto para a qualidade de vida dos cidadãos;
  - › A Administração Pública deverá facultar o empréstimo dos processos, nomeadamente às ONGA e ONGD.
  - › A disseminação de informação deverá obedecer aos critérios da: regularidade, exactidão, pertinência e boa comunicação, o que implica:
    - ›› Manter registos actualizados, e divulgar os relatórios e outros documentos em tempo útil;
    - ›› Estimular a apresentação de informação num formato acessível à maioria da população e sua divulgação em locais frequentados pelos cidadãos;
    - ›› Tornar as novas tecnologias de informação acessível a todos;
    - ›› Utilizar em simultâneo formas tradicionais de divulgação que possibilitem que a informação chegue junto dos vários públicos alvo;

- Do ponto de vista da **operacionalidade do acesso à informação no sector privado**:
  - › A informação deverá ser regular, exacta, pertinente e bem comunicada, o que implica:
    - ›› A utilização de padrões e referenciais internacionais, comparáveis;
    - ›› Com apoio do Estado, devem ser criadas Bases de Dados que permitam a informação e análise pública sobre emissões de substâncias poluentes (Pollutant Release and Transfer Register);
    - ›› Alargar as iniciativas de comissões de acompanhamento, particularmente em situações de potencial conflitualidade social;

### *Participação Pública*

- A nível do **quadro legal** é ainda necessário:
  - › Sobretudo, aplicá-lo;
  - › Coligir e sistematizar a legislação ambiental e especificar conceitos legais demasiado vagos;
  - › Regulamentar a Lei de Bases do Ambiente, em particular, no que respeita ao Ordenamento do Território;
  - › Clarificar a relação concreta entre os instrumentos de ordenamento do território.
  - › Regulamentar a actualização dos cadastros/informação, em particular, sobre a propriedade;
  - › Estabelecer um regime de compensação às restrições à propriedade privada para as zonas mais pobres, sobretudo rurais, face a Áreas Protegidas, fomentando a sua defesa;
  - › Alterar a lei do financiamento das autoridades municipais (autarquias);
  - › Rever o Decreto-Lei 555/99 (art. 22º), de modo a vincular também os projectos promovidos por Câmaras Municipais a discussão pública;



- Rever o Decreto-Lei 69/2000, de 3 de Maio, (transposição da Directiva 85/337/CEE do Conselho de 27.06) de forma a não permitir o deferimento tácito da Declaração de Impacte Ambiental, restabelecendo assim a pertinência e relevância da participação pública.
- A nível da **operacionalidade da participação pública**:
  - Modernizar a Administração Pública: na relação com o cidadão; na análise dos interesses públicos quando colidem com privados; nas formas de acção; na tomada em consideração da participação dos cidadãos;
  - Que a participação seja conduzida tanto mais no início do processo quanto a decisão se afigure problemática;
  - Implementar formatos mais activos de participação favorecendo a interacção e o debate, envolvendo organizações ou entidades locais na divulgação e dinamização dos processos, como por exemplo, Juntas de Freguesias, Paróquias, Associações Desportivas e Recreativas, escolas, entre outras;
  - Alargar as iniciativas de comissões de acompanhamento, particularmente em situações de potencial conflitualidade social;
  - Ter particular cuidado com a escolha dos momentos de início dos processos de consulta pública, evitando que estes se sobreponham com períodos de férias;
  - Promover a formação dos técnicos envolvidos nos vários momentos dos processos de consulta pública;
  - Promover a divulgação do relatório da consulta pública dando particular atenção à forma como foram integradas as considerações dos vários intervenientes;
  - Estimular a apresentação de maquetas dos projectos em local acessível (Junta de Freguesia, Câmara, em exposição em horário de fim-de-semana), e integração de apresentação a 3D nas sessões de divulgação do projecto;

› Para projectos de carácter mais polémico ou com impactos significativos, promover a distribuição de informação e das possibilidades de participação através dos correios a todos os cidadãos da área afectada (custos deverão ser suportados pelo promotor);

### *Capacitação*

- Ao nível do **esforço do Estado para construir a sua própria capacidade** de providenciar informação, utilizar a participação e assegurar a justiça:
  - › É fundamental que as instituições públicas integrem a preocupação de formar a sua estrutura de recursos humanos para que esta possa dar resposta às novas exigências em termos de acesso à informação e participação, de forma a ser, ela própria um estímulo para a recolha de informação e participação dos cidadãos;
  - › Especialização urgente de Magistrados Judiciais (Procuradores e Juízes) e da sua colocação nos tribunais em função dessa especialização,
  - › Dotação urgente do Ministério Público de meios de obtenção de prova, quer pela requisição de serviços, quer pela aquisição de técnicos.
  - › Formação na área do ambiente para decisores públicos e membros do sistema judiciário português.

Em matéria de **esforços do Estado na capacitação do público** para o exercício dos princípios de acesso:

- › Estimular a divulgação de informação que demonstre a importância da participação dos cidadãos e da ligação que esta pode ter com a vida prática, permitindo adaptar projectos, estratégias, etc., às necessidades locais;
- › O Ministério da Educação, em articulação com o Ministério do Ambiente, deverá proceder à formação de professores em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável;

- O Ministério da Educação, em articulação com o Ministério do Ambiente e com as Organizações da Sociedade Civil (ONGA e ONGD) deverá proceder à criação de um *Currículo Oficial para o Desenvolvimento Sustentável* adaptando-o aos vários níveis de ensino, tirando partido do facto de estarmos na década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (Nações Unidas, 2005-2015).
- Para que o conhecimento e experiência das ONG possa ser efectivamente capitalizado, o Estado deverá contribuir para o reforço da sua capacidade, nomeadamente através de:
  - Criação de um enquadramento legal – nomeadamente em matéria de mecenato – mais favorável;
  - Constituição de contratos-programa que permitam às ONG (ONGA e ONGD) um planeamento adequado dos meios e recursos a disponibilizar em matéria de formação para o ambiente e desenvolvimento sustentável.
- Elaboração de manuais de boas práticas (ONG, Administração Pública, Empresas).



TAIDIS  
CIDADANIA AMBIENTAL  
INFORMAÇÃO  
E PARTICIPAÇÃO  
NO CONTEXTO  
DA CONVENÇÃO DE AARHUS



## *Relatório*



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. O Despertar do Projecto

Este projecto surgiu no âmbito de uma iniciativa promovida pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (“Competição ONG RIO + 10”), que tinha por objectivo fomentar as capacidades de intervenção e o nível de participação das Organizações Não Governamentais (ONG) portuguesas na Cimeira Mundial de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), que teve lugar em Agosto/Setembro de 2002, em Joanesburgo, África do Sul.

Vários elementos das ONG que estiveram presentes na Cimeira com o patrocínio da FLAD, e o coordenador da Competição Rio+10 (coordenador), assistiram a uma apresentação sobre a metodologia agora aplicada a Portugal [“The Access Initiative” (TAI)]. A TAI possui uma metodologia de base qualitativa e faz uso de indicadores para avaliar a participação dos cidadãos, o seu acesso à informação e à justiça em matéria ambiental, tal como está expresso no Princípio 10 (Declaração do Rio) e instituído pela Convenção de Aarhus (“Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa – Convenção sobre o Acesso à informação, Participação Pública no Processo de Decisão e Acesso à Justiça em Matérias Ambientais”).

No seguimento destas apresentações, o coordenador debateu o intuito da Competição Rio+10 e as possibilidades de colaboração mútua com representantes da TAI, os quais demonstraram total abertura e interesse em colaborar com este grupo de ONG e sublinharam o grande potencial que um grupo desta natureza poderia ter na aplicação destas metodologias à realidade portuguesa.

Foram organizadas reuniões em Joanesburgo entre as ONG portuguesas e representantes da TAI (World Resources Institute), no sentido de estudar a possibilidade de aplicar esta metodologia ao caso português.

Em Dezembro de 2002, o coordenador reuniu com um representante da TAI, em Washington, DC, para compreender melhor a metodologia e discutir a sua implementação em Portugal. Foi reiterado o interesse e em discussões subsequentes foi mesmo abordada a possibilidade de ser realizado, em Lisboa, um “workshop” de arranque. Em resultado destes contactos, foi realizado em Fevereiro, na sede da FLAD, um “workshop” de orientação, coordenado pela Dra. Elena Petkova, antiga directora da iniciativa TAI. Mais recentemente, também na FLAD, foi realizada uma reunião internacional das ONG parceiras da TAI e o primeiro encontro internacional do “Partnership for Principle 10” – uma actividade cuja intenção é corrigir problemas na implementação do Princípio 10, identificados através da avaliação TAI.

## 1.2. O Porquê do Projecto

Aferir a implementação da legislação ambiental em Portugal é um elemento crítico, uma vez que o seu incumprimento é frequente, muito devido à parca, ou quase inexistente, fiscalização. Ainda que o quadro legal seja rico (Portugal possuía um quadro legislativo bastante avançado para a área ambiental mesmo antes da adesão à União Europeia, tendo vindo a adoptar, desde então, importantes documentos legislativos, esses sim, de origem europeia), o facto é que a sua concretização no dia-a-dia da sociedade portuguesa apresenta fortes lacunas.

No que diz respeito à área do acesso à informação, participação e acesso à justiça em matéria ambiental, os textos legais em vigor garantem estes direitos a todos os cidadãos num enquadramento mais abrangente do que o existente em vários países europeus. Esta diferença regista-se ao nível do acesso à justiça, uma vez que a legislação portuguesa dá o direito a cada cidadão de agir em nome do interesse comum. Ainda que tal direito



esteja garantido, a ausência de recursos materiais e humanos para suportar a aplicação plena deste direito tem originado a sua parca utilização.

Contudo, não obstante os direitos consagrados em Lei, é a sua aplicação que se procura aferir através deste projecto, uma vez que, tal como noutras áreas do ambiente, as falhas de implementação são várias e bem sentidas no quotidiano das ONG portuguesas, particularmente nas da área do ambiente.

O enquadramento legislativo e político em que ancora o direito de acesso à informação, participação e acesso à justiça em matéria ambiental é já vasto e subdivide-se em vários níveis.

A Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (um dos resultados da Cimeira do Rio, também designada Eco92), mais concretamente no seu Princípio 10, sublinha a importância de uma cidadania informada e activa para a resolução dos problemas ambientais e afirma que esta resolução de problemas será mais facilmente conseguida quando os cidadãos estão envolvidos em etapas relevantes para a decisão final. O acesso à informação e a participação no processo de decisão ambiental deve ser, portanto, facilitado pelas autoridades públicas. Aos cidadãos cabe ainda o direito de procurar uma compensação e responsabilização por determinadas situações.

O capítulo 8 da Agenda 21 (outro documento resultante da Cimeira do Rio em 1992) recomenda que os cidadãos deverão ter acesso a informação relevante e deverão poder participar efectivamente no processo de decisão ambiental.

A concretização do Princípio 10 no espaço europeu foi reforçado com a Convenção de Aarhus, que surge sob a forma de uma convenção UNECE que vincula os países signatários. Segundo palavras de Kofi Annan: “Ainda que de âmbito regional, o significado da Convenção de Aarhus é global. Representa, de longe, a melhor concretização do Princípio 10 da Declaração do Rio, que sublinha a necessidade de os cidadãos participarem em assuntos

e acederem à informação sobre ambiente detida pelas autoridades públicas. Desta forma, é a aventura mais ambiciosa na área da «democracia ambiental» por que se enveredou sob os auspícios das Nações Unidas.”

Em 2002, os líderes do mundo voltaram a sublinhar estes mesmos princípios durante a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, abordando especificamente esta questão no Plano de Implementação, tal como de seguida se transcreve:

“Assegurar o acesso, ao nível nacional, a informação ambiental e judicial e aos procedimentos administrativos sobre matérias ambientais, bem como à participação pública no processo de decisão, de forma a fortalecer o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (...)”.

Neste contexto, é clara a importância atribuída a estas matérias no âmbito internacional. Contudo, tal relevância parece ter pouca expressão nas realidades nacionais de muitos países. Portugal já ratificou a convenção de Aarhus<sup>1</sup>, pelo que está obrigado a desenvolver iniciativas que levem à plena implementação do Princípio 10. Assim, é de particular relevância aferir, de uma forma independente e rigorosa, qual a situação de Portugal neste domínio.

Ainda que o Princípio 10 e todos os documentos que abordam temáticas com ele relacionadas assentem nas áreas do acesso à informação, participação e acesso à justiça, no momento em que a equipa portuguesa iniciou a aplicação da metodologia TAI, esta não possuía ainda a componente de acesso à justiça desenvolvida. Por este motivo, a categoria III – Acesso à Justiça não foi aplicada ao caso português. As áreas para as quais havia uma metodologia já desenvolvida e testada eram as do acesso à informação e participação, complementadas por uma outra das dimensões fundamentais da governância, o desenvolvimento de capacidades (*capacity building*). A governância<sup>2</sup> é uma área emergente a partir da Cimeira do Joanesburgo, sendo por muitos apontada como o

<sup>1</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003 de 25 de Fevereiro e Decreto do Presidente da República n.º 9/2003 de 25 de Fevereiro.

<sup>2</sup> Aragão, Alexandra (2005) A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida? Coimbra Editora, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

pilar instrumental do conceito de desenvolvimento sustentável. Ao introduzir esta componente na aplicação do Princípio 10 em diferentes realidades nacionais, pretendeu-se explorar factores instrumentais que coloquem em relevo as iniciativas desenvolvidas, ao nível de cada país, para efectivar a aplicação deste princípio fundamental.

### **1.3. A estrutura do relatório**

Este relatório encontra-se subdividido em seis partes, estando as cinco primeiras cingidas à componente explicativa e interpretativa dos resultados alcançados e uma última à compilação dos dados que suportam a análise dos capítulos anteriores.

Numa primeira parte, explicitamos, de forma pormenorizada, o contexto social e político que pode influenciar o acesso à informação, à participação e à justiça em Portugal, centrando-nos, particularmente, nos aspectos que não foram focados pela metodologia TAI aplicada. Esta componente do relatório é ainda complementada por uma explicitação da metodologia aplicada (selecção dos estudos de caso, procedimentos, análise dos resultados).

A partir deste capítulo, entramos na parte relativa à análise dos resultados, começando pelo acesso à informação, continuando com a participação e terminando com a aferição dos resultados relativos à componente de desenvolvimento de capacidades. O acesso à justiça não foi aplicado ao caso português (ver ponto anterior 1.2) Em cada um destes capítulos procuramos justificar a importância de aferir a situação em Portugal relativa a essa temática, fazer uma descrição da legislação aferida e dos casos seleccionados, bem como uma análise pormenorizada dos resultados alcançados. Cada um destes capítulos inclui, ainda, uma reflexão sobre as principais implicações dos resultados para a sociedade portuguesa.

No capítulo cinco estão sintetizadas as principais conclusões globais do relatório, bem como a sua problematização em termos das principais implicações para a realidade portuguesa. É apresentado um conjunto de recomendações no sentido de efectivar a implementação plena do Princípio 10 em Portugal no âmbito do acesso à informação e à participação.

Este relatório termina com uma secção onde se incluem tabelas e quadros que expressam os principais resultados por caso de estudo e por categoria – acesso à informação, participação e desenvolvimento de capacidades (Anexo I).

## 2. CONTEXTO E METODOLOGIA

### 2.1 Contexto

Como mencionado acima, o Governo português assinou uma parte substancial dos acordos e compromissos internacionais, nomeadamente o Plano de Implementação do World Summit of Sustainable Development (WSSD), a Convenção de Aarhus e outros. Existem também outras convenções, como a Convenção de Espoo (1991), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (1992) e a Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais (1992), que já prevêem a participação do público nalgumas fases dos processos.

Em geral, Portugal tem uma legislação actualizada e vasta assegurando o acesso e liberdade de informação. A grande dificuldade reside na observância de alguns destes direitos pela administração pública, ou devido a espaços de ambiguidade criados pelas leis que vão ter interpretações diferenciadas, criando dificuldades. Uma parte das dificuldades de observância das leis existentes está fortemente relacionada com um fraco nível educacional dos nossos recursos humanos.

O perfil sócio-económico cultural e tecnológico acaba por se revelar híbrido. Se bem que, por um lado, o país tenha uma população activa com níveis educacionais baixos – embora os níveis de literacia nas populações com mais de 15 anos tenham vindo a melhorar, passando de 82% em 1980, para 93%, este último valor para a Europa era de 99% (UNESCO) – por outro, a absorção da tecnologia foi acentuada (o INE em 2002 reportava que 28% das famílias tinham computador e 16% ligação à Internet), estando mesmo nalgumas áreas na linha da frente europeia. Apesar de tudo, o país tem tido um enorme avanço na formação dos seus recursos humanos. Os portugueses também se tornaram

mais urbanos. De facto, em 2000, 64,4% da população vivia já em áreas urbanas, cerca do dobro do valor em 1975, 27,7% (UNESCO).

No que se refere a Organizações Não Governamentais de Ambiente, existem em Portugal 14 nacionais, 21 regionais, 40 locais, 30 sem âmbito atribuído e 40 equiparadas a ONGA (Aviso nº 2089/2005, de 1 de Março de 2005 – 2.ª série), perfazendo um total de 145. No que diz respeito às Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) as reconhecidas pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) perfazem um total de 97, sendo que 49 estão inscritas na Plataforma das ONGD (Lei nº 66-1998, de 14 de Outubro, publicada no *Diário da República*, I Série – A, nº 237).

Num país de elevados índices de iliteracia e baixos níveis educacionais, existe uma preocupação limitada da parte governativa de tornar mais acessível a informação, abrangendo um número maior de indivíduos. Por exemplo, apesar de todo o aconselhamento para que se assegure para a gestão de recursos hídricos uma gestão participada – referido na Directiva Quadro da Água (DQA) –, a informação sobre os mesmos está disponível maioritariamente na página de Internet do Instituto da Água, excluindo, pois, aqueles que não têm acesso aos meios informáticos necessários.

A divulgação através de rádio e televisão não tem sido um hábito, assumindo-se que quem está interessado deve procurar a informação. Para os que chegam aos dados, frequentemente a burocracia e a não disponibilização dos documentos que, habitualmente, só podem ser lidos em horário próprio e dentro das premissas do serviço, dificulta ainda mais o processo de acesso à informação.

## 2.2. Breve descrição da metodologia aplicada

A metodologia proposta pela TAI resulta do já longo trabalho realizado por uma parceria global de organizações da sociedade civil que se reuniram com o objectivo de promover a aplicação do Princípio 10. A TAI desenvolveu uma metodologia (*toolkit*) assente em indicadores que as organizações da sociedade civil podem utilizar para monitorizar a *performance* dos seus Governos em relação à aplicação deste princípio. Tendo por base estudos de caso desenvolvidos por 25 organizações da sociedade civil, em nove países com realidades muito diversas, foi possível aferir e determinar os padrões globais em termos de participação e informação<sup>3</sup>. Estes padrões podem ser aplicados de forma universal e permitem guiar o progresso de cada país no sentido da aplicação de normas globais de acesso à informação, participação e justiça nos processos de decisão. O *toolkit* de indicadores reflecte estes princípios universais e auxilia as ONG a identificarem formas de melhorar o desempenho dos países no que diz respeito à aplicação destas normas globais.

A metodologia de indicadores afere os seguintes aspectos:

- A abrangência e a qualidade do quadro legal no que concerne ao acesso à informação, participação e desenvolvimento de capacidades;
- O grau de acesso a determinadas informações sobre ambiente;
- O grau de participação pública nos processos de decisão;
- A abrangência e qualidade dos esforços de desenvolvimento das capacidades no sentido de encorajar uma participação pública informada e substantiva.

Uma vez terminadas as pesquisas, as ferramentas desenvolvidas pela TAI permitem produzir um relatório pormenorizado, suportado por uma ampla demonstração empírica.

<sup>3</sup> Foram realizados estudos de avaliação sobre a legislação e as práticas ao nível nacional em nove países-piloto, nomeadamente, Chile, Hungria, Índia, Indonésia, México, África do Sul, Tailândia, Uganda, e os Estados Unidos da América (os relatórios estão disponíveis na página na Internet da The Access Initiative, [www.accessinitiative.org](http://www.accessinitiative.org)).

<sup>4</sup> Ver lista completa de indicadores no anexo 2.

A metodologia TAI aplicada assenta numa estrutura hierárquica organizada em quatro níveis distintos<sup>4</sup>:

- Categorias: acesso à informação; participação e desenvolvimento de capacidades;
  - › Subcategorias: dentro de cada categoria temos a subcategoria legal (enquadramento legislativo) e a subcategoria prática (estudos de caso); estão assentes em indicadores;
  - ›› Indicadores: são a componente que permite a aferição mais concreta e possuem opções de resposta predefinidas que se expressam em valores e que se dividem em duas dimensões: qualidade e acessibilidade;
  - ››› Valores: têm uma base qualitativa e indicam diferentes níveis de desempenho em cada uma das situações em análise.

Os resultados finais decorrem das opções (predefinidas) assinaladas em cada indicador, às quais correspondem valores diferenciados consoante a sua *performance*, mais ou menos positiva, para a temática em análise. Um conjunto de indicadores permite definir o enquadramento geral de cada subcategoria e estas, no seu conjunto, definem o resultado final atribuível a cada categoria (acesso à informação; participação e desenvolvimento de capacidades).

### 2.3. Os estudos de caso

Um dos passos fundamentais para o sucesso posterior desta avaliação passa pela selecção de estudos de caso adequados aos objectivos propostos pela metodologia. Desde o início, a equipa procurou manter presentes alguns critérios para aferir quais os estudos de caso em que o trabalho se iria concentrar. Entre os aspectos tidos em consideração sublinhamos:

- Integração de sectores económicos com relevo para Portugal;
- Selecção de casos dentro de um mesmo sector económico para



as várias categorias (no caso português este objectivo acabou por não ser atingido de forma integral, uma vez que se revelou muito difícil definir estudos de caso para categorias diferentes dentro do mesmo sector);

- Opção por casos tão recentes quanto possível, uma vez que facilita a recolha de informação, bem como contribui para uma maior actualidade dos resultados obtidos;
- Privilegiar estudos de caso que representem uma posição intermédia, em termos da situação portuguesa, e evitar os melhores e os piores casos (os extremos);
- Definição de vários estudos de caso para cada categoria, no sentido de garantir representatividade na aferição da situação actual;
- Distribuição regional equilibrada dos estudos de caso.

Em termos dos indicadores utilizados para aferir a componente legislativa de cada categoria, estes tiveram por base a análise de documentos legais de diversa ordem, desde a Constituição da República Portuguesa, até leis mais específicas para a área ambiental, como a Lei de Bases do Ambiente ou a legislação aplicável ao nível do acesso à informação, participação, acesso à justiça e desenvolvimento de capacidades. De seguida, apresenta-se um quadro que especifica todos os documentos legais analisados (Última actualização: 29 de Março de 2005)<sup>5</sup>.

No sentido de responder aos indicadores práticos e às questões por estes colocadas, foram seleccionados estudos de caso que ilustram os vários aspectos exigidos pela metodologia TAI.

Para a categoria I – *Acesso à informação*, foram seleccionados os seguintes estudos de caso:

- IB. Duas emergências ambientais de diferentes escalas (uma de pequena outra de grande escala):
  - › Suiniculturas – descarga não controlada de efluentes
  - › ndêndios – 2003

<sup>5</sup> No Anexo III é possível consultar a lista completa dos documentos legislativos analisados no âmbito deste projecto.

- IC. Sistemas de monitorização da qualidade da água e do ar:
  - › Qualidade da água em Odemira
  - › Qualidade do ar em Setúbal
- ID. Relatórios do Estado do Ambiente
  - › 1995; 1999; 2001
- IE. Instalações industriais com dados sobre o seu cumprimento da legislação ambiental
  - › Portucel – Setúbal
  - › StoraEnso-Celbi – Figueira da Foz
  - › Cimpor
  - › Secil
  - › AutoEuropa

Para a categoria II – *Participação*, foram seleccionados os seguintes estudos de caso:

- IIB. Uma política, um plano, um programa, uma estratégia ou uma Lei que abordem actividades de desenvolvimento ou um sector, relevantes em termos ambientais:
  - › Plano Nacional para as Alterações Climáticas
  - › Plano Director Municipal – Cascais
- IIC. Decisões ao nível do projecto
  - › Alargamento do Porto de Sines
  - › *Designer Village*

Para a categoria IV – *Desenvolvimento de Capacidades*, foram seleccionados os seguintes estudos de caso:

- IVB. Agências governamentais ligadas à área do ambiente ou sectores com impacte ambiental; tribunais superiores e médios
  - › Instituto do Ambiente
  - › Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional – Norte
  - › INA

- Centro de Estudos Judiciários
- Centro de Formação de Oficiais de Justiça
- TAF
- TC
- TR
- IVC. Mecanismo de distribuição da informação ao público, outras instituições que possam fornecer informação (por ex. escolas), e ONG:
  - GAIA
  - Ministério da Educação
  - Olho Vivo
  - ONG secreta
  - Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves

Para a recolha de informação referente a cada estudo de caso foram desenvolvidas diversas iniciativas, consoante as necessidades de cada um. Entre elas há a destacar:

- Entrevistas pessoais
- Pesquisas na Internet
- Envio de pequenos questionários/pedidos de informação (por carta e por *e-mail*)
- Consulta de jornais
- Contactos telefónicos

De seguida, são apresentados os resultados relativos a cada uma das categorias em análise.



### 3. ACESSO À INFORMAÇÃO

#### 3.1 Introdução

A existência de um quadro legal robusto na defesa dos direitos dos cidadãos a aceder a informação sobre situações (de emergência ou de rotina/monitorização), projectos, ou ao desempenho de determinadas infra-estruturas e entidades no que diz respeito a parâmetros que possam influenciar directa ou indirectamente a sua qualidade de vida, como é o caso dos factores ambientais, é um passo fundamental para uma sociedade mais democrática e responsável.

Para aferir a situação em Portugal no que diz respeito a esta categoria foi realizada uma ampla análise dos documentos legislativos que a enquadram. Em complemento, foram desenvolvidos diversos estudos de caso que abrangem diferentes âmbitos do acesso à informação.

Estabelecer o direito a qualquer cidadão de poder aceder a informação ambiental é um passo fundamental para promover os seus direitos em termos de qualidade de vida, que deverão ser soberanos face a interesses sectoriais ou corporativos. É inegável que perante a obrigação de apresentar ou ceder informações que ponham em relevo o seu desempenho e, com ele, os eventuais impactes que este poderá ter no seu enquadramento ambiental, económico e social, qualquer entidade (pública ou privada) é confrontada com a necessidade de adequar a sua actuação contemplando nas suas decisões quotidianas outros interesses, para além dos seus interesses mais directos. Quer por autoconsciência, quer por obrigação ou por receio de represálias por parte da sociedade civil (grupos organizados, cidadãos, consumidores), muitas entidades são levadas a tomar consciência do seu papel mais alargado na sociedade, numa óptica de responsabilidade social.

Mas o reconhecimento deste direito fundamental aos cidadãos potencia outros efeitos benéficos na estrutura social. Desde logo, é clara a necessidade de manter as fontes de informação activas e os registos actualizados de forma a responder a este novo desafio. Por outro lado, a existência destes registos e do direito de lhes aceder possibilita o desenvolvimento de uma monitorização independente por parte de organizações da sociedade civil que, de outra forma, teriam extrema dificuldade em aceder a informação relevante para as suas actividades de acompanhamento e análise crítica. Este contexto representa, ainda, um estímulo a uma cidadania mais activa, interessada, participada e responsável (perante a actuação das instituições e a sua própria actuação).

Contudo, o reconhecimento do direito de acesso à informação não resulta apenas de uma súbita vontade política de estimular uma nova forma de governação. Existem factores concretos, emergentes da sociedade civil, que foram catalisadores da assunção deste direito. Entre eles vale a pena destacar:

- O desenvolvimento das tecnologias de informação: permitiu um mais fácil acesso à informação, facilitando a tarefa às autoridades públicas, mas, ao mesmo tempo, desenvolvendo uma maior consciência por parte dos cidadãos, da necessidade e do interesse em poderem ter acesso a informações relativas a situações com potenciais impactes no seu dia-a-dia, na sua qualidade de vida;
- O aumento da consciência em relação à dimensão dos problemas ambientais: poder usufruir de um ambiente saudável está hoje presente no leque de exigências de, praticamente, todos os povos, e a preocupação com o ambiente tornou-se mais presente no quotidiano dos cidadãos, não só enquanto tal, mas, principalmente, nas suas implicações para a saúde e qualidade de vida; esta constatação elevou o grau de exigência em relação ao desempenho de entidades ou actividades que possam, de algum modo, contribuir para a degradação do contexto ambiental;

- A procura de uma cidadania mais activa que possa ter reflexos em situações do dia-a-dia, resolvendo alguns dos desequilíbrios actualmente registados, associada à consciência crescente das limitações subjacentes à acção dos Governos enquanto entidades com capacidade para regular e monitorizar o uso dos bens comuns.

Como já foi referido anteriormente, a categoria do acesso à informação encontra-se subdividida em cinco subcategorias:

- IA. Enquadramento legal geral sobre o acesso à informação
- IB. Informação sobre emergências ambientais
- IC. Informação sobre monitorização regular
- ID. Relatórios sobre o estado do ambiente
- IE. Informação ao nível das instalações industriais

Perante a impossibilidade de abranger todas as situações relevantes em termos da aferição do direito de acesso à informação, procurou-se, através da aplicação da metodologia TAI, desenvolver um número alargado de casos, tendo em considerações os critérios definidos pela metodologia na sua selecção. Assim, para aferir o respeito do direito de acesso à informação, foram incluídas situações não planeadas onde o acesso atempado à informação pode ser decisivo, situações mais comuns, muitas vezes resultantes de imperativos legais e sob a responsabilidade de autoridades públicas e, ainda, exigências decorrentes de obrigações legais, mas que incidem sobre agentes económicos privados, tantas vezes 'protegidos' da obrigação da transparência e divulgação de informação de claro interesse público.

Para cada uma destas subcategorias foram definidos estudos de caso, com excepção da subcategoria A, que se cingiu à análise da documentação legal aplicável. Os estudos de caso seleccionados pela equipa para cada uma das subcategorias são os que se apresentam de seguida:

- IB. Duas emergências ambientais de diferentes escalas (uma de pequena, outra de grande escala):
  - › Suiniculturas
  - › Incêndios
- IC. Sistemas de monitorização da qualidade da água e do ar:
  - › Qualidade da água em Odemira
  - › Qualidade do ar em Setúbal
- ID. Relatórios do Estado do Ambiente publicados
  - › 1995; 1999; 2001
- IE. Instalações industriais com dados sobre o seu cumprimento da legislação ambiental
  - › Portucel – Setúbal
  - › StoraEnso-Celbi – Figueira da Foz
  - › Cimpor
  - › Secil
  - › AutoEuropa

Os indicadores em que se baseou a análise dos estudos de caso seleccionados para cada subcategoria enquadram-se, essencialmente, em quatro grandes áreas:

- O enquadramento legal;
- A concretização das obrigações legais – existência das possibilidades de acesso à informação e qualidade da mesma;
- Os esforços desenvolvidos para disseminar a informação;
- A qualidade da informação que chega ao cidadão.

### 3.2. Avaliação da legislação que suporta o acesso à informação

No âmbito da avaliação da subcategoria legal da categoria *Acesso à Informação*, foi consultado todo o regime jurídico português<sup>6</sup>, que inclui, em especial, segundo os artigos (arts.) 8º e 112º da Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP<sup>7</sup>), as normas:

<sup>6</sup> Tabela 1.  
<sup>7</sup> Ver “Siglas e Conceitos usados neste Documento”.



- De acordos e tratados internacionais, como os Tratados constitutivos da UE e a Convenção Aarhus;
- Criadas por órgãos de organizações internacionais de que Portugal seja parte, como as Directivas e os Regulamentos da UE;
- De leis, decretos-leis e regulamentos. As interpretações dos tribunais portugueses não formam precedente.

O Tribunal Constitucional (TC) pode declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral de uma norma portuguesa com fundamento na violação da CRP. A CRP está acima de todas as outras normas, embora exista uma situação dúbia e tácita quanto à hierarquia entre a CRP e os Tratados constitutivos da UE (na prática, o conflito entre normas da CRP e dos Tratados não se tem colocado na Ordem Jurídica Portuguesa).

Foi assegurada a análise do quadro legal relevante através da consulta:

- da base de dados mais completa e actualizada na área do Ambiente (<http://www.diramb.gov.pt/>);
- de artigos críticos da doutrina ambiental;
- e de decisões dos tribunais de primeira instância e de recurso.

**Tabela 2** Designação e valor atribuídos aos indicadores escolhidos para a subcategoria IA

N.º do indicador	Nome	Valor atribuído
IA1	Direito de acesso a informação de interesse público	IA1 – iv
IA2	Liberdade de Acesso à Informação	IA2 – iv
IA3	Medidas de acesso a “informação ambiental” no domínio público	IA3 – iv
IA6	Interpretação sobre “informação ambiental”	IA6 – iii
IA8	Medidas para a confidencialidade de informação relativa a interesses de Estado	IA8 – iv

Da análise da informação recolhida, concluiu-se que o regime jurídico português suporta o acesso à informação e à participação em geral e, em especial, na área do Ambiente num grau elevado a nível constitucional e num grau elevado a intermédio na legislação em geral.

Quanto aos pontos fortes há a destacar, no que diz respeito ao direito à informação:

- O direito à informação é garantido pela CRP e vincula directamente o Estado e os particulares, ou seja, fundamenta qualquer litígio sem necessidade da existência de outras normas que o aprofunde (arts. 268º/1/2, 17º 1 18º da CRP – princípio da transparência da Administração).
- Só pode ser restringido nas áreas definidas pela CRP e especificadas em normas à parte (dados pessoais; segredo de Estado; segredo de justiça em processos judiciais; arquivo histórico; segredos comerciais e industriais; direitos de propriedade intelectual).
- Existem prazos e formas de resposta exigentes a cumprir pela Administração e uma Comissão independente de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA, <http://www.cada.pt>) que emite pareceres nos casos apresentados pelos cidadãos, embora não obrigatórios.

<sup>8</sup> MAGALHÃES, José, “Dicionário da Revisão Constitucional [CD-ROM]”, Editorial Notícias, 1997, in Castro, Catarina Sarmiento e “Os direitos Fundamentais à Luz da Quarta Revisão Constitucional”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra, 74, 1998, pp. 493-527, p. 519.

Quanto aos pontos fortes há a destacar, no que diz respeito ao Ambiente:

- A CRP (1976) foi das primeiras constituições europeias a garantir o direito a um ambiente “de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado” e o dever de o proteger (art. 66º/1 da CRP).
- A sua 4ª revisão (1997) foi “de todas a mais ecológica”<sup>8</sup>: foram acrescentados os princípios do “desenvolvimento sustentável” e da “solidariedade das gerações”, adoptados na Cimeira da Terra (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento,

1992), embora o conteúdo desta revisão estivesse já assegurado na interpretação que vinha sendo feita pelos tribunais e doutrina.

- Este Direito ao Ambiente:
  - › É comunitário, ou seja, pertence a todos os cidadãos (“direito difuso”);
  - › Defende um interesse público e não privados;
  - › Obriga o Estado português a legislar e a governar em sua defesa;
  - › Obriga os tribunais a ponderar, no caso concreto, o seu valor hierarquicamente superior perante outros direitos constitucionais, nomeadamente, à livre iniciativa empresarial e à propriedade (arts. 61º e 62º da CRP);
  - › É definido ampla e especificamente na própria CRP e na lei geral que obriga todas as outras (LBA).

Tabela 3 Análise da Constituição da República Portuguesa de 1976

**Lei Fundamental com a redacção alterada pelas Leis Constitucionais 1/2004, 1/2001, 1/97, 1/92, 1/89 e 1/82**

Artigo 268º	Nº1	Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.
	Nº2	Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas
Artigo 18º (aplicável por força do artigo 17º)	Nº1	Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.
	Nº2	A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

- Os direitos de acesso à informação (e à participação) previstos na lei geral são reforçados na área do Ambiente porque:
  - › Se aplicam às Organizações Não Governamentais Ambientais (ONGA), que não têm de justificar o seu interesse;
  - › Estão reforçados em áreas estratégicas (Ordenamento do Território, Urbanismo, Avaliação de Impacte Ambiental, Áreas Protegidas);
  - › Obrigam o Estado a ceder informação técnica actual e específica para cada um das áreas ambientais.

Quanto aos principais pontos fracos, vale a pena salientar que:

- O órgão fiscalizador do Princípio da Administração Aberta só foi criado em 1995 e com competências ténues: os pareceres não são vinculativos porque, violados, é necessário o recurso ao Tribunal<sup>9</sup>; embora este aspecto, em rigor, pertença ao princípio do acesso à justiça, ele é essencial ainda na fase final não judicial de acesso à informação;
- Não existe um quadro regulamentar que concretize as regras legais da actualização da informação, sobretudo ao nível do Ordenamento do Território (cadastros e informação sobre a propriedade);
- Não é facultado o empréstimo dos processos, nem a ONGA, apesar de este ser possível em processo penal e decorrer da interpretação da lei.

<sup>9</sup> Base de dados, indicadores IIA1.

### 3.3. Descrição da metodologia

Perante o número de subcategorias que constituem a categoria “Acesso à Informação”, optou-se por discutir as metodologias de cada subcategoria junto da análise dos estudos de caso da mesma. Contudo, no intuito de encontrar resposta para os indicadores seleccionados para cada subcategoria, foram aplicadas as seguintes metodologias de base:

- Pesquisa e análise de documentos legislativos

- Realização de inquéritos/entrevistas: presenciais e por telefone
- Análise de documentação
- Envio de pedidos de informação
- Pesquisa na Internet.

#### 3.4. Subcategoria IB – Acesso à informação em caso de emergência

Para esta subcategoria, praticamente todos os indicadores apresentados na BD da TAI foram aferidos, uma vez que o esforço suplementar era baixo, ou seja, todos os indicadores considerados obrigatórios foram analisados, bem como cerca de dois terços dos restantes indicadores propostos.

##### *Emergência de larga escala – Incêndios Florestais (Julho 2003 – Setembro 2003)*

A escolha do estudo de caso “Incêndios florestais” foi baseada na frequência e na actualidade da sua ocorrência, tendo em conta que no Verão do ano de 2003 esta emergência assumiu proporções significativas no contexto nacional. Uma vez que este acontecimento se verificou e teve consequências por todo o país, foi feita uma abordagem à escala nacional.

A metodologia usada foi direccionada de acordo com as orientações constantes da base de dados. Deste modo, foram desenvolvidas várias pesquisas com o intuito de obter a informação pretendida.

Foi consultada legislação no âmbito da Protecção Civil (Lei nº 113/91, de 29 de Agosto – Lei de Bases da Protecção Civil), da Política Florestal e do Acesso à Informação (Convenção de *Aarhus*), bem como realizada pesquisa nas seguintes páginas da *Internet*:

- Ministério da Administração Interna;
- Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA);
- Ministério da Agricultura;
- Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC).

Foram também efectuados pedidos de informação (via *e-mail*) a várias entidades e foi realizado um inquérito a um responsável pela Divisão de Sensibilização e Informação Pública do SNBPC. Para complementar as informações obtidas foram consultadas as edições dos meses de Verão (Julho, Agosto e Setembro) dos jornais “Diário de Notícias” e “Público”, designadamente as notícias no âmbito do presente estudo de caso, como também os comunicados disponíveis no *site* do SNBPC, o Livro Branco dos Incêndios Florestais ocorridos no Verão de 2003 e o Plano Nacional de Emergência.

Não foi aplicada a totalidade dos indicadores propostos pela metodologia, tendo-se optado pelos indicadores presentes na tabela 4.

#### *Emergência de pequena escala – Descargas suínícolas no rio Lis (Junho 2003)*

Para esta subcategoria foi analisado o caso das descargas de efluentes suínícolas no rio Lis, ocorridos em Junho de 2003. Foram descarregados cerca de 1500 m<sup>3</sup> de dejectos suínos para a ribeira de Milagres, afluente do Lis, conduzindo à interdição da praia da Vieira, em plena abertura da época balnear, por ter posto em causa a saúde pública. A Promortec, Agro-pecuária, Lda., assumiu a responsabilidade dessa descarga, por mau funcionamento do sistema de tratamento da exploração, em circunstâncias imprevisíveis.

Foi consultada legislação no âmbito da protecção civil, nomeadamente a Lei n.º 113/91 de 29 de Agosto – Lei de Bases da Protecção Civil, nomeadamente ao Capítulo I – Artigo 3.º – alínea 2 c; Artigo 8.º – alíneas 1, 2, 3; Artigo 16 – alíneas 2a) e 2b). A pesquisa de legislação mais relevante foi feita na base de dados do DIRAMB ([www.diramb.gov.pt](http://www.diramb.gov.pt)).

A recolha de informação suplementar assentou em pesquisa na Internet e na tentativa de garantir uma entrevista com a instituição responsável (contacto telefónico).

**Tabela 4** Designação e valor atribuídos aos indicadores escolhidos para a subcategoria IB

N.º do indicador	Nome	Valor atribuído Incêndios	Valor atribuído Suiniculturas
IB1a	Mandato para disseminar informação ao público sobre os impactes ambientais e para a saúde durante a emergência	62,50	62,50
IB1b	Mandato para disseminar informação sobre a investigação pós-emergência	33,00	33,00
IB3b	Obrigações legais ou regulamentares para conduzir uma investigação após uma emergência ambiental	33,00	Não aplicável
IB4b	Qualidade da informação disponibilizada no relatório da investigação após a emergência	50,00	25,00
IB7a	Informação disponível na Internet sobre a emergência	100,00	62,50
IB7b	Informação disponível na Internet sobre a investigação pós-emergência	100,00	33,00
IB8a	Esforços para chegar aos mass media durante a emergência	100,00	62,50
IB8b	Esforços para chegar aos mass media após a emergência	62,50	33,00
IB10a	Receptores da informação durante a emergência	Não aplicável	25,00
IB11b	Esforços para produzir, após a emergência, um conjunto de produtos para várias audiências	33,00	33,00
IB13a	Qualidade da informação disponível para o grande público durante a emergência	33,00	33,00
IB13b	Qualidade da informação disponibilizada ao público sobre a investigação posterior	33,00	33,00
	<b>Média do estudo de caso</b>	<b>58,18</b>	<b>39,59</b>

A média global para o estudo de caso relativo a uma emergência de larga escala foi de 58,18, que é considerada um valor baixo, tendo em conta a importância, ao nível nacional, do assunto analisado. Este valor deve-se principalmente à existência de algumas disfunções relativas à divulgação de informação, no que respeita aos impactos na saúde humana e sobretudo no ambiente, após a ocorrência de situações de emergência. As insuficiências da legislação em vigor no âmbito do acesso à informação em situações de emergência no domínio ambiental, particularmente sobre os resultados de investigações posteriores, deverão ser colmatadas no sentido de permitir um amplo acesso à informação por parte dos cidadãos.

Já no que diz respeito ao estudo de caso relativo a uma situação de emergência de pequena escala, a média global foi de 39,59. Este valor é extremamente baixo, sendo explicado pela não disponibilização de informação pela instalação responsável pelas descargas e pelo facto de a legislação existente à data ser insuficiente no que respeita à obrigação de divulgação de informação relacionada com emergências de cariz ambiental.

A discrepância dos resultados dos dois estudos de caso em análise parece ancorar nas diferenças registadas quanto às formas de disponibilização da informação aos cidadãos em geral – através da Internet ou de outras fontes –, de assegurar a qualidade dos relatórios produzidos sobre a situação de emergência ou na preocupação de divulgar informações relevantes para o bem-estar e conhecimento dos cidadãos em geral, bem como daqueles que mais directamente possam ser afectados pela situação de emergência. Estas diferenças parecem poder ser atribuídas ao facto de o segundo caso ocorrer no âmbito de uma actividade privada, ainda que com forte impacto público, como ficou bem claro pela situação de emergência registada. Perante um contexto onde, legalmente, as obrigações



não são muito significativas, parece estar facilitado o caminho para a não disponibilização atempada e correcta de informação aos cidadãos.

Quer a nível das obrigações legais, quer das medidas concretas implementadas, as investigações que com frequência decorrem após o registo da situação de emergência e cujos resultados só mais tarde são conhecidos parecem ficar arredadas do escrutínio do cidadão comum, não permitindo a exposição pública das causas que estiveram subjacentes ao surgir de uma dada situação de emergência. Desta forma, toda a pedagogia e responsabilização que poderia decorrer de uma correcta divulgação e reflexão sobre os resultados alcançados fica adiada indefinidamente.

No seu conjunto, esta subcategoria regista um valor de 48,89, o que parece indicar a necessidade de agir a diversos níveis, particularmente, nas obrigações de divulgação de informação e nos esforços desenvolvidos pelas entidades responsáveis pela situação de emergência verificada, no sentido de uma maior transparência e sujeição ao debate público, particularmente quando a situação decorre de actividades privadas.

### **3.5. Subcategoria IC – Acesso à informação sobre monitorização de parâmetros ambientais**

Com a subcategoria IC, pretende-se aferir o nível de acesso do cidadão comum à informação relacionada com a monitorização regular do ar e da água. O objectivo consiste em verificar se esta monitorização existe e, em caso afirmativo, se é efectivamente regular, de qualidade e acessível a qualquer pessoa.

Para tal, seleccionou-se um estudo de caso para cada tipo de monitorização: qualidade do ar de Setúbal e qualidade da água de consumo de Odemira.

As medições do ar de Setúbal são efectuadas através de três estações (a cargo da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo – CCDR-LVT) – Camarinha, Quebedo e Arcos –, sendo monitorizados os seguintes parâmetros: Dióxido de Enxofre (SO<sub>2</sub>), Ozono (O<sub>3</sub>), Dióxido de Azoto (NO<sub>2</sub>), Monóxido de Carbono (CO) e Monóxido de Azoto (NO). As estações de Arcos e Camarinha monitorizam ainda Partículas menores de 10 µm (PM<sub>10</sub>).

Contudo, os parâmetros meteorológicos são monitorizados por outra entidade. Os valores são recolhidos diariamente e colocados *on-line* numa base de dados nacional (a QualAr – Base de Dados sobre a Qualidade do Ar<sup>10</sup>).

Quanto à qualidade da água de consumo de Odemira são realizadas análises a parâmetros físico-químicos pela Escola Superior Agrária de Beja (2 vezes por ano) e análises a parâmetros bacteriológicos pela Universidade de Évora (mensalmente).

O trabalho de pesquisa e investigação nesta subcategoria incluiu, para além de pesquisa legislativa, a realização de entrevistas e contactos com entidades directamente envolvidas.

Os indicadores estão organizados segundo quatro aspectos principais:

- a obrigação legal em recolher e disseminar informação sobre monitorização do ar e da água;
- por um lado, a existência e, por outro, a qualidade do sistema de monitorização do ar e da água;
- os esforços para disseminar esse tipo de informação;
- e, por fim, a qualidade da informação acessível ao público no que diz respeito à monitorização do ar e da água.

Ao nível legislativo, observa-se portanto que existe a obrigação de disseminar informação sobre o ar e a água. Verifica-se que existe um elevado e variado grau de parâmetros monitorizados, que estão disponíveis na Internet, diariamente, no caso do ar, e anualmente, no caso da água.

<sup>10</sup> Os dados medidos nas estações são enviados para a Base de Dados de Qualidade do Ar numa periodicidade tri-horária. São os dados dos poluentes monitorizados hora a hora que são enviados para a Base de Dados. QualAr: [www.qualar.org](http://www.qualar.org)

**Tabela 5** Designação e valor atribuídos aos indicadores escolhidos para a subcategoria IC

N.º do indicador	Nome	Valor atribuído Ar - Setúbal	Valor atribuído Água - Odemira
IC1a/b	Mandato para disseminar informação sobre qualidade do ar/qualidade da água	100,00	100,00
IC4a/b	Número e diversidade dos parâmetros de qualidade do ar/qualidade da água monitorizados	100,00	75,00
IC5a/b	Regularidade da monitorização da qualidade do ar/qualidade da água	33,00	100,00
IC6a/b	Existência de uma base de dados sobre qualidade do ar/qualidade da água	100,00	33,00
IC7a/b	Informação disponível na Internet sobre qualidade do ar/qualidade da água	100,00	62,50
IC8a/b	Esforços para fornecer dados sobre qualidade do ar/qualidade da água aos meios de comunicação	33,00	62,50
IC9a/b	Acesso público gratuito aos relatórios sobre qualidade do ar/qualidade da água	25,00	100,00
IC10a/b	Receptores da informação sobre qualidade do ar/qualidade da água	75,00	25,00
IC11a/b	Esforços para desenvolver um conjunto de produtos para várias audiências sobre qualidade do ar/qualidade da água	33,00	33,00
IC12a/b	Actualidade da informação sobre qualidade do ar/qualidade da água disponível a pedido	62,50	100,00
IC13a/b	Qualidade da informação acessível ao público sobre qualidade do ar/qualidade da água	62,50	100,00
IC14a/b	Actualidade da informação sobre qualidade do ar/qualidade da água	100,00	75,00
	<b>Média do estudo de caso</b>	<b>68,67</b>	<b>72,17</b>

De qualquer modo, foram encontrados alguns aspectos negativos. No caso da qualidade do ar de Setúbal, em particular, estes prendem-se com o tipo de divulgação efectuada. Observa-se então que a monitorização é relativamente recente (tem cerca de 3 anos) e que o relatório da qualidade do ar de 2003, até à data da recolha de informação, ainda não tinha sido divulgado (tal como os dados definitivos não estavam disponíveis para consulta pública); todavia, o relatório de 2002, assim como os dados definitivos em bruto, já estavam disponíveis. A requisição dos dados definitivos tem de ser feita por escrito à CCDR-LVT, sendo posteriormente enviados por *e-mail*, em formato *excel*, com o tratamento estatístico que for pedido.

Por outro lado, não há qualquer tentativa regular de divulgação de informação directamente aos *media*, exceptuando em casos de emergência (em que os valores considerados “normais” sejam ultrapassados, como no caso do ozono). Os *media* têm acesso à informação sobre a qualidade do ar da mesma forma que o cidadão comum. Do mesmo modo, não existem esforços para elaborar formas de divulgação de informação, tais como panfletos ou outro tipo de documentos semelhantes. Ao analisarmos o caso da água para consumo em Odemira a situação é idêntica.

Já quanto a este último caso, é possível verificar que os aspectos negativamente a ele associados relacionam-se, por exemplo, com o facto de não existir uma base de dados operacional para acesso público, existindo, apenas, em registo de papel, para o qual é exigida uma requisição prévia. Paralelamente, a informação não é activamente disseminada para o público, havendo, no entanto, disponibilidade por parte da Câmara Municipal de Odemira em facultar informação para quem dela necessite. Indirectamente, os dados podem ser acedidos através dos Relatórios do Estado do Ambiente e dos Relatórios Anuais da Qualidade da Água, na Internet ou em bibliotecas.

Encontramos, assim, um valor de 70,42 pontos para o total desta subcategoria, posicionando-se num nível intermédio de acesso a informação sobre a qualidade do ar em Setúbal e a qualidade da água para consumo em Odemira.

Conclui-se, portanto, no que diz respeito ao acesso a informação sobre monitorizações regulares, casos específicos do ar de Setúbal e água para consumo de Odemira, que, essencialmente, a informação existe mas não é activamente disseminada ao público, embora esteja acessível a quem a procure. Existe uma maior facilidade de acesso aos dados provisórios sobre a monitorização da qualidade do ar (caso de Setúbal), pois esta informação é actualizada diariamente e (quase) em tempo real, numa base *on-line* (o baixo valor registado no indicador 5a prende-se com o facto de a monitorização ter começado há menos de 3 anos, muito embora seja, actualmente, uma monitorização diária).

Ao contrário do caso anterior, os dados a que se tem acesso sobre a monitorização da qualidade da água (caso Odemira) são mais actualizados, ainda que só se possam adquirir em formato papel e através de um pedido prévio, o que acaba por ser um obstáculo à obtenção dos dados, bem como à percepção da sua existência e da importância de que se revestem para a qualidade de vida da população.

Por conseguinte, conclui-se que existe a necessidade de um maior esforço de contacto com os meios de comunicação social para uma maior divulgação de informação e, igualmente, acesso, dado que estes são uma importante fonte de informação para o cidadão comum. Para além disso, o mesmo se aplica à produção de documentos informativos, para divulgação pública, uma vez que a colocação de informação numa página na Internet ou a sua publicação em relatórios anuais dificilmente abrangerão as necessidades informativas dos cidadãos no seu conjunto.

### 3.6. Subcategoria ID – Os relatórios de Estado do Ambiente

Actualmente é prática comum que cada Estado disponha de um instrumento que apresente de forma sistemática e compreensível uma “fotografia” do estado do Ambiente num determinado período. Em Portugal, desde 1987, são produzidos os Relatórios de Estado do Ambiente. A subcategoria ID pretende avaliar alguns aspectos deste instrumento, nomeadamente a existência de legislação que enquadre a sua elaboração, a qualidade e actualidade dos dados apresentados e a acessibilidade e disseminação dos Relatórios de Estado do Ambiente.

Os Relatórios de Estado do Ambiente são produzidos anualmente desde 1987, ainda que, à data da realização do estudo, os relatórios de 2002 e 2003 ainda não tivessem sido apresentados (o relatório de 2002 e 2003 foram entretanto publicados). O conteúdo dos REA varia de ano para ano, pelo que se realizou uma análise dos relatórios referentes aos anos de 1995, 1999 e 2001. Para cada um dos REA foi preenchida uma grelha de análise composta pelos indicadores apresentados na tabela 5.

Os indicadores estão organizados segundo quatro aspectos principais:

- a obrigação legal para produzir e disseminar os Relatórios de Estado do Ambiente;
- a quantidade e actualidade dos dados apresentados nos REA;
- os esforços para disseminar esse tipo de informação;
- e acessibilidade da informação ao público em geral.

**Tabela 6** Designação e valor atribuídos aos indicadores escolhidos para a subcategoria ID

Nº do indicador	Nome	Valor atribuído REA 1995	Valor atribuído REA 1999	Valor atribuído REA 2001
ID1	Mandato ou requisito legal para que os REA sejam disseminados pelo público	100,00	100,00	100,00
ID4	Número de séries de dados, indicadores e tendências existentes nos REA	100,00	100,00	100,00
ID5	Número de REA publicados nos últimos 10 anos	100,00	100,00	100,00
ID7	Número de REA disponíveis na Internet	33,00	62,50	62,50
ID8	Esforços para atingir os media com informação sobre REA	33,00	33,00	33,00
ID9	Acesso gratuito aos REA	100,00	100,00	100,00
ID11	Esforços para produzir diferentes produtos adaptando a informação disponível no REA a diversos públicos-alvo	62,50	33,00	33,00
ID12	Tempo útil necessário para aceder à informação sobre REA	100,00	100,00	100,00
ID13	Qualidade da informação acessível ao público através dos REA	100,00	100,00	100,00
ID14	Actualidade da informação presente em REA	75,00	75,00	75,00
ID7a	Acessibilidade dos relatórios através da Internet	62,50	62,50	62,50
	<b>Média do estudo de caso</b>	<b>78,73</b>	<b>78,73</b>	<b>78,73</b>

Os dados para preenchimento das grelhas foram recolhidos através de consulta directa dos relatórios, consulta da legislação existente, consulta do site [www.iambiente.pt](http://www.iambiente.pt) e de entrevistas informais realizadas aos funcionários da biblioteca do Instituto de Ambiente.

Os Relatórios de Estado do Ambiente foram obtidos pela Internet (1999 e 2001) e directamente através da biblioteca do Instituto de Ambiente (1995 – que não está disponível em formato electrónico).

A pontuação final para esta subcategoria foi de 78,73 em 100. Esta pontuação, bastante positiva, reflecte os pontos fortes dos Relatórios de Estado do Ambiente, nomeadamente a existência de um enquadramento legal para a produção e disseminação do Relatório, número de relatórios publicados nos últimos 10 anos, acesso rápido e gratuito aos documentos e riqueza dos dados apresentados nos Relatórios (sendo de destacar a grande quantidade de indicadores e a apresentação de gráficos e séries temporais para muitos deles).

Apesar deste cenário positivo, há a destacar alguns aspectos que necessitam correcção:

- apesar de a análise dos relatórios ter ocorrido durante o ano de 2004, não nos foi possível analisar os relatórios de 2002 e 2003 por não se encontrarem publicados (o REA 2002 foi divulgado em Novembro de 2004 e o REA de 2003 foi publicado em 2005).
- o REA é produzido e disponibilizado apenas numa versão, não sendo preparados outros documentos que, sendo baseados nos dados apresentados no REA, estejam adaptados a outras audiências. A informação contida no REA é muita mas está apresentada de uma forma que só pode ser integralmente compreendida por pessoas com um bom nível de formação na área ambiental.



### 3.7. Subcategoria IE – Acesso à informação sobre emissões industriais

No contexto do Acesso à Informação em matéria ambiental é fundamental e indispensável tomar em consideração a informação ambiental das próprias indústrias. É precisamente sobre este tema que incide este subcapítulo. Pretende-se averiguar o grau de acesso do cidadão a informações de carácter ambiental sobre os estabelecimentos industriais, por exemplo, sobre as emissões libertadas para a atmosfera ou para a água.

Para o efeito, foram contemplados cinco estudos de caso para a análise da realidade portuguesa a este respeito:

- AutoEuropa;
- Celbi – Celulose da Beira Industrial (pertencente à multinacional StoraEnso);
- Cimpor – Cimentos de Portugal;
- Secil – Companhia de Cal e Cimento;
- Portucel de Setúbal – Empresa Produtora de Pasta de Papel.

Os critérios de escolha dos respectivos casos (uma empresa de fabrico de automóveis, duas cimenteiras e duas fábricas de celulose) relacionaram-se sobretudo com o facto de os referidos ramos de actividade terem um peso considerável na economia do país, assim como o grau de poluição inerentemente associado, transformando-os em casos representativos a nível nacional.

A recolha de informações realizou-se através do recurso a análise documental, dos organismos estatais competentes, assim como das próprias empresas envolvidas, pesquisa na Internet, entre outras fontes – realização de entrevistas; pedidos de informação por escrito.

Os indicadores desta subcategoria estão organizados segundo quatro pontos:

- Obrigação legal em recolher e divulgar informações sobre ambiente;
- Existência e qualidade do sistema de recolha de dados de conformidade ambiental;
- Esforços para a disseminação desse tipo de informação;
- Qualidade das informações de conformidade ambiental acessíveis ao público.

Para os indicadores aplicados serviu de base um recente instrumento de divulgação de informação – o Registo Europeu de Emissões de Poluentes (EPER) (*European Pollutant Emission Register*), cuja criação se deve à Decisão da Comissão n.º 2000/479/CE, de 17 de Julho de 2000, nos termos do artigo 15º da Directiva 96/61/CE, correspondente à Prevenção e Controlo Integrado da Poluição (PCIP).

Nesta iniciativa encontram-se reportados os dados de emissões para o ar e para a água (directas ou indirectas) de diversos estabelecimentos industriais, tendo em conta uma listagem de poluentes específicos para cada sector de actividade. Os dados das emissões apresentados poderão estar em: medições, cálculos ou em estimativas não normalizadas.

A difusão deste Registo ocorreu a 23 de Fevereiro de 2004, todavia os dados das emissões nele constantes dizem respeito maioritariamente ao ano de 2001, havendo empresas com dados relativos a 2002. Todos os estabelecimentos industriais deverão estar identificados, caindo por terra a confidencialidade das suas informações.

Ao nível legislativo, estamos perante um enquadramento legal da União Europeia, do qual foi efectuada uma transposição para a legislação nacional. Neste contexto, verifica-se a obrigação legal das indústrias em transmitir esses dados para a entidade nacional competente (Instituto do Ambiente), que igualmente é obrigada a tornar esses dados acessíveis ao público através da Internet, especificamente efectuando a ligação com a Agência Europeia do Ambiente, responsável pelo site do EPER (<http://www.eper.cec.eu.int>).

Todos os estudos de caso analisados estão abrangidos pelo EPER, o que conduz à existência de dados sobre as emissões para a atmosfera e para a água destas empresas, cujo acesso é público. No entanto, esse acesso é limitado aos cidadãos com acesso ou que recorram à utilização de Internet e que percebam inglês, dado que o EPER, por ser ao nível europeu, se encontra nesse idioma. Este é um aspecto a ter em atenção se o interesse for o de generalizar o acesso dos cidadãos a este tipo de informação.

Fora o EPER, as empresas são obrigadas a transmitir os seus dados sobre as emissões para o ar e para a água (dados esses medidos regularmente por todos os estabelecimentos industriais em análise) para o Instituto do Ambiente. Contudo, a sua divulgação pública tende a ser dificultada, representando o EPER um passo em frente rumo a uma maior transparência.

A periodicidade da elaboração deste documento (EPER), nesta fase inicial, é de três anos (a próxima edição será em 2006, com dados relativos a 2004), prevendo-se a sua elaboração anual a partir de 2008. Não é possível, desta forma, observar tendências, na medida em que existe apenas um EPER, o primeiro realizado ainda a nível europeu. Isso será possível somente em futuras actualizações.

Procurou-se também, através do contacto com as próprias indústrias em causa, averiguar medidas ou formas de divulgação de informação ambiental de sua própria iniciativa. Em relação a esta matéria, observou-se, nos estabelecimentos industriais estudados, a tendência generalizada para a produção de relatórios, geralmente anuais, com aspectos dedicados à sua *performance* ambiental, onde se podem encontrar referências a emissões, assim como à política ambiental seguida por cada um deles. A excepção do livre acesso a relatórios da própria empresa é a AutoEuropa, cujo acesso não é possível. No entanto, foi possível apurar que a mesma está a preparar um relatório, relativo ao período de 2002/2003, a divulgar futuramente ao público, possivelmente através da Internet.

Tabela 7 Designação e valor atribuídos aos indicadores escolhidos para a subcategoria IE

N.º do indicador	Nome	StoraEnso Celbi	Portucel Setúbal	Cimpor	Secil Outão	Auto europa
IE1a	Mandato para tornar acessíveis ao público os relatórios de cumprimento	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
IE2a	Exigências de confidencialidade quanto ao cumprimento com as regulamentações sobre descargas de poluentes para o ar e para a água	33,00	33,00	33,00	33,00	33,00
IE4a	Tipo de dados de cumprimento reportados	100,00	100,00	33,00	33,00	100,00
IE5a	Regularidade dos relatórios de cumprimento	62,50	62,50	100,00	100,00	100,00
IE6a	Existência de uma base de dados com os relatórios de cumprimento	100,00	100,00	100,00	N/A	N/A
IE8a	Esforços para fazer chegar aos meios de comunicação informação sobre o cumprimento	100,00	33,00	33,00	33,00	33,00
IE9a	Acesso público livre aos relatórios de cumprimento	75,00	75,00	50,00	50,00	25,00
IE10a	Receptores da informação do relatório de cumprimento	100,00	100,00	50,00	50,00	100,00
IE11a	Esforços para desenvolver um conjunto de produtos para várias audiências sobre os relatórios de cumprimento	62,50	62,50	62,50	33,00	100,00
IE12a	Actualidade do relatório de cumprimento disponível a pedido	100,00	100,00	N/A	N/A	N/A
IE13a	Qualidade da informação acessível ao público nos relatórios de cumprimento	62,50	62,50	62,50	62,50	100,00
IE14a	Actualidade dos dados do relatório de cumprimento	75,00	75,00	75,00	75,00	100,00
<b>Média do estudo de caso</b>		<b>80,88</b>	<b>75,29</b>	<b>59,90</b>	<b>56,95</b>	<b>79,10</b>

Neste esforço de pesquisa, nomeadamente no intuito da procura de dados sobre emissões das instalações industriais em estudo, foi possível verificar que a maior parte das indústrias estudadas elabora documentos (quer em formato de papel, quer digital, especificamente nas suas páginas na Internet) relativos a emissões, preocupação ambiental e processos de produção, especialmente relatórios anuais de sustentabilidade ou de contas (normalmente divulgados segundo uma lista de entidades previamente definida). Esses documentos são cedidos ao cidadão comum, sem encargos, sempre que solicitado. Contudo, é importante frisar que estamos perante documentos generalistas que, embora muitas vezes apresentem a evolução das emissões de determinados poluentes, tendem a fazê-lo de uma forma que torna imperceptível a existência de eventuais falhas, ou períodos críticos em termos da laboração e consequente emissão de poluentes. Trata-se, igualmente, de documentos sobre o caso específico da empresa, não permitindo uma comparação directa do desempenho com as melhores empresas do ramo.

É ainda de referir que existem contactos com as escolas e com o espaço envolvente à sua localização, com o objectivo de transmitir confiança e transparência, dando a conhecer as suas práticas ambientais, especialmente no processo de produção, de emissões e tratamento de resíduos.

Quanto à difusão dos dados das emissões para a atmosfera e para a água, a Agência Europeia de Ambiente, entidade responsável pela divulgação do EPER, tem na página oficial comunicados para a imprensa. No entanto, quando se passa para o nível particular dos estabelecimentos industriais, essa não é uma prática comum.

De uma maneira geral não se verificam grandes discrepâncias entre os diferentes estudos de caso analisados, dado que todos constam do EPER e estão abrangidos pela norma ISO 14001. Porém, é de todo o interesse salientar, como aspecto positivo, que a Celbi é a única empresa que, até ao momento da finalização da recolha dos dados, possuía Declaração Ambiental no âmbito do EMAS (Sistema

de Ecogestão e auditoria ambiental); ainda que todas as outras tenham demonstrado o seu empenho para o registo.

Os PRTR – *Pollutant Release and Transfer Register* (não aplicáveis neste estudo por não estarem ainda em vigor no país) consistem em bases de dados sobre emissões de substâncias poluentes, onde é possível obter informações sobre as emissões para a atmosfera, para a água, para o solo e ainda sobre os resíduos de cada estabelecimento fabril, cuja divulgação ao público é obrigatória.

Neste âmbito, Portugal ainda não possui qualquer informação analisável, contudo foi possível apurar que no quadro da União Europeia está já numa fase de elaboração, com lançamento previsto para 2007, contando com a participação dos diversos Estados-Membros.

Em Portugal, o grau de acesso a informação ambiental sobre estabelecimentos industriais posiciona-se assim num nível intermédio (*score* médio final de 70,99). Tal permite concluir que ainda existe muito para ser feito para a realização plena do objectivo de divulgação de informação ambiental de indústrias, nomeadamente através da produção de outro tipo de formas, iniciativas e fontes de divulgação de informação, em que seja possível obter maior visibilidade e adesão pública. Para além de novas formas de acesso à informação sobre a *performance* ambiental das indústrias que operam em Portugal, há também muito a fazer ao nível da actualidade da informação já disponibilizada e a disponibilizar num futuro próximo. A qualidade da informação assente numa uniformização dos parâmetros de aferição do desempenho de cada indústria e destas no conjunto geral é também outro dos aspectos fundamentais a ponderar. Face à ainda reduzida adesão dos cidadãos portugueses no acesso à Internet, é fundamental procurar formas de divulgação que cheguem mais próximo do cidadão em geral. Para além do acesso, a linguagem utilizada e a língua em que a informação é disponibilizada deverão ser factores a ponderar e adequar às reais necessidades de informar os cidadãos, e não

ficarmos apenas pelo simples cumprimento básico de uma obrigação legal, imposta pela União Europeia.

A promoção de uma maior transparência face às emissões quotidianas das indústrias e o desenvolvimento de um diálogo com as comunidades que mais de perto convivem com essas emissões são áreas que urge desenvolver e às quais os mecanismos de acesso à informação, actualmente em vigor, não dão resposta. A constituição de comissões de acompanhamento e uma maior transparência na explicitação pormenorizada das suas emissões são passos importantes para o estabelecer de uma relação de confiança entre indústrias, cidadãos e autoridades locais, particularmente num momento em que a tendência marcante aponta para uma progressiva disponibilização desta informação, a todos os interessados, sob a forma de uma obrigação legal.

Contudo, é importante sublinhar que o desenvolvimento de iniciativas mais proactivas de fornecimento de informação ao público (p.e.: comissões de acompanhamento) não é um dos parâmetros analisados no âmbito da metodologia TAI, um aspecto que valerá a pena reforçar em aplicações futuras desta metodologia.

Afigura-se portanto a extrema importância que pode assumir o acesso a este tipo de informação, particularmente se mediada através de mecanismos de acompanhamento de abrangência mais lata, na medida em que proporciona o exercício de uma “cidadania informada”, contribuindo para a prática efectiva do desenvolvimento sustentável.

### 3.8. Comparação entre os resultados obtidos

Após a análise dos estudos de caso, é possível afirmar que os direitos de acesso à informação estão consagrados na Lei, ainda que a componente de fornecer informação relativa a investigações sobre situações de emergência pareça conter importantes limitações,

o que acaba por influenciar negativamente a possibilidade de os cidadãos em geral poderem conhecer as reais causas de determinadas situações, bem como a atribuição de responsabilidades face ao ocorrido. O mesmo ocorre com eventuais falhas nas acções subsequentes por parte das entidades responsáveis. Desta forma, o debate público perde em termos da riqueza de informação e de consciencialização geral face aos problemas.

A aparente tendência para recorrer às novas tecnologias, principalmente a páginas na Internet, para disponibilizar informação relevante para a qualidade de vida dos cidadãos, particularmente quando estão ausentes outras estratégias de disseminação de informação que permitam abarcar públicos alargados e diferenciados, surge como outra importante lacuna detectada na realidade portuguesa no que diz respeito ao acesso à informação.

A simplificação da informação a transmitir, bem como o colmatar de lacunas quanto à língua em que a informação é disponibilizada, particularmente quando não existem sistemas alternativos (como é o caso das emissões das indústrias para o ar e para a água) são medidas urgentes a avançar no sentido de permitir uma plena aplicação da legislação vigente em Portugal sobre esta área do acesso à informação.

A disponibilização de informação sobre o desempenho das indústrias num formato que permite apenas uma visão de conjunto (resultados trimestrais, semestrais, anuais, em suma, médias) ainda que possa, por agora, responder aos requisitos legais em vigor, é já insuficiente para esclarecer os cidadãos sobre esta matéria. Uma abordagem mais objectiva que permita uma melhor compreensão das emissões quotidianas das indústrias é um imperativo, ainda que não legal, moral. Num momento em que a União Europeia avança, ainda que vagarosamente, rumo a uma maior clarificação destas informações junto dos cidadãos, torna-se fundamental que as indústrias potenciem esta tendência iniciando processos que estimulem uma melhor comunicação com



os vários grupos de interesse, segundo uma lógica de transparência e abertura para o diálogo.

Em suma, há que sublinhar a necessidade de, em situações de emergência, mas também em situações de monitorização regular de parâmetros ambientais (como é o caso das emissões das indústrias), haver ainda muito a fazer para bem da transparência e responsabilização.



## 4. PARTICIPAÇÃO

### 4.1. Introdução

O direito a participar no processo de tomada de decisão, seja sobre um plano, estratégia, projecto ou proposta legislativa surge como a única garantia de que, qualquer que seja a proposta em processo de decisão, esta inclui os vários pontos de vista, bem como que os vários impactes positivos e negativos em termos ambientais, sociais e económicos são considerados e integrados. A participação pode ser entendida como uma das melhores garantias de que o processo de decisão será justo e equitativo. Integrar, desde o primeiro momento, as diversas visões e interesses sobre um dado tema é também uma garantia de que potenciais conflitos nas fases finais do projecto não ocorrerão, promovendo a convivência e o respeito mútuo entre perspectivas e interesses em jogo.

A Convenção de Aarhus de 25 de Junho de 1998, que tem por objectivo contribuir para proteger o direito de cada indivíduo e das gerações presentes e futuras a viver num ambiente que preserve a sua saúde e bem-estar, foi um grande marco para os processos de participação pública. Para tal propõe que sejam realizadas intervenções em três domínios: desenvolvimento do acesso público a informação na posse de autoridades públicas, favorecimento da participação pública em tomadas de decisões com impactes sobre o ambiente e alargamento do acesso à justiça.

No entanto, a Convenção de Espoo (1991), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (1992) e a Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais (1992) já previam a participação do público em algumas fases dos processos, ou mediante certas situações, como a ocorrência de um acidente industrial, sem que seja necessário considerar fronteiras.

A categoria em questão pretende aferir sobre a participação pública em diversos tipos de tomadas de decisão, nomeadamente ao nível de políticas territoriais e políticas ambientais, bem como ao nível dos projectos cujo desenvolvimento terá impactes a vários níveis, tais como: ambientais e sócio-económicos.

<sup>11</sup> Já após a conclusão do tratamento dos dados sobre esta temática foi publicado o DL 130/2005 de 16 de Agosto – 4ª alteração ao DL 194/2000 de 21 de Agosto e que aprova o regime de licenciamento ambiental, na parte respeitante à participação do público, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva 2003/35/CE do PE e do CS, de 26 de Maio, relativa à participação do público em determinados programas e planos ambientais. Artigos alterados do 194/2000: 2º, 17º, 24º-26º. É reforçada a participação e introduzida uma norma que se refere expressamente ao acesso à justiça para impugnação da legalidade de qualquer decisão, acto ou omissão no âmbito do procedimento de licença ambiental.

#### 4.2. Avaliação da legislação que suporta a Participação

A legislação consultada refere o direito de cada indivíduo poder ter acesso à informação, participação e à justiça, salientando-se alguns documentos que requerem processos de participação pública, nomeadamente os processos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), a elaboração de planos territoriais e a realização ou alteração de políticas de ambiente. Nestes, a legislação obriga a que exista um período de consulta pública do projecto, a fim de poder incluir os contributos de qualquer pessoa, colectiva ou individual.

A pesquisa efectuada para avaliar a qualidade da legislação que regulamenta o acesso à participação permitiu concluir que o regime jurídico português suporta o acesso à participação em geral e, em especial, na área do ambiente num grau elevado a nível constitucional e num grau elevado a intermédio na legislação em geral.

A participação nos assuntos públicos relativos ao ambiente é um direito-dever constitucional dos cidadãos, ou seja, uma tarefa conjunta a realizar com o Estado (art. 66º/2) e que este deve fomentar [art. 4º/i, LBA (Lei de Bases do Ambiente)]. Este direito – dever abrange essencialmente três instrumentos/direitos, a exercer individual ou colectivamente (ONG – Organizações Não Governamentais): de petição (art. 52º/1, CRP); de referendo (115º, CRP); de audição na fase de discussão pública de leis, regulamentos e outros instrumentos de política ambiental (arts. 4º/i e 27º, LBA)<sup>11</sup>.

Tabela 8 Legislação consultada para cada uma das subcategorias

Categoria	Legislação
<b>IIA</b> Enquadramento legal referente à participação em processos de decisão com impacte ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenção de Aarhus</li> <li>• Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) (Artigo 8º e Artigo 112º)</li> <li>• Directiva 85/337/CEE do Conselho Europeu de 27.06</li> <li>• DL 380/99 alterado pelo DL 310/2003 (Instrumentos de gestão territorial)</li> <li>• DL 555/99</li> <li>• DL 69/2000, de 03 de Maio de 2000</li> <li>• Lei 48/98, de 11 de Agosto de 1998 (Lei de Bases do Ordenamento do Território)</li> <li>• Lei 83/95, de 31 de Agosto de 1995 (Lei de Participação Procedimental e de Acção Popular – LPPAP)</li> <li>• Lei 11/87, de 7 de Abril de 1984 (Lei de Bases do Ambiente)</li> </ul>
<b>IIB</b> Participação em processos de decisão nacionais ou subnacionais sobre políticas, estratégias, planos, programas ou legislação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução de Conselho de Ministros n.º 119/2004, de 15 de Junho de 2004</li> </ul>
<b>IIC</b> Participação em processos de decisão de projectos e desenvolvimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho de 1990</li> <li>• Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio de 2000, relativo à transposição da Directiva n.º 97/11/CE (Avaliação de Impacte Ambiental). Revoga DL n.º 186/90</li> <li>• Directiva 85/337/CEE, de 27 de Junho (Avaliação de Impacte Ambiental – AIA)</li> <li>• Directiva 97/11/CE, de 3 de Março, altera a Directiva 85/337/CEE</li> <li>• Portaria n.º 1182/2000, de 18 de Dezembro de 2000</li> <li>• Portaria n.º 330/2001, de 2 de Abril de 2001</li> <li>• Portaria n.º 123/2002, de 8 de Fevereiro de 2002</li> </ul>

**Tabela 9** Designação e valor atribuídos aos indicadores escolhidos para a subcategoria IIA

N.º do indicador	Nome	Valor atribuído
IIA1	Liberdade de participar directamente em assuntos de carácter público	iv
IIA2	Participação pública em documentos legislativos em preparação	iii
IIA3	Regras de participação pública em leis relativas à protecção ambiental	NA
IIA4	Participação pública em legislação de procedimento administrativo	iv

A participação pode ainda ser prévia ou sucessiva (a maioria) referindo-se a áreas como: estratégia nacional de conservação da Natureza; plano nacional, ordenamento do território e classificação de áreas protegidas; normas de qualidade para efluentes; AIA; suspensão da laboração de estabelecimentos poluidores; incentivos à criação de estabelecimentos não poluentes; regulamentação do uso e inventário dos recursos naturais (arts. 3º-c, 27º e 40º/2-3, LBA), entre outras.

Nas fases de discussão pública, a Administração deve responder em tempo útil e fundamentadamente a todas as intervenções, segundo critérios técnicos, de opção política e legal (a título de exemplo, art. 48º, DL 380/99 de 22.9).

No entanto, o direito à participação apresenta algumas áreas deficientes, nomeadamente a aplicação prática da legislação do Ordenamento do Território prevista pelos DL 380/99 e 310/2003, que aguardam regulamentação, e fazem dos PDM (Planos Directores Municipais) meros contratos-programa entre as câmaras municipais/particulares/administração central, ficando muito aquém das expectativas de protecção do ambiente.

Salienta-se ainda o Decreto-Lei 555/99 (art. 22º), que impõe a discussão pública de determinados projectos, mas prescinde dela quando estejam em causa projectos, ainda que de grande dimensão, como um estádio de futebol, quando o promotor é uma Câmara Municipal.

A transposição da Directiva 85/337/CEE do Conselho de 27.06 (AIA) pelo Decreto-Lei 69/2000, de 3 de Maio, é também um ponto fraco a referir, uma vez que permite o deferimento tácito da Declaração de Impacte Ambiental (DIA) e reduz, assim, a importância da participação pública na fase seguinte, em violação do art. 6º/2 da Directiva e da Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJ), que exige decisão expressa da Administração.

Por último, refere-se a Lei Geral que enquadra toda a legislação ambiental (LBA), que surgiu apenas em 1987 e não está regulamentada em várias áreas cruciais.

O Ordenamento do Território é uma destas áreas, uma vez que, até 1992, o Ordenamento em Portugal não teve praticamente planos, ou seja, não se colocava sequer a hipótese dos princípios do acesso. Após essa data, o que existe são “contratos-programa” aprovados por força de Directivas Europeias, baseados em cadastros/informações desactualizadas, que não são as mais das vezes respeitados pelos interesses económicos privados e que não estão pormenorizados. Deste modo, e apesar dos princípios legais do acesso à informação e à participação, eles são, por regra, negados ou não relevados nos processos de decisão.

A lei do financiamento das autoridades municipais torna-as dependentes dos ganhos obtidos com as licenças de construção (alvarás) e para acrescentar não estão regulamentadas, de forma satisfatória, as compensações aos privados pelas restrições ao direito de propriedade nos casos de Áreas Protegidas, situação grave nas áreas rurais e pobres, as mais esquecidas pelos poderes públicos desde os anos 30, onde ainda existem aldeias sem saneamento básico.

A nível do quadro legal é ainda necessário:

- sobretudo, aplicá-lo;
- regulamentar a LBA, em particular, no Ordenamento do Território;
- regulamentar a actualização dos cadastros/informação, em particular, sobre a propriedade;
- estabelecer um regime de compensação às restrições à propriedade privada para as zonas mais pobres, sobretudo rurais, face a Áreas Protegidas, fomentando a sua defesa;
- alterar a lei do financiamento das autoridades municipais (autarquias);
- embora não necessariamente no âmbito da alteração do quadro legal, modernizar a Administração Pública: na relação com o cidadão; na análise dos interesses públicos quando colidem com privados; nas formas de acção; na tomada em consideração da participação dos cidadãos;
- especificar conceitos legais demasiado vagos;
- coligir e sistematizar a legislação ambiental;
- clarificar a relação concreta entre os instrumentos de ordenamento do território.

#### 4.3. Avaliação de casos práticos

A participação no contexto nacional foi avaliada segundo três subcategorias: *Enquadramento legal referente à participação em processos de decisão com impacte ambiental*; *Participação em processos de decisão nacionais ou sub-nacionais sobre políticas, estratégias, planos, programas ou legislação*; e *Participação em processos de decisão de projectos*. A primeira pretende analisar a legislação que regulamenta os processos de participação e até que ponto os inclui em projectos ou processos com implicações a nível do ambiente. A avaliação dos processos de participação pública a nível nacional foi efectuada



através da análise de alguns estudos de caso, englobados nas últimas duas subcategorias e que são apresentados de seguida.

**Tabela 10** Estudos de casos seleccionados para avaliar cada uma das subcategorias

Sub-Categoria	Descrição da Subcategoria	Caso de estudo
IIB	Participação em processos de decisão nacionais ou sub-nacionais sobre políticas, estratégias, planos, programas ou legislação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC)</li> <li>• Plano Director Municipal de Cascais (PDM Cascais)</li> </ul>
IIC	Participação em processos de decisão de projectos e desenvolvimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terminal Definitivo de Carga Geral do Porto de Sines</li> <li>• Complexo Lúdico-Comercial <i>Designer Village</i></li> </ul>

Seleccionaram-se dois tipos de tomada de decisão nomeadamente: Planos de Ambiente (Alterações Climáticas e de Ordenamento do Território) e processos de Avaliação de Impacte Ambiental. O principal objectivo na escolha destes casos é averiguar se a participação pública é considerada nas tomadas de decisão e até que ponto os poderá influenciar.

#### 4.4. Descrição da metodologia

A informação para avaliar o processo de participação pública em cada um dos estudos de caso foi obtida recorrendo a métodos diferentes,

##### *Subcategoria IIA*

A análise do quadro legal foi efectuada através da consulta da base de dados mais completa e actualizada na área do Ambiente (<http://www.diramb.gov.pt/>); de artigos críticos da doutrina ambiental; e de decisões dos tribunais de primeira instância e de recurso.

### *Subcategoria IIB*

No caso de estudo da consulta pública às medidas adicionais do PNAC, a pesquisa foi efectuada no *site* do Instituto do Ambiente (IA). Foram ainda colocadas questões a ONGA (Organizações Não Governamentais de Ambiente) (ONGA secreta e o Grupo de Acção e Intervenção Ambiental – GAIA), enviadas por *e-mail* e entrevistou-se um responsável do Instituto do Ambiente através de chamada telefónica.

No caso do PDM Cascais a informação foi recolhida junto da Arquitecta Rosário Venâncio (Planeamento da Câmara Municipal de Cascais).

### *Subcategoria IIC*

A pesquisa para os casos desta subcategoria foi efectuada recorrendo a Estudos de Impacte Ambiental e respectivos relatórios não técnicos, bem como à legislação relevante por meio do Sistema de Informação Documental sobre Direito do Ambiente ([www.diramb.gov.pt](http://www.diramb.gov.pt)).

## 4.5. Descrição de estudos de caso

### *Subcategoria IIB*

- processo de consulta pública do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) e Plano Director Municipal Cascais (PDM Cascais)

Os processos de consulta pública do PNAC e do PDM de Cascais foram seleccionados para avaliar a inclusão dos processos de decisão pública, na elaboração e aprovação de planos ou políticas ambientais. No primeiro caso o processo de consulta pública decorreu entre os meses de Janeiro e Fevereiro de 2004. A 15 de Junho de 2004, o Conselho de Ministros aprovou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2004 (publicada

no *Diário da República* de 31 de Julho), a qual estabelece o Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2004. Já o PDM de Cascais esteve em consulta pública entre 1 de Julho e 15 de Setembro, sendo prorrogada até ao dia 31 de Outubro de 2000.

### *Subcategoria IIC*

- Terminal Definitivo de Carga Geral do Porto de Sines (Terminal do Porto de Sines) e Complexo Lúdico-Comercial *Designer Village* (*Designer Village*) em Alcochete

O tipo de processo de tomada de decisão escolhido foi o da avaliação de impacte ambiental, dado que, segundo o Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio, “é um instrumento preventivo fundamental da política do ambiente e do ordenamento do território (...). Constitui, pois, uma forma privilegiada de promover o desenvolvimento sustentável, pela gestão equilibrada dos recursos naturais, assegurando a protecção da qualidade do ambiente e, assim, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida do Homem.”

Neste sentido, foram considerados dois estudos de caso: um anterior ao referido Decreto-Lei e outro posterior – “Terminal Definitivo de Carga Geral do Porto de Sines” (Terminal do Porto de Sines) e “Complexo Lúdico-Comercial *Designer Village*” (*Designer Village*), respectivamente. Deste modo, para além da aferição do tipo de participação pública existente, poder-se-á comparar os estudos de caso, de forma a averiguar se as intenções subjacentes às melhorias implementadas na lei transparecem na prática.

O procedimento da AIA do Terminal do Porto de Sines teve início em Julho de 1998, terminando em Fevereiro de 1999. O processo de participação pública foi iniciado a 20 de Outubro de 1998, finalizando a 23 de Dezembro do mesmo ano. A 9 de Dezembro foi realizada uma audiência pública.

O segundo procedimento considerado, o *Designer Village*, teve início em Janeiro de 2002, tendo terminado em Março do mesmo

ano. Em 2001 já havia sido apresentado um primeiro processo, que recebeu um parecer desfavorável. A consulta pública decorreu entre 5 de Fevereiro e 5 de Março de 2002, não tendo havido qualquer audiência pública.

#### 4.6. Análise dos principais resultados

##### *Participação pública em Planos de Ambiente*

No caso da consulta pública das medidas adicionais do PNAC, a avaliação global obtida após a inserção dos valores na base de dados do projecto foi de 90. Já o caso do processo de consulta pública do PDM- Cascais obteve uma classificação de 58,61. Para o conjunto dos dois estudos de caso e, conseqüentemente, para esta subcategoria, a avaliação global foi de 75,13 .

No caso do PNAC há que sublinhar o facto de não haver até à data indicação da inclusão dos resultados do processo de consulta pública no documento. Por outro lado, as ONG referiram que o prazo de notificação seria suficiente (2 meses), contudo foi reduzido pelo facto de os anexos técnicos só terem sido facultados pouco tempo antes do final do período de consulta. Em ambos os casos não tinha sido, à data da pesquisa, publicado o documento com o resultado do processo de consulta pública.

##### *Participação pública na Avaliação de Impacte Ambiental*

A participação pública em Estudos de Impacte Ambiental apresenta diversas vantagens, destacando-se o conhecimento das realidades locais, que, aliadas à parte técnica do projecto, aumenta as probabilidades de identificação das possíveis conseqüências, bem como as reacções locais face ao projecto em causa.

Os resultados do estudo do *Designer Village* são medianamente positivos e, portanto, não totalmente satisfatórios. Embora haja uma lei de AIA aceitável que é cumprida a maior parte das vezes,

não parece existir um esforço real para incluir a participação pública no processo: a lei é cumprida apenas no seu essencial, o que faz com que o espaço de manobra existente, que poderia ser utilizado para envolver mais os cidadãos, não seja posto em prática. Um exemplo é o facto de se utilizarem vários meios de comunicação para publicitar a abertura do período de consulta pública, mas não de forma eficaz. Assim, a pontuação máxima dada a este indicador (*Mecanismos de comunicação usados para divulgar políticas, estratégias, planos, programas e legislação*) tem essa ressalva, aquando da sua interpretação. Além do mais, pode-se considerar que o Terminal do Porto de Sines deveria ter um valor superior, dado que teve uma consulta pública e a distribuição de panfletos às populações afectadas, ao contrário do caso do *Designer Village*. Os meios usados são os indicados pela legislação, contudo não se considera o tipo de população a atingir e qual o melhor meio para o fazer. Não há, por exemplo, um esforço no sentido de fazer chegar a informação a determinados grupos, como o caso dos analfabetos, que ocupam ainda hoje uma grande percentagem da população portuguesa.

Após ter havido um processo de consulta pública, os cidadãos deixam de ser notificados do desenvolvimento do processo e só têm acesso aos documentos posteriores, a partir da data de emissão da DIA. No dia em que esta é emitida, a entidade licenciadora é notificada, de forma a poder avançar com a licença (caso seja uma DIA favorável ou favorável condicionada). Não é dada ao cidadão, portanto, qualquer possibilidade processual de contestação contra a decisão final, dado que, após ter fornecido uma primeira opinião, a nada mais tem acesso ao longo do processo. A implementação do projecto também não inclui oportunidades directas de participação.

A incorporação da participação no processo de tomada de decisão é média, quando considerada quantitativamente, já que ambos os estudos de caso apresentam uma pontuação de 68,34 no que se

refere ao indicador *Incorporação das sugestões públicas na definição ou implementação de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação*. A participação pública parece ser quase um pró-forma, mencionado na tomada de decisão, mas que não é directamente contido na discussão final. O facto de ocorrer somente depois da apresen-

**Tabela 11** Designação e valor atribuídos aos indicadores escolhidos para a categoria “Participação”

N.º do indicador	Nome do indicador	Valor atribuído			
		PNAC	PDM Cascais	Porto de Sines	<i>Designer Village</i>
IIB/C.1	Período de tempo para notificação de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação em fase de preparação	100,00	33,00	62,50	62,50
IIB/C.2	Qualidade da informação referente à participação em políticas, estratégias, planos, programas ou legislação	100,00	62,50	100,00	100,00
IIB/C.3	Existência e acessibilidade a políticas, estratégias, planos, programas e legislação	100,00	100,00	100,00	100,00
IIB/C.4	Período de notificação para desenvolvimento de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação	NA	NA	33,00	33,00
IIB/C.5	Período de tempo para comunicação de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação final	75,00	NA	25,00	25,00
IIB/C.6	Mecanismos de comunicação usados para divulgar políticas, estratégias, planos, programas e legislação	100,00	100,00	100,00	100,00
IIB/C.7	Comunicação de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação em fase de preparação a grupos culturais ou socioeconómico marginalizados	NA	NA	33,00	33,00
IIB/C.8	Grau de consulta externa na definição de parâmetros e abrangência de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação	100,00	33,00	100,00	100,00

tação do EIA e de este, muitas vezes, apenas conter como alternativas a não realização do projecto, faz com que o processo de participação pública seja mais uma forma de “consentimento público” que um método para ajudar a definir um problema e determinar um resultado ambiental e socialmente sustentável.

N.º do indicador	Nome do indicador	Valor atribuído			
		PNAC	PDM Cascais	Porto de Sines	<i>Designer Village</i>
IIB/C.9	Compreensão na consulta de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação em fase de preparação	100,00	33,00	-	-
IIB/C.10	Consultas efectuadas com grupos culturais ou socioeconómicos marginalizados	NA	NA	62,50	62,50
IIB/C.11	Duração do período de consulta pública de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação	NA	NA	100,00	62,50
IIB/C.12	Participação pública na implementação e revisão de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação	100,00	100,00	33,00	33,00
IIB/C.13	Período de tempo até ser dada ao público a informação acerca de resultados sobre as consultas no desenvolvimento de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação	62,50	33,00	100,00	33,00
IIB/C.14	Incorporação das sugestões públicas na definição ou implementação de políticas, estratégias, planos, programas ou legislação	62,50	33,00	62,50	62,50
IIB/C.15	Grau de participação pelas partes afectadas e pelos grupos de interesse na implementação das decisões ao nível do projecto	N/A	N/A	33,00	33,00
<b>Total</b>		<b>90,00</b>	<b>58,61</b>	<b>67,46</b>	<b>60,00</b>

#### 4.7. Comparação entre os resultados obtidos

A legislação relativa à avaliação de impactes ambientais considera procedimentos que pretendem incluir a influência directa do público na decisão sobre as questões ambientais, por oposição aos processos tradicionais. Apesar da existência e disponibilidade de legislação acerca da inclusão de processos participativos nos vários tipos de tomada de decisão, todos os casos referem a pouca importância dada aos mesmos, bem como alguns métodos pouco correctos adoptados nesse sentido, como terem sido facultados documentos importantes acerca dos projectos apenas pouco tempo antes de acabar o período de consulta pública.

Muitas das sugestões feitas pelos indivíduos que participaram no processo de consulta pública não são levadas em conta na globalidade das tomadas de decisão. A participação pública confere uma abertura e transparência aos processos de tomada de decisão, pelo que pode revelar algumas deficiências e conflitos entre os sectores da Administração, como se pode ver pelo resultado obtido para este indicador relativamente ao PDM de Cascais, que atingiu apenas o valor de 33,00% (em 100%) , no que diz respeito à integração das sugestões na elaboração do documento final.

Esta abertura e transparência, que para a sociedade civil é uma perspectiva positiva, nem sempre são consideradas como tal pela Administração. Muitas vezes, os projectos em desenvolvimento não usufruem, por isso, de todo o potencial da participação pública, em que o conhecimento técnico está aliado ao conhecimento real das consequências causadas pelo desenvolvimento em causa. Quando a participação pública é bem sucedida, é geralmente possível evitar determinadas consequências, tal como reacções de revolta por parte da população.

Convém referir que, também em relação à categoria da participação, a metodologia TAI aplicada apresenta lacunas, nomea-



damente, o facto de não permitir considerar a distribuição dos períodos de consulta ao longo do ano civil, sendo frequente em Portugal o lançamento de processos de consulta em períodos estivais ou de férias, o que concorre para uma participação menos ampla.



## 5. CAPACITAÇÃO (CAPACITY BUILDING)

### 5.1. Introdução

O termo “*capacitação*” encontra-se, de uma forma geral, associado aos esforços realizados no sentido de se desenvolverem bases sociais, educativas, tecnológicas, legais e institucionais, entre outras, que potenciem o acesso dos cidadãos aos processos de tomada de decisão em diversas dimensões. Tendo em consideração a complexidade e ambiguidade do conceito, é geralmente utilizada a definição preconizada na Agenda 21, que diz respeito aos “*esforços desenvolvidos de forma a melhorar as capacidades humanas, científicas, tecnológicas, organizacionais e institucionais de um país*”.

As escolhas individuais e a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão constituem elementos importantes, podendo contribuir para a existência de um melhor ambiente, se os indivíduos compreenderem os temas ambientais, tendo acesso a fontes informativas e a oportunidades de participação.

A metodologia TAI prevê a divisão da temática da capacitação em três subcategorias distintas:

*IVA – Quadro legal geral de suporte à capacitação.*

*IVB – Esforços do Governo para construir a sua própria capacidade de providenciar informação, utilizar a participação pública e assegurar justiça.*

*IVC – Esforços do Governo para construir a capacidade do público para exercer os princípios de acesso.*

No que diz respeito à categoria IVA, há a referir que não será por ausência ou insuficiência de legislação de enquadramento que os esforços de capacitação dos cidadãos serão dificultados. Como iremos ver já de seguida, é na transposição do conceito de capa-

citação para os contextos quotidianos que se detectam as lacunas mais significativas. Por seu lado, o enquadramento legislativo potencia o dinamismo por parte da sociedade civil, particularmente na sua vertente organizada (liberdade de associação, condições para a filantropia, entre outras), bem como estabelece o direito comum de dispor de um ambiente no pleno das suas capacidades e diversidade.

**Tabela 12** Designação e valor atribuídos aos indicadores escolhidos para a subcategoria IVA

N.º do indicador	Nome	Valor atribuído
IVA1	Liberdade de associação	iv
IVA2	Direito a um ambiente limpo	iv
IVA3	Condições fiscais para Organizações Não Governamentais (ONG)	iii
IVA4	Registo de ONG	iii
IVA7	Condições para a filantropia	iii

No âmbito deste trabalho, foram ainda analisadas as subcategorias IVB e IVC. A primeira engloba indicadores relativos aos esforços governamentais em capacitar as suas próprias agências estatais e respectivos trabalhadores para o processo do acesso à informação e da participação pública.

A segunda – subcategoria IVC – engloba diversos indicadores que procuram determinar o empenho e os esforços realizados pelas entidades/instituições governamentais em fortalecer a capacidade dos cidadãos em exercer o seu direito de acesso à informação e participação.

## 5.2. Avaliação da Política e da Prática Relativa à Capacitação

No sentido de explorar as dimensões políticas e práticas da capacitação, foram avaliadas as leis orgânicas de algumas das instituições seleccionadas (DL 104/2003, de 23.05, DL 113/2004, de 4.06, DL 144/92, de 21.7 e DL 343/99, de 26.8) e foram seleccionadas as seguintes entidades, representando exemplos normais de funcionamento e detendo as principais competências nas seguintes áreas:

1. Na divulgação dos princípios do acesso a nível nacional e regional:
  - a. IA – Instituto do Ambiente;
  - b. CCDR-N – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional – Norte.
2. Na formação da Administração Pública em geral e no Ambiente:
  - a. INA – Instituto Nacional de Administração;
  - b. IA – Instituto do Ambiente.
3. Na formação dos tribunais a nível nacional e particular:
  - a. CEJ – Centro de Estudo Judiciários;
  - b. CFOJ – Centro de Formação de Oficiais de Justiça;
  - c. TAF – Tribunais Administrativos e Fiscais;
  - d. TC – Tribunal de Círculo;
  - e. TR – Tribunal da Relação.
4. Na capacitação do público para exercer os princípios de acesso (governamentais e privados).
  - a. ME – Ministério da Educação, organismo governamental analisado numa perspectiva de apoio, incentivo e divulgação da Educação Ambiental no âmbito escolar. Na selecção desta entidade esteve o pressuposto de que se o Governo não aposta na capacitação, então os cidadãos não têm conhecimento dos seus direitos e oportunidades de acesso à informação. Assim, o Governo deve contribuir para o fortalecimento da capacidade

dos cidadãos de acederem e compreenderem informação no âmbito ambiental e participarem nos processos de tomada de decisão. O Ministério de Educação deve ser o organismo máximo responsável pela elaboração de políticas e implementação de directrizes conducentes à divulgação da Educação Ambiental e sua integração nos currículos escolares, de forma a contribuir para a formação de cidadãos conscientes e atentos ao mundo que os rodeia.

b. SPEA – Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves, uma Organização Não Governamental de Ambiente;

c. “ONG secreta” – foi analisada, para este caso, uma das Organizações Não Governamentais parceiras deste projecto e que, ao longo deste relatório, será mantida sob a designação “ONG secreta”;

d. OV – Associação Olho Vivo, associação juvenil equiparada a Organização Não Governamental de Ambiente;

e. GAIA – Grupo de Acção e Intervenção Ambiental, integrado no âmbito da Faculdade de Ciências e Tecnologia, responsável pela dinamização de um portal sobre Ambiente, para além da organização de diversas campanhas de educação e sensibilização ambiental.

As entidades consideradas como as mais indicadas para responder às questões colocadas nos indicadores foram as seguintes: IVB1 (IA e CCDD-N), IVB2 (INA e IA), IVB3 (CEJ, CFOJ, TAF, TR, TC) e IVC (ME, SPEA, ONG-secreta, OV). Cada entidade apenas dá resposta às questões relativas à sua área de competência. Secundariamente, foram consultadas outras entidades com funções semelhantes quanto à informação dos cidadãos, para comparação dos resultados. Para validação dos resultados, particulares e pouco significativos em termos numéricos, foram adicionadas referências complementares a outros estudos sobre a realidade portuguesa (referidos em notas de rodapé).

Em termos de metodologia e no que respeita aos indicadores IVB, pretendia-se perceber:

1. Se a Administração Pública em geral tem alguma entidade ou gabinetes responsáveis pela divulgação e cumprimento do princípio do acesso e se sim, até que ponto cumpre essas atribuições;
2. Se para o cumprimento destas atribuições existe formação regular;
3. E se os tribunais (funcionários administrativos e juizes) recebem formação regular na mesma área, tendo em vista as suas atribuições.

Os métodos de recolha de informação seguidos foram questionários, simulando um trabalho de estudante, quanto à estrutura dos gabinetes e respectiva formação (IA, CCDR-N) e apenas quanto à formação (IA, INA, CCDR-N; CEJ, CFOJ, TAF, TC); e pedidos de informação, simulando uma violação concreta da lei/caso (IA, CCDR-N, CCDR-LVT (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional – Lisboa e Vale do Tejo), IGS (Inspeção-Geral de Saúde), CMC (Câmara Municipal de Cascais).

No que respeita aos indicadores IVC, os métodos de recolha de informação incluíram a realização de entrevistas, análise de documentos e pesquisa na Internet.

Para os diversos estudos de caso elaboraram-se folhas de registos, nas quais foram apontados e identificados todos os contactos realizados no âmbito da recolha de informação associada aos diversos estudos de caso. Para responder a estes indicadores foram analisados estudos de caso referentes ao Ministério da Educação, ao Grupo de Acção e Intervenção Ambiental, à Olho Vivo, à Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves e a uma das organizações participantes no projecto (ONG secreta).

### 5.3. Análise dos principais resultados

Subcategoria IVB – “*Esforços do Governo para construir a sua própria capacidade de providenciar informação, utilizar participação pública e assegurar justiça*”

De uma forma global podemos afirmar que, em contraste com o quadro legal onde os valores máximos são uma constante, os esforços do Governo com o intuito de reforçar a capacidade dos serviços públicos para a capacitação dos cidadãos nas componentes de acesso à informação, participação e justiça apresentam valores medíocres.

Na identificação de pontos fracos e pontos fortes nesta componente podemos afirmar que em termos do investimento do Estado no cumprimento dos princípios do acesso<sup>12</sup> há a frisar como ponto forte o facto de estar reforçada a afirmação legal publicitada de competências institucionais no acesso à informação e participação (leis orgânicas, páginas de Internet institucionais, publicações). Enquanto pontos fracos podemos frisar as dificuldades na prática dessas competências e a cultura burocrática e fechada da Administração Pública (atraso ou ausência de resposta, informação factual e legal incompleta, remissões em cadeia das competências).

Em suma, a lei apoia uma infra-estrutura mas a prática negativa. Através da análise dos dados recolhidos é possível afirmar que todos os requerimentos apresentados por correio electrónico tiveram resposta deficiente, por ausência (IA, CML) ou por insuficiência (CCDR-LVT, CML, IGS). Esta pequena amostra é coadjuvada pelo nº total das queixas apresentadas entre 1995-2002 contra a Administração à CADA (<http://www.cada.pt>), nas quais 83% obtiveram parecer favorável desta e apenas 17% desfavorável, com queixas de óbvio fundamento ilegal na recusa ao acesso: incompetência (parecer 6/2003); dificuldade na pesquisa do arquivo (117/2003); ou matéria do relatório nacional de cumprimento de uma Directiva (26/2000)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Base de Dados, Indicador IVB1.

<sup>13</sup> A análise baseia-se nos dados apresentados em <http://cada.pt>; outra mais rigorosa pode ser vista em Andrade et al, Isabel Carinhas: “Acesso à Justiça em matérias ambientais: o sistema legal e a prática judiciária (resumo dos dados fundamentais do estudo encomendado pela Comissão Europeia em oito Estados-Membros)” documento de trabalho, in [http://acessojustica.sapo.pt/resumo\\_relatório\\_CE.pdf](http://acessojustica.sapo.pt/resumo_relatório_CE.pdf).



**Tabela 13** Designação e valor atribuídos aos indicadores escolhidos para a subcategoria IVB – Instituições Governamentais

N.º do indicador	Nome	Valor atribuído				
		CEJ	CFOJ	CCDRN	INA	IA
IVB1	Investimento do Governo no cumprimento das leis de acesso à informação e à participação	N/A	N/A	62,50	N/A	62,50
IVB2	Formação da Administração	N/A	N/A	N/A	50,0	50,0
IVB3	Formação dos Magistrados Judiciais e dos Oficiais de Justiça	0,00	0,00	N/A	N/A	N/A
	<b>Média do estudo de caso</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>62,50</b>	<b>50,00</b>	<b>56,25</b>

**Tabela 14** Designação e valor atribuídos aos indicadores escolhidos para a subcategoria IVB – Tribunais

N.º do indicador	Nome	Valor atribuído		
		TAF	TR	TAC - Lisboa
IVB1	Investimento do Governo no cumprimento das leis de acesso à informação e à participação	N/A	N/A	N/A
IVB2	Formação da Administração	N/A	N/A	N/A
IVB3	Formação dos Magistrados Judiciais e dos Oficiais de Justiça	N/A	25,00	N/A
	<b>Média do estudo de caso</b>	<b>N/A</b>	<b>25,00</b>	<b>N/A</b>

<sup>14</sup> Base de dados, indicador IVB2.

No que diz respeito à formação da Administração<sup>14</sup> é difícil encontrar pontos fortes para sublinhar. De facto, os pontos são maioritariamente fracos, havendo a destacar o desconhecimento dos princípios do acesso, que não tem sido combatido por via da formação nos dois últimos anos:

- No INA, da média anual de 18 000 horas de formação/10 000 participantes/500 cursos, apenas 11 destes integraram os princípios do acesso, dos quais só 4 se centraram no tema, para cursos de pouca duração (uma semana, por ex.);
- No IA, apesar de 28% dos seus funcionários (300) ter estado envolvido em acções de formação e de a maioria ter formação científica ao nível da licenciatura, aquele não soube especificar nem as áreas, nem o nº de formandos e formadores.

<sup>15</sup> Base de dados, indicador IVB2.

No que concerne à formação dos tribunais<sup>15</sup> os pontos também são maioritariamente fracos: se a Administração nega a aplicação dos princípios do acesso, os tribunais deveriam corrigir essa deficiência, mas isso não sucede<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Base de Dados, Indicador IVB3. Os indicadores III (Acesso à Justiça) não foram preenchidos.

Quanto aos oficiais de justiça (administrativos), o CFOJ considera essenciais os princípios do Acesso mas não a sua formação para os oficiais de justiça, embora a lei preveja a sua competência na respectiva aplicação<sup>17</sup> (*«aqui não damos Direito do Ambiente porque é uma área que ainda não é muito trabalhada nos tribunais», «nós aqui só damos direito adjectivo/processual (...) a aplicação do direito substantivo fazem os tribunais»*<sup>18</sup>).

<sup>17</sup> DL 343/99, de 26/08.

<sup>18</sup> Entrevista ao CFOJ/director.

Quanto aos juízes e procuradores do Ministério Público, o CEJ teve um grupo de formadores para o Direito do Ambiente e criou a melhor base de dados do regime jurídico ambiental português (<http://www.cej.pt>), mas em 2001/2002 o Governo transferiu-a (<http://www.diramb.gov.pt>) por razões orçamentais e o grupo extinguiu-se no CEJ.

O Ambiente parece ter perdido a importância que chegou a ter há cinco anos na formação dos juízes e dos procuradores do Minis-

tério Público («a questão do Direito do Ambiente não tem sido tratada com a intensidade e a profundidade que merecia, passou-se de um período de grande intensidade, há 4/5 anos, para outro de menor interesse, mas porque houve alguma alteração de prioridades», «constatamos a pouca sensibilidade dos tribunais para o [ambiente] e, portanto, era necessário aumentar o esclarecimento»<sup>19</sup>).

A entrevista obtida para o TAI apenas repete o que vem sendo provado desde, pelo menos, 1996<sup>20</sup>: «O direito judicial do ambiente é, em Portugal, um direito quantitativamente muito escasso e predominantemente reactivo, dependente e tradicional. Nos poucos casos em que o ambiente é objecto de atenção do trabalho judicial, é-o quase sempre a título accidental, como dimensão lateral (...) de direitos subjectivos individuais de tipo liberal clássico como o direito de propriedade e os direitos de personalidade»<sup>21</sup>.

Estas conclusões de 1996 resultaram de estudos de caso e da análise da jurisprudência nacional e mantêm-se actuais, pelo menos tendencialmente, pois da leitura de 40 decisões dos tribunais superiores entre 1995-2002 constata-se<sup>22</sup>: a prioridade atribuída aos direitos privados em detrimento do interesse público do ambiente; a insuficiência da argumentação factual; e o desconhecimento do papel determinante do juiz na concretização dos direitos ambientais amplos e vagos atribuídos à comunidade em geral («os juízes não interiorizaram a sua responsabilidade social»<sup>23</sup>).

<sup>19</sup> Entrevista ao CEJ/Director adjunto.

<sup>20</sup> Pureza (coord.), José Manuel, “Tribunais, Natureza e Sociedade: o Direito do Ambiente em Portugal”, Cadernos do CEJ, Centro de Estudos Judiciários – Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais, 1996.

<sup>21</sup> Pureza (coord.), José Manuel, “Tribunais, Natureza e Sociedade: o Direito do Ambiente em Portugal”, Cadernos do CEJ, Centro de Estudos Judiciários – Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais, 1996, p. 161; Andrade *et al*, Isabel Carinhas, “Acesso à Justiça em matérias ambientais: o sistema legal e a prática judiciária (resumo dos dados fundamentais do estudo encomendado pela Comissão Europeia em oito Estados-Membros)”, documento de trabalho, in [http://acessojustica.sapo.pt/resumo\\_relatorio\\_CE.PDF](http://acessojustica.sapo.pt/resumo_relatorio_CE.PDF), onde é analisada a jurisprudência ambiental portuguesa (1995-2003).

<sup>22</sup> Barros, José Manuel de Araújo, “Sobre a jurisprudência portuguesa em matéria ambiental”, in *Maia Jurídica – Revista de Direito*, Associação Jurídica da Maia, Ano I, 2, Julho-Dez. 2003, pp. 123-150.

<sup>23</sup> Entrevista ao Director do CEJ in <http://expressoemprego.clix.pt/scripts/actueek/display-article>.

Estas falhas na decisão são reflexo da formação dos juízes em Portugal, onde, nomeadamente, o Direito do Ambiente corre horizontalmente as outras áreas (como Penal ou Administrativo) e a formação complementar é escassa («na minha área há faltas nos conceitos de base, sinto falta da formação para poder protagonizar uma pedagogia nessa área (...) explicar o porquê da decisão ao cidadão»<sup>24</sup>), voluntária e negativa em outras áreas do conhecimento essenciais ao Direito do Ambiente («Sobretudo da Biologia, é fundamental, cada vez mais», «as coisas mais interessantes eram ditas por biólogos, etc... é importantíssima essa visão»<sup>25</sup>).

Se era claro em 1996 «a formação de estratos geracionais» nos juízes e MP<sup>26</sup>, em 2004, o CEJ arrisca a percepção de que «essa análise mantém-se»<sup>27</sup>.

Como ponto forte é possível frisar a percepção de alguns tribunais (TR) sobre a insuficiência da sua formação, do papel negativo da Administração («*não há uma cultura de intervenção das entidades públicas para difundir esses direitos de cidadania*»<sup>28</sup> para o acesso), e do valor do ambiente como um direito comunitário e intergeracional («*aliás, os problemas de Paisagem Protegida e de saúde pública: as entidades públicas relacionam-se mal com os PDM – há um jogo de contradições*»; «*o paradigma do desenvolvimento é o cimento*»<sup>29</sup>; «*nós tínhamos todas as condições, geográficas, políticas, etc, para ser um país exemplar, para tomar opções de longo termo*»<sup>30</sup>).

Em suma, a subcategoria IVB, quando avaliada no seu conjunto, apresenta um resultado expressivo quanto às limitações existentes em termos do que está a ser feito pelo Estado para desenvolver as suas próprias capacidades para providenciar informação, potenciar a participação e assegurar a justiça, uma vez que o valor atingido por esta subcategoria não vai além dos 35,71. Neste contexto, é possível apresentar como prioridades para Portugal:

<sup>24</sup> Entrevista ao TR/juízes.

<sup>25</sup> Entrevista ao TR/juízes.

<sup>26</sup> Entrevista ao TR/juízes; Pureza

(coord.), José Manuel,

“Tribunais,

Natureza e Sociedade: o

Direito do

Ambiente em Portugal”,

Cadernos do CEJ, Centro de

Estudos

Judiciários –

Gabinete de

Estudos Jurídico-Sociais, 1996.

<sup>27</sup> Entrevista ao TR/juízes.

<sup>28</sup> Entrevista ao CEJ/Director-Adjunto.

<sup>29</sup> Entrevista ao CEJ/Director-Adjunto.

<sup>30</sup> Entrevista ao TR/juízes.

- Formação inicial e complementar específica na área do Ambiente;
- Sensibilização para o tema;
- Melhoria das condições materiais de funcionamento dos tribunais (recursos humanos e técnicos).

Subcategoria IVC – *“Esforços do Governo para construir a capacidade do público para exercer os princípios de acesso”*

Como já foi referido anteriormente, foram analisadas várias organizações da sociedade civil, a par com o Ministério da Educação, no sentido de aferir que medidas estão já à disposição dos cidadãos para poderem efectivar os seus direitos de acesso à informação, participação e acesso à justiça.

No estudo de caso do Ministério da Educação, a análise das principais conclusões não é muito encorajadora. Na verdade, foram encetados diversos contactos com o Ministério da Educação, de forma a obter informações sobre a Educação Ambiental em Portugal. Para além do total desconhecimento demonstrado em relação ao assunto, os investigadores foram reencaminhados para vários organismos, como o Instituto do Ambiente, a Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular e, finalmente, o gabinete de Promoção de Educação de Saúde. Após inúmeros contactos telefónicos e *e-mails*, nunca houve qualquer contacto por parte do Ministério da Educação, nem qualquer informação sobre qual o departamento responsável por esta temática. No caso concreto da formação de professores e da produção de material pedagógico relacionado com Educação Ambiental, concluímos que não existe qualquer tipo de planificação de formação orientada para professores da autoria do Ministério da Educação, sendo esta actividade desenvolvida, a título independente, por alguns centros de formação. Quanto à produção e elaboração de materiais pedagógicos, os únicos materiais publicados eram da responsabilidade do IPAMB e Instituto de Inovação

Educacional, organismos entretanto extintos. É ainda relevante realçar que não existe um currículo oficial para Educação Ambiental em qualquer um dos níveis de ensino. São desenvolvidas algumas acções neste domínio no âmbito da “Área-Projecto”, mas esta decisão é tomada no seio de cada escola, tendo a vigência de um ano lectivo. Ou seja, estas acções revestem-se de um carácter muito pontual, estando dependentes do interesse e disponibilidade de cada escola, sem que esteja de alguma forma assegurada a sua continuidade.

Tabela 15 – Designação e valor atribuído aos indicadores escolhidos para a subcategoria IVC

N.º do indicador	Nome	Valor atribuído				
		Ministério Educação	SPEA	Olho Vivo	GAIA	ONG secreta
IVC1	Informação sobre a entidade competente e ponto de contacto	25,00	62,5	62,50	62,50	62,50
IVC2	Directrizes para o público sobre como aceder à informação	25,00	62,50	25,00	62,50	62,50
IVC3	Directrizes para o público sobre como participar na tomada de decisão	0,00	62,50	25,00	62,50	62,50
IVC4	Directrizes para o público sobre como participar queixas em procedimentos administrativos e judiciais	0,00	62,50	25,00	62,50	62,50
IVC6	Fundos Governamentais e subsídios para suportar as actividades de Organizações Não Governamentais (ONG)	25,00	62,50	25,00	100,00	100,00
IVC7	Formação de professores e materiais para educação ambiental	25,00	62,50	25,00	62,50	25,00
IVC8	Curriculum para educação ambiental	25,00	0,00	25,00	62,50	25,00
	<b>Média do estudo de caso</b>	<b>13,89</b>	<b>41,67</b>	<b>23,61</b>	<b>59,38</b>	<b>44,44</b>

No que diz respeito ao estudo de caso da Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves, as conclusões foram mais positivas quanto à disponibilização e acesso à informação. No *website* da organização, bem como nas brochuras, é possível encontrar dados suficientes de como aceder a informação ambiental e como os cidadãos podem participar nos processos de tomada de decisão. Em relação ao processo de apresentação de queixas e futuro encaminhamento judicial e administrativo, a SPEA possui uma rede de vigilantes IBA (*Important Bird Areas*), as quais cobrem cerca de 90 áreas em território nacional. Em cada uma destas áreas, existe um “informador” voluntário que se encontra responsável pela sua vigilância e que contacta a SPEA em caso de qualquer violação, a qual acciona os devidos meios. Os cidadãos, a título particular, podem igualmente contactar a SPEA e apresentar as respectivas queixas.

Quanto ao financiamento a Organizações Não Governamentais, durante o 2º semestre de 2003, a SPEA foi financiada pelo Instituto do Ambiente com o montante de 1.828,44 Euros. Foi, também, financiada pelo mesmo organismo com o montante de 1.300 euros, para a instalação e reorganização da associação (modalidade A). De acordo com o Tipo 2 – 1ª Fase, recebeu 362 euros para a realização do seminário nacional «Eco-Escolas» e para o Tipo 1 – 2ª fase recebeu 1.955,25 para a realização do «IV congresso de ornitologia da SPEA» e «II jornadas ibéricas de ornitologia». Em 2002, esta organização foi igualmente financiada pelo mesmo Instituto, para a realização da «VIII Campanha de Monitorização de Aves Planadoras», embora não se encontrem disponíveis os respectivos montantes (acções desenvolvidas pelas ONGA no âmbito do Programa de Apoio a Acções na Área do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável). No mesmo período, foi também atribuído um apoio financeiro para a participação de representantes das ONGA em reuniões nacionais e internacionais (Birdlife Species Workshop).

Para a formação de professores e elaboração de materiais pedagógicos, a SPEA dispõe de materiais pedagógicos, quer publicados no *website*, como disponíveis em formato papel, encontrando-se orientados para actividades junto dos alunos e escolas.

Para além das publicações, são igualmente realizadas campanhas orientadas para as escolas. O financiamento destes materiais resulta, em grande medida, de parcerias realizadas entre a SPEA e empresas privadas. São, também, obtidos financiamentos da Fundação Ciência e Tecnologia, União Europeia e do ICN e Governo, embora de forma muito reduzida (não foi possível obter informação concreta sobre os referidos montantes).

Em relação ao estudo de caso Olho Vivo, em termos de disponibilização de informação, existe informação disponível em formato *online*, embora os seus conteúdos sejam reduzidos e pouco clarificadores do âmbito de acção, funções e formas de acesso à informação. Também no que concerne o indicador 3, “Directrizes para o público sobre como participar na tomada de decisão”, nem no *site*, nem através de contacto telefónico foi disponibilizado qualquer tipo de indicação.

No que diz respeito ao indicador 4, “Directrizes para o público sobre como participar queixas em procedimentos administrativos e judiciais”, foi extremamente complicado obter uma resposta, apesar de sucessivas tentativas e solicitações por telefone, tendo sido aconselhado que o contacto fosse tentado mais tarde. A única informação prestada foi a de que a pessoa que poderia fornecer a informação ou acompanhar o pedido não estava presente. No *website* da organização não se encontra disponível informação sobre como apresentar uma queixa.

Relativamente ao indicador 6, “Fundos Governamentais e subsídios para suportar as actividades de Organizações Não Governamentais (ONG)”, não foi possível determinar a fonte de financiamento da organização, uma vez que não obtivemos resposta ao *e-mail* enviado, não existe informação no *site* e na lista



do Instituto de Ambiente, para 2003, não se encontra qualquer referência ao financiamento da Olho Vivo.

Quanto ao indicador 7, “Formação de professores e materiais para educação ambiental”, não existiam à data materiais de educação providenciados pelo Governo que fossem utilizados e nem estavam em preparação pela Olho Vivo. Relativamente ao indicador 8 a avaliação reunida baseia-se no *site* da referida organização, à data desta pesquisa, onde não se encontra qualquer referência a currículos de educação ambiental, nem a iniciativas em que a Olho Vivo tenha participado ou organizado. Relativamente ao apoio legal, indicador 9, esta não é uma organização especialista na matéria.

Relativamente ao Estudo de caso da “ONG secreta”, os resultados são já mais animadores, existindo bastante informação no *site* sobre o mandato e os objectivos e acções da organização, embora os dados sobre contactos da ONGA sejam de difícil acesso, pois encontram-se dentro da secção «Apresentação», quando poderiam estar visíveis imediatamente na página principal.

Também relativamente à prestação de informação sobre o acesso à informação ambiental existe um bom conjunto de informação.

Relativamente ao encaminhamento das queixas e ao apoio legal não existe informação no *site* sobre a possibilidade de assessoria legal ou informação para encaminhamento de queixas. No entanto, na entrevista realizada no dia 14 de Julho de 2004, às 14h07, com duração de cinco minutos, demonstraram competência e disponibilidade para encaminhar a queixa apresentada e prestar todo o apoio no acompanhamento da mesma.

Quanto ao indicador 6 recebem financiamento do Ministério do Ambiente, embora não exista disponível na Internet nem relatório de contas, nem relatório de actividades. São feitas as descrições referentes aos projectos e às actividades em curso, mas nunca aparece explícito o financiador da acção. Não se regista nem

*curriculum* de educação ambiental nem formação para professores ou alunos.

Segundo os relatórios de avaliação de cada estudo de caso, foram obtidos os seguintes resultados:

- “ONG secreta” – 44,44
- Grupo de Acção e Intervenção Ambiental (GAIA) – 59,38
- Ministério da Educação – 13,89
- Olho Vivo – 23,61
- Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA) – 41,67

No seu conjunto, a categoria relativa à capacitação é aquela que revela maiores fragilidades. Estas não decorrem de um incorrecto ou deficiente quadro legal, mas sim do não planeamento e desenvolvimento de um conjunto de medidas e práticas que permitam responder e apoiar, da melhor forma, os cidadãos na assunção dos seus direitos de acesso à informação, participação e justiça. Para esta categoria, o desempenho dos indicadores aplicados a cada estudo de caso permitiu, apenas, atingir um valor médio de 36,08 numa escala que variava entre 0 e 100.

## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 6.1. Acesso à Informação

Não obstante a legislação existente, perduram ainda lacunas relevantes para um pleno acesso dos cidadãos a informação de cariz ambiental com relevância para a sua qualidade de vida ou para o bem comum.

Após a análise dos estudos de caso, é possível afirmar que os direitos de acesso à informação estão consagrados na Lei, ainda que a componente de fornecer informação relativa a investigações sobre situações de emergência pareça conter importantes limitações, o que acaba por influenciar negativamente a possibilidade de os cidadãos poderem conhecer as causas reais das situações de emergência, bem como a atribuição de responsabilidades face ao ocorrido. Desta forma, o debate público perde em termos da riqueza de informação e de consciencialização face aos problemas.

Nas últimas décadas, a introdução de novas tecnologias, particularmente a Internet, assumiu um papel central na procura e divulgação de informação sobre inúmeras temáticas, entre elas, a ambiental. Este novo método, menos exigente em termos de recursos financeiros e humanos, acabou por ser rapidamente absorvido e aplicado pelas instituições governamentais, bem como pelo sector privado, como forma privilegiada de divulgação de informação. Não obstante os benefícios daí decorrentes – facilidade de acesso e de actualização – o facto é que uma utilização mais intensa e por vezes demasiado excessiva apoiada nas novas tecnologias da informação acabou por remeter para segundo plano outras formas mais tradicionais de divulgação da informação, levando a que uma boa parte dos cidadãos não tenha, hoje, acesso a informação relevante para o seu quotidiano.

Os resultados do presente estudo parecem confirmar esta tendência, pelo que será necessário, a curto/médio prazo, pensar em estratégias alternativas que permitam uma maior abrangência das metodologias de disseminação de informação, não excluindo, à partida, grupos da população portuguesa. Não deverá ser considerada suficiente a apresentação de informação num formato específico esquecendo todo um amplo leque de públicos-alvo cuja consciencialização para um conjunto de questões de cariz ambiental é cada vez mais urgente.

A tradução da informação existente é também outro dos aspectos que importa salvaguardar, tradução essa que se deve preocupar não apenas com aspectos técnicos, como aspectos de língua, uma vez que, como foi possível aferir através de vários estudos de caso, a disponibilização de informação sobre uma matéria tão sensível e deslocalizada como é a das emissões das indústrias para o ar e para a água só está acessível numa língua estrangeira, através da Internet e envolta em alguma tecnicidade.

## 6.2. Participação Pública

A participação é considerada como um ponto vital para os processos de decisão e tem vindo a ser encorajada por legislação que considera procedimentos que pretendem incluir as sugestões do público nas decisões, por oposição aos processos tradicionais.

No entanto, os formatos de participação mais usados em Portugal continuam a ser os passivos – consulta e audiência pública – que embora sejam importantes como processos informativos ficam muito aquém nas componentes de esclarecimento e debate. Esta limitação, associada à ocorrência da participação em fases adiantadas dos processos de decisão, quando a intervenção do cidadão terá necessariamente de ser cerceada devido aos estudos/projectos/planos estarem em fases finais, tem generalizado um

sentimento de descrença e frustração dos interessados que querem participar, contribuindo frequentemente para o escalar da controvérsia, gerando inclusive grande ambiguidade e falhas de comunicação.

Se bem que a participação se tenha tornado uma exigência do ponto de vista regulamentar – Convenção de Aarhus, DQA – o que se verifica actualmente é que a participação e inclusão de sugestões dadas pelo público e outros interessados são muitas vezes postas de parte ou omitidas das decisões finais. Por esta razão, muitos dos projectos, estratégias e políticas apresentam lacunas consideráveis ou não se aplicam de modo adequado à situação ou empreendimento para que foram criadas. É necessário que os processos de participação pública comecem a ser conduzidos de modo mais inclusivo dos cidadãos e das suas sugestões, pois só assim se poderão avaliar as várias vertentes e opiniões, de modo a obter políticas, estratégias, planos e empreendimentos adaptados a cada situação.

### 6.3. Capacitação

Através da análise realizada para esta área é possível concluir que, em Portugal, se observa uma tendência genérica para a subvalorização prática do Direito ao Ambiente, apesar da sua afirmação legal, o que aliás é uma regularidade ao longo dos estudos de caso analisados em cada categoria. Este distanciamento entre o que está descrito na Lei e aquilo que na realidade é praticado acaba por estar na base de alguma descredibilização de processo de acesso à informação e à participação dos cidadãos.

Este distanciamento parece ser alimentado pelo aparentemente fraco investimento do Estado para a aplicação prática dos princípios do acesso, quer ao nível da Administração, quer ao nível dos tribunais.

Este contexto acaba por influenciar e estimular uma certa apatia por parte do público quanto ao real interesse de considerar e investir em procedimentos de acesso à informação ou à participação nas decisões. O reduzido ou quase inexistente investimento na educação cívica por parte do Estado vem completar este cenário negativo quanto ao desenvolvimento das capacidades de uma cidadania activa e reflectida.

No que concerne ao desempenho de outras entidades na capacitação dos cidadãos, as Organizações Não Governamentais acabam por apresentar uma conduta mais proactiva. De qualquer modo, não deverá ser escamoteada a necessidade de melhorar a educação, acompanhamento e estímulo a uma cidadania activa, por parte das entidades da sociedade civil, particularmente quando o Estado, através das entidades que, supostamente, detêm essas competências, é omissa. Tal omissão não deverá ser entendida como aceitável, mas antes fortemente criticada e combatida através de um reforço das iniciativas que possam conduzir a uma sociedade civil mais exigente que force as entidades públicas a assumir as suas funções em pleno.

#### 6.4. Recomendações do Estudo

Como corolário do projecto, as organizações responsáveis pela implementação da análise TAI apresentam um conjunto de recomendações de políticas públicas, que deverão ser tidas em consideração para melhorar o acesso à informação e a participação pública em matéria de ambiente. As recomendações seguem a estrutura das três categorias investigadas: Acesso, Participação, Capacitação.

##### *Acesso à Informação*

- Ao nível do **enquadramento legal**, o legislador deve considerar:

- A necessidade de alargar o leque de informação que está à disposição dos cidadãos, particularmente no que diz respeito à informação relativa a actividades de natureza privada – seja em situações de emergência, seja em matéria de monitorização permanente dos impactes.
  - A lei deve prever o carácter activo, de dever de divulgação da informação por parte da Administração Pública, e não apenas o carácter passivo, de permissão de acesso à informação.
  - Os pareceres do órgão fiscalizador do Princípio da Administração Aberta devem passar a ser considerados como vinculativos.
  - A criação de um quadro regulamentar que concretize as regras legais de actualização da informação, sobretudo ao nível do Ordenamento do Território (cadastros e informação sobre propriedade).
- Do ponto de vista da **operacionalidade do acesso à informação na Administração Pública**:
    - Promover uma maior transparência na divulgação da informação para que os dados sejam compreensíveis e a responsabilização possível, nomeadamente fortalecendo a legislação que define as obrigações de fornecimento de informação clara e desagregada relativa a parâmetros com potencial impacto para a qualidade de vida dos cidadãos.
    - Sensibilização e formação das estruturas do Estado na área das estratégias de comunicação tendo em vista a divulgação de informação a vários públicos-alvo.
    - A Administração Pública deverá facultar o empréstimo dos processos, nomeadamente às ONGA e ONGD.
    - A disseminação de informação deverá obedecer aos critérios da: regularidade, exactidão, pertinência e boa comunicação, o que implica:
      - Manter registos actualizados e divulgar os relatórios e outros documentos em tempo útil;

- » Estimular a apresentação de informação num formato acessível à maioria da população e sua divulgação em locais frequentados pelos cidadãos;
  - » Tornar as novas tecnologias de informação acessíveis a todos;
  - » Utilizar em simultâneo formas tradicionais de divulgação que possibilitem que a informação chegue junto dos vários públicos-alvo;
- Do ponto de vista da **operacionalidade do acesso à informação no sector privado**:
    - › A informação deverá ser regular, exacta, pertinente e bem comunicada, o que implica:
      - » A utilização de padrões e referenciais internacionais, comparáveis;
      - » Com apoio do Estado, devem ser criadas Bases de Dados que permitam a informação e análise pública sobre emissões de substâncias poluentes (*Pollutant Release and Transfer Register*);
      - » Alargar as iniciativas de comissões de acompanhamento, particularmente em situações de potencial conflitualidade social.

### *Participação Pública*

- A nível do **quadro legal** é ainda necessário:
  - › Sobretudo, aplicá-lo;
  - › Coligir e sistematizar a legislação ambiental e especificar conceitos legais demasiado vagos;
  - › Clarificar a relação concreta entre os instrumentos de ordenamento do território.
  - › Regulamentar a actualização dos cadastros/informação, em particular, sobre a propriedade;
  - › Estabelecer um regime de compensação às restrições à propriedade privada para as zonas mais pobres, sobretudo rurais, face a Áreas Protegidas, fomentando a sua defesa;



- Alterar a lei do financiamento das autoridades municipais (autarquias);
  - Rever o Decreto-Lei 555/99 (art. 22º), de modo a vincular também os projectos promovidos por Câmaras Municipais a discussão pública;
  - Rever o Decreto-Lei 69/2000, de 3 de Maio (transposição da Directiva 85/337/CEE do Conselho de 27.06) de forma a não permitir o deferimento tácito da Declaração de Impacte Ambiental, restabelecendo assim a pertinência e relevância da participação pública.
- A nível da **operacionalidade da participação pública**:
    - Modernizar a Administração Pública: na relação com o cidadão; na análise dos interesses públicos quando colidem com privados; nas formas de acção; na tomada em consideração da participação dos cidadãos;
    - Formação e sensibilização dos recursos humanos envolvidos nos vários momentos dos processos de participação pública, tendo em vista estimular uma abordagem proactiva destes processos, e sublinhar as mais-valias decorrentes de metodologias mais interactivas e de inclusão.
    - Que a participação seja conduzida tanto mais no início do processo quanto a decisão se afigure problemática, assegurando espaços de esclarecimento, diálogo e troca de ideias entre os actores-chave do processo.
    - Criar formatos mais activos de participação favorecendo a interacção e o debate, envolvendo organizações ou entidades locais na divulgação e dinamização dos processos, como por exemplo Juntas de Freguesias, Paróquias, Associações Desportivas e Recreativas, escolas, entre outras;
    - Alargar as iniciativas de comissões de acompanhamento, particularmente em situações de potencial conflitualidade social;

- › Potenciar a mobilização para a participação através da escolha dos momentos de início dos processos de consulta pública, evitando que estes se sobreponham com períodos festivos ou de férias, excepto quando tal for determinante para a participação de determinados sectores de populações (ex. emigrantes). Em suma, deverá ser dada a devida atenção às características da população-alvo de forma a maximizar os resultados do processo de consulta pública.
- › Melhorar a qualidade dos documentos facultados, aumentando a clareza no acesso e disponibilização de informação, recorrendo às novas tecnologias.
- › Promover a divulgação do relatório da consulta pública, dando particular atenção à forma como foram integradas as considerações dos vários intervenientes;
- › Estimular a apresentação de maquetas dos projectos em local acessível (Junta de Freguesia, Câmara, em exposição em horário de fim-de-semana) e integração de apresentação a 3D nas sessões de divulgação do projecto;
- › Para projectos de carácter mais polémico ou com impactes significativos, promover a distribuição de informação e das possibilidades de participação através dos correios a todos os cidadãos da área afectada (custos deverão ser suportados pelo promotor);
- › Elaboração de guias orientadores para os cidadãos, facilitando-lhe a identificação rápida da legislação e procedimentos necessários.

### *Capacitação*

- Ao nível do **esforço do Estado para construir a sua própria capacidade** de providenciar informação, utilizar a participação e assegurar a justiça:
  - › É fundamental que as instituições públicas integrem a preocupação de formar a sua estrutura de recursos humanos para

que esta possa dar resposta às novas exigências em termos de acesso à informação e participação, de forma a ser ela própria um estímulo para a recolha de informação e participação dos cidadãos;

- Especialização urgente de magistrados judiciais (procuradores e juízes) e da sua colocação nos tribunais em função dessa especialização,
- Dotação urgente do Ministério Público de meios de obtenção de prova, quer pela requisição de serviços, quer pela aquisição de técnicos.
- Formação na área do ambiente para decisores públicos e membros de todos os níveis do sistema judiciário português. Fomentar a realização de estágios da licenciatura em Direito em instituições ligadas ao ambiente.
- Acelerar a modernização e eficiência do Estado incentivando a sistematização de processos com incremento da responsabilidade individual e transferindo efectivos e valores em conformidade com a atribuição de competências já efectuada.

Em matéria de **esforços do Estado na capacitação do público** para o exercício dos princípios de acesso:

- Estimular a divulgação de informação que demonstre a importância da participação dos cidadãos e da ligação que esta pode ter com a vida prática, permitindo adaptar projectos, estratégias, etc., às necessidades locais;
- O Ministério da Educação, em articulação com o Ministério do Ambiente, deverá proceder à formação de professores em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável, permitindo uma maior abrangência dos temas abordados no âmbito da educação ambiental;
- O Ministério da Educação, em articulação com o Ministério do Ambiente e com as Organizações da Sociedade Civil (ONGA e ONGD), deverá proceder à criação de um *Currículo Oficial*

*para o Desenvolvimento Sustentável*, adaptando-o aos vários níveis de ensino.

- › O Ministério da Educação e o Ministério da Ciência e do Ensino Superior deverão promover a integração progressiva do desenvolvimento sustentável ao nível do ensino superior, dando particular incidência às dimensões-chave para o desenvolvimento sustentável de Portugal.
- › Para que o conhecimento e experiência das ONG possa ser efectivamente capitalizado, o Estado deverá contribuir para o reforço da sua capacidade, nomeadamente através de:
  - ›› Criação de um enquadramento legal – nomeadamente em matéria de mecenato – mais favorável;
  - ›› Constituição de contratos-programa que permitam às ONG (ONGA e ONGD) um planeamento adequado dos meios e recursos a disponibilizar em matéria de formação para o ambiente e desenvolvimento sustentável.
- › Elaboração de manuais de boas práticas (ONG, Administração Pública, Empresas) e de partilha de experiências.

## 6.5. Conclusões Gerais

Este projecto resultou da união de vontades de várias Organizações Não Governamentais – da área do ambiente e do desenvolvimento – e do interesse por parte de uma entidade no seu financiamento. Sendo um grande desafio, desde logo pelo elevado número de ONG participantes, mas também pela novidade do trabalho em conjunto, foi um trabalho extremamente rico e gratificante para todos aqueles que nele estiveram envolvidos.

Os resultados aqui apresentados pretendem ser o primeiro passo – diagnóstico – de uma colaboração mais estreita e continuada das organizações envolvidas, numa contribuição activa para uma sociedade portuguesa mais consciente, reflexiva e participante.

Foram várias as lacunas encontradas. Contudo, é fundamental olhá-las não como um mal em si, mas antes procurar formas de as colmatar. Não obstante as recomendações que foram sendo feitas ao longo das várias categorias analisadas, nomeadamente ao nível das conclusões parciais, é importante sublinhar algumas conclusões transversais a toda a análise.

De uma forma global, é possível afirmar que em todas as áreas temáticas analisadas – acesso à informação, participação e capacitação – o tão comumente referido distanciamento entre o que está previsto no enquadramento legislativo e o que é aplicado é uma realidade.

No acesso à informação foi possível verificar o descurar de processos de reflexão e responsabilização perante situações que podem colocar em risco a qualidade de vida dos cidadãos, ao mesmo tempo que se observou um reduzido investimento na divulgação de informação para públicos diferenciados. Quando a promoção do acesso à informação surge como um dos objectivos do Estado ou mesmo de entidades privadas, enquanto forma de democratização e transparência, dificilmente se poderá aceitar uma tão baixa preocupação com o possibilitar desse acesso ao conjunto mais alargado possível de cidadãos.

Da mesma forma, nos processos de promoção da participação dos cidadãos, sempre que a contribuição destes não é considerada, ou não é explicitamente explicada a sua não consideração, está-se a construir um contexto onde a descredibilização dos processos acaba por ocorrer. Quando o acesso a informação fundamental sobre a questão em decisão é dificultada ou chega tarde, ou quando se publicita a abertura de um processo de consulta pública sem considerar a diversidade de públicos-alvo, mais uma vez, é o processo que acaba por ser descredibilizado, é a qualidade dos contributos que acaba por ser penalizada e é o potencial para posteriores conflitos que acaba por ser alimentado.

Ao não se fazer uma aposta clara nos fundamentos de uma sociedade mais aberta e participada, somos todos nós enquanto

sociedade que acabamos por perder. O Estado está, a este nível, claramente em falta, segundo os dados aqui apresentados e analisados, mas a própria sociedade civil e as instituições que a representam não estão também numa situação ideal.

Contribuir para a educação cívica dos cidadãos é uma responsabilidade fundamental do Estado, que, muito embora nunca tenha sido assumida no seu pleno, conheceu nos últimos anos um desinvestimento muito marcado. É urgente alterar este cenário, alteração que será inevitável se por parte da sociedade civil a consciência dessa necessidade se for reforçando, sendo, neste quadro, fundamental o trabalho das Organizações Não Governamentais.

Até que ponto este contexto marca indelevelmente a forma como os próprios cidadãos são, por vezes, pouco activos na assunção dos seus direitos de aceder à informação e de participar nos processos de decisão é difícil aferir tendo por base os resultados alcançados neste estudo. Ainda assim, dificilmente poderemos deixar de considerar este contexto como um dos potencialmente maiores contribuintes para tal situação.

Se, por um lado, as ONG que participaram neste estudo estão prontas para assumir a sua quota-parte de responsabilidade na promoção dos direitos de acesso à informação e à participação, bem como na capacitação dos cidadãos para a assunção desses direitos, por outro, não deixarão de exigir por parte das entidades responsáveis, sejam elas públicas ou privadas, que respeitem o quadro legal em vigor e que assumam os seus deveres neste âmbito.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, João Ferreira de (org.) (2000); *Os Portugueses e o Ambiente*; Oeiras; Celta Editora.
- AFONSO, José da Conceição, “Sobre a Primeira Geração de Planos em Portugal”, *Boletim da Ordem dos Advogados*, 32, Maio-Junho 2004, pp. 45.
- CONDESSO, F. dos R., “Dir. do Amb.”, ed. Almedina, 2001, pp. 632-645.
- FIGUEIRA, Ricardo G. (1996); *Revalorização Económica e Preservação Ambiental. Abordagem sociológica dos praticantes de protecção integrada*; Lisboa; Dissertação de Mestrado em Sociologia do Território; ISCTE.
- PORTAS *et al*, Nuno, “A execução dos PDM – realidades e perspectivas”, in *Associação Portuguesa de Municípios*, “A execução dos planos directores municipais”; ed. Almedina, 1998, pp. 79-85.
- TELLES, Ribeiro, in AA. VV., “Eco-Entrevistas”, Observatório do Ambiente-IPAMB, 1997, p. 93.
- Revista *Grande Reportagem*, 88, Julho 1998, pp. 65-72.
- YEARLY, Steven (1992); *A Causa Verde: uma sociologia das questões ambientais*; Oeiras; Celta Editora.
- Vários in CEDOUA 8, 2001

### Páginas consultadas

- AutoEuropa: <http://www.autoeuropa.pt>
- Base de Dados sobre a Qualidade do Ar: <http://www.qualar.org>
- Câmara Municipal de Setúbal: <http://www.mun-setubal.pt>
- Câmara Municipal de Odemira: <http://www.cm-odemira.pt> (?)
- CELBI – Celulose da Beira Industrial: <http://www.storaenso.com>
- CIMPOR – Cimentos de Portugal: <http://www.cimpor.pt>
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo: <http://www.ccr-lvt.pt>
- EPER – Registo Europeu de Emissões de Poluentes: <http://www.eper.cec.eu.int>
- Instituto da Água: <http://www.inag.pt>
- Instituto do Ambiente: <http://www.iambiente.pt>
- Portucel: <http://www.portucelsoporcel.com/pt>
- SECIL – Companhia de Cal e Cimento: <http://www.secil.pt>
- Sistema de Informação Documental sobre Direito do Ambiente: <http://www.diramb.gov.pt>





TAIDIS  
CIDADANIA AMBIENTAL  
INFORMAÇÃO  
E PARTICIPAÇÃO  
NO CONTEXTO  
DA CONVENÇÃO DE AARHUS



*Anexos*



## ANEXO I

### LISTA COM TODOS OS INDICADORES CONSTANTES DA BASE DE DADOS DA METODOLOGIA TAI

Nota: Nem todos os indicadores foram aplicados nos estudos de caso portugueses devido à indisponibilidade de recursos humanos, à sua inadequação à realidade portuguesa, ou mesmo ao facto de outros indicadores, que os precediam, darem uma resposta mais completa (estes indicadores são apresentados em itálico). Todos os indicadores apresentados como prioritários pela metodologia foram aferidos.

#### **Indicadores referentes à componente de legislação aplicável**

##### *Informação*

- IL [ INFORMATION/LAW ]
- IL 1 Right to access to public interest information
- IL 2 Freedom of information acts
- IL 3 Provisions for access to “environmental information”  
in the public domain
- IL 4 Freedom of the press
- IL 5 Freedom of speech
- IL 6 Interpretation of “environmental information”
- IL 7 Provisions for confidentiality of information  
concerning interests of Government administration
- IL 8 Provisions for confidentiality of information  
concerning interests of the state

*Participação*

PL [ PARTICIPATION/LAW ]

- PL 1 Freedom of direct participation in public matters
- PL 2 Public participation in drafting legislation
- PL 3 Public participation rules in administrative laws relevant to environmental protection
- PL 4 Public participation in administrative procedural law

*Desenvolvimento de capacidades/capacity building*

CL [ CAPACITY/LAW ]

- CL 1 Freedom of association
- CL 2 The right to a clean environment
- CL 3 Tax conditions for non-governmental organizations (NGOs)
- CL 4 Registration of non-government organizations (NGOs)
- CL 5 Legal interpretation of “the public”
- CL 6 International financial support for non-government organizations (NGOs)
- CL 7 Conditions for local philanthropy

**Indicadores referentes à componente de acesso à informação (categoria I)**

*I.B - Information about environmental emergencies (Small Scale/Large Scale)*

IE [ INFORMATION/EMERGENCIES ]

- IE 1a Mandate to disseminate information about environmental and health impacts to the public during an emergency
- IE 1b Mandate to disseminate information from an ex post investigation

- IE 2a Claims of confidentiality regarding emergency reporting
- IE 2b Claims of confidentiality regarding ex post investigation
- IE 3a Legal or regulatory requirement for the responsible party to report information to the government during the emergency
- IE 3b Legal or regulatory requirement to conduct an ex post investigation of an environmental emergency
- IE 4b Quality of information provided in ex post investigation report
- IE 6b Existence of a database of ex post investigation reports
- IE 7a Information about the emergency available on the Internet
- IE 7b Information about an ex post investigation available on the Internet
- IE 8a Efforts to reach mass media during the emergency
- IE 8b Efforts to reach mass media after the emergency
- IE 10a Recipients of information during an emergency
- IE 10b Recipients of information about an ex post investigation of an emergency
- IE 11b Efforts to produce a family of products for various audiences after the emergency
- IE 12b Timeliness of information about the ex post investigation available on request
- IE 13a Quality of information accessible to the public during an emergency
- IE 13b Quality of information accessible to the public about ex post investigation
- IE 14a Timeliness of information disseminated to the public during an emergency

***I.C - Information from regular monitoring (water/air)***

**IM** [ INFORMATION/MONITORING ]

- IM 1b** Mandate to disseminate information on drinking water/air quality
- IM 3b** Mandate to monitor drinking water/air quality
- IM 4b** Number and diversity of monitored parameters of drinking water/air
- IM 5b** Regularity of drinking water/air monitoring
- IM 6b** Existence of a database of drinking water/air quality monitoring data
- IM 7b** Information about drinking water/air quality available on the Internet
- IM 8b** Efforts to provide drinking water/air quality data to mass media
- IM 9b** Free public access to reports on drinking water/air quality
- IM 10b** Recipients of drinking water/air quality information
- IM 11b** Efforts to produce a family of products for various audiences about drinking water/air monitoring information
- IM 12b** Timeliness of information about drinking water/air quality available on request
- IM 13b** Quality of information accessible to the public about drinking water/air
- IM 14b** Timeliness of drinking water/air quality information

***I.D - State of the environment reports***

**IS** [ INFORMATION/SOE ]

- IS 1** Mandate to disseminate State of the Environment (SOE) reports to the public

- IS 3 Mandate to produce State of the Environment (SOE) reports
- IS 4 Number of core data sets, indicators, and trend data sets provided in State of the Environment (SOE) report
- IS 5 Number of State of the Environment (SOE) reports published in the last 10 years
- IS 7 Volumes of State of the Environment (SOE) reports available on the Internet
- IS 8 Efforts to reach mass media with launch of State of the Environment (SOE)
- IS 9 Free public access to State of the Environment (SOE) reports
- IS 11 Efforts to produce a family of products for various audiences about State of the Environment (SOE) reports
- IS 12 Timeliness of State of the Environment (SOE) reports available on request
- IS 13 Quality of information accessible to public in State of the Environment
- IS 14 Timeliness of data in latest State of the Environment (SOE) report

### *I.E - Facility-level information*

- IF [ INFORMATION/FACILITY ]
- IF1a Mandate to make compliance reports accessible to the public
- IF1b Mandate to make Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs) accessible to the public
- IF2a Claims of confidentiality regarding compliance with regulations on discharges of pollutants to air and water
- IF2a Claims of confidentiality regarding Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs)

- IF3a** Legal or regulatory requirement to report information about compliance
- IF3b** Legal or regulatory requirements to produce Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs) or equivalent
- IF4a** Types of compliance data reported
- IF4b** Production of Pollution Release and Transfer Registers (PRTRs) or
- IF5a** Regularity of compliance reports
- IF5b** Regularity of Pollutant Release and Transfer Register (PRTR) reports
- IF6a** Existence of a database of compliance reports
- IF7a** Compliance reports available on Internet
- IF7b** Pollutant Release and Transfer Register (PRTR) reports available on the
- IF8a** Efforts to reach mass media with information about compliance
- IF8b** Efforts to reach mass media with information about Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs)
- IF9a** Free public access to compliance reports
- IF9b** Free public access to Pollutant Release and Transfer Register (PRTR)
- IF10a** Recipients of compliance report information
- IF10b** Recipients of Pollutant Release and Transfer Register (PRTR) reports
- IF11a** Efforts to produce a family of products for various audiences about compliance reports
- IF11b** Efforts to produce a family of products for various audiences about Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs)
- IF12a** Timeliness of compliance reports available on request
- IF12b** Timeliness of Pollutant Release and Transfer Register (PRTR) information available on request



- IF13a Quality of information accessible to public in compliance reports
- IF13b Quality of information accessible to public in Pollutant Release and Transfer Register (PRTR) reports
- IF14a Timeliness of compliance report data
- IF14b Timeliness of Pollutant Release and Transfer Register (PRTR) data

### **Indicadores referentes à componente de Participação (categoria II)**

#### *II.B - Participation in national or sub-national decision-making on policies, strategies, plans, programs or legislation*

PP [ PARTICIPATION/POLICY ]

- PP1 Lead time for notification of draft policy, strategy, plan, program, or legislation
- PP2 Quality of information supporting participation in policy, strategy, plan, program, or legislation
- PP3 Existence and availability of policies, strategies, plans, programs, and laws at public registries/records
- PP4 Timeliness of notification of intent to develop policy, strategy, plan, program, or legislation
- PP5 Timeliness of communication of final policy, strategy, plan, program, or legislation
- PP6 Communication tools used to disseminate policy, strategy, plan, program, or legislation
- PP7 Communication of draft policy, strategy, plan, program, or legislation to marginalized socioeconomic or cultural groups
- PP8 Degree of external consultation in defining the parameters or scope of policy, strategy, plan, program, or legislation

- PP9    Comprehensiveness of consultation at drafting stage of policy, strategy, plan, program or legislation
- PP10   Consultations held with marginalized socioeconomic and cultural groups on policy, strategy, plan, program, or legislation
- PP11   Duration of public comment period for policy, strategy, plan, program, or legislation
- PP12   Public participation in implementation and review of policy, strategy, plan, program, or legislation
- PP13   Timeliness of information given to the public about outcomes of consultations in development of policy, strategy, plan, program, or legislation
- PP14   Incorporation of public input in design or implementation of policy, strategy, plan, program, or legislation

### *II.C - Participation in project-level decision-making*

PP    [ PARTICIPATION/PROJECT ]

- PP1    Lead time for notification of draft project documents
- PP2    Quality of information supporting participation in project-level
- PP3    Existence and availability of local permits and other project documents (e.g. concessionary agreements, contracts) at public registries/records
- PP4    Timeliness of notification of intent to approve project-level
- PP5    Timeliness of communication of final project decision
- PP6    Communication tools used to disseminate information about project-level intentions, drafts or decisions
- PP7    Communication of information about draft project-level decisions to marginalized socioeconomic or cultural groups

- PP8 Degree of external consultation in defining the parameters or scope of the project
- PP10 Consultations on project-level decisions held with populations potentially affected by proposed project
- PP11 Duration of public comment period for project-level decision
- PP12 Public participation in renewal, extension, modification, or termination of project-level decisions
- PP13 Timeliness of information given to the public about outcomes of consultations used in project-level decision-making
- PP14 Incorporation of public input in project-level decision
- PP15 Degree of participation by affected parties or public interest groups in implementation of decisions on project-level activity

#### **Indicadores referentes à componente de desenvolvimento de capacidades (categoria IV)**

*IV.B - Efforts of the government to build its own capacity to provide information, utilize public participation and ensure justice*

CG [ CAPACITY/GOVERNMENT ]

- CG1 Government investment in compliance with laws and regulations on access to information and participation
- CG2 Training for government staff
- CG3 Training for judicial officials

*IV.C - Efforts of the government to build the capacity of the public to provide information, utilize public participation and ensure justice*

CP [ CAPACITY/PUBLIC ]

- CP1 Information about mandate and point of contact
- CP2 Guidelines for public on how to access information
- CP3 Guidelines for public on how to participate in decision-making
- CP4 Guidelines for public on how to bring complaints in administrative and judicial proceedings
- CP5 Languages and translations of administrative information
- CP6 Government funds and earmarked subsidies to support non-government organization (NGO) activities
- CP7 Teacher training and materials for environmental education
- CP8 Curriculum for environmental education
- CP9 Support for independent professional legal help

## ANEXO II

### LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Identificação	Área	Abreviatura
Acto Único Europeu, 1996	Primeira alteração aos tratados constitutivos das Comunidades Europeias	
Código de Processo Penal (L 78/87, de 17.02 e sucessivas alterações)	Processo Penal	CPP
Código do Procedimento Administrativo (DL 442/91, de 15.11)	Procedimento Administrativo	CPA
Constituição da República Portuguesa (1976), revista pelas Leis Constitucionais 1/82, 1/89, 1/92, 1/97, 1/2001 e 1/2004	Lei Fundamental que obriga todas as outras	CRP
Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, 1998	Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente	Convenção de Aarhus
Despacho 8617/2002	Preço de cópia de documento administrativo	
Directiva 2003/35/CE do PE/CS, de 20.05	Instrumentos de gestão territorial	
Directiva 2003/4/CE do PE/CS, de 28.01	Acesso dos cidadãos à Informação, Participação e Justiça em matéria de Ambiente	
Directiva 85/337/CEE do CS, de 27.6	Avaliação de Impacte Ambiental	AIA
Directiva 91/692/CEE do CS, de 23.12	Água para consumo humano	
DL 104/2003, de 23.5	Orgânica da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte	LO da CCDR-N
DL 113/2004, de 4.06	Orgânica do Instituto do Ambiente	LO do IA
DL 134/94, DE 20.05	Preço de cópia de documento administrativo	
DL 144/92, de 21.7	Orgânica do Instituto Nacional da Administração	
DL 19/93, de 23.01	Áreas protegidas	
DL 236/98, de 1.08	Água para consumo humano	

Identificação	Área	Abreviatura
DL 239/97, de 9.09	Resíduos	
DL 276/99, de 23.7	Qualidade do ar	
DL 343/99, de 26.08	Competências dos oficiais de justiça	
DL 380/99, de 22.09, alterado pelo DL 310/2003, de 22.9	Instrumentos de gestão territorial	
DL 460/77, de 7.11	Associações de Utilidade Pública	
DL 555/99, de 16.12	Regulamento Geral das Edificações Urbanas	
DL 69/2000, de 3.03	Avaliação de Impacte Ambiental	AIA
DL 69/2003, de 10.04	Licenciamento industrial	
DL 74/99, de 16.3, alterado pela L 160/99, de 14.9	Mecenato	
L 11/87, de 7.04	Lei de Bases do Ambiente - quadro legal ambiental intermédio, entre a CRP e a legislação ambiental que o regulamenta	LBA
L 16/93, de 23.01	Acesso a documentos administrativos classificados sob arquivo histórico	
L 35/98, de 18.7	Organizações Não Governamentais	LONGA
L 48/98, de 11.08, alterada pelo DL 310/2003, de 22.9	Lei de Bases do Ordenamento do Território Instrumentos de gestão territorial	LBOT
L 6/94, de 7.04	Acesso a documentos administrativos classificados sob segredo de Estado	
L 65/93 de 26.08; L 94/99, de 16.07	Acesso aos documentos administrativos	LADA
L 83/95, de 31.8	Participação procedimental e acção popular	LPPAP
Reg 1049/2001/CE do CS/CM	Acesso a documentos detidos pelo PE/CS/CM	
Reg. 1641/2003, do PE/CS, de 22.07	Acesso aos documentos detidos pela Agência Europeia	
Tratado da Comunidade Europeia e sucessivas alterações (última - Tratado de Amesterdão, 1997, em vigor desde 1999)	Lei Fundamental da União Europeia que vincula todas as outras (dos Estados-Membros ou da União Europeia)	

**ANEXO III**  
**QUADRO-RESUMO DOS VALORES REGISTRADOS**  
**NAS VÁRIAS CATEGORIAS**

		TOTAL POR SUBCATEGORIA	TOTAL POR CATEGORIA	TOTAL POR CATEGORIA*	TOTAL FINAL	TOTAL FINAL*
ACESSO À INFORMAÇÃO	IA	100,0				
	IB	48,89				
	IC	70,42	69,15	73,80		
	ID	78,73				
	IE	70,99				
PARTICIPAÇÃO	IIA	92,00			57,84	69,35
	IIB	75,13	68,34	76,95		
	IIC	63,73				
CAPACITAÇÃO	IVA	100,0				
	IVB	35,71	36,03	57,26		
	IVC	36,08				

\* Valores não originados na base de dados dos estudos de caso; incluem resultados referentes à subcategoria A - legislação

## **ANEXO IV**

### **LEGISLAÇÃO SOBRE A CONVENÇÃO DE AARHUS**

#### **DECRETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA N.º 9/2003** de 25 de Fevereiro

O Presidente da República decreta, nos termos do artigo 135.º, alínea b), da Constituição, o seguinte:

É ratificada a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, em 25 de Junho de 1998, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, em 19 de Dezembro de 2002.

Assinado em 10 de Fevereiro de 2003.

Publique-se.

O Presidente da República,  
*Jorge Sampaio*

Referendado em 11 de Fevereiro de 2003.

O Primeiro-Ministro,  
*José Manuel Durão Barroso*

#### **RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 11/2003** **Aprova, para ratificação, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, em 25 de Junho de 1998.**

A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea i) do artigo 161.º e do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, aprovar, para ratificação, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus em 25 de Junho de 1998, cujo texto na versão autêntica em língua portuguesa segue em anexo. Aprovada em 19 de Dezembro de 2002.

O Presidente da Assembleia da República  
*João Bosco Mota Amaral.*



**CONVENÇÃO SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA DE AMBIENTE.**

As Partes à presente Convenção:

Recordando o princípio 1 da Declaração de Stockholm sobre Ambiente Humano;

Recordando também o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento;

Recordando ainda as Resoluções da Assembleia Geral n.ºs 37/7, de 28 de Outubro de 1982, sobre a Carta Mundial da Natureza, e 45/94, de 14 de Dezembro de 1990, sobre a necessidade de assegurar um ambiente saudável para o bem-estar dos indivíduos;

Recordando a Carta Europeia sobre Ambiente e Saúde adoptada na Primeira Conferência Europeia sobre Ambiente e Saúde da Organização Mundial de Saúde que se realizou em Frankfurt-am-Main, Alemanha, em 8 de Dezembro de 1989;

Afirmando a necessidade de proteger, preservar e melhorar o estado do ambiente e assegurar um desenvolvimento sustentável e ambientalmente são;

Reconhecendo que a protecção adequada do ambiente é essencial para o bem-estar humano e para a satisfação dos direitos básicos do homem, incluindo o direito à vida;

Reconhecendo também que todo o indivíduo tem direito a viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar e o dever, quer individual quer em associação, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações actuais e vindouras;

Considerando que para defender este direito e cumprir este dever, os cidadãos devem ter acesso à informação, ter direito a participar no processo de tomada de decisão e ter acesso à justiça em matéria de ambiente e reconhecendo que a este respeito os cidadãos possam necessitar de ajuda a fim de poder exercer os seus direitos;

Reconhecendo que, em matéria de ambiente, a melhoria do acesso à informação e a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão aumenta a qualidade e a implementação das decisões, contribui para o conhecimento público das questões ambientais, dá oportunidade aos cidadãos de expressar as suas preocupações e permite às autoridades públicas considerar tais preocupações;

Desejando igualmente por este meio a responsabilidade e a transparência no processo de tomada de decisão e o fortalecimento do apoio do público nas decisões sobre ambiente;

Reconhecendo o desejo de transparência em todas as áreas dos departamentos governamentais e convidando os órgãos legislativos a implementar os princípios desta Convenção nos seus procedimentos;

Reconhecendo também que o público necessita de estar ciente dos procedimentos para participação no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente, que tem a eles livre acesso e que deve saber como utilizá-los;

Reconhecendo ainda a importância do papel que desempenham os cidadãos individualmente, as organizações não governamentais e o sector privado na protecção do ambiente;

Desejando promover a educação ambiental para um melhor conhecimento do ambiente e do desenvolvimento sustentável e no sentido de encorajar uma maior sensibilização do público e a sua participação nas decisões que afectam o ambiente e o desenvolvimento sustentável;

Observando, neste contexto, a importância de utilização dos meios de comunicação e futuras formas de comunicação, electrónicas ou outras;

Reconhecendo a importância das deliberações integradas em matéria de ambiente nos processos governamentais de tomada de decisão e a consequente necessidade das autoridades públicas terem informação correcta, compreensiva e actualizada sobre ambiente;

Reconhecendo que as autoridades públicas detêm informação sobre o ambiente no interesse do público;

Preocupados com o facto de os mecanismos judiciais deverem estar acessíveis ao público, incluindo organizações, para que os seus interesses legítimos sejam protegidos e a lei seja cumprida;

Observando a importância que a produção de informação adequada disponibilizada aos consumidores lhes permite fazer escolhas informadas em matéria de ambiente;

Reconhecendo a preocupação do público acerca da emissão deliberada para o ambiente de organismos geneticamente modificados e a necessidade de uma maior transparência e de uma maior participação do público no processo de tomada de decisão nesta matéria;

Convencidos de que a implementação desta Convenção contribuirá para o fortalecimento da democracia no espaço da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE);

Conscientes do papel desempenhado nesta matéria pela CEE e lembrando, inter alia, as Directrizes de Acesso à Informação e à Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão em Matéria de Ambiente, aprovadas na Declaração Ministerial adoptada na Terceira Conferência Ministerial «Ambiente para a Europa», em Sófia, Bulgária, em 23 de Outubro de 1995;

Lembrando as disposições pertinentes da Convenção sobre a Avaliação de Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço, adoptada em Espoo, Finlândia, em 25 de Fevereiro de 1991, a Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais e a Convenção sobre a Protecção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, ambas adoptadas

em Helsínquia, em 17 de Março de 1992, e outras convenções regionais;

Conscientes de que a adopção desta Convenção terá contribuído para um maior fortalecimento do processo «Ambiente para a Europa» e para os resultados da Quarta Conferência Ministerial em Aarhus, Dinamarca, em Junho de 1998; acordaram no que segue:

### Artigo 1.º ] **Objectivos**

De forma a contribuir para a protecção do direito que qualquer indivíduo, das gerações actuais ou futuras, tem de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá os direitos de acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, de acordo com as disposições desta Convenção.

### Artigo 2.º ] **Definições**

Para efeitos da presente Convenção:

- 1) O termo «Parte» designa, salvo indicação em contrário, a parte contratante desta Convenção;
- 2) Entende-se por «autoridades públicas»:
  - a) Qualquer governo a nível nacional, regional ou qualquer outro;
  - b) Pessoas físicas ou jurídicas desempenhando funções ou responsabilidades na Administração Pública de acordo com a legislação nacional, incluindo tarefas específicas, actividades ou serviços relacionados com o ambiente;
  - c) Qualquer outra pessoa física ou jurídica com responsabilidade ou funções na Administração Pública, ou desempenhando serviços na Administração Pública, em matéria de ambiente, sob o controlo de um órgão ou pessoa definidos nos acima mencionados subparágrafos a) ou b);
  - d) As instituições de qualquer organização regional de integração económica como definido no artigo 17.º que é uma Parte desta Convenção.Esta definição não inclui os órgãos ou instituições que desempenham funções judiciais ou legislativas;
- 3) Entende-se por «informação em matéria de ambiente» qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral, electrónica ou de qualquer outra forma sobre:
  - a) O estado dos elementos do ambiente, tais como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e as suas componentes, incluindo, genericamente, organismos modificados e a interacção entre estes elementos;

- b) Factores, tais como substâncias, energia, ruído e radiação, e actividades ou medidas, incluindo medidas administrativas, acordos, políticas, legislação, planos e programas em matéria de ambiente que afectem ou possam afectar os elementos do ambiente, no âmbito do acima mencionado subparágrafo a), e custo-benefício e outros pressupostos e análises económicas utilizados no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente;
- c) O estado da saúde e da segurança do homem, as condições de vida humana, os sítios culturais e estruturas construídas, tanto quanto sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos factores, actividades ou medidas acima mencionados no subparágrafo b);
- 4) «Público» define uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas e, como definido na legislação ou prática nacionais, as suas associações, organizações ou grupos;
- 5) «Público interessado» 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.

### Artigo 3.º ] Disposições gerais

- 1) Cada Parte tomará as necessárias medidas legislativas, reguladoras e outras para conseguir a compatibilidade entre as disposições, implementando a informação, a participação do público e o acesso à justiça como previsto nesta Convenção, bem como medidas apropriadas para estabelecer e manter um enquadramento claro, transparente e consistente para implementação das disposições desta Convenção.
- 2) Cada Parte empenhar-se-á em assegurar que os funcionários e as autoridades ajudem e orientem o público na procura do acesso à informação, no facilitar da participação no processo de tomada de decisão e na procura de acesso à justiça em matéria de ambiente.
- 3) Cada Parte promoverá a educação e a sensibilização do público em matéria de ambiente, em especial no que respeita ao acesso à informação, à participação no processo de tomada de decisão e ao acesso à justiça em matéria de ambiente.
- 4) Cada Parte proporcionará o reconhecimento apropriado e o apoio às associações, organizações ou grupos que promovam a protecção do ambiente e assegurará que o seu sistema legal nacional seja compatível com estas obrigações.
- 5) As disposições desta Convenção não afectarão o direito de uma Parte de manter ou introduzir medidas que estabeleçam um acesso mais amplo à

informação, uma participação do público no processo de tomada de decisão mais abrangente e um mais amplo acesso à justiça em matéria de ambiente, para além das definidas nesta Convenção.

- 6) Esta Convenção não exigirá qualquer derrogação dos direitos existentes de acesso à informação, participação do público na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente.
- 7) Cada Parte promoverá a aplicação dos princípios desta Convenção nos processos internacionais de tomada de decisão em matéria de ambiente e no quadro das organizações internacionais em matérias relativas ao ambiente.
- 8) Cada Parte assegurará que as pessoas que exerçam os seus direitos em conformidade com as disposições desta Convenção não serão de forma alguma penalizadas, perseguidas ou importunadas pelo seu envolvimento. Estas disposições não afectam os poderes dos tribunais nacionais para estabelecer custas razoáveis nos procedimentos judiciais.
- 9) No âmbito das disposições relevantes desta Convenção, o público terá acesso à informação, poderá participar no processo de tomada de decisão e terá acesso à justiça em matéria de ambiente sem discriminação quanto a cidadania, nacionalidade ou domicílio e, em caso de pessoa legal, sem discriminação relativamente à localização da sua sede registada ou ao centro efectivo das suas actividades.

#### Artigo 4.º ] **Acesso à informação em matéria de ambiente**

- 1) Cada Parte, de acordo com o disposto no parágrafo seguinte deste artigo, assegurará que as autoridades públicas em resposta a solicitação de informação em matéria de ambiente disponibilizarão esta informação ao público, de acordo com a legislação nacional, incluindo, quando solicitado e nos termos do subparágrafo b) deste artigo, cópias da documentação actualizada contendo e abrangendo tal informação:
  - a) Sem que tenha de provar ter um interesse na questão;
  - b) Na forma requerida, excepto:
    - i) Se for razoável para a autoridade pública disponibilizar a informação de forma diferente, justificando nesse caso esta forma de disponibilização; ou
    - ii) Se a informação já tenha sido divulgada de outra forma.
- 2) A informação em matéria de ambiente no acima referido parágrafo 2 será facultada logo que possível e o mais tardar um mês após o pedido ter sido apresentado, excepto se o volume e a complexidade da informação justificarem um alargamento deste prazo até dois meses após a solicitação. O interessado deverá ser informado de qualquer prolongamento do prazo e das razões que o fundamentam.

- 3) O pedido de informação em matéria de ambiente pode ser recusado se:
  - a) A autoridade pública a quem foi solicitado não detiver esta informação;
  - b) Se o pedido carecer de razoabilidade ou tiver sido formulado de modo demasiado vago; ou
  - c) Se o pedido envolver matéria inacabada ou comunicações internas de autoridades públicas em que tal isenção está contemplada na legislação nacional ou na prática habitual, tendo em atenção o interesse que a divulgação dessa informação possa ter para o público.
- 4) Um pedido de informação em matéria de ambiente pode ser recusado se a sua divulgação prejudicar:
  - a) A confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, quando esta confidencialidade se encontre prevista na legislação nacional;
  - b) As relações internacionais, defesa nacional e segurança pública;
  - c) O curso da justiça, a capacidade de um pessoa ter direito a um julgamento justo ou a capacidade de a autoridade pública conduzir uma investigação de natureza criminal ou disciplinar;
  - d) A confidencialidade das informações industriais ou comerciais quando protegidas por lei de forma a proteger um interesse económico legítimo. Neste contexto serão divulgadas as informações sobre emissões que sejam relevantes para a protecção do ambiente;
  - e) Os direitos da propriedade intelectual;
  - f) A confidencialidade de dados e ou registos pessoais que se refiram a pessoa física quando esta pessoa não tiver autorizado a sua divulgação pública, quando esta confidencialidade estiver prevista na legislação nacional;
  - g) Os interesses de terceiros que forneceram a informação solicitada sem que estes se possam encontrar ou se encontrem juridicamente obrigados a fazê-lo, e quando estes não permitam a divulgação desta matéria; ou
  - h) O ambiente a que se refere a informação, como áreas de reprodução de espécies raras.

Os fundamentos para recusa acima mencionados serão interpretados de forma restritiva, tendo em consideração o interesse do público servido pela sua divulgação e tendo em consideração se a informação solicitada se relaciona com emissões para o ambiente.
- 5) Quando uma autoridade pública não possuir a informação solicitada em matéria de ambiente, esta deverá, o mais rapidamente possível, informar o interessado da autoridade pública à qual este possa solicitar a informação desejada ou transferir o pedido para essa autoridade pública e disso informar o interessado.
- 6) Cada Parte assegurará que se a informação isenta de divulgação, de acordo com o acima mencionado nos parágrafos 3, alínea c), e 4, puder ser separada sem prejuízo da confidencialidade da informação isenta, as autoridades públicas disponibilizarão ao interessado a informação solicitada em matéria de ambiente.

- 7) A recusa a um pedido de informação deverá ser feita por escrito se o pedido tiver sido feito por escrito ou quando solicitado pelo interessado. O indeferimento deverá indicar as razões da recusa e prestar as informações sobre o acesso ao processo de revisão de acordo com o previsto no artigo 9.º O indeferimento deverá ser feito o mais rapidamente possível e no prazo máximo de um mês, excepto quando a complexidade da informação justifique o alargamento deste prazo até dois mês após o pedido. O interessado deverá ser informado deste alargamento de prazo e das razões que o justificam.
- 8) Cada Parte pode autorizar as suas autoridades públicas a cobrar o fornecimento de informação, mas o pagamento não pode ser superior a um custo razoável. As autoridades públicas que cobrem pelo fornecimento de informações devem disponibilizar ao interessado uma tabela das taxas que possam vir a ser aplicadas, indicando as circunstâncias em que estas possam ser cobradas ou isentadas, e quando o fornecimento de informação está condicionado ao pagamento adiantado desta taxa.

#### Artigo 5.º ] **Recolha e difusão de informação em matéria de ambiente**

- 1) Cada Parte assegurará que:
  - a) As autoridades públicas possuam e actualizem informação em matéria de ambiente que seja relevante para as suas funções;
  - b) Sejam definidos sistemas obrigatórios para que exista um fluxo adequado de informação destinado às autoridades públicas relativamente às actividades existentes e em curso que possam afectar significativamente o ambiente;
  - c) No caso de uma ameaça eminente para a saúde humana ou para o ambiente, causada por actividades humanas ou causas naturais, toda a informação que possa permitir ao público tomar medidas para prevenir ou mitigar os danos desta ameaça, e é assegurada por uma autoridade pública, é difundida sem demora e imediatamente aos membros do público que possa ser afectado.
- 2) Cada Parte assegurará, de acordo com a legislação nacional, que a forma como as autoridades públicas põem à disposição do público a informação em matéria de ambiente é transparente e que a informação em matéria de ambiente é efectivamente acessível, inter alia, ao:
  - a) Fornecer ao público informação suficiente relativa ao tipo e âmbito da informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas competentes, os termos e as condições em que esta informação é tornada disponível e acessível e o processo pelo qual esta pode ser obtida;
  - b) Estabelecer e manter disposições práticas, tais como:

- i) Listas, registos ou dados acessíveis ao público;
  - ii) Requerer aos funcionários que apoiem o público na procura ao acesso à informação, de acordo com as disposições desta Convenção; e
  - iii) Designando os pontos de contacto;
  - c) Assegurando o acesso gratuito à informação em matéria de ambiente contida nas listas, registos ou dados, tal como mencionado no subparágrafo b), i).
- 3) Cada Parte assegurará que, progressivamente, a informação em matéria de ambiente esteja disponível em bases de dados que sejam de fácil acesso ao público através das redes de telecomunicações. A informação disponível desta forma deve incluir:
- a) Relatórios sobre o estado do ambiente, como acima referido no parágrafo 4;
  - b) Textos de legislação de ou relacionados com o ambiente;
  - c) Quando conveniente, políticas, planos e programas sobre ou relativos a ambiente e acordos em matéria de ambiente; e
  - d) Outra informação, na medida em que a possibilidade de a obter desta forma facilite a aplicação da legislação nacional que visa a implementação desta Convenção, desde que esta informação já esteja disponível em suporte electrónico.
- 4) Cada Parte publicará e divulgará, em intervalos regulares que não ultrapassem os quatro anos, um relatório nacional sobre o estado do ambiente, que inclua informação sobre a qualidade do ambiente e informação relativa às pressões exercidas sobre o ambiente.
- 5) Cada Parte adoptará disposições no âmbito da sua legislação com a finalidade de divulgar, inter alia:
- a) Legislação e documentos sobre política, tais como documentos sobre estratégias, políticas, programas e planos de acção relativos ao ambiente, e relatórios de progresso acerca da sua implementação, preparados aos vários níveis do governo;
  - b) Tratados internacionais, convenções e acordos sobre questões em matéria de ambiente; e
  - c) Quando conveniente, outros documentos internacionais relevantes sobre ambiente.
- 6) Cada Parte encorajará os operadores cujas actividades têm impactes ambientais significativos a informar regularmente o público sobre os impactes ambientais das suas actividades e produtos, sempre que conveniente, no âmbito dos programas de eco-rotulagem e eco-auditoria ou quaisquer outros meios.
- 7) Cada Parte deverá:
- a) Publicar os factos e respectivas análises que considere relevantes e importantes para enquadrar medidas políticas prioritárias em matéria de ambiente;
  - b) Publicar ou tornar acessível ao público o material explicativo disponível relativamente a assuntos do âmbito desta Convenção; e



- c) Fornecer de forma apropriada informação sobre o desempenho das funções públicas ou disposições dos serviços públicos em matéria de ambiente, emanada pelo governo a todos os níveis.
- 8) Cada Parte deverá desenvolver mecanismos com vista a assegurar que seja posta à disposição do público informação suficiente de forma a permitir aos consumidores fazer escolhas ambientalmente fundamentadas.
- 9) Cada Parte diligenciará no sentido de estabelecer progressivamente, tendo em consideração, sempre que necessário, os processos internacionais, um sistema coerente a nível nacional de inventário ou registos de fontes poluidoras, numa base de dados estruturada, computadorizada e de fácil acesso ao público, compilada através de relatórios normalizados. Este sistema pode conter e abranger os dados relativos a deposições, emissões e transferências de determinado tipo de substâncias e produtos, incluindo água, energia e utilização de recursos, de actividades específicas para o ambiente e para estações de tratamento e aterros sanitários ou para fora destes.
- 10) O disposto neste artigo não pode de forma alguma prejudicar o direito das Partes de recusar a divulgação de informação em matéria de ambiente, como disposto no artigo 4.º, parágrafos 3 e 4.

**Artigo 6.º] Participação do público em decisões  
sobre actividades específicas**

- 1) Cada Parte:
- a) Aplicará o disposto neste artigo no que respeita às decisões de autorizar ou não as actividades propostas listadas no anexo I;
- b) Aplicará também o disposto neste artigo, de acordo com a legislação nacional às actividades propostas que não se encontrem listadas no anexo I e que possam ter impactes significativos no ambiente. Com este objectivo as Partes determinarão se tal actividade proposta está sujeita a estas disposições; e
- c) Pode decidir, caso a caso, de acordo com a legislação nacional, não aplicar o disposto neste artigo a actividades com interesse na defesa nacional, se esta Parte considerar que esta aplicação tem um impacte negativo para estes fins.
- 2) O público interessado será informado de forma efectiva, atempada e adequada, quer através de notícia pública ou individualmente, conforme for mais conveniente, no início do processo de tomada de decisão, inter alia, sobre:
- a) A actividade proposta e o pedido sobre o qual será tomada a decisão;
- b) A natureza das decisões possíveis ou o projecto de decisão;
- c) A autoridade pública responsável pela tomada de decisão;
- d) O procedimento previsto, incluindo, como e quando esta informação pode ser fornecida:

- i) O início do procedimento;
  - ii) As oportunidades de participação do público;
  - iii) A data e o local de qualquer consulta pública prevista;
  - iv) Indicação da autoridade pública que pode fornecer informação relevante e onde se encontra a informação para consulta do público;
  - v) Indicação da autoridade pública competente ou qualquer outro organismo público ao qual possam ser submetidos as perguntas ou comentários e o prazo de envio das perguntas ou comentários; e
  - vi) Indicação sobre que informação relevante em matéria de ambiente para a actividade proposta se encontra disponível; e
- e) O facto de a actividade estar sujeita a um processo de impacte ambiental a nível nacional ou transfronteiriço.
- 3) Os processos de participação do público devem incluir prazos razoáveis para as diferentes fases, de forma a permitir tempo suficiente para informar o público, de acordo com o disposto no parágrafo 2, e para que o público se possa preparar e participar efectivamente ao longo do processo de tomada de decisão em matéria de ambiente.
  - 4) Cada Parte tomará decisões para que a participação do público se inicie quando todas as opções estiverem em aberto e possa haver uma participação efectiva do público.
  - 5) Cada Parte, quando apropriado, encorajará os futuros requerentes a identificar o público envolvido, a participar nas discussões e a fornecer informação relativa aos objectivos do seu pedido antes de ser concedida uma licença.
  - 6) Cada Parte solicitará às autoridades públicas competentes que autorizem o acesso do público interessado à consulta, quando solicitada nos termos da legislação nacional, de forma gratuita e logo que esteja disponível, de toda a informação relevante no processo de tomada de decisão mencionado neste artigo, que esteja disponível aquando do processo de participação do público, sem prejuízo do direito das Partes de recusar divulgar determinada informação, de acordo com o disposto no artigo 4.º, parágrafos 3 e 4. A informação relevante deve incluir, no mínimo, e sem prejuízo do disposto no artigo 4.º:
    - a) Descrição da localização e das características físicas e técnicas da actividade proposta, incluindo uma estimativa das emissões e resíduos previstos;
    - b) Descrição dos efeitos significativos sobre o ambiente da actividade proposta;
    - c) Descrição das medidas previstas para evitar e ou reduzir os efeitos, incluindo emissões;
    - d) Um resumo não técnico do acima mencionado;
    - e) Um esboço das principais alternativas estudadas pelo requerente; e
    - f) De acordo com a legislação nacional, os principais pareceres e relatórios

- enviados à autoridade pública quando o público interessado for informado, de acordo com o acima disposto no parágrafo 2.
- 7) Os procedimentos de participação do público devem permitir ao público, durante o inquérito ou audiência pública com o requerente, apresentar, por escrito ou como for conveniente, quaisquer comentários, informação, análises ou opiniões que este considere relevante para a actividade proposta.
  - 8) Cada Parte assegurará que, aquando da tomada de decisão, será tomado em devida conta o resultado da participação do público.
  - 9) Cada Parte assegurará que, aquando da tomada da decisão pela autoridade pública, o público seja prontamente informado de acordo com o procedimento adequado. Cada Parte tornará acessível ao público o texto das decisões bem como das razões e considerações em que a decisão se baseou.
  - 10) Cada Parte assegurará que quando uma autoridade pública reconsiderar ou actualizar as condições de funcionamento de uma actividade mencionada no parágrafo 1 sejam aplicadas, *mutatis mutantis*, e se forem apropriadas, as disposições dos parágrafos 2 a 9 deste artigo.
  - 11) Cada Parte, de acordo com a legislação nacional, aplicará, dentro do apropriado e do exequível, as disposições deste artigo às decisões de quando autorizar a emissão deliberada para o ambiente de organismos geneticamente modificados.

**Artigo 7.º ] Participação do público relativamente a planos, programas e políticas em matéria de ambiente**

Cada Parte tomará as medidas práticas adequadas ou outras para que o público participe, de forma transparente e justa, na preparação de planos e programas em matéria de ambiente, divulgando ao público a informação necessária. Neste âmbito aplica-se o disposto no artigo 6.º, parágrafos 3, 4 e 8. O público que pode participar será identificado pela autoridade pública competente, tendo em consideração os objectivos desta Convenção. Cada Parte diligenciará para que, na medida do possível, seja dada oportunidade à participação do público na preparação de políticas em matéria de ambiente.

**Artigo 8.º ] Participaçãodo público na preparação de regulamentos e ou instrumentos normativos legalmente vinculativos aplicáveis na generalidade**

Cada Parte empenhar-se-á em promover atempadamente a participação efectiva do público, e enquanto as opções ainda estiverem em aberto, durante a preparação pelas autoridades públicas de regulamentos e outros instrumentos normativos legalmente vinculativos aplicáveis na generalidade que possam ter efeitos significativos no ambiente. Com esta finalidade, devem ser tomadas as seguintes medidas:

- a) Serem fixados prazos suficientes para uma participação efectiva;
- b) Devem ser divulgadas propostas de legislação ou colocá-las à disposição do público por outros meios; e
- c) Deve ser dada oportunidade ao público de comentar, directamente ou através de órgãos consultivos representativos.

O resultado da participação do público será tido em consideração, dentro do possível.

**Artigo 9.º ] Acesso à justiça**

1) Cada Parte assegurará, de acordo com a legislação nacional aplicável, que qualquer pessoa que considere que, de acordo com o disposto no artigo 4.º, o seu pedido de informação foi ignorado, indevidamente recusado, em parte ou na totalidade, respondido de forma inadequada, ou de qualquer forma não tratado de acordo com o disposto naquele artigo, tenha acesso à revisão de processo através de um tribunal ou outro órgão independente imparcial estabelecido por lei.

Quando uma Parte promover esta revisão através de um tribunal, assegurará que esta pessoa tenha também acesso a um processo expedito estabelecido na lei, que este seja gratuito ou pouco dispendioso para reexame pela autoridade pública ou revisão por um órgão imparcial e independente de outro que não seja o tribunal.

As decisões finais ao abrigo deste parágrafo serão vinculativas para a autoridade pública que detém a informação.

Quando o acesso à informação for recusado, de acordo com o disposto neste parágrafo, as razões deverão ser apresentadas por escrito.

2) Cada Parte, de acordo com o disposto na legislação nacional aplicável, assegurará que os membros do público interessado:

- a) Que tenham um interesse legítimo; ou, alternativamente,
- b) Que mantenham a violação de um direito, quando a lei de procedimento administrativo de uma Parte o requeira como pré-condição;

tenham acesso à revisão do processo através de um tribunal e ou de qualquer órgão imparcial e independente estabelecido por lei para questionar a legalidade processual e substantiva de qualquer decisão, acto ou omissão sujeito às disposições do artigo 6.º e, quando previsto na legislação nacional aplicável e, sem prejuízo do a seguir disposto no parágrafo 3, de outras disposições pertinentes desta Convenção.

O que constitui um interesse legítimo e uma violação de um direito será definido de acordo com o previsto na legislação nacional aplicável e de modo compatível com o objectivo de dar ao público interessado um amplo acesso à justiça de acordo com o âmbito desta Convenção. Com este fim, o interesse de qualquer organização não governamental que satisfaça as condições previstas no artigo 2.º, parágrafo 5, será considerado suficiente para o acima disposto no subparágrafo a). Também será considerado que estas organizações têm direitos capazes de serem violados para os fins do acima disposto no subparágrafo b).

O disposto neste parágrafo 2 não excluirá a possibilidade de um processo de revisão preliminar feito por uma autoridade administrativa e não afectará o requisito de exaustão dos processos de revisão administrativos antes do recurso a processos de revisão judiciais, sempre que este requisito exista na legislação nacional aplicável.

- 3) Para além de que, e sem prejuízo dos processos de revisão acima mencionados nos parágrafos 1 e 2, cada Parte assegurará que quando definirem os critérios, quaisquer que sejam, previstos na sua legislação nacional, os membros do público terão acesso aos processos administrativos ou judiciais para questionar actos ou omissões de privados ou de autoridades públicas que infrinjam o disposto na legislação nacional aplicável em matéria de ambiente.
- 4) Para além de que, e sem prejuízo do acima disposto no parágrafo 1, os procedimentos acima referidos nos parágrafos 1, 2 e 3, providenciarão soluções adequadas e efectivas, incluindo a reparação imperativa apropriada, e que sejam justas, equitativas, atempadas e não proibitivamente dispendiosas. As decisões tomadas ao abrigo deste artigo serão dadas ou registadas por escrito. As decisões dos tribunais e, sempre que possível, de outros órgãos estarão acessíveis ao público.
- 5) Cada Parte assegurará, de forma a promover a efectividade das disposições deste artigo, que seja divulgada ao público a informação referente ao acesso aos processos de revisão administrativa e judicial, e terá em consideração o estabelecimento de mecanismos de assistência apropriados para remover ou reduzir entraves financeiros e outros de acesso à justiça.

Artigo 10.º ] **Reunião das Partes**

- 1) A primeira reunião das Partes deverá ser convocada o mais tardar um ano após a data de entrada em vigor desta Convenção. Seguidamente, as reuniões ordinárias das Partes serão realizadas pelo menos uma vez todos os dois anos, excepto quando decidido em contrário pelas Partes, ou a pedido escrito por qualquer das Partes, desde que, no prazo de seis meses após a comunicação a todas as Partes pelo Secretário Executivo da Comissão Económica para a Europa, o referido pedido seja apoiado por, pelo menos, um terço das Partes.
- 2) Aquando das reuniões, as Partes deverão rever continuamente a implementação desta Convenção e, tendo esse objectivo presente, deverão:
  - a) Rever as políticas e suas abordagens legais e metodológicas sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, tendo como objectivo o seu aperfeiçoamento;
  - b) Trocar informações sobre a experiência adquirida na conclusão e implementação dos acordos bilaterais e multilaterais ou acerca de outras medidas relevantes aos objectivos da Convenção e às quais uma ou várias Partes são partes;
  - c) Solicitar, se necessário, os serviços dos órgãos competentes da CEE bem como de outros órgãos internacionais ou de comités específicos em todas as questões pertinentes para realização dos objectivos desta Convenção;
  - d) Estabelecer outros órgãos subsidiários quando considerem necessário;
  - e) Preparar, quando apropriado, protocolos a esta Convenção;
  - f) Considerar e adoptar propostas de emendas a esta Convenção, de acordo com o previsto no artigo 14.º;
  - g) Considerar e empreender qualquer acção adicional que possa ser necessária para o cumprimento dos objectivos desta Convenção;
  - h) Na sua primeira reunião, considerar e, por consenso, adoptar regras de procedimento para as suas reuniões e para as reuniões dos órgãos subsidiários;
  - i) Na sua primeira reunião, rever a sua experiência na implementação das medidas previstas no artigo 5.º, parágrafo 9, e considerar as acções necessárias a um maior desenvolvimento do sistema referido no mencionado parágrafo, tendo em consideração os processos e desenvolvimentos internacionais, incluindo a elaboração de um instrumento apropriado relativo à emissão de poluição e transferência de registos ou inventários que possam ser anexados a esta Convenção.
- 3) A reunião das Partes pode, numa base consensual, considerar, quando necessário, o estabelecimento de disposições financeiras.

- 4) As Nações Unidas, as suas agências especializadas e a Agência Internacional para a Energia Atómica, bem como qualquer Estado ou organização regional de integração económica definido no artigo 17.º como podendo assinar esta Convenção, mas que não seja Parte desta Convenção, e qualquer organização intergovernamental qualificada na área desta Convenção, pode ser aceite a participar como observador nas reuniões das Partes.
- 5) Qualquer organização não governamental qualificada na área desta Convenção que tenha informado o Secretariado Executivo da Comissão Económica para a Europa do seu desejo de ser representado na reunião das Partes pode ser aceite a participar como observador a não ser que pelo menos um terço das Partes presentes na reunião o desaprove.
- 6) Para cumprimento dos anteriores parágrafos 4 e 5, as regras de procedimento referidas no parágrafo 2, h), supramencionado, providenciarão as disposições práticas para o processo de admissão e outras matérias relevantes.

Artigo 11.º ] **Direito de voto**

- 1) Salvo o disposto no parágrafo 2, qualquer Parte desta Convenção terá direito a um voto.
- 2) As organizações de integração económica regional, de acordo com a sua competência, exercerão o seu direito de voto com um número de votos igual ao número dos seus Estados membros que sejam Partes desta Convenção. Estas organizações não exercerão o seu direito de voto, caso os seus Estados membros exerçam o deles e vice-versa.

Artigo 12.º ] **Secretariado**

O Secretário Executivo da Comissão Económica para a Europa exercerá as seguintes funções:

- a) Convocar e preparar as reuniões das Partes;
- b) Transmitir às Partes relatórios e outra informação recebida de acordo com o previsto nesta Convenção; e
- c) Ocupar-se de outras funções que as Partes possam atribuir-lhe.

Artigo 13.º ] **Anexos**

Os anexos a esta Convenção são parte integrante desta Convenção.

#### Artigo 14.º ] **Emendas à Convenção**

- 1) Toda e qualquer Parte pode propor emendas a esta Convenção.
- 2) O texto de qualquer proposta de emenda para esta Convenção deverá ser apresentado, por escrito, ao Secretário Executivo da Comissão Económica para a Europa, que o comunica a todas as Partes, pelo menos, 90 dias antes da reunião em que será proposta para adopção.
- 3) As Partes esforçar-se-ão por conseguir por consenso acordos sobre qualquer emenda proposta a esta Convenção. Se após todos os esforços para consenso não chegarem a acordo, a emenda será, em último recurso, aceite por uma maioria de três quartos de votos das Partes presentes e votantes na reunião.
- 4) As emendas a esta Convenção, adoptadas de acordo com o parágrafo 3 supramencionado, serão comunicadas pelo depositário a todas as Partes para ratificação, aprovação ou aceitação. As emendas a esta Convenção, excepto as dos anexos, entrarão em vigor para as Partes que as ratificaram, aprovaram ou aceitaram no 90.º dia após a recepção pelo depositário da notificação da sua ratificação, aprovação ou aceitação por, pelo menos, três quartos das Partes. As emendas entrarão em vigor para qualquer outra Parte no 90.º dia após a Parte depositar o seu instrumento de ratificação, aprovação ou aceitação das emendas.
- 5) Qualquer Parte que não possa aceitar uma emenda a um anexo a esta Convenção deverá então notificar o depositário por escrito, dentro de um período de 12 meses após a data da comunicação da sua adopção. O depositário notificará, sem demora, todas as Partes da notificação recebida. Uma Parte pode em qualquer altura substituir uma aceitação por uma declaração prévia e, após depósito de um instrumento de aceitação ao depositário, as emendas ao anexo entrarão em vigor para essa Parte.
- 6) Doze meses após a data da comunicação pelo depositário, como mencionado acima no parágrafo 4, a emenda a um anexo tornar-se-á efectiva para as Partes que não tenham submetido uma notificação ao depositário, de acordo com as disposições do parágrafo 5 deste artigo, desde que não mais que um terço das Partes tenha submetido tal notificação.
- 7) Para a finalidade deste artigo «Partes presentes e votantes» significa Partes presentes nas reuniões que emitiram um voto afirmativo ou negativo.

#### Artigo 15.º ] **Revisão de concordância**

A reunião das Partes definirá, numa base consensual, medidas opcionais de natureza não confrontativa, não judicial e consultiva para revisão de concordância das disposições desta Convenção. Estas medidas permitirão uma participa-



ção pública apropriada e podem incluir a opção de se admitirem comunicações de membros do público em matérias relacionadas com esta Convenção.

Artigo 16.º ] **Resolução de conflitos**

- 1) Em caso de conflito entre duas ou mais Partes no que respeita à interpretação ou à aplicação desta Convenção, estas deverão procurar uma solução através da negociação ou por qualquer outro meio aceitável para as Partes em disputa.
- 2) Quando assinarem, ratificarem, aceitarem, aprovarem ou aderirem a esta Convenção, ou, em qualquer outra altura depois disso, uma Parte pode declarar por escrito ao depositário que, para um conflito não resolvido de acordo com o descrito no parágrafo 1, aceita obrigatoriamente uma ou ambas as seguintes medidas para resolução do conflito em relação a qualquer outra Parte que aceite a mesma obrigação:
  - a) Submissão do conflito ao Tribunal Internacional de Justiça;
  - b) Arbitragem de acordo com o estabelecido no anexo II.
- 3) Se as Partes envolvidas tiverem aceite ambas as medidas de resolução de conflitos acima referidas no parágrafo 2, o conflito só poderá ser submetido ao Tribunal Internacional de Justiça excepto se as Partes decidirem de outra forma.

Artigo 17.º ] **Assinatura**

Esta Convenção será aberta para assinatura em Aarhus (Dinamarca) em 25 de Junho de 1998 e, posteriormente, na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, até 21 de Dezembro de 1998 para os Estados membros da Comissão Económica para a Europa, bem como para os Estados que tenham estatuto de consultores da Comissão Económica para a Europa de acordo com os parágrafos 8 e 11 da Resolução do Conselho Económico e Social n.º 36 (IV), de 28 de Março de 1947, e pelas organizações regionais de integração económica constituídas pelos Estados soberanos membros da Comissão Económica para a Europa que lhe transferiram competência para os assuntos de que trata a presente Convenção, além da competência para concluir tratados sobre essas matérias.

Artigo 18.º ] **Depositário**

O Secretário-Geral das Nações Unidas será o depositário desta Convenção.

Artigo 19.º ] **Ratificação, aceitação, aprovação e adesão**

- 1) A presente Convenção estará sujeita a ratificação, aceitação ou aprovação pelos Estados signatários e organizações regionais de integração económica.
- 2) A presente Convenção estará aberta à adesão dos Estados e organizações regionais de integração económica referidos no artigo 17.º a partir de 22 de Dezembro de 1998.
- 3) Qualquer outro Estado não referido no parágrafo 2 acima mencionado que seja membro das Nações Unidas pode aderir a esta Convenção após reunião aprovatória das Partes.
- 4) Qualquer organização referida no artigo 17.º que se torne uma Parte desta Convenção sem ter nenhum dos seus Estados membros como Parte será abrangida por todas as obrigações desta Convenção. No caso de nestas organizações existir um ou mais Estados membros que sejam Partes da Convenção, a organização e os seus Estados membros decidirão quais as suas responsabilidades para o cumprimento das obrigações desta Convenção. Nestes casos, a organização e os Estados membros não exercerão direitos concorrentes no âmbito desta Convenção.
- 5) Nos seus instrumentos de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão, as organizações de integração económica regional referidas no artigo 17.º deverão declarar a extensão da sua competência para os assuntos contemplados nesta Convenção. Estas organizações informarão também o depositário de qualquer modificação importante respeitante ao âmbito das suas competências.

Artigo 20.º ] **Entrada em vigor**

- 1) Esta Convenção entrará em vigor no 90.º dia após a data do depósito do 16.º instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.
- 2) Para cumprimento do parágrafo 1 acima mencionado, qualquer instrumento depositado por uma organização de integração económica regional não será tido como adicional aos depositados pelos Estados membros dessa organização.
- 3) Para cada Estado ou organização referidos no artigo 17.º que ratifique, aceite ou aprove a presente Convenção ou a ela adira após o depósito do 16.º instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, a Convenção entrará em vigor no 90.º dia após a data do depósito, por esse Estado ou organização, do instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.

### Artigo 21.º ] **Denúncia**

Em qualquer altura, após o decurso de três anos sobre a data de entrada em vigor desta Convenção em relação a uma Parte, esta mesma Parte poderá denunciar a Convenção através da entrega de notificação escrita dirigida ao depositário. O recesso será efectivo no 90.º dia após a recepção da notificação pelo depositário.

### Artigo 22.º ] **Textos autênticos**

Os textos originais da presente Convenção em inglês, francês e russo são igualmente autênticos, e serão depositados junto do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas.

Na presunção de que os abaixo assinados, devidamente autorizados para este efeito, assinaram esta Convenção.

Feita em Aarhus (Dinamarca) em 25 de Junho de 1998.

### Anexo I ] *Lista das actividades mencionadas no artigo 6.º, parágrafo 1, a)*

- 1) Sector energético:
  - Refinarias de gás e petróleo mineral;
  - Instalações de gaseificação e de liquefacção;
  - Centrais térmicas e outras instalações de combustão com uma potência calorífica de pelo menos 50 MW;
  - Fornos a carvão;
  - Centrais nucleares e outros reactores nucleares, incluindo o desmantelamento ou a desactivação destas centrais ou dos reactores<sup>1</sup>, excluindo as instalações de investigação para a produção e transformação de matérias cindíveis ou férteis cuja potência máxima não ultrapasse 1 kW de carga térmica contínua;
  - Instalações de reprocessamento de combustíveis nucleares irradiados;
  - Instalações destinadas:
    - À produção ou enriquecimento de combustível nuclear;
    - Ao processamento de combustível nuclear irradiado ou resíduos altamente radioactivos;
    - À eliminação final de combustível nuclear irradiado;
    - Exclusivamente à eliminação final de resíduos radioactivos;

Exclusivamente à armazenagem (planeada para mais de 10 anos) de combustíveis nucleares irradiados ou resíduos radioactivos num local que não seja o local da produção.

2) Produção e transformação de metais:

Instalações de calcinação ou concreção de minérios metálicos (incluindo minério sob a forma de sulfureto);

Instalações de produção de gusa ou aço (fusão primária ou secundária), incluindo fundição contínua, com uma capacidade que exceda as 2,5 t por hora;

Instalações para processamento de metais ferrosos:

i) Laminagem a quente com uma capacidade que ultrapasse 20 t de aço bruto por hora;

ii) Forjamento a martelo cuja energia ultrapasse 50 kJ por martelo, com uma potência calorífica superior a 20 MW;

iii) Aplicação de revestimentos protectores em metal fundido com uma admissão que ultrapasse as 2 t de aço bruto por hora;

Fundições de metais ferrosos com uma capacidade de produção superior 20 t/dia;

Instalações:

i) Para a produção de metais brutos não ferrosos, a partir de minérios, de concentrados ou de matérias-primas secundárias por processos metalúrgicos, químicos ou electrolíticos;

ii) Para fusão, incluindo ligas de metais não ferrosos, incluindo produtos de recuperação (afinação, moldagem em fundição, etc.), com uma capacidade de fusão superior a 4 t/dia para chumbo e cádmio ou 20 t/dia para todos os outros metais;

Instalações para tratamentos de superfície de metais e matérias plásticas que utilizem um processo químico ou electrolítico cujo volume das tinas para tratamento seja superior a 30 m<sup>3</sup>.

3) Indústria mineral:

Instalações para fabrico de escória de cimento em fornos rotativos com uma capacidade de produção superior a 500 t/dia, ou para cal em fornos rotativos com uma capacidade de produção superior a 50 t/dia, ou em outras fornalhas com uma capacidade de produção superior a 50 t/dia;

Instalações para a produção de asbestos e de fabrico de produtos à base de asbestos;

Instalações para produção de vidro, incluindo as destinadas à produção de fibra de vidro, com uma capacidade de fusão superior a 20 t/dia;

Instalações para a fusão de matérias minerais, incluindo a produção de fibras minerais com uma capacidade de fusão superior a 20 t/dia;

Fabrico de produtos cerâmicos por cozedura, nomeadamente telhas, tijolos, tijolos refractários, ladrilhos, produtos de grés ou porcelana, com uma capa-

- cidade de produção superior a 75 t/dia, e ou uma capacidade de cozedura em forno superior a 4 m<sup>3</sup> e uma densidade por forno superior 300 kg/m<sup>2</sup>.
- 4) Indústria química: fabrico no âmbito das categorias de actividades definidas neste parágrafo, significa o fabrico de uma substância à escala industrial através da utilização de processos químicos de substâncias ou grupos de substâncias listadas nos parágrafos a) a g):
- a) Instalações químicas para a produção de produtos químicos orgânicos de base, tais como:
- i) Hidrocarbonetos simples (lineares ou cíclicos, saturados ou insaturados, alifáticos ou aromáticos);
  - ii) Hidrocarbonetos que contêm oxigénio, tais como álcoois, aldeídos, acetonas, ácidos carboxílicos, ésteres, acetatos, éteres, peróxidos, resinas epoxy;
  - iii) Hidrocarbonetos sulfurosos;
  - iv) Hidrocarbonetos azotados, tais como aminas, amidas, compostos de azoto, nitrocompostos ou nitratocompostos, nitrilos, cianatos, isocianatos;
  - v) Hidrocarbonetos que contenham fósforo;
  - vi) Hidrocarbonetos halogenados;
  - vii) Compostos organometálicos;
  - viii) Materiais plásticos de base (polímeros, fibras sintéticas e fibras à base de celulose);
  - ix) Borrachas sintéticas;
  - x) Corantes e pigmentos;
  - xi) Agentes tensoactivos e agentes de superfície;
- b) Instalações químicas para a produção de produtos químicos inorgânicos de base, tais como:
- i) Gases, tais como amoníaco, cloro ou ácido clorídrico, flúor ou ácido fluorídrico, óxidos de carbono, compostos de enxofre, óxidos de azoto, hidrogénio, dióxidos de enxofre, cloreto de carbono;
  - ii) Ácidos, tais como ácido crómico, ácido hidrofluorídrico, ácido fosfórico, ácido nítrico, ácido hidrocloreídrico, ácido sulfúrico, oleum, ácidos sulfurosos;
  - iii) Bases, tais como hidróxido de amónia, hidróxido de potássio, hidróxido de sódio;
  - iv) Sais, tais como cloreto de amónio, cloreto de potássio, carbonato de potássio, carbonato de sódio, perborato, nitrato de prata;
  - v) Não metais, óxidos metálicos ou outros compostos inorgânicos, tais como carboneto de cálcio, silício, carboneto de silício;
- c) Instalações químicas para a produção de adubos à base de fósforo, azoto ou potássio (adubos simples ou compostos);
- d) Instalações químicas para a produção de produtos fitofarmacêuticos de base e biocidas;

- e) Instalações que utilizam processos químicos ou biológicos para a produção de produtos farmacêuticos de base;
  - f) Instalações químicas para a produção de explosivos;
  - g) Instalações químicas nas quais o processamento químico ou biológico é utilizado para a produção de aditivos com proteínas, fermentos ou outras substâncias proteicas.
- 5) Gestão de resíduos:
- Instalações para incineração, recuperação, tratamento químico ou aterro sanitário de resíduos perigosos;
  - Instalações para incineração de resíduos urbanos com capacidade superior a 3 t/hora;
  - Instalações para eliminação de resíduos não perigosos com uma capacidade superior a 50 t/dia;
  - Aterros sanitários que recebam mais de 10 t/dia ou com uma capacidade total superior a 25 000 t, com exceção para os aterros sanitários de resíduos inertes.
- 6) Estações de tratamento de águas residuais com capacidade de população equivalente superior a 150 000.
- 7) Instalações industriais para:
- a) Fabrico de pasta de papel a partir de madeira ou outras substâncias fibrosas similares;
  - b) Fabrico de papel e cartão com uma capacidade de produção superior a 20 t/dia.
- 8) a) Construção de vias para tráfego ferroviário de longo curso e de aeroportos<sup>2</sup> cuja pista de base tenha um comprimento de pelo menos 2100 m;
- b) Construção de auto-estradas e vias rápidas<sup>3</sup>;
- c) Construção de uma nova estrada de quatro ou mais faixas de rodagem, ou rectificação e ou alargamento de estrada já existente com duas ou menos faixas para quatro ou mais faixas, quando esta nova estrada, ou esse segmento de estrada rectificado e ou alargado, tiver pelo menos 10 km de troço contínuo.
- 9) a) Vias de navegação interiores e portos de navegação interior que permitam o acesso de embarcações de tonelagem superior a 1350 t;
- b) Portos comerciais, cais para carga e descarga com ligação a terra e a portos exteriores (excluindo os cais para barcos de passageiros) que possam receber navios de mais de 1350 t.
- 10) Sistemas de captação de águas subterrâneas ou de recarga artificial dos lençóis freáticos em que o volume anual de água captado ou de recarga seja equivalente ou superior a 10 milhões de metros cúbicos.
- 11) a) Obras para transferência de recursos hídricos entre bacias hidrográficas sempre que esta transferência se destine a prevenir possíveis carências de

água e em que o volume de água transferido seja superior a 100 milhões de metros cúbicos/ano;

b) Todos os outros casos de obras para transferência de recursos hídricos entre bacias hidrográficas em que o caudal médio plurianual na bacia de captação seja superior a 2000 milhões de metros cúbicos/ano e o volume de água transferida exceda 5% deste caudal. Estão excluídas em qualquer dos casos as transferências de água potável canalizada.

- 12) Extracção de petróleo e de gás natural, para fins comerciais, quando a quantidade extraída seja superior a 500 t/dia para o caso do petróleo e 500000 m<sup>3</sup>/dia para o caso do gás.
- 13) Barragens e outras instalações concebidas para a retenção ou armazenamento permanente de água, em que um novo volume ou um volume adicional de água retida ou armazenada seja superior a 10 milhões de metros cúbicos.
- 14) Condutas para transporte de gás, de petróleo ou de produtos químicos, de um diâmetro superior a 800 mm e de comprimento superior a 40 km.
- 15) Instalações para criação intensiva de aves de capoeira ou suínos para:
  - a) 40 000 lugares para aves;
  - b) 2000 lugares para porcos de engorda (acima de 30 kg); ou
  - c) 750 lugares para porcas reprodutoras.
- 16) Pedreiras e minas a céu aberto numa área superior a 25 ha, ou extracção de turfa numa área superior a 150 ha.
- 17) Construção de linhas aéreas de transporte de electricidade com uma tensão igual ou superior a 220 kV e cujo comprimento seja superior a 15 km.
- 18) Instalações de armazenagem de petróleo, de produtos petroquímicos ou químicos com uma capacidade de pelo menos 200 000 t.
- 19) Outras actividades:
 

Instalações para pré-tratamento (operações de lavagem, branqueamento, mercerização) ou tingimento de fibras ou têxteis com uma capacidade de tratamento superior a 10 t/dia;

Instalações para o curtimento de couros e peles com uma capacidade de tratamento superior a 12 t de produto acabado por dia:

  - a) Matadouros com uma capacidade de processamento de carcaças superior a 50 t/dia;
  - b) Tratamento e processamento destinados à produção de produtos alimentares de:
    - i) Matérias-primas de origem animal (para além do leite) com uma capacidade de produção de produto acabado superior a 75 t/dia;
    - ii) Matérias-primas de origem vegetal com uma capacidade de produção de produto acabado superior a 300 t/dia (valor da média numa base trimestral);
  - c) Tratamento e processamento de leite, sendo as quantidades de leite rece-

- bidas superiores a 200 t/dia (valor médio numa base anual);  
Instalação para eliminação ou reciclagem de carcaças de animais e resíduos animais com uma capacidade de tratamento superior a 10 t/dia;  
Instalações para tratamento de superfície de substâncias, objectos ou produtos que utilizam solventes orgânicos, em particular para vestuário, tipografia, tinturaria, revestimento, desgorduramento, à prova de água, calibragem, pintura, limpeza ou impermeabilização com uma capacidade de consumo superior a 150 kg/hora ou mais de 200 t/ano;  
Instalações para a produção de carbono (carvão de combustão lenta) ou electrografite através de incineração ou grafitização.
- 20) Qualquer actividade não incluída nos parágrafos 1-19 em que seja necessária a participação do público num processo de avaliação de impacte ambiental de acordo com a legislação nacional.
  - 21) O disposto no artigo 6.º, parágrafo 1, a), não se aplica a nenhum dos projectos acima mencionados que se destinem exclusiva ou essencialmente a investigar, desenvolver ou ensaiar novos métodos ou produtos e que não sejam utilizados durante mais de dois anos, excepto se passíveis de causar impactes negativos importantes no ambiente ou na saúde.
  - 22) Qualquer outra alteração ou ampliação de actividades cuja alteração ou ampliação, por si, esteja incluída nos critérios/princípios definidos neste anexo fica sujeita ao definido no artigo 6.º, parágrafo 1, a). Qualquer outra alteração ou ampliação de actividade fica sujeita ao definido no artigo 6.º, parágrafo 1, b).

## Anexo II ] *Arbitragem*

- 1) No caso de um diferendo ser submetido à arbitragem nos termos do artigo 16.º, parágrafo 2, da presente Convenção, uma Parte (ou as Partes) deverá(ão) notificar o Secretariado sobre o objecto da arbitragem e indicar, em particular, os artigos desta Convenção cuja interpretação está em causa. O Secretariado transmite as informações recebidas a todas as Partes à presente Convenção.
- 2) O tribunal arbitral será composto por três membros. A Parte ou as Partes requerente(s) e a outra ou outras Partes no diferendo nomearão um árbitro e os dois árbitros assim nomeados indicarão de comum acordo o terceiro árbitro, que será o presidente do tribunal arbitral. Este último não deverá ser cidadão de nenhuma das Partes no diferendo, nem ter o seu local de trabalho ou residência no território de uma destas Partes, nem estar ao serviço de nenhuma delas, nem ter-se já ocupado do assunto numa qualquer outra situação.



- 3) Se, durante o prazo dos dois meses que seguem à nomeação do segundo árbitro, o presidente do tribunal arbitral não tiver sido designado, o Secretário Executivo da Comissão Económica para a Europa procederá, a pedido de uma das Partes ao diferendo, à sua designação num prazo adicional de dois meses.
- 4) Se, durante um prazo de dois meses a contar da data de recepção do pedido, uma das Partes no diferendo não proceder à nomeação de um árbitro, a outra Parte pode informar o Secretário Executivo da Comissão Económica para a Europa, que designará o presidente do tribunal arbitral dentro de um novo prazo de dois meses. Logo após a sua designação, o presidente do tribunal arbitral pedirá à Parte que não nomeou nenhum árbitro que o faça dentro de um prazo de dois meses. Caso não o faça dentro desse prazo, o presidente informará o Secretário da Comissão Económica para a Europa, que procederá a essa nomeação dentro de um novo prazo de dois meses.
- 5) O tribunal arbitral proferirá a sentença em conformidade com o direito internacional e as disposições da presente Convenção.
- 6) Qualquer tribunal arbitral constituído para aplicação das disposições do presente anexo estabelecerá as suas normas de procedimento.
- 7) As decisões do tribunal arbitral, quer sobre os procedimentos, quer sobre a substância, são tomadas por maioria do voto dos seus membros.
- 8) O tribunal pode tomar todas as medidas adequadas para esclarecer os factos.
- 9) As Partes no diferendo deverão facilitar a tarefa do tribunal arbitral e, em especial, usando de todos os meios ao seu dispor, deverão:
  - a) Fornecer-lhe todos os documentos, facilidades e informações pertinentes; e
  - b) Permitir-lhe, caso seja preciso, citar e ouvir testemunhas ou peritos.
- 10) As Partes e os árbitros deverão proteger o segredo de toda a informação que receberem a título confidencial durante o processo do tribunal arbitral.
- 11) O tribunal arbitral pode, a pedido de uma das Partes, recomendar medidas de protecção provisórias.
- 12) Se uma das Partes ao diferendo não se apresentar perante o tribunal arbitral ou não fizer valer os seus direitos, a outra Parte pode pedir ao tribunal para que prossiga o processo e profira a sentença definitiva. A ausência de uma das Partes ou a ausência de defesa dos seus direitos não deverá constituir obstáculo ao desenrolar do processo.
- 13) O tribunal arbitral pode conhecer e decidir acerca dos pedidos reconvençionais directamente ligados ao objecto do diferendo.
- 14) A menos que o tribunal arbitral decida em contrário, por circunstâncias particulares relativas ao caso, as despesas de tribunal, incluindo a remuneração dos seus membros, são custeadas, em partes iguais, pelas Partes no diferendo. O tribunal manterá um registo de todas as despesas, de que dará conhecimento final às Partes.

- 15) Qualquer das Partes à Convenção que tiver, no que respeita ao objecto do diferendo, um interesse de ordem jurídica susceptível de ser afectado pela decisão final do caso pode intervir no processo, com o aval do tribunal.
- 16) O tribunal arbitral proferirá a sentença no prazo de cinco meses a contar da data em que foi constituído, a menos que decida por bem prolongar esse prazo por um período que não deverá exceder cinco meses.
- 17) A sentença do tribunal arbitral será acompanhada de uma exposição dos motivos. A sentença será definitiva e obrigatória para todas as Partes no diferendo. O tribunal arbitral comunicará a sentença às Partes no diferendo e ao Secretariado. O Secretariado transmitirá as informações recebidas a todas as Partes à presente Convenção.
- 18) Qualquer diferendo entre as Partes acerca da interpretação ou da execução da sentença pode ser submetido, por uma das Partes, ao tribunal arbitral que proferiu a sentença ou, se este último não puder ser accionado, a outro tribunal constituído para esse fim da mesma forma que o primeiro.

25887 Legislação Nacional Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003 de 25-02-2003 (Versão 1 – Originária) Resolução da Assembleia da República 11/2003 25-02-2003. Assembleia da República. Aprova, para ratificação, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, em 25 de Junho de 1998. Aprova a Convenção de Aarhus. 25-02-2003 47 acesso à justiça, liberdade de informação, direito de participação Direito do Ambiente 2003-02-25 S.

Retirada: [www.diramb.gov.pt](http://www.diramb.gov.pt)

