



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º151)

## **Comentários do CNADS**

### **sobre o**

### **1.º Relatório Nacional sobre a Convenção de Aarhus**

#### **1. Introdução e Enquadramento Histórico**

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) tem participado de forma activa e empenhada no processo de aprovação, ratificação e implementação da **Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente**, adoptada e assinada em Aarhus, em 25 de Junho de 1998. Foi neste contexto que o CNADS entendeu dever participar na 4ª Conferência Ministerial no âmbito do Processo “Um Ambiente para a Europa” da CEE/ONU que culminou com a adopção e assinatura naquela cidade dinamarquesa da Convenção, bem como nas sucessivas tomadas de posição formal junto do Governo e da Assembleia da República, no sentido da sua ratificação e do interesse estratégico e estruturante que a sua aplicação revestiria para o País.

Por outro lado, de entre as iniciativas e referências constantes das suas Reflexões e Pareceres, constituiu para o Conselho momento de especial relevância a realização da **Conferência Nacional “Participação Pública e Desenvolvimento Sustentável”**, por si organizada, em 29 de Setembro de 2003, na Fundação Calouste Gulbenkian, na qual, sob a égide do Senhor Presidente da República, se procedeu à apresentação e discussão da Reflexão do Conselho sobre matérias objecto da Convenção. Aliás, o Conselho é ele próprio, enquanto emanção do espírito da Conferência do Rio, um órgão onde maioritariamente a sociedade civil se encontra representada e que pauta as suas actividades no respeito pela participação pública informada. É, também, por esta ordem de razões, que o Conselho considerou dever pronunciar-se nesta fase dita de “discussão pública” sobre o 1º Relatório Nacional a ser presente à Conferência das Partes da Convenção, não obstante a referida fase ser de curta duração e, por acréscimo, coincidente com o período natalício o que contradiz, de alguma forma, a essência do instrumento em apreço.

#### **2. Aspectos formais e de estrutura**

Não obstante o Relatório apenas referir quatro contribuições de entidades oficiais (CNA, INAG, IC e IR), para além do organismo coordenador (IA), pressupõe-se que a consulta tenha sido mais alargada, embora não correspondida, envolvendo não só outros departamentos ministeriais como organizações não governamentais, com vista a assegurar a devida credibilidade e abrangência do conteúdo do documento. O Conselho regista, no entanto, que não só pelo seu perfil funcional, mas igualmente pelo que sumariamente se deixou expresso em 1., não foi solicitado para proporcionar quaisquer elementos na fase de concepção do Relatório.



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º151)

Com vista a tornar mais clara a estrutura do Relatório, e sem prejuízo de dar satisfação à ordem e economia do articulado da Convenção, sugere-se que a sua estruturação entre em linha de consideração com o que a seguir se enuncia.

➤ **Introdução**

Ganhar-se-ia em clareza começar por enfatizar que este documento se centra na componente institucional do desenvolvimento sustentável e apresentar questões gerais de referência sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no processo de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça. Seria desejável, e mais apropriado, fazer-se o histórico destas matérias no nosso país *post* - 25 de Abril (Constituição da República, legislação ordinária sobre Administração Aberta – CPA, LADA, Lei de Bases do Ambiente, Leis n.ºs 10/97 e 35/98 respectivamente das ADA e ONGA, Lei n.º 83/95 da Acção Popular), mas também instituições específicas, desde o Serviço de Participação das Populações da extinta Comissão Nacional do Ambiente, INAMB/IPAMB, até aos Provedores Municipais do Ambiente, passando pelo Conselho Económico e Social, CADA, CEJ, INA, CEFA, etc.. Dar, por conseguinte, um enquadramento histórico e uma base de referência ao já realizado, no plano da produção legislativa e das realidades, antes mesmo do processo de ratificação da Convenção.

Deveria referir-se, também, o processo de Aarhus no nosso país, nas suas linhas gerais, desde a assinatura da Convenção, em 25 de Junho de 1998, até à sua ratificação em Fevereiro de 2003 e subsequente entrada em vigor com o depósito dos instrumentos de ratificação a 9 de Junho de 2003.

➤ **Aspectos Relativos aos Três Pilares da Convenção**

A avaliação do progresso de implementação da Convenção de Aarhus, no que respeita ao Acesso à Informação, à Participação do Público no processo de Tomada de Decisão e ao Acesso à Justiça em matéria de Ambiente, deveria obedecer a metodologias precisas e a normas de apresentação que permitissem uma leitura mais clara e uma aferição entre este e os futuros Relatórios.

Neste sentido sugere-se que, em cada capítulo correspondente a um pilar específico, se contemplem três aspectos :

- i)* quadro normativo e institucional;
- ii)* matéria de facto e dados estatísticos (de preferência apresentar séries de, pelo menos, três anos e não estatísticas avulsas pontuais, de modo a tornar perceptíveis eventuais tendências);
- iii)* avaliação de resultados (nomeadamente os aspectos positivos, com base em trabalhos de avaliação disponíveis – relatórios e pareceres de várias entidades públicas e privadas, incluindo a Reflexão do CNADS<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> “Reflexão sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça”, Setembro de 2003, Lisboa.



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

➤ **Anexos**

As moradas electrónicas deveriam ser apresentadas em anexo, para além de serem aditados endereços imprescindíveis em falta (v.g. CES, Provedoria de Justiça, CNECV, GRI /MAOT).

**3. Aspectos de conteúdo**

Sob pena de não ser possível contribuir com a desejável eficácia e profundidade para a divulgação atempada da informação disponível no país, **o Conselho considera útil que o presente Relatório tenha em consideração ou faça referência aos Relatórios de Responsabilidade Social e/ou Ambiental das empresas públicas e privadas, a serem elaborados segundo os parâmetros internacionalmente consagrados, e que já registam bastantes adesões no País.**

Nas três partes do Relatório, importa, também, proceder a um esforço de racionalização da sequência dos assuntos abordados, para recolher mais informação pertinente, alargando o âmbito das questões tratadas e assegurando um maior equilíbrio no seu contexto.

Assim, e a título meramente exemplificativo, **o Conselho considera que o Relatório não pode ser omissivo em questões como:**

- Referência à Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) (sociedade do conhecimento, governo electrónico);
- Papel das comunidades locais (Lojas do Cidadão de âmbito local, Centros de Atendimento), Tribunais Arbitrais do Consumo e julgados da paz;
- Dados estatísticos, designadamente, sobre processos de certificação ambiental e ecogestão, auditorias ambientais, recurso ao direito de acção popular, queixas à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), Provedoria de Justiça, entre outras entidades;
- Dados quantitativos sobre as Comissões de Acompanhamento de estratégias, planos e programas, com uma tónica na fase de consulta pública que imediatamente precede a aprovação das medidas de política;
- Referência à Directiva sobre avaliação de impacte ambiental de planos e programas e sua transposição para o direito interno;
- Informação e análise sobre a problemática das parcerias público - privadas e o desenvolvimento de processos participativos com vista a assegurar a sustentabilidade local.

Acresce que o 3º pilar da Convenção - Acesso à Justiça – constitui uma vertente essencial para o exercício da cidadania e correspondentes garantias, pelo que **o Relatório Nacional não pode ter o correspondente capítulo limitado a uma simples enumeração de legislação existente sem referência às modificações e inovações legais que a aplicação da Convenção exige.** Por outro lado, o Relatório carece de informação quantitativa e qualitativa relativa às condições que os cidadãos e suas organizações dispõem para aceder ao sistema judicial e prover aos seus direitos, nomeadamente o direito de recurso.



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

O Relatório deveria, também, referir a adaptação da legislação nacional ao disposto nos artigos 6.º e 7.º da Convenção, quanto à informação e participação do público, desde a fase de preparação de planos, programas, estratégias e outros instrumentos de planeamento.

Considera, ainda, o Conselho que seria da maior conveniência corrigir e precisar melhor alguns elementos constantes no Relatório, tais como os que, a título ilustrativo, se enunciam:

- **1. Disposições Gerais**
- **1.1. Medidas para assegurar que os Funcionários e as Autoridades apoiem e orientem o público**

Seria útil referir neste ponto as acções de formação e actualização ministradas aos funcionários (ou as suas lacunas) e não as actividades desenvolvidas para informar e capacitar o público, que ficariam melhor inseridas na secção seguinte (1.2., p. 4). Aliás, neste âmbito o teor da secção 1.1. restringe-se ao MAOT, não reportando a realidade de outros departamentos ministeriais.

- **1.2. Medidas tomadas para promover a educação e a sensibilização do público em matéria de ambiente**

Nesta secção poder-se-ia referir aos apoios públicos a publicações na área do ambiente, ou à sua ausência, sendo manifestamente insuficiente a informação sobre educação ambiental a diversos níveis.

- **1.3. Medidas tomadas para proporcionar o reconhecimento apropriado e o apoio às associações, organizações ou grupos que promovam a protecção do ambiente**

Seria desejável apresentar uma listagem dos organismos (consultivos) em que as associações de defesa do ambiente estão representadas, bem como alguns dos projectos mais emblemáticos onde têm assento para acompanhamento da obra (v.g. Alqueva, Ponte Vasco da Gama) ou que suscitaram contestação pública (v.g. Co-incineração em Cimenteiras, Meco, Abano, Túnel do Marquês).

- **1.4. Informação adicional de carácter prático**

Nesta secção poderiam sintetizar-se ainda algumas das conclusões e recomendações da já referenciada Reflexão do CNADS, que vieram a ser incorporadas ou a enformar instrumentos de política.

- **2. Acesso à informação (art.º 4º)**

A secção dedicada à temática do acesso à informação contém, no essencial, uma descrição demasiado extensa do conteúdo de diplomas legais, sem que daí advenha qualquer valor acrescentado. No campo dos princípios considera-se dever ser feita a distinção entre *informação*, que se pretende clara adequada e atempada, e *dados*. Estes podem, por si só, não constituir *informação adequada*, devendo o Relatório atentar na



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

necessidade de tratar os dados disponíveis por forma a torná-los informação acessível aos diversos públicos e qual o balanço que daí se extraiu.

➤ **3. Obtenção e Difusão de Informação**

➤ **3.1. Informação sobre ameaças**

A secção 3.1. afigura-se redutora, dado que a informação sobre ameaças para o ambiente e saúde humana não se restringe às emergências radiológicas, não se dando conta, por exemplo, do ATRIG nem das vastas matérias imputáveis à Protecção Civil e à Direcção Geral de Saúde, entre as quais avultam os desastres naturais e os respectivos planos de prevenção e de emergência.

➤ **3.2. Medidas tomadas para assegurar o acesso à informação**

A problemática dos recursos hídricos é tratada nesta secção de forma manifestamente insuficiente ( v.g. falta referir os processos de informação do público sobre a qualidade da água das praias do litoral e fluviais) e deveria ser abordada em termos comparativos aos dos outros temas contemplados em 3.2, o que se afigura factível, tendo em consideração que o Conselho Nacional da Água e o Instituto da Água foram duas das quatro entidades cuja contribuição para o Relatório é referenciada. De igual modo é incipiente a informação prestada no respeitante à qualidade do ar.

➤ **3.3. Medidas para encorajar os operadores de instalações**

Na secção 3.3. há uma referência aos contratos de melhoria contínua de desempenho ambiental, que se afiguram meramente históricos. Em todo o caso, não estão quantificados e não referem a intervenção do Ministério da Economia. A referência à "Majoração de Mais Valia Ambiental" (p.13) afigura-se deslocada visto ser um mero incentivo económico.

➤ **4. Participação do Público em processos de decisão relativos a certas actividades ;**

➤ **4.1. AIA**

No referente à secção 4.1. (Avaliação de Impacte ambiental pp. 15-16) seria conveniente acentuar os mecanismos que permitem o acompanhamento transparente de projectos e planos desde a sua concepção até à sua execução. Seria ainda útil explicitar o que se entende hoje na lei por "*público interessado*", quando se trata da participação dos cidadãos nos processos de AIA, designadamente porque se configura uma contradição com o normativo que emana da própria Convenção e das Directivas comunitárias (Directivas 97/11/CE e 2003/35/CE), nomeadamente no que respeita à realização de sessões públicas.



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

➤ **5. Participação do Público relativa à discussão de estratégias, planos e programas**

O Relatório, em relação à aplicação do artigo 7º da Convenção, não se deve limitar à mera descrição dos mecanismos da legislação, mas antes reportar como esta efectivamente está a ser levada à prática, bem como diagnosticar lacunas normativas e referir domínios de adequação legislativa.

A análise do PNALE deveria, por uma questão de lógica, seguir-se à do PNAC e não estar intercalada pela ENDS, cuja real e efectiva importância enquanto documento participado resulta incipiente.

Neste ponto poderiam sintetizar-se, ainda, algumas das conclusões e recomendações das Reflexões e Pareceres emitidos pelo CNADS relativamente aos documentos referenciados.

**4. Recomendação Conclusiva**

Tendo em conta a fase preparatória que o Relatório assume, é entendimento do Conselho, com base no que atrás se deixou expresso, ser de promover uma reestruturação do documento, complementando-se a informação com a integração dos diversos sectores não contemplados, designadamente no que se refere à adaptação da legislação interna e ao acesso à justiça.

Constituindo a versão em presença um bom ponto de partida, crê-se haver tempo, informação e disponibilidade para que esse desiderato possa ser alcançado, tendo sobretudo em linha de consideração que deverá ser assegurada a sua aferição com progressos nos futuros Relatórios Nacionais.

O Conselho considera, também, que os processos futuros de elaboração do Relatório Nacional deverão envolver desde o início as entidades competentes detentoras de informação relevante para tal objectivo.

*[Estes Comentários foram aprovados por unanimidade na Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável realizada a 31 de Janeiro de 2005]*

*O Presidente*

*Mário Ruivo*