



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)

Reflexão

***sobre o Acesso à informação, a
Participação Pública nos Processos
de Tomada de Decisão e o Acesso à
Justiça***

Setembro 2003



Índice

0. Introdução	07
1. Enquadramento Geral	10
1.1 Situação de Referência	10
1.2 Princípios Fundamentais	14
2. Avaliação da Situação	15
2.1. O Processo Participativo	15
2.1.1. Participação e Impulsos Endógenos e Exógenos na Sociedade Portuguesa	15
2.1.2. Informação e Justiça como Factores Dinamizadores da Participação	19
2.2 Quadro Orgânico-Institucional	26
2.2.1. Algumas Questões-Chave	26
2.2.2 Intervenientes	28
2.3 Dois Casos Exemplares	37
2.3.1. As Avaliações de Impacte Ambiental	37
2.3.2. O Planeamento e a Gestão Territorial	40
2.4. Direitos, Garantias e Tutela Penal	47
2.5. A Administração da Justiça e o Direito do Ambiente	49
2.6. Tendências e Potencialidades do Quadro Sócio-Jurídico	51
3. Conclusões e Recomendações	53
3.1. Conclusões	53
3.2. Recomendações	54
3.2.1. Fluxos Informativos	54
3.2.2. Participação Social	55
3.2.3. Direito e Justiça	57
4. Bibliografia	59



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)

“A Idade do Acesso obriga-nos a colocar questões que são fundamentais sobre a maneira como queremos reestruturar as nossas relações com os outros. O acesso consiste, ao fim e ao cabo, na determinação dos tipos e dos níveis de participação. Não se trata apenas da questão de quem tem acesso, mas sim dos tipos de experiências e de envolvimento a que vale a pena ter acesso. A resposta a esta questão irá determinar a natureza da sociedade que criaremos no século XXI.”

Jeremy Rifkin, The Age of Access

0 Introdução

A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 66º, consagra o “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado” e proclama que “o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos”.

Esta norma constitucional é, de alguma forma, reiterada na **Lei de Bases do Ambiente**¹, onde se acentua o “apelo a iniciativas populares e comunitárias”, e reforçada, no campo dos princípios, pela referência aos conceitos de participação e de responsabilização.

Num plano mais abrangente, o **Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Ambiente e Desenvolvimento** (1992) declara que “as questões ambientais serão melhor tratadas com a participação ao nível apropriado de todos os cidadãos implicados” e faz depender a sua operacionalização do “acesso adequado à informação relativa ao ambiente”. Confere ainda aos Estados os deveres de incentivar a “consciencialização e a participação do público, disponibilizando amplamente a informação” e de garantir “um acesso efectivo aos processos judiciais e administrativos”.

Com a adopção e o início da implementação dos compromissos da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002) e a fundada expectativa de, com a sua ratificação, se proceder de forma consequente à integração no normativo nacional da **Convenção das Nações Unidas sobre o Acesso à Informação, Participação Pública no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Aarhus, 1998)**², ganha maior acuidade perspectivar novas fórmulas e enquadramentos para uma melhor governação e o exercício da cidadania na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Também é reconhecido no preâmbulo da **Convenção de Aarhus** 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 do público sobre as questões ambientais, dá oportunidade aos cidadãos de

¹ Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, artigos 2º, n.º 1, e 3º, alíneas c) e h).

² Ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25 de Fevereiro.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

expressar as suas preocupações e permite às autoridades públicas considerar tais preocupações”.

De igual modo, o preâmbulo desta Convenção considera que, para defender o “*direito a viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar*”, e cumprir o “*dever de proteger e melhorar o ambiente(...), 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, reconhecendo que a este respeito os cidadãos possam necessitar de ajuda a fim de poder exercer os seus direitos*”.

À escala comunitária, o primeiro considerando preambular da recente **Directiva 2003/4/CE**, de 28 de Janeiro, relativa ao acesso à informação sobre ambiente, reconhece que “*Um maior acesso do público às informações sobre ambiente e a sua divulgação contribuem para uma maior sensibilização dos cidadãos em matéria de ambiente, para uma livre troca de opiniões, para uma participação mais efectiva do público no processo de decisão em matéria de ambiente (...)*”.

Da conjugação destes pressupostos, a que acresceram recentemente novos factores, como sejam um novo quadro normativo e institucional interno, sobretudo em consequência da extinção do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB) e da entrada em vigor dos novos diplomas legais relativos à Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) e ao planeamento e gestão territorial, vieram corresponder novas práticas e novos comportamentos, assim como novas exigências de cidadania activa e de governação responsável que se fazem cada vez mais sentir na sociedade portuguesa. Afigurou-se, pois, ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) ser oportuno avaliar o “*estado da arte*” em Portugal e sugerir aperfeiçoamentos e correcções, de modo a serem superadas eventuais lacunas e corrigidas distorções, conforme for julgado necessário.

Trata-se, aliás, de algo que se integra na definição do âmbito de actuação do CNADS, previsto no respectivo diploma orgânico – Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto – que, no nº2 do seu artigo 1º, declara que “*o Conselho é um órgão com funções consultivas, que deve proporcionar a participação das várias forças sociais, culturais e económicas na procura de consensos alargados, relativamente à política ambiental (...)*”.

Na sequência deste entendimento, o Plenário do Conselho, na sua 39ª sessão, do dia 7 de Novembro de 2002, deliberou criar um **Grupo de Trabalho sobre a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão (GTPP)**, com o mandato de encetar audições e a recolha de elementos de informação conducentes a uma análise e avaliação do que é hoje a participação pública nacional nos processos decisórios em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável e, no âmbito de uma *Reflexão* sobre esta matéria, propor recomendações, com vista a uma melhor e mais ampla prática participativa, como elemento determinante de qualquer processo democrático e da sustentabilidade.

O GTPP, sob a coordenação do Conselheiro Henrique **Schwarz**, integrando os Conselheiros

- Viriato Soromenho-**Marques**
- José Carlos **Morais**
- Victor **Santos**
- Luísa **Schmidt**

e contando com o apoio do Secretário Executivo do CNADS, Aristides Gonçalves Leitão, e dos Técnicos Superiores Ana Cardoso e João Guerra (OBSERVA – Observatório do Ambiente, Sociedade e Opinião Pública), iniciou de imediato as suas actividades, recolhendo a informação



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

útil e promovendo audições com personalidades relevantes nos diversos domínios em apreciação.

Assim, em sucessivas sessões, foram auscultadas sobre diversas vertentes dos temas em análise as seguintes individualidades e entidades:

- Dr^a. Maria de Lurdes Cravo – Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza
- Professora Doutora Lia de Vasconcelos, LPN – Liga para a Protecção da Natureza
- Dr. Nuno Sarmento, LPN – Liga para a Protecção da Natureza
- Eng. João Carlos Caninas, Presidente da Assembleia-Geral da CPADA – Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente
- José Manuel Caetano, Presidente da CPADA – Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente
- Eng. Francisco Curado, CPADA – Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente
- Dr. João Mendes de Almeida, Vice-Presidente da CIP – Confederação da Indústria Portuguesa
- Eng. Jaime Braga, CIP – Confederação da Indústria Portuguesa
- Dr. Renato Gonçalves, CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
- Dr^a. Maria Eugénia Davim, CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
- Dr. António Macedo Almeida, Provedor-Adjunto de Justiça
- Eng^a. Isabel Rosmaninho, Chefe de Divisão do Instituto do Ambiente
- Dr^a Carla Amado Gomes, Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
- Eng. Guerreiro dos Santos, CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal
- Dr. José Eduardo Costa, Vereador do Pelouro da Educação e Protecção Civil da Câmara Municipal de Oeiras
- Dr. Pedro Duro, Director-Adjunto do Gabinete de Política Legislativa e de Planeamento do Ministério da Justiça
- Dr. José Sá Fernandes, advogado, Presidente da CIDAMB – Associação Nacional para a Cidadania Ambiental
- Dr^a. Teresa Craveiro, Assessora da Câmara Municipal de Lisboa
- Dr. Francisco Teixeira da Mota, Advogado
- Eng. Pedro Almeida Vieira, Jornalista.

Beneficiou, ainda, esta *Reflexão* dos contributos proporcionados pela Professora Doutora Maria Eduarda Gonçalves (ISCTE), bem como pelos Conselheiros Artur da Rosa Pires, José Faria e Santos, Luís Lopes e Nuno Portas.

Pela colaboração e disponibilidade manifestadas, bem como pela documentação facultada para consulta e apreciação, é a todos devido público agradecimento.

Não tendo a pretensão de esgotar a abordagem dos temas em apreço, e mesmo correndo o risco de, por vezes, reafirmar o óbvio, foi preocupação essencial do Grupo de Trabalho, com base numa sistematização das principais vertentes das problemáticas analisadas, contribuir com uma visão integradora para a resolução de questões estruturais da sociedade portuguesa que, por exigirem um tempo longo de sedimentação e consolidação, urge afrontar e superar.



1. Enquadramento Geral

1.1 Situação de Referência

A ideia da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão é tão antiga quanto a democracia moderna. Podemos encontrar raízes muito claras nos debates constitucionais das revoluções americana e francesa, do final do século XVIII. A questão da diferença entre «cidadãos activos» e «cidadãos passivos», que a Constituição Francesa de 1795 situava, essencialmente, no âmbito do direito de sufrágio alargou-se consideravelmente nas nossas sociedades complexas, caracterizadas pelo crescente risco ambiental e tecnológico. Na sociedade contemporânea, por vezes qualificada como “sociedade de risco”, os cidadãos preocupam-se cada vez mais com os riscos resultantes do desenvolvimento industrial e tecnológico e tornaram-se, do mesmo passo, mais reflexivos, reclamando uma intervenção mais activa na gestão desses riscos (Beck, 1992). **A participação é hoje uma exigência fundamental da cidadania activa plena. Os seus princípios fundamentais encontram-se bem patenteados no longo percurso da construção europeia, das políticas comunitárias e da política internacional de ambiente.**

Para além da dimensão constitucional, ou jurídica em sentido amplo, as questões colocadas pela participação dos cidadãos envolvem aspectos de *legitimação* das tomadas de decisão do poder político que ultrapassam, em muito, os aspectos de *legalidade* estrita. A participação prende-se, desta forma, com as características mais profundas da *cultura política* de qualquer sociedade que se possa escolher como objecto de análise.

A participação é apenas um elemento do que poderíamos designar como uma *constelação democrática*, que envolve também práticas habituais de *transparência* no processo de obtenção e comunicação de informação socialmente relevante, assim como uma grande capacidade de *mobilização* cívica dos actores sociais mais significativos em cada caso específico, o que contribui decisivamente para assegurar um *elevado grau de implementação* das decisões tomadas pela administração nos diversos domínios das políticas públicas.

Mais do que qualquer outra área é nas políticas públicas de ambiente que a necessidade e a complexidade dos processos participativos encontra a sua verdadeira pedra de toque. A experiência nacional e internacional revela-nos, por vezes enfaticamente, que a participação é um processo vital para o êxito das iniciativas políticas. Não se trata de algo que possa ser considerado como ocorrendo espontaneamente, mas antes deve ser considerado como uma elaboração subtil e esforçada, que passa por diferentes momentos do espaço público e das relações entre a Administração e a sociedade civil. **É, aliás, na sequência do desenvolvimento, ao longo das últimas três décadas de políticas de ambiente, que a necessidade de encarar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão se transformou numa tendência política, teórica e prática, progressivamente nítida e incontornável.**

Um dos resultados mais consistentes desta tendência reside na **Convenção de Aarhus**, assinada por 36 países em 1998, incluindo Portugal, que entrou em vigor em 30 de Outubro de 2001, depois de ratificada por 16 países³. Trata-se de um documento pan-europeu, elaborado no âmbito da *Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas* (UNECE/CEE/ONU), e que recolhe uma experiência internacional onde se destacam a legislação norte-americana de 1969 – **US Freedom of Information Act (FOIA)** – e a directiva europeia sobre liberdade de

³ cfr. Artº20º, nº1 da Convenção.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

informação em matéria de ambiente (90/313 CE, de 7 de Junho de 1990). Os **três pilares** da **Convenção de Aarhus**, que constituem objecto desta reflexão do CNADS, são o **acesso à informação**, o **direito à participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão** e o **acesso à justiça no domínio do ambiente**.

Por seu lado, o preâmbulo da **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** (Conselho Europeu de Nice, 7 de Dezembro de 2000) preconiza que “*consciente do seu património espiritual e moral, a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua acção*”.

Regida pela *Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, a **Carta Europeia dos Direitos Fundamentais** consagra valores morais e éticos comuns a todos os Estados-Membro da União. Retoma e dá nova forma, à luz dos desafios que o futuro alargamento encerra, aos valores e aos princípios consagrados na **Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas** (1948, *in* [RI 1]), na **Declaração de Seul sobre Ética Ambiental** (1997) e na **Carta Social Europeia** (1996). No capítulo das Liberdades, o artigo 11º refere o direito à liberdade de expressão e de informação e no capítulo da Solidariedade, o artigo 27º enuncia o direito à informação e à consulta dos trabalhadores nas empresas.

De acordo com a definição do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/UNDP)*, 1997, (Machado *et al.*, 2002) **governança** é “*o exercício das autoridades política, económica e administrativa na gestão dos assuntos internos de um país a todos os níveis. A governança é um conceito neutro que compreende os mecanismos complexos, os processos, as relações e as instituições através dos quais os cidadãos e os grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos, cumprem as suas obrigações concertando as diferenças de opinião...*”. A governança apresenta-se, assim, como um processo baseado em compromissos, envolvendo tanto os actores privados como os públicos (Machado *et al.*, 2002), em suma, a participação dos cidadãos.

A “boa governança”, ou “governança responsável”, deve assentar em princípios como “suscitar a adesão dos cidadãos”. Os cidadãos – principais actores políticos de qualquer sociedade democrática (CE, 1999) – têm de exercer os direitos mencionados, participar e saber que estas questões só podem ser enfrentadas através da cooperação, tal como consta da **Declaração do Conselho Europeu de Laeken** (Dezembro 2001): “*O cidadão pretende uma abordagem comunitária clara, transparente, eficaz e conduzida de forma democrática*”.

O Parlamento Europeu convidou a *Convenção sobre o Futuro da União Europeia* (2002-2003), convocada na sequência do Conselho Europeu de Laeken (Dezembro, 2001) e que discute a configuração da futura Constituição Europeia face ao quarto alargamento, a apresentar propostas de reforma que tornem a União “*mais democrática, mais eficaz, mais transparente, mais sã e com maior sensibilidade social*”, de modo a que “*os cidadãos adiram plenamente ao processo de construção europeia*” (DGIRPPE, 2002).

A União Europeia, e os Estados-Membro que a integram, baseiam a sua legitimidade nos valores democráticos que transmitem, nos objectivos que perseguem e nas competências e instrumentos de que dispõem. Todavia, a legitimidade do projecto europeu assenta também em instituições democráticas, transparentes e eficazes, a nível nacional (Declaração de Laeken, 2001).

Neste contexto, a “governança responsável” depende da legitimidade do sistema político e do respeito demonstrado pelos cidadãos relativamente às instituições. Depende, igualmente, da



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

capacidade dessas instituições em dar resposta aos problemas e em obter consensos a nível social através de acordos e compromissos (Machado *et al.*, 2002).

O grande desafio com o qual se depara a União Europeia no seu seio e que se traduz, igualmente, no desafio da “governança responsável” de cada Estado-Membro, face ao futuro alargamento, é o da aproximação das instituições europeias ao cidadão. Os cidadãos consideram que, com demasiada frequência, tudo se decide nas suas costas e desejam um maior controlo democrático (Declaração de Laeken, 2001).

Estamos, assim, em presença de um **duplo défice de participação e de comunicação** que contribui para bloquear acções a nível institucional. A “governança responsável” é a criação de novas oportunidades e não de novos factores de rigidez (Declaração de Laeken, 2001). Contudo, a criação de mecanismos que tornem as instituições apropriadas para promover a equidade sócio-económica e a sustentabilidade ambiental é, em si, o maior de todos os desafios. Estas “novas” instituições devem ser capazes, através da participação de todos os legítimos intervenientes, de reivindicar as condições adequadas para a gestão ambiental ao nível apropriado, seja este global, nacional, regional ou local (Machado *et al.*, 2002).

Só uma democracia efectivamente participada conduzirá à prática de uma “governança responsável”. Os cidadãos só serão os actores e operadores das políticas e contribuirão para um desenvolvimento sustentável se participarem conscientemente e forem envolvidos no processo decisório.

Desde a Cimeira da Terra, no Rio de Janeiro, que a **Agenda 21** – a “impressão digital” internacional do desenvolvimento sustentável – elegeu e enfatiza a consulta, a participação e o envolvimento do público, o aumento da sua consciencialização, formação e criação de parcerias, como a via para atingir os objectivos do desenvolvimento sustentável (IAP2, 2002).

Cernea (1985, *in* Machado *et al.*, 2002) define a **participação** como o “exercício do poder do cidadão de mobilizar as suas próprias capacidades, de ser actor social em vez de agente passivo, de gerir os recursos, de tomar decisões e de ter o controlo das actividades que afectam directamente a sua vida”. **A participação traduz-se numa acção de co-gestão que requer a partilha de responsabilidades entre as instituições governamentais e os cidadãos, designadamente na gestão dos recursos naturais e no ordenamento do território. Enfatiza um processo participativo de “baixo para cima”, implicando grupos utilizadores agindo activamente no processo decisório. Este processo assenta numa consciência pública informada, baseada num adequado conhecimento técnico-científico, associado à disseminação de informação credível e apropriada em matéria ambiental, a maior parte da qual está na posse das instituições governamentais.**

Teoricamente, uma crescente democraticidade e representatividade dos governos seria acompanhada de um acesso acrescido à informação em matéria ambiental. Na prática, porém, são ainda muito poucos os Estados que têm estratégias operacionais de comunicação e de difusão de informação neste domínio.

A um outro nível, a “governança responsável” exige, também, a reforma dos processos decisórios para aumentar as oportunidades para a participação pública, incluindo uma variedade de mecanismos cooperativos que vão desde a consulta pública como parte dos processos de avaliação de impacte ambiental, até à co-gestão dos recursos naturais. Estas requerem debate público e uma mais ampla partilha de poderes (Risse, 2002, *in* Machado *et al.*, 2002). Experiências de carácter institucional inovadoras realizadas em alguns países do Escandinavos, bem como na França e no Reino Unido – por exemplo, as conferências de consenso e as conferências de cidadãos – têm facilitado, quer a informação, quer a negociação de consensos



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)

entre diferentes actores e grupos de interesse. Estas experiências têm-se revelado especialmente úteis no domínio da gestão ambiental, como forma de envolver peritos e leigos na abordagem de questões complexas, numa base científica e técnica. Elas têm contribuído, além disso, para a construção de relações de maior confiança entre os vários actores envolvidos – autoridades públicas, peritos e cidadãos (Petts, 2000).

Em 25 de Junho de 1998, na 4ª Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”, foi aprovada a **Convenção de Aarhus–Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente**. Nesta elencam-se os princípios e os direitos democráticos que estão subjacentes ao processo decisório em matéria ambiental, carecendo, ainda, de ratificação pela maioria dos Estados europeus. No respeitante a Portugal, uma Proposta de Resolução do Conselho de Ministros, de 31 de Outubro de 2002, aprovava, para **ratificação pela Assembleia da República, a Convenção de Aarhus, o que ocorreu através da Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25 de Fevereiro**. Aguarda-se, apenas, pelo depósito do documento de ratificação para que Portugal passe a ser parte de pleno direito.

Segundo o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi A. Annan, “*Embora de alcance regional, o significado da Convenção de Aarhus é global. É, de longe, a elaboração mais impressionante do Princípio 10 da Declaração do Rio, que realça a necessidade da participação dos cidadãos em temas ambientais e no acesso à informação ambiental mantida pelas autoridades públicas. Como tal, é o desafio mais ambicioso na área da democracia ambiental levado a cabo até agora sob os auspícios das Nações Unidas*”.

A **Convenção de Aarhus** pretende abrir caminho para um maior envolvimento dos cidadãos e das organizações na defesa do ambiente, reconhecendo, também, que os cidadãos devem conhecer os procedimentos de participação no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente, que a eles deve ter livre acesso e que devem saber como utilizá-los. Tal como preconizado na **Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável** (CE, 2001a) “*uma maior transparência na tomada de decisões melhorará as políticas e incentivará os cidadãos e as empresas a participarem*”.

O **Livro Branco sobre Governança** (CE, 2001b), proposto pela Comissão Europeia em 25 de Julho de 2001, reforça a necessidade da participação e do melhor acesso e divulgação da informação como vias essenciais para alcançar uma “governança responsável”.

O **Plano de Implementação e a Declaração Política de Joanesburgo** (2002) fazem inúmeras referências à participação da sociedade civil, nomeadamente, a processos colaborativos que envolvem o estabelecimento de parcerias.

Por fim, a 5ª Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”, realizada em Kiev, na Ucrânia, de 21 a 23 de Maio de 2003, a **Declaração Ministerial**, no §37º, “*...encoraja todos os Estados a encetar os passos para a promoção de uma “governança responsável e transparente” e em reforçar o papel do público no processo de tomada de decisão, designadamente através de medidas de formação de capacidade dirigidas para a implementação do Princípio 10 da Declaração do Rio, tal como foi sublinhado na Declaração de Lucca da 1ª Reunião das Partes da Convenção de Aarhus*”. Por outro lado, o §38º da mesma **Declaração Ministerial**, “*... sublinha a importância de reforçar a efectiva implementação da Convenção de Aarhus (...)*”.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

1.2. Princípios Fundamentais

Os princípios que legitimam os direitos à informação, à participação e à justiça, expressos e consagrados em várias convenções, declarações e acordos internacionais, que são a base da “**governança responsável**” e cujo reconhecimento e aplicação potenciam a efectiva implementação das políticas e estratégias, nomeadamente das estratégias de desenvolvimento sustentável, são:

Princípio da Igualdade – “*Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados da faculdade de raciocínio e de consciência e devem agir uns com os outros no espírito da fraternidade*” (Artigo 1º, **Declaração Universal dos Direitos do Homem**, 1948) ([RI 1]).

Princípio da Solidariedade – “*A solidariedade é o necessário elemento correctivo da liberdade. (...) uma ordem comunitária, para ser duradoura, tem que reconhecer a solidariedade entre os seus membros como princípio fundamental e repartir uniforme e equitativamente as vantagens, isto é, a prosperidade e os custos*” ([RI 2]).

Princípio do Livre Usufruto do Ambiente – “*O Homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias, num ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar, cabendo-lhe o dever solene de proteger e melhorar o ambiente para as gerações actuais e vindouras (...)*” (Princípio 1, **Declaração de Estocolmo**, 1972).

Princípio da Equidade – traduz-se no “*tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais*” (Artigo 7º, Lei nº17/2000, de 8 de Agosto, [RI 3]); a **Declaração do Ambiente de Estocolmo** (1972) definiu o **Princípio da Equidade Transgeracional** como “*O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de forma a atender equitativamente às necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações presentes e futuras (...)*” (Princípio 3).

Princípio da Participação – “*A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático (...)*” (Artigo 109º, **Constituição da República Portuguesa**) e ainda “*os diferentes grupos sociais devem intervir na formulação e execução da política de ambiente e de ordenamento do território (...)*” (**Lei de Bases do Ambiente**, 1987). O princípio da participação encontra-se consagrado nas principais Declarações e Convenções Ambientais⁴ e o **Livro Branco sobre Governança** dá-lhe uma nova expressão ao enunciar o **Princípio da Participação para uma Governança Responsável** como “*a qualidade, relevância e eficácia das políticas da União Europeia dependem do assegurar da ampla participação ao longo de todo o processo político – desde a concepção à implementação. O aprofundar da participação gera uma maior confiança, por parte do público, quanto ao resultado final da aplicação das políticas, assim como nas instituições que as elaboram e propõem. Para a participação ser uma realidade, os governos centrais deverão seguir uma “aproximação inclusiva” aquando da elaboração e implementação das políticas da União Europeia*” (CE, 2001b).

Princípio da Informação – “*Todos têm o (...) direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações*” (Artigo 37º, **Constituição da República Portuguesa**).

⁴ Declaração do Rio Janeiro sobre Ambiente e Desenvolvimento – Princípio 10 “Participação, Acesso à Informação e Direito à Justiça em Matéria de Ambiente” (IPAMB, 1997); Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas – Artigo 6º “Educação, Formação e Informação do Público” (IM, 1994); Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação – Artigo 3º “Princípios” (SPCCD, 1996); §37º da Declaração de Kiev, 23 de Maio de 2003.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

Princípio da Transparência – “As instituições europeias devem operar de forma mais transparente (...). A linguagem utilizada deve ser acessível e entendível para o público em geral. Este aspecto é particularmente importante para o ganho de confiança em instituições complexas” (**Livro Branco sobre Governança**) (CE, 2001b).

Princípio da Eficácia – “As políticas devem ser eficazes e actuais, baseadas na definição de objectivos claros, na avaliação dos impactes futuros e, quando houver disponível, uma avaliação da experiência do passado. A eficácia depende da implementação das políticas na proporcionalidade devida e da tomada de decisões ao nível mais apropriado” (**Livro Branco sobre Governança**) (CE, 2001b).

Princípio da Subsidiariedade – a regra da subsidiariedade foi implicitamente apresentada pela primeira vez no **Tratado da CEE** (Artigo 130º-R, 1957), por via da revisão introduzida pelo **Acto Único Europeu** (1986) mas só constitui princípio geral de direito a partir do **Tratado de Maãstricht** (Preâmbulo, 1992) e é definido de forma mais precisa pelo **Tratado de Amesterdão** (Outubro, 1997), segundo os quais “as decisões devem ser tomadas a um nível tão próximo quanto possível dos cidadãos” (CE, 1999).

Princípio da Responsabilização – “Aponta para a assunção pelos agentes das consequências, para terceiros, da sua acção, directa ou indirecta, sobre os recursos naturais” (**Lei de Bases do Ambiente**, nº11/87, de 7 de Abril)⁵.

Princípio da Responsabilidade Partilhada – “(...) Os Estados têm responsabilidades comuns embora diferenciadas, tendo em conta os diferentes contributos para a degradação do ambiente, a nível mundial. (...)” (Princípio 7, **Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento**, 1992).

Princípio da Precaução – “As actuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipativa, reduzindo ou eliminando as causas prioritariamente à correcção dos efeitos dessas acções ou actividades susceptíveis de alterarem a qualidade do ambiente (...)” (**Lei de Bases do Ambiente**, 1987), ao que a **Declaração do Rio de Janeiro sobre Ambiente e Desenvolvimento** acrescenta “(...) Sempre que haja ameaças de danos graves ou irreversíveis, não deve ser utilizada a falta de tomada de medidas eficazes, em termos de custos, com vista a evitar a degradação do ambiente” (Princípio 15). Este princípio, consagrado na geração mais recente de Acordos Internacionais, vem constituindo a matriz que inspira à regulação das “incertezas” e dos factores aleatórios associados aos processos ambientais.

⁵ cfr. §§ 35 e 36 da Declaração Ministerial de Kiev. 23 de Maio, 2003 (5ª Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”).



2. Avaliação da Situação

2.1 O Processo Participativo

2.1.1 Participação e Impulsos Endógenos e Exógenos na Sociedade Portuguesa

O envolvimento dos cidadãos nos desenvolvimentos comunitários, cívicos ou políticos, procurando assegurar uma influência activa nos processos de tomada de decisão que lhes dizem respeito, permite integrar a diversidade de pontos de vista entre grupos de interesse e populações em geral. Ao mesmo tempo compromete-os nos percursos e nas opções de evolução das comunidades de que fazem parte. Consequentemente, do ponto de vista do poder político e do Estado, garante uma legitimidade acrescida nas acções desenvolvidas pelas autoridades, reforçando os resultados das intervenções e das políticas públicas, numa dinâmica que se configura numa nova ética de solidariedade alargada, com base no cuidado de cada um em relação a si próprio, aos outros, ao futuro e ao planeta.

A participação, em particular a participação organizada e formal, desenvolvida por via de instituições criadas com esse objectivo (instrumentos e mecanismos de consulta e informação em que podem participar as organizações representativas dos cidadãos), pode, como defende António Barreto (2002), ser desejada e acolhida pelas autoridades e, simultaneamente, ser forçada pelos cidadãos e seus representantes. De uma forma ou de outra, as novas formas de governação, que não dispensam a democracia participada, assentam em vertentes da participação que se revestem, ora de um carácter influenciador, ora de um carácter legitimador ora, como será muito frequentemente o caso, de um carácter inspirador que, em simultâneo, pode assumir as duas funções. Nesta óptica, **a participação de influência acontece quando os cidadãos, defendendo os seus interesses e pontos de vista, se envolvem nas instituições públicas e nos processos de decisão a fim de os influenciar. Já a participação de legitimação se refere aos processos de consulta e organizações que, normalmente, surgem sob o patrocínio das autoridades e dos poderes públicos, com o objectivo de obter a anuência e o empenho das populações nas decisões que lhes dizem respeito.**

Os sinais de cidadania participativa e empenhada, presentes na sociedade portuguesa, não podem, obviamente, dissociar-se das novas condições socio-económicas e políticas que decorreram da revolução de 1974, como sejam, a institucionalização do Estado de direito democrático, a integração da sociedade portuguesa na Comunidade Económica Europeia, a inserção no quadro político-económico internacional. A sociedade civil é um facto do 25 de Abril de 1974 e se, hoje em dia, a institucionalização da democracia representativa parece um dado adquirido, cinquenta anos de autoritarismo não deixam de se fazer sentir numa lenta consolidação das formas mais exigentes (em esforço e empenho dos cidadãos) de democracia participativa. A sociedade portuguesa mantém sinais claros de um défice de participação cívica (cf. Cabral, 2000), conservando-se, por outro lado, entre as autoridades locais e centrais, uma tendência marcadamente centralista, pouco aberta à interacção com os cidadãos (cf. Vasconcelos, 2001).

De facto, é ideia generalizada, apesar da insuficiência de estudos empíricos, que as formas de participação agrupadas no que se convencionou designar por *Terceiro Sector* — área cujos princípios assentam na independência em relação ao sector privado e ao sector público, na ausência de finalidade lucrativa e na procura de formas de organização empresarial mais participativas de forma a melhor servir a comunidade — não terão, por enquanto, surtido os efeitos desejados. O que leva o Conselho, para já, a concluir que, para além da tomada de medidas de carácter mais específico, **se torna indispensável um esforço continuado não só de formação dos cidadãos em geral para o exercício dos novos direitos de**



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

participação cívica, como dos agentes e funcionários do Estado no que respeita ao reconhecimento e a promoção desses mesmos direitos.

Segundo António Barreto, os mecanismos e formas de intervenção da sociedade civil na coisa pública “têm pouca frequência, desempenham funções simbólicas e é mesmo muitas vezes difícil encontrar quem queira ocupar os cargos disponíveis. É possível imaginar que este relativo insucesso se deva, entre outras causas (falta de tradição, artificialismo, etc.), à ausência de poderes e competências patente na maioria desses organismos” (Barreto, 2002, p.59), que não permite ou, pelo menos, não facilita uma efectiva e consequente participação nos processos de tomada de decisão. Os episódios de conflito ambiental que têm vindo a emergir como factos mediáticos nos últimos anos, mais do que uma indicação clara de empenhamento cívico, parecem corresponder a acções de último recurso de cidadãos ou grupos de cidadãos que dificilmente se conseguem fazer ouvir num sistema pouco aberto à participação, encarada, frequentemente, como um mal necessário.

Não quer isto dizer, no entanto, que não se registre alguma evolução patente num cariz progressivamente mais activo na sociedade portuguesa. As novas condições do Estado democrático acarretaram uma pressão para a democratização que alastrou para além dos aspectos formais da vida política, contribuindo para tornar mais transparentes e participadas as práticas da administração pública, para estimular a luta pelos direitos consagrados: crianças e jovens, idosos, mulheres, pobres e excluídos socialmente, etc. E, sobretudo nas últimas duas décadas, para a afirmação dos novos direitos sociais: minorias, anti-racismo, ambiente, património, entre outros.

Decorrendo deste alargar de direitos sociais a novas áreas e interesses, **a emergência de um movimento associativo tende a consolidar-se, e outras formas e mecanismos de intervenção e participação na vida colectiva ganham um peso gradual na sociedade portuguesa e revelam-se como os melhores protagonistas com vista ao exercício de estratégias criativas de desenvolvimento local.**

Constituindo-se como parceiros fundamentais da luta contra o isolamento, o despovoamento, o subdesenvolvimento ou a degradação do património, das condições ambientais e da qualidade de vida, as associações de desenvolvimento local, surgidas da confluência de interesses entre grupos de cidadãos e entidades públicas locais ou regionais, privilegiam os recursos endógenos e, numa dinâmica de parceria e rede e à medida do grau de inserção nas comunidades das acções que desenvolvem, constituem-se enquanto forças de pressão da sociedade civil, ainda que, pelo menos em parte, dependam do enquadramento e financiamento públicos.

A evolução positiva registada nos níveis de participação em certas formas de voluntariado (por exemplo, em projectos de desenvolvimento, na defesa do ambiente, na defesa do consumidor, etc.)⁶ emerge em simultâneo e em confluência com os mecanismos de consulta, acesso à informação e participação institucionalizados, por força da adopção de normas, compromissos e convenções comunitários e internacionais. Em Portugal, por toda a Europa e em algumas outras regiões do mundo, os governos tendem a tornar-se mais transparentes, ou se se preferir menos opacos, respondendo às pressões das ONG, dos *media*, de organismos internacionais, como a OCDE e a ONU, ou, mais determinantes para o caso português, da União Europeia e do Conselho da Europa.

⁶ Simultaneamente, muitas associações antigas (i.e., sindicatos, comissões de moradores, etc.) viram reduzir substancialmente os níveis de participação e as suas áreas de influência. Como refere António Barreto, “*por um lado, diversificaram-se as formas de exercício de influência e de pressão sobre os representantes e as decisões e a cultura do debate público e da consulta tem conhecido progressos. Por outro, o tecido institucional e associativo mais antigo não resistiu às novas tendências de evolução da sociedade*” (Barreto, 2002, página 58).



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

Dinamizados, assim, por ímpetus internos, com a emergência de novas práticas democráticas e, sobretudo, externos, através da inserção e assumpção de responsabilidades em instâncias internacionais, os instrumentos, políticas e mecanismos criados para fomentar o acesso à informação e à participação apesar de ainda incipientes, denotam, em Portugal, segundo a maioria dos autores, uma tendência de afirmação fustigada por uma progressiva e necessária adequação às metas e objectivos a que os sucessivos governos se comprometeram, no âmbito da União Europeia e demais instâncias internacionais.

Alguns estudos de caso recentes têm posto em evidência que, em certas circunstâncias, alguns sectores da sociedade portuguesa se têm mobilizado activamente, em obediência, quer a interesses de ordem local, como aconteceu, por exemplo, com o movimento de rejeição da co-incineração de resíduos industriais perigosos em Souselas, quer a interesses de ordem geral (como no caso do movimento dos arqueólogos e outros grupos pela preservação do património cultural de Foz Côa). Em ambas as circunstâncias, embora de forma diferenciada, o movimento social exerceu uma influência decisiva sobre a decisão política, tendo contribuído directa ou indirectamente para a reforma institucional (Gonçalves, 2002).

O progressivo interesse por formas de desenvolvimento mais sustentáveis será um exemplo paradigmático do crescente impulso que estes modos de governação internacional estão a assumir, determinando, sobretudo desde a *Cimeira da Terra do Rio de Janeiro*, um olhar atento sobre as formas e os incentivos à participação. Ao debruçar-se sobre o papel dos níveis de poder local mais próximos das populações, o capítulo 28 da **Agenda 21** refere: “*através de processos consultivos e de estabelecimento de consensos, os poderes locais deverão aprender com os cidadãos e com as organizações locais, cívicas, comunitárias, comerciais e industriais e adquirir a informação necessária para elaborar melhores estratégias. O processo de consulta deverá aumentar a consciencialização familiar em questões de desenvolvimento sustentável*”.

A **Convenção de Aarhus** confirma a necessidade de promover as parcerias e a participação das populações, em confluência com o reforço dos mecanismos de acesso à informação, aos processos de decisão e à justiça em matéria ambiental. Reafirmam-se, neste documento, caminhos anteriormente delineados para a sustentabilidade, sendo de destacar o já mencionado Princípio 10 da **Declaração do Rio de Janeiro**, que refere: “*a melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados, ao nível conveniente*”.

Governar melhor implica, portanto, como se defende na **Declaração do Milénio**, para além de uma prática democrática de defesa de direitos humanos, trabalhar colectivamente em processos políticos mais inclusivos, que permitam uma participação genuína de todos os cidadãos em todos os países e assegurem a liberdade de expressão necessária para que os *media* desenvolvam a sua actividade adequadamente tornando-se efectivo o direito do público aceder à informação. Mais recentemente, no **Plano de Implementação da Cimeira de Joanesburgo**, salienta-se a necessidade de estimular e articular de forma integrada o acesso à informação, à participação e à justiça, como elementos fundamentais nos processos de tomada de decisão. Reconhece-se que é apenas do trabalho conjunto com o público interessado e do seu envolvimento nos processos de tomada de decisão que — permitindo o uso de conhecimentos, de saberes práticos e quotidianos e dos entusiasmos com dinâmicas locais contagiantes — se podem reforçar instrumentos e medidas de intervenção nas comunidades locais, emergindo este processo como a forma mais directa de garantir simultaneamente o equilíbrio ambiental, a satisfação de necessidades das comunidades locais e o incremento da qualidade de vida das populações.

O desenvolvimento destas práticas mais transparentes e participativas afigura-se, cada vez mais, como um pilar fundamental na dinamização do processo de



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

consciencialização social em questões de desenvolvimento sustentável, seja na área de preservação de recursos, seja na área das actividades económicas, seja, ainda, na área da qualidade de vida dos cidadãos, que depende das duas primeiras. De facto, **através de um consenso** tão alargado quanto possível na selecção de objectivos e metas **a atingir** (integrando os vários pontos de vista e os vários interesses em presença), **reforçam-se as condições para a sustentabilidade fundada num querer comum que assume e redistribui responsabilidades nos caminhos a delinear para o desenvolvimento**, por considerar-se que *“a participação dos cidadãos está no seio da ideia de democracia e que os cidadãos unidos aos valores democráticos, conscientes das suas responsabilidades cívicas e que se comprometem na vida política são a força viva de qualquer sistema democrático”* (Conselho da Europa, 2001).

Ao activar-se a possibilidade de participação efectiva nos desenvolvimentos de instrumentos e políticas locais (i.e., Planos Directores Municipais, Agendas 21 Locais, Planos Municipais de Ambiente, etc.) dos vários sectores e movimentos associativos representativos dos diversos interesses em presença (ONG, IPSS, Associações sem fins lucrativos, etc.) — dando dessa forma expressão ao **direito à participação pública**, como se prevê no artigo 6º. do Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro —, criam-se teoricamente condições legais para um desenvolvimento mais sustentável. Leia-se um desenvolvimento assente, fundamentalmente, na mobilização dos recursos locais, na fixação de prioridades, na prática e no estabelecimento de programas multisectoriais, dinamizados por parcerias representativas e por uma participação dos cidadãos gerada a partir de um sistema de acesso à informação eficaz e acessível que promova a confiança e a partilha de responsabilidades. **Sendo certo que, se os desenvolvimentos e as orientações introduzidas na legislação têm, de uma forma geral, vindo a reforçar a pro-actividade dos cidadãos e a estimular os serviços a responder-lhes, em geral tem-se descuidado a necessidade de esses mesmos serviços incorporarem e aprenderem com os contributos dos seus utilizadores.**

2.1.2. Informação e Justiça como Factores Dinamizadores da Participação

O Acesso à Informação

É consensual que um bom e fiável esquema de disponibilização de informação, assente numa perspectiva de diálogo entre cidadãos e os seus representantes eleitos, se apresente como uma ferramenta vital para uma efectiva participação nos processos de decisão. Não será por isso de estranhar que, aos baixos níveis de participação cívica dos portugueses, corresponda uma das mais baixas taxas de cidadãos que se consideram bem informados sobre as questões ambientais⁷. Daí **a necessidade de as instituições públicas promoverem o contacto com as populações e lhes responderem de forma a envolvê-las no desenvolvimento de políticas públicas e nos processos de decisão, reforçando a legitimidade das instituições democráticas e a eficácia da sua acção.** Neste quadro, o Princípio 2 da *Recomendação Rec. (2001)19 do Comité de Ministros aos Estados-Membro do Conselho da Europa*, sublinha a necessidade de *“garantir o direito de os cidadãos terem acesso a uma informação clara e completa relativa às diferentes questões que interessam às autarquias locais e de participar nas decisões importantes que comprometem o futuro destas últimas”*.

⁷ Ver, por exemplo, os inquéritos levados a cabo pelo OBSERVA em 1997 e 2000 (Ferreira de Almeida, 2000, 2003) ou, mais recentemente, o último inquérito do EUROBARÓMETRO, cujos resultados nos colocam entre os que menos informados se sentem na União Europeia (*European Opinion Research Group - EORG 2002*).



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º151)

De uma forma ou de outra, a generalidade dos documentos e instrumentos produzidos pelas mais variadas instâncias internacionais, de que a presente Recomendação do Comité de Ministros é apenas um exemplo, salientam a imprescindibilidade de, numa sociedade democrática que se quer participada, a informação sobre o ambiente e sobre os impactes que as actividades humanas nele determinam, ser:

- **proactiva** – permitindo a formação de juízos e de atitudes numa fase tão inicial quanto possível dos processos de tomada de decisão colectiva;
- **completa** – dando ao público informação com qualidade técnica, ampla e suficiente, que permita formar uma opinião cientificamente fundamentada nos vários campos em debate, não excluindo as áreas mais técnicas;
- **de fácil leitura** – na medida em que uma linguagem demasiado técnica dificulta a compreensão das problemáticas em causa e pode impedir ou tornar mais difícil a participação, sobretudo dos grupos menos aptos a lidar com esse tipo de linguagem;
- **transparente e acessível** – facilitando a obtenção de informação, quer nos meios, quer na forma de acesso, que deve ser simples e fácil para a generalidade dos cidadãos.

Sublinha-se, por outro lado, a **necessidade de prevenir todas as formas de discriminação entre os interessados com base em quaisquer características ou traços sociais**, não esquecendo que, tão importante quanto a disponibilização de informação sob pedido dos cidadãos interessados, será a sua recolha, sistematização e publicitação de forma adequada, facilmente apropriável pelos vários sectores e estratos sociais a quem tal informação poderá interessar.

Em Portugal o acesso à informação está consagrado na **Constituição da República** que a todos reconhece, desde 1976, o *direito a se informar* (artigo 37.º, n.º1) ou, na versão da **Lei Constitucional n.º1/82**, o *direito de informar, de se informar e de ser informado*. Todavia, a **revisão constitucional de 1989** alarga o âmbito deste direito e, como fica patente no n.º2 do artigo 268.º, **consagra o livre acesso aos documentos, independentemente da invocação ou existência de um interesse directo**.

Segundo os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 268.º (*Direitos e Garantias dos Administrados*):

- “1. 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.
2. 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.
3. Os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos.”

Pela necessidade de responder a estes imperativos constitucionais e por força da transposição de legislação europeia para o ordenamento jurídico português surgiu, posteriormente, a **Lei de Acesso aos Documentos Administrativos** – LADA – (Lei n.º65/93, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º8/95, de 29 de Março, e pela Lei n.º94/99, de 16 de Julho) que, tendo em conta o objectivo expresso no artigo 1.º da **Directiva Europeia N.º90/313/CEE**: “assegurar a liberdade de acesso e de divulgação das informações relativas ao ambiente na posse das autoridades públicas e determinar a forma e as condições em que essas informações devem ser



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

postas à disposição”, desenvolve no aspecto substantivo o direito de acesso aos documentos administrativos (Cf. Castro Martins, 1999). Definindo conceitos, proclamando princípios gerais, delimitando excepções, delineando normas procedimentais do exercício desse direito e determinando a criação da *Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)* — entidade pública independente criada para zelar e contribuir, através da emissão de pareceres e recomendações, para uma adequada aplicação e interpretação da lei da prática administrativa das entidades públicas.

Sob certas condições, nomeadamente as referidas no nº2 do artigo 268º, a LADA permite que os cidadãos possam solicitar por escrito o acesso a qualquer documento administrativo na posse dos organismos ou autoridades públicas. De acordo com os próprios termos usados pelo legislador, “*todos têm direito à informação mediante o acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo*” (artigo 7º, nº1), incluindo-se, neste caso, os cidadãos (pessoas singulares) mas também as pessoas colectivas. De facto **a LADA parece ter ido um pouco mais longe do que a norma constitucional. Para além de alargar o direito de acesso à informação a actores colectivos fundamentais como serão as ONG, com o termo “todos”, como defende o próprio presidente da CADA, pretendeu-se sublinhar “que esse direito é independente da existência de um interesse directo e assiste a qualquer pessoa singular ou colectiva, independentemente, por exemplo, de ser parte interessada num procedimento administrativo”** (Castro Martins, 1999). Tratar-se-á, afinal, de dar aos cidadãos a possibilidade de fiscalizar e influenciar a actividade das entidades e dos agentes da administração pública, acompanhando o modo como são utilizados os dinheiros públicos e de que forma se assumem e desenvolvem atribuições, competências e poderes nos órgãos do Estado, das Regiões Autónomas, das autarquias locais e outras entidades no exercício de poderes de autoridade.

Apesar destes avanços na Lei Fundamental e na legislação que tem vindo a consagrar o direito de aceder à informação na posse das entidades públicas, os ganhos efectivos mostram-se diminutos. Por um lado, a rápida inserção da sociedade portuguesa no sistema político-económico mundial (pós 1974 e pós adesão à CEE) e os próprios desenvolvimentos aí ocorridos (*i.e.*, nova ordem mundial), ao mesmo tempo que se consolidava a democracia interna, não proporcionaram, ainda, aos cidadãos portugueses o tempo necessário para assumirem uma atitude mais pró-activa e adquirirem novas práticas de cidadania. Uma grande parte das pessoas não tem sequer conhecimento da existência da LADA e mais dificilmente ainda conhece ou domina as suas potencialidades.

Por outro lado, uma tradição centralista e autoritária herdada do Estado Novo parece continuar a arrastar-se na prática das relações que se desenvolvem entre Administração e cidadãos, persistindo desconforto e inabilidade para lidar e incluir o confronto alargado de ideias e posições que a participação pública implica. Um exemplo disso mesmo são as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº69/2000 que desinvestem nos debates públicos e no confronto de ideias, caso dos processos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA). Fomentando a discussão, tais debates provaram, no entanto, implicar os cidadãos de forma mais eficaz uma vez que, tratando-se os Estudos de Impacte Ambiental (por vezes de difícil apropriação pelo cidadão comum, mas não isentos de valores nas opções tomadas) que permitem às assembleias de leigos compreender as limitações e/ou as potencialidades dos mesmos, alertando-as para impactes eventualmente não considerados ou minimizados nas análises efectuadas, e que, de outro modo, passariam despercebidos a uns e a outros.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

A insuficiente discussão e envolvimento públicos que em geral se verifica pagam-se, por outro lado, com o alheamento dos cidadãos. Citando apenas alguns dos dados dos inquéritos do **OBSERVA**⁸: em 1997, menos de 25% dos inquiridos portugueses conheciam ou sabiam o que eram os Planos Directores Municipais (PDM), quando estes já tinham sido aprovados, com discussão pública supostamente obrigatória. Quanto à *Reserva Ecológica Nacional* (REN), que fazia parte integrante dos PDM, em 2000, apenas 18% sabiam defini-la bem (Cfr. Ferreira de Almeida, 2000 e 2003).

Este distanciamento generalizado em relação às políticas e aos instrumentos das políticas públicas resulta desta **relação difícil que permanece entre Administração e administrados** e que, de uma forma geral, **é marcada por:**

- uma notória falta de transparência expressa nos obstáculos que persistem no acesso à informação e no relacionamento com os cidadãos (*i.e.*, informação de má qualidade ou desviante, ausência ou insuficiência de informação, fechamento, ou resistência dos serviços na disponibilização de informação);
- uma disseminada inaptidão, um desconhecimento da lei, uma resistência à mudança por partes dos agentes e funcionários públicos que deveriam facilitar e fomentar a sua aplicação;
- uma ignorância e um alheamento que grassam ainda numa sociedade civil tradicionalmente pouco interventiva;
- incapacidade generalizada dos cidadãos para intervir e fazer valer os seus direitos junto da administração;
- uma morosidade e complexidade geral do sistema judicial, cuja orgânica instalada joga a favor do não cumprimento da lei.

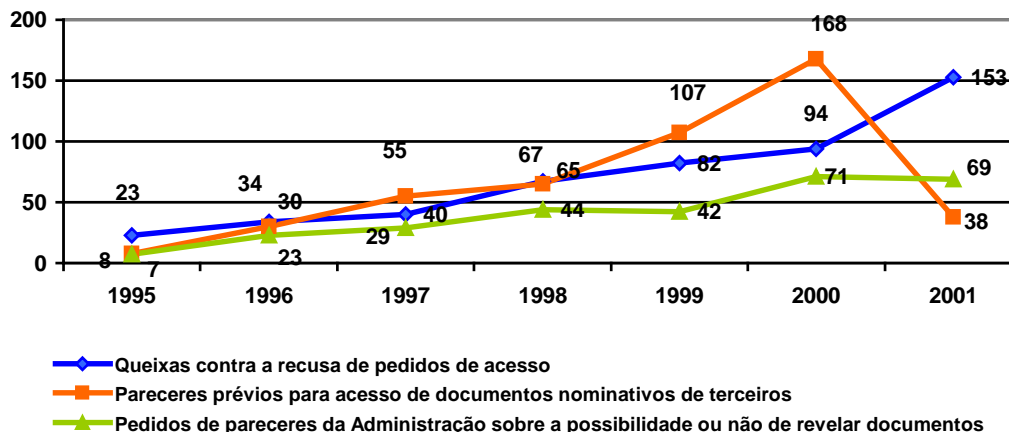
A realidade mostra-se, assim, muito pouco adaptada às exigências da lei que, na generalidade, é encarada como adequada às exigências dos compromissos assumidos pelo Estado português⁹. Citando uma vez mais o Presidente da CADA, “*só um empedernido positivista acreditaria que de repente, por milagre da lei, o regime de arcana praxis, em que a regra era o segredo de ofício, cederia, sem hesitações, lugar a este outro em que a regra (comportando embora excepções, taxativamente previstas na lei) é a abertura ao público dos arquivos e documentos administrativos*” (*Ibid.*). De acordo com os dados disponibilizados pela própria CADA (2002), os cidadãos parecem, apesar de tudo, cada vez mais cientes dos seus direitos. Se em 1995 deram entrada na Comissão 72 processos que originaram 38 pareceres, em 2001 registaram-se 514 processos que motivaram 260 pareceres. Destes, 39% incidiram sobre queixas dos cidadãos na dificuldade de acesso à informação, 23% incidiram sobre pedidos de parecer da Administração Pública e 38% enquadram-se na figura obrigatória do parecer prévio para acesso a documentos nominativos de terceiros.

⁸ OBSERVA é a designação genérica de um observatório permanente sobre Ambiente, Sociedade e Opinião Pública, criado pelo ISCTE e pelo ICS – instituições universitárias com competências científicas na investigação da sociedade.

⁹ As críticas resumem-se, em geral, às alterações já referidas introduzidas pelo Decreto-Lei nº69/2000, de 3 de Maio.



Evolução do Número de Pareceres Aprovados desde o Início da Actividade da CADA Consoante a Matéria dos Pedidos



Fonte: CADA, 2001

No que diz respeito às queixas contra a recusa de pedidos de acesso aos documentos administrativos, uma boa parte (32,6%) dirigiu-se contra a instância de poder mais próxima das populações, as autarquias. A alguma distância, mas ainda com algum peso, surgem as queixas contra os serviços de educação (11,5%), da saúde (7,7%), da justiça (7,5%) e do ambiente (6,5%). Todos os restantes sectores não ultrapassaram os 5% do total de queixas apresentadas à CADA desde 1995 até 2001.

Já no que respeita aos pedidos de esclarecimento por telefone, 48% têm origem nos próprios serviços públicos. Os restantes, no entanto, distribuem-se pelos jornalistas (5%), advogados (7%) e outros cidadãos (40%). Não deixa de ser curioso verificar que os jornalistas não parecem recorrer muito aos serviços da CADA. As razões prendem-se, acima de tudo, com a dificuldade em conciliar o ritmo da actividade jornalística com a morosidade dos processos de acesso à informação. Desde logo, quando se solicita qualquer informação à Administração Pública há que esperar 10 dias úteis para que a instituição em causa reaja. Só depois se poderá recorrer à CADA e esta, segundo o jornalista Pedro Almeida Vieira, “em geral, nunca leva menos de um mês a emitir os seus pareceres”¹⁰. Apesar da habitual eficiência do resultado final dos processos levados a cabo pela CADA, só em investigações de fundo ou trabalhos jornalísticos estruturados se justifica o tempo de espera. Além do mais, muitos jornalistas temem que a invocação do direito aos documentos administrativos crie obstáculos por parte das entidades visadas a trabalhos ou pesquisas futuras. “Habitualmente quando se invoca o direito à informação à administração, os responsáveis ficam muito incomodados porque não têm a prática de transparência e, por vezes, pensam mesmo que têm o direito de não divulgar a informação” (Pedro Vieira). Ou seja, não incorporaram, ainda, os princípios da LADA. Este facto é, aliás, reiterado por Francisco Teixeira da Mota, advogado do *Jornal Público* (um dos órgãos da comunicação social que mais recorrem aos serviços da CADA), que refere as

¹⁰ Pedro Almeida Vieira, em audição deste Conselho, de 06 de Janeiro de 2003.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

“resistências sistemáticas oferecidas pela Administração Pública em áreas remotamente sensíveis sempre que se questione a eficiência dos serviços em causa”¹¹.

Assim, apesar da conduta verificada nas instituições e na sociedade portuguesas, dez anos após a publicação da LADA grande parte destas dificuldades parecem ainda persistir¹². Esse é, aliás, um sentimento disseminado na sociedade portuguesa. Segundo um estudo realizado por Villaverde Cabral, 2/3 dos portugueses acham que o poder em Portugal é exercido de forma autocrática em vez de participativa e democrática e 56% acham que a sua opinião pouco ou nada adianta para as decisões (Cabral, 1999).

Se “o quadro legislativo parece relativamente adequado”¹³, mais do que novos instrumentos e nova legislação, como defendeu Teresa Craveiro¹⁴, parece, sobretudo, necessário “*tornar eficazes os instrumentos actuais e efectiva a legislação em vigor*”, de forma a ultrapassar os desencontros com a realidade, evitando, nomeadamente, que “*as partes interessadas tomem conhecimento dos processos demasiado tarde*” e fazendo com que “*o dever de informar seja assumido na plenitude*” (Audição do representante da CAP). Para isso, deve-se promover ou incentivar “*mais formação e melhores condições de trabalho*” entre os detentores da informação (os funcionários e as instituições públicas), como condição *sine qua non* que, em conjunto com uma maior eficiência, clarividência e diversidade nos meios de informação, sensibilização e envolvimento das populações, permite esperar o reforço dos níveis de participação e empenho na vida comunitária e na defesa do bem comum¹⁵.

Nesta linha, na audição de 16 de Dezembro de 2002, José Sá Fernandes apontou como causas primeiras para o défice de participação na sociedade portuguesa, a falta de tempo e de disponibilidade dos cidadãos, advinda das condições de vida actuais, mas enfatizou, sobretudo, a falta de informação em geral e a excessiva tecnicidade da informação disponibilizada, bem como a não publicitação atempada de soluções alternativas para os vários problemas colocados e a divulgação insuficiente de factos e de legislação que, em conjunto, dificultam o empenhamento do cidadão comum, determinando que, frequentemente, ele só se aperceba e actue perante factos consumados e sem uma noção clara das várias opções disponíveis. As debilidades da cultura cívico-política dos portugueses prender-se-ão, assim, com a persistência de uma sensação generalizada de ineficácia (na medida em que as pessoas sentem que a sua opinião pouco ou nada conta para alterar as decisões do poder), de um não menos generalizado sentimento de incompreensão perante o ‘mundo da política’ e da administração pública e de um disseminado sentimento de desconfiança face ao Estado, que vê o poder político em conluio ou condicionado por interesses menos públicos que privados (Benavente *et al.*, 1997).

No que respeita ao **acesso à informação**, perpassa a ideia de que ela não se tem produzido de forma suficiente, também não se tem divulgado adequadamente aquela que existe e, muitas vezes, se opta por ocultá-la. Passados 10 anos sobre a aprovação da LADA, continua, de certo

¹¹ Francisco Teixeira da Mota, em audição deste Conselho, de 06 de Janeiro de 2003, refere-se, nomeadamente, a casos de pedidos de consulta sobre orçamentos hospitalares, ou consultas de processos camarários sobre urbanizações.

¹² Exemplificativa será a situação da participação pública na gestão das bacias hidrográficas. De acordo com a LPN, apesar da existência de legislação que define uma periodicidade trimestral para a reunião dos Conselhos de Bacia, em Outubro de 2002 não se reuniam desde 2000. Segundo a Liga, “*existe um desconhecimento total da sociedade civil sobre o estado de aplicação dos Planos de Bacia ou sobre o desenvolvimento de estudos de caracterização de situações identificadas como graves no domínio da falta de informação*” (LPN, 2002).

¹³ Carla Amado Gomes, jurista e assistente da FDUL, em audição deste Conselho, de 16 de Dezembro de 2002.

¹⁴ Audição realizada no mesmo dia.

¹⁵ Representante da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), em audição ao CNADS, de 26 de Novembro de 2002.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

modo, implantada na Administração Pública a ideia de secretismo, mesmo àquilo que, por lei, tem de ser obrigatoriamente tornado público.

Não se forneceram, pois, “ferramentas conceptuais” para ajudar a descodificar os problemas. Apesar de recentemente se registar alguma preocupação em divulgar dados na *internet* (quase todos os Serviços do Estado já têm *sites* informativos), é preciso difundir mais e melhor, pois é desta profusão de informação que podem surgir respostas para a iliteracia estrutural do país, para reduzir a distância aos poderes sentida pelos cidadãos e para tornar mais inteligível o “mundo da política” e da Administração Pública, ensaiando novas fórmulas e arenas de participação.

Para que o acesso à justiça no domínio do ambiente e desenvolvimento sustentável seja efectivo, é necessário que o público tenha a capacidade de pugnar pelos seus direitos, ou pela reparação de eventuais danos, num quadro judicial que possa prevenir falhas e abusos, sempre que eles sejam accidental ou deliberadamente sonegados. Trata-se, afinal, de garantir ao cidadão comum instrumentos legais que promovam a acessibilidade a direitos garantidos no artigo 268º da **Constituição da República Portuguesa**, nomeadamente, nos seus nºs 4, 5 e 6:

- *“É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas;*
- *Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos;*
- *Para efeitos dos nºs 1 e 2 do artigo 268º, a lei fixará um prazo máximo de resposta por parte da Administração”.*

A oportunidade de usar mecanismos administrativos e judiciais no processo de tornar efectivos os direitos individuais ou partilhados (interesse público, cujas fronteiras devem ser tão abrangentes quanto possível, mas estarem claramente definidas) fomenta sentimentos de cidadania pelo assumir de posições mais informadas e, por conseguinte, mais responsáveis e, simultaneamente, compelem a Administração Pública a manter um comportamento transparente e responsável no relacionamento com os cidadãos e na condução dos processos de tomada de decisão. **Para que tal processo vingue, a lei deve promover e agilizar, através de instrumentos legais de fácil acesso, o usufruto destes direitos, designadamente, o direito de apelar contra a recusa aos pedidos de informação dos cidadãos, contra as falhas do sistema legal nos processos de tomada de decisão, ou ainda contra acções que, de acordo com as normas ambientais em vigor, se afigurem em falta face ao quadro legislativo estabelecido.**

E, sendo **o Direito do Ambiente um ramo novo do Direito**, importa não descurar a necessidade da **formação dos seus profissionais, em particular, das magistraturas**, de modo a que se generalize a tomada de consciência da extrema relevância das questões que lhes são presentes para análise e decisão e que lhes seja atribuída, sempre que for caso disso, carácter de urgência, para que se possa fazer justiça em tempo útil.



2.2. Quadro Orgânico-Institucional

2.2.1. Algumas Questões-Chave

Do ponto de vista da participação pública na tomada de decisões em matéria de políticas do ambiente e desenvolvimento sustentável, podemos dizer que **a sociedade portuguesa se encontra no início de um processo, que será sem dúvida longo, complexo** e, em alguns casos, até mesmo doloroso, de **mudança cultural e institucional**, em que, através de uma aprendizagem colectiva, a intervenção dos cidadãos e dos diferentes grupos de interesse irá ganhar uma cada vez maior relevância.

Esta aprendizagem colectiva desenvolve-se, fundamentalmente, em dois planos distintos, mas interdependentes. Primeiro, o plano cognitivo, pela assunção de novos valores e princípios éticos, que têm a sua expressão mais visível em códigos de conduta deontológicos e em boas práticas cívicas, administrativas e empresariais e que desembocam na ideia de que Estado e sociedade civil, no seu todo, se devem mutuamente reconhecer como colaboradores e, portanto, como co-responsáveis de um projecto que a todos diz respeito e que tem características de durabilidade. Depois, no plano da acção, através da integração dos interesses particulares em objectivos comuns e duráveis, de modo a encontrarem-se soluções aceitáveis, em que todos os intervenientes se possam rever.

Não se ignoram as enormes dificuldades na obtenção de consensos, em especial, no que respeita às condições e soluções orientadas para a sustentabilidade. Elas resultam, em parte, da própria incerteza do conhecimento, que frequentemente divide a comunidade científica, mas também da diversidade dos modos e estilos de vida que, obviamente, se traduzem em movimentos de opinião mais ou menos participativos de difícil convergência. Em última instância, exige-se a avaliação da representatividade das posições e processos de mediação que evitem arrastamentos de decisões, pondo em risco o princípio da eficácia da governação e, nalguns casos, a própria perda de oportunidades.

Enquanto que informar e ouvir não devem ter limitações, a participação activa supõe uma predisposição construtiva e, portanto, compromisso e responsabilidades partilhadas entre os próprios intervenientes da sociedade civil e, quando for caso disso, entre estes e as instituições públicas. A difícil, e nem sempre bem sucedida, construção de consensos, implica obrigações tanto do lado do Estado, como dos agentes da sociedade civil, um trabalho multilateral que possibilite a criação de condições objectivas e subjectivas para a institucionalização de parcerias e mesmo de processos de co-gestão, nos casos em que tal se justifica. Só assim se poderão compatibilizar e articular governabilidade e governação.

O Estado e os Cidadãos

Um facto de crescente visibilidade na sociedade portuguesa é a gradual transição de uma situação, em que o Estado era o único responsável pela preparação e execução das medidas de política do ambiente e desenvolvimento sustentável e os cidadãos eram meros sujeitos passivos das mesmas, para uma outra **situação de partilha diferenciada de responsabilidades, em conformidade com os princípios do acesso à informação, da participação pública nos processos decisórios e do acesso à justiça.**

Se bem que haja ainda muito a realizar neste domínio, começa a fazer o seu caminho a ideia de uma administração aberta, menos burocrática e mais flexível, que encare os cidadãos e os vários grupos de interesse como potenciais, ou efectivos colaboradores das políticas, de forma a tornar



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

mais eficaz a acção dos poderes públicos na prossecução de interesses vitais nos domínios da qualidade de vida, da saúde pública, ou do equilíbrio ecológico¹⁶.

Por seu turno e pese embora a sua reconhecida fragilidade estrutural, a sociedade civil dispõe hoje de uma gama mais variada de instrumentos de acção que lhe permitem intervir nos processos de tomada de decisão, embora nem sempre em tempo útil. Desde logo, quando se define e se regulamenta um conjunto novo de **direitos de cidadania, que constituem o que tem sido apelidado de “terceira geração” de direitos**, que vêm acrescer aos direitos políticos e económicos e sociais tradicionais e que emergem da percepção da natureza pública e geral dos interesses relacionados com o ambiente, com a gestão dos recursos ecológicos, ou com a defesa do património cultural. Mas, também, quando se assumem os pressupostos psicológicos e sociológicos que condicionam o exercício destes novos direitos, o que quer dizer que, para além da disponibilidade de meios materiais, têm neste domínio especial relevância a informação permanente dos cidadãos e a educação cívica e ambiental, enquanto factores de credibilização das políticas e forças dinamizadoras da participação pública nos processos de tomada de decisão.

Encontramo-nos, pois, perante uma **situação em que a cooperação ambivalente do Estado com a sociedade civil constitui um elemento determinante da legitimação, de qualificação e da própria eficácia das políticas do ambiente e do desenvolvimento sustentável**, ou seja, em que os poderes e as responsabilidades de uns, os direitos e os deveres dos outros não são, em última análise, mais do que vertentes complementares da realização do interesse público.

Interesses Privados e Interesse Público

Uma sociedade pluralista, cada vez mais heterogénea, caracterizada pela coexistência de diversos grupos sociais, cada um deles com os seus interesses específicos e a sua “visão do mundo e do ambiente”, requer do poder político um **esforço permanente de consensualização**, quer se trate da definição de estratégias e de programas públicos, ou do desenvolvimento de projectos e de iniciativas específicas, o que implica o recurso a mecanismos e a instrumentos de integração dos interesses locais, sectoriais, ou meramente circunstanciais em objectivos que revistam uma dimensão global, que sejam comuns e de longo prazo.

O problema levantado não é, todavia, simplesmente de ordem técnica. Por definição, o processo de consensualização comporta uma componente de mediação política, só ela dotada da necessária legitimidade para ultrapassar o fosso entre o interesse privado e o social, o local e o nacional, o económico e o ecológico, de modo a que as decisões tomadas adquiram uma eficácia acrescida e seja possível caminhar para uma visão coerente, suficientemente detalhada e partilhada do que é uma sociedade sustentável.

O êxito do processo de harmonização de interesses supõe que fique, logo à partida, claramente estabelecido quem participa nas tomadas de decisão em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável, isto é, quem é neles parte interessada e quem tem neles interesse legítimo. Mas, também se apoia na definição de critérios e de regras, no âmbito das quais os vários interesses

¹⁶ A este propósito, parece existir uma larga convergência de opiniões dos intervenientes nos processos participativos. Por exemplo, ouvida pelo CNADS, em 25 de Outubro de 2002, a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) apontava como dois grandes obstáculos ao sucesso daqueles processos: “*A ineficácia de alguns organismos consultivos devido à rigidez da máquina administrativa do Estado*” e “*A incapacidade de criação de soluções ou de consensos para problemas difíceis e controversos*”.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

em presença vão poder exprimir-se e na explicitação de hipóteses alternativas de acção, com os seus custos e as vantagens, que permitam aos vários intervenientes expressar em tempo útil as suas sensibilidades e exporem-se a outras sensibilidades em diálogo aberto e construtivo e, mais tarde, entenderem como justas e concretizadoras do interesse público as soluções que vierem a ser retidas, colaborando activamente na sua execução.

O Direito de Representação

Os direitos de participação, de intervenção e de acesso à informação com o objectivo de promover o “*direito a um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*”¹⁷, desde há muito que estão consagrados na lei, consubstanciando-se o seu exercício¹⁸ no instituto do **direito de representação**, nomeadamente no que toca à representação em órgãos da Administração Pública.

No que respeita ao princípio da participação, o direito de representação está bem presente na regulação dos procedimentos administrativos, sendo evidente o seu interesse, como factor decisivo para a democratização e a eficácia das decisões públicas, até porque ele gera a escala mais adequada de acompanhamento daqueles procedimentos ao longo de todo o seu ciclo de vida, dando a palavra em permanência a grupos mais reduzidos de intervenientes, em representação dos cidadãos.

No entanto, o direito de representação consubstancia, de algum modo, para além da mera **legalidade** regulamentar do processo representativo, a **legitimidade** da expressão de sensibilidades e de interesses diversos, com vista à prossecução de um mesmo ideal, ou prossequindo um mesmo objectivo. Ouvir quem, pela sua experiência e envolvimento curricular, socialmente empenhados, tem a “sua” opinião, é um valor que deve ser reconhecido e acautelado e sobrepor-se ao formalismo procedimental de apenas se aferirem números e articulados.

2.2.2 Os Intervenientes

A efectiva implementação de medidas legislativas conducentes à mais activa intervenção dos cidadãos na tripla vertente do acesso à informação, na participação no processo de tomada de decisão, e no uso dos instrumentos da justiça em matéria de ambiente, implica profundas mudanças nas atitudes e nas práticas, no âmbito do que poderemos designar como **cultura política das diferentes sociedades europeias** e, por conseguinte, também da sociedade portuguesa. Isso passa, particularmente, pela mudança de atitude por parte de alguns dos mais significativos actores da política pública de ambiente, bem como de outras áreas da governação com ela relacionadas.

Um aprofundamento das possibilidades e mecanismos de participação do público só poderá ser assumido por parte dos *agentes políticos* como um factor positivo, a vários títulos, na melhoria qualitativa da acção política em matéria ambiental, pois permite uma maior transparência na relação entre representantes e representados, um mais intenso escrutínio crítico da informação relevante, um debate mais aberto no espaço público — e potencialmente mais qualificado —

¹⁷ Artº 66º, nº 1 da CRP.

¹⁸ Consagrado inicialmente no artº4º da Lei nº10/87, de 4 de Abril, o *direito de representação* das ONGA vê o seu reconhecimento no artº 7º da Lei nº 35/98, de 18 de Julho, onde é também consagrado o *estatuto de parceiro social*.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

sobre a definição de interesse público em matéria de política ambiental e estimula uma actuação mais efectiva e coerente do poder judicial no processo de implementação das leis ambientais.

Nesta ordem de ideias, é importante que o objectivo da promoção da informação, da participação pública e do acesso à justiça no domínio do ambiente assuma um lugar de relevo nos programas políticos e na esfera da governação e que, para o efeito, seja intensificada a própria formação das estruturas partidárias nesta matéria.

No que concerne aos *cientistas e peritos* — cujo papel é cada vez mais relevante, dada a crescente complexidade epistemológica dos problemas objecto de deliberação política — a sua presença mais activa, na tripla vertente anunciada na anterior secção, permite intensificar o respeito pelas exigentes regras metodológicas e deontológicas inerentes ao trabalho científico. **Saber que o resultado final de uma dada investigação será submetido à consideração crítica de um público alargado** contribui para evitar soluções de facilidade (conclusões tomadas sem um grau suficiente de informação), **estimula o desenvolvimento de uma argumentação mais aberta e fundamentada, combate os vícios do cientismo e da manipulação ideológica da ciência**. Isto, desde que, efectivamente, as condições institucionais para o debate no espaço público, estejam reguladas de modo a impedir a disseminação do ruído e da entropia, típicas das grandes assembleias com graus desiguais de informação e motivação.

No domínio científico e na actuação dos peritos importará, pois, transpor barreiras disciplinares, cultivando, tanto quanto possível, a multidisciplinaridade **como forma de superar o enviesamento das análises ditas “especializadas” e “tecnocráticas”**, de que estão, normalmente, ausentes abordagens integradoras. Estas abordagens deverão compreender os saberes e as técnicas tradicionais, incorporando-as e validando-as nas soluções propostas.

Associar a um desejável maior investimento em programas I&D, a superação dos “ghettos”, a descodificação da informação técnico-científica, a difusão dos saberes e a assimilação dos conhecimentos tradicionais e das novas “competências”, são alguns dos desafios que poderão constituir fundamento para formas de participação porque mais esclarecidas, mais conscientes.

Neste âmbito, deverá destacar-se a necessidade de promover a capacidade de comunicar ciência a públicos diversificados, tornando inteligível o conhecimento científico a leigos, de aprender a valorizar os saberes não-científicos, de saber interpretar e traduzir as preocupações das populações em termos técnicos e de construir a apetência para recorrer à Ciência, através de fluxos de comunicação onde tem de existir espaço para a discordância, sem alienar a confiança mútua.

Às *magistraturas* estão cometidas funções e concomitantes poderes, que visam assegurar o bem comum, enquanto bem da comunidade social entendida como um todo. Naturalmente que, para este exercício, existem suportes éticos, no domínio do “dever ser”. A governação responsável assentará, necessariamente, na actualizada percepção do relacionamento do Homem com o Meio e, como tal, interagindo com novas formas do Direito.

É, pois, fulcral assegurar uma formação contínua dos magistrados, por exemplo, através do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), associada a uma informação actualizada sobre os novos requisitos ambientais que permitam, sobretudo no que toca à tutela penal, uma abordagem sustentada da substância das causas.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

Na verdade, embora os ciclos naturais sejam, regra geral, longos, as disfunções e as agressões ambientais são, na maioria dos casos, de reparação ou mitigação temporalmente muito mais reduzidas. Tal exige a percepção de que o bem comum pode ser irreversivelmente sacrificado, se não houver uma atenta consideração da substância, subalternizando-se (pela agilização) as formalidades processuais, quantas vezes aduzidas por mera chicana jurídica. Também a apreciação das competências em razão da localização nem sempre é compatível com uma visão estática dos limites administrativos do território.

A responsabilidade social das magistraturas ganha, pois, particular ênfase, sobretudo se o recurso à actuação do sistema judicial em matéria de ambiente for tornado menos oneroso e, preferencialmente, gratuito e mais célere.

Também se revela de grande relevância uma correcta avaliação dos danos ambientais e a correspondente atribuição de valores económicos aos bens ou direitos afectados, de modo a não descurar o carácter pedagógico que tais sanções necessariamente têm. Para tanto, importa que os magistrados, e bem assim, os funcionários e peritos judiciais, interiorizem estes valores, como pressuposto para o exercício cabal das suas funções.

Na disciplina jurídica ambiental conjugam-se, de facto, temas diferentes (águas, oceano, solos, atmosfera, flora, fauna, espaços naturais, riscos, impacte ambiental, ordenamento do território, planeamento urbanístico), assim como diversos níveis de competências (internacional, europeu, nacional, autonómico-regional e local), interesses desiguais (ambientais, económicos, culturais, políticos, sociais, saúde pública), variedade de agentes intervenientes (industriais, comerciantes, ecologistas, consumidores). O conjunto destes factores deve, pois, ser percebido e conhecido pelo especialista em legislação e em direito ambiental no momento de ser confrontado com um caso concreto, propiciando assim uma melhor fundamentação da decisão que lhe cabe tomar.

Ora, sendo impossível abarcar todas estas matérias, torna-se importante generalizar o recurso a um conjunto de peritos de formação inter-disciplinar para apoio à decisão dos tribunais.

A *Administração Pública*, segundo noção de carácter orgânico, e enquanto ramo da actividade do Estado diferente da Justiça, é um sistema de órgãos hierarquizados ou coordenados a quem está atribuída a promoção e a realização do interesse público, por iniciativa própria para execução de preceitos jurídicos, ou por intervenção externa. Para esse efeito, socorre-se de todas as técnicas adequadas à obtenção dos resultados visados, podendo também praticar actos jurisdicionais relacionadas com a sua actividade fundamental (Caetano, 1963).

Neste sentido, aos agentes e funcionários do Estado estão cometidos vários deveres, que na prática nem sempre são conciliáveis, como o **dever de obediência** — a Administração é, como se sabe, uma organização hierarquizada — que terá de ser temperado com o **dever de zelo e aplicação**, e o **dever de “servir o público”**, gerando-se por vezes conflitos de **lealdade de difícil resolução**.

A regulação das relações jurídico-administrativas não é neutra e o quadro legal de harmonização de interesses entre os administrados, ou entre eles e a Administração Pública constitui um instrumento activo, dedicado e dinâmico na realização, também, do grande objectivo dos equilíbrios ambientais. Como tal, é uma ferramenta privilegiada da política ambiental. Pelo que, **os seus agentes, longe de se assumirem como neutros, ou marginais em relação aos processos decisórios, devem antes desempenhar um papel de complementaridade, e de apoio à formação das vontades, tanto dos cidadãos, como dos poderes administrativos. Esta mediação, porque rara no actual quadro da Administração, carece de estímulo e de concretização.**



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

Em geral, a actividade administrativa, designadamente a respeitante à planificação urbanística, assenta numa grande discricionariedade na escolha das soluções tidas como as mais adequadas e correctas no quadro do desenvolvimento urbanístico num determinado espaço. Porém, tal actividade, como toda a actividade administrativa, deve pautar-se pelo respeito a determinados princípios jurídicos: **princípios da legalidade, da igualdade perante a lei, da hierarquia e da proporcionalidade**. Aliás, o princípio da legalidade, na sua amplitude conceptual, compreende, entre outros, também o **princípio da tipicidade** que se traduz no facto da Administração (e os seus agentes) não poderem elaborar os planos e os projectos que bem entenderem mas tão só os que a lei autorizar e prever. É na “lei” que estão consagradas a designação, os conteúdos técnicos e os objectivos de cada plano.

As particulares responsabilidades dos agentes da Administração exigem uma actualização regular de conhecimentos, incluindo o bom domínio das técnicas de comunicação e de relacionamento com o público. Não só para que tal seja uma realidade, mas também para que haja desempenho adequado dos procedimentos informativos e participativos, proporcionando, em suma, a satisfação do dever de informar e de proporcionar a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, importa promover acções formativas de forma continuada. O Instituto Nacional de Administração (INA), o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), ou o Centro de Estudos Judiciários (CEJ) são alguns dos poucos serviços da Administração que ministram formação embora não seja significativo o número de módulos e cursos nos domínios do ambiente, ordenamento do território, urbanismo, etc. Também se verifica que, dados os sucessivos cortes orçamentais, a rubrica que cobre os encargos com a formação dos agentes administrativos é das mais sacrificadas, quando não totalmente nula, registando-se, nos últimos tempos, um acentuado e nada abonatório decréscimo formativo na Administração. Igualmente, a disponibilização de dados continua a não seguir fórmulas rápidas e acessíveis.

As experiências de informação multicanal aos cidadãos (Infocid, Portal do Cidadão, Lojas do Cidadão, governo electrónico, internet, mailing directo, etc.), embora sejam de saudar, são ainda muito incipientes, e com informação geralmente desactualizada, por carência de municiamento regular de dados. Seria, pois, curial que se investisse mais nestes mecanismos para tornar acessível a informação, assim como **na criação das necessárias condições de ordem logística que permitam uma fácil consulta dos documentos administrativos, o acompanhamento de planos e projectos e a monitorização das actividades da Administração, com recurso a indicadores de fácil leitura e compreensão.**

À escala local, torna-se, igualmente, aconselhável assegurar a autonomia financeira dos municípios¹⁹ e garantir o acesso equitativo aos processos de tomada de decisão, dando-se prioridade ao bem-estar social local relativamente aos benefícios sectoriais localizados, valorizando-se, assim, de forma sustentável os recursos naturais locais. Para tanto, assumem particular relevância soluções logísticas, como os Centros de Informação e Atendimento devidamente dotados de recursos humanos e materiais, as Provedorias do Ambiente e a implementação de *fora* de discussão e de consensualização.

As trajectórias de mudança da sociedade portuguesa têm inevitavelmente repercussões na natureza e missão das *instituições de ensino superior* (IES), sendo que o inverso também é verdadeiro. As IES podem e devem, de facto, desempenhar um papel fundamental na qualificação das trajectórias de mudança da sociedade.

¹⁹ A necessária reforma da fiscalidade, sobretudo, no respeitante às Finanças Locais, deverá ter na devida atenção a criação objectiva de condições de independência do poder local.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

A análise dos padrões mais recentes das actividades de ensino, investigação e transferência de conhecimento nas IES permite identificar um conjunto de mudanças e de novas iniciativas de ligação com a Sociedade. Reduzir esta ligação apenas a um esforço de valorização comercial da investigação e/ou conhecimento que as IES possuem, seria um erro grave. Pelo contrário, a ligação entre a IES e a Sociedade, que se tem vindo a traduzir numa proliferação de iniciativas (e.g. OCDE, 2002), tem subjacente um vasto conjunto de mudanças, que incluem a vertente pedagógica, a vertente formativa e a própria agenda de investigação .

Há iniciativas que, em termos genéricos, procuram fomentar uma atitude empreendedora, designadamente no corpo discente, mas também entre os docentes, através da criação de incubadoras de empresas, de mecanismos de apoio ao registos de patentes, da oferta de cursos sobre empreendedorismo, etc. Pretende-se inculcar, no fundo, uma nova atitude do aluno, contrariando a tendência para a passividade perante o conhecimento, sublinhando-se e redimensionando-se a vertente pedagógica na formação superior. **Torna-se claro que as IES “não podem apenas preparar homens e mulheres para as exigências de uma carreira, mas devem preparar cidadãos que saibam questionar, que procurem resolver problemas e que sejam portadores de valores num mundo complexo, com muitas carências e em constante mudança”²⁰ .**

A vertente do empreendedorismo cívico é ainda reforçada com o reconhecimento feito no documento acima mencionado de que *“a formação superior para o século XXI deve ter como grande objectivo a libertação do aluno para o pensamento crítico. Para que seja um decisor criativo que aprendeu sentimentos de compaixão, civilidade e de preocupação com a justiça social...”* . Mas, **redimensionar a vertente pedagógica passa também por valorizar o designado “currículo implícito”, que se transmite através do exemplo e das práticas quotidianas e se exprime na qualidade e rigor da organização, no modo como as questões ambientais são geridas, na forma como a academia se mobiliza em torno de questões de ordem colectiva e como valoriza o diálogo inter-cultural.**

Um outra importante vertente da relação entre as instituições de ensino superior e a sociedade, que tende a ser subestimada, ou mesmo ignorada, prende-se com o contributo que elas podem dar para a qualificação da governação responsável, designadamente, das comunidades em que se encontram inseridas, traduzindo-se numa influência qualitativa sobre as opções e percursos de desenvolvimento da sociedade e das comunidades que a compõem.

Três características das IES podem, de facto, representar um significativo valor acrescentado para a governação responsável e, por conseguinte, para a qualificação das trajectórias de desenvolvimento da sociedade. Primeiro, **a Universalidade, acervo de redes internacionais de cooperação, pode proporcionar um elo valioso de articulação entre os níveis local e global.** Em segundo lugar, **a preocupação com o longo prazo, pedra de toque do conceito de sustentabilidade do desenvolvimento, que constitui um factor de equilíbrio fundamental** quando, naturalmente, os agentes económicos e institucionais tende a mover-se num quadro de lógicas de funcionamento marcadas por preocupações de curto prazo. Uma última característica decorre da singularidade dos processos multidisciplinares das IES e da sua potencial **capacidade de promover perspectivas integradoras, que se torna um valor essencial quando se reconhece a natureza essencialmente interdisciplinar dos problemas, oportunidades e projectos de desenvolvimento.**

²⁰ Universidade de Bucknell, Plano Estratégico, 1996.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

O acesso à informação e a participação nas tomadas de decisão assumem-se como duas condições essenciais da promoção do desempenho ambiental das *empresas*. Neste aspecto, **são, contudo, notórias as insuficiências que existem em termos de consolidação e desenvolvimento de “parcerias” entre as empresas e os organismos públicos que, se funcionam muitas vezes satisfatoriamente quando se trata de obter e de disponibilizar informação, revelam pelo contrário sérias limitações no campo da formação dos processos decisórios.** Como exemplos das dificuldades de colaboração entre os organismos estatais e as associações empresariais, mencione-se o caso das inúmeras Comissões de Acompanhamento, que embora previstas na legislação, nunca foram sequer constituídas.

Não quer isto dizer que não tenha havido “parcerias” que dessem bons resultados. Foi esse, nomeadamente, o caso dos “Contratos de Melhoria Contínua e Desempenho Ambiental” e dos “Contratos de Adaptação à Legislação Ambiental”²¹, mas que tardam a ser substituídos por novas parcerias, ao abrigo do *III Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006)*, tendo-se entretanto gerado uma situação de descontinuidade, com evidentes resultados negativos.

A política ambiental caracteriza-se, no nosso país, por assentar numa filosofia dita de “comando e controlo”, através da promulgação de normas e da previsão da sanções para os comportamentos faltosos (embora depois pouco se aplique), e em bastante menor escala no desenvolvimento de acções de sensibilização do meio industrial e de formação dos gestores e técnicos, na utilização de incentivos e recurso aos mecanismos de regulação pelo mercado e à própria auto-regulação, ao contrário do que vem sendo aliás defendido pela própria União Europeia²².

A assunção por parte das empresas de compromissos voluntários de cumprimento dos objectivos da política do ambiente supõe, de facto, a existência de um quadro coerente de orientações e de incentivos, que facilitem a tomada de medidas de adaptação à nova legislação ambiental, sem pôr em causa a sua sobrevivência. **Torna-se, pois, indispensável o desenvolvimento de mecanismos e de procedimentos de concertação, com vista à facilitar a adopção de códigos de boas práticas e das melhores tecnologias disponíveis, promovendo-se, assim, a competitividade industrial, mas também a optimização da utilização dos recursos naturais e a imagem das empresas e qualidade dos seus produtos junto dos consumidores, da Administração Pública, das comunidades locais e dos investidores e accionistas.**

Neste aspecto, importa referir três tipos fundamentais de instrumentos de certificação ambiental de carácter voluntarista, em vigor entre nós, cuja generalização deve ser estimulada, dado representarem, simultaneamente, uma mais-valia económica para os produtores, em termos de imagem e de credibilidade, e uma garantia de qualidade e de segurança para os consumidores: o Sistema Comunitário de Eco-gestão e Auditoria (EMAS)²³, o Sistema

²¹ Estes contratos integravam-se nas linhas de acção constantes do “5º Programa de Acção Comunitária em Matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1992-1999)” e foram suportados financeiramente pelo PEDIP II e pelo Programa Ambiente, tendo por objectivo incentivar iniciativas empresariais nos domínios da adopção de “tecnologias limpas”, da redução da produção de resíduos e da sua valorização económica, bem como a construção de infra-estruturas.

²² Veja-se, a este respeito, os 5º e 6º Programas para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da União Europeia, que defendem a necessidade de serem apoiadas iniciativas das empresas, tais como os códigos de boa conduta, os acordos voluntários e o mecenato ambiental.

²³ Muito semelhante ao EMAS e também utilizado entre nós é a norma ISO 14001, com a importante diferença de que, ao contrário dela, o EMAS exige sempre um controlo independente.



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)

Comunitário de Atribuição do Rótulo Ecológico²⁴ e a Avaliação do Ciclo de Vida dos Produtos e Serviços.

A adopção da **Agenda 21**, nomeadamente do seu Capítulo 29, na *Conferência do Rio de Janeiro*, em 1992, implicou que os *trabalhadores e os seus representantes* passassem a integrar o núcleo central das mudanças na produção e no consumo exigidas para o novo milénio, mudanças essas que deverão ser o garante do equilíbrio das dimensões social, económica e ambiental do desenvolvimento sustentável, e que deverão incluir políticas de emprego destinadas a erradicar a pobreza, acompanhadas de medidas no local de trabalho que protejam a saúde dos trabalhadores e promovam a protecção do ambiente.

As duas centrais sindicais nacionais – UGT e CGTP – participam activamente nos processos de tomada de decisão, designadamente aquando das negociações colectivas dos contratos de trabalho, conscientes de que os trabalhadores dos vários sectores – agrícola, industrial, saúde, educação, etc. – são actores privilegiados e podem ser excelentes fiscalizadores da política ambiental e do desenvolvimento sustentável.

Quantas vezes resultam os trabalhadores as primeiras vítimas dos erros que na área ambiental são cometidos, sendo, pois, importante a tomada de consciência de que devem ser, a este respeito, ouvidas as organizações sindicais, assim como outras estruturas representativas dos trabalhadores.

Neste sentido, é importante que os sindicatos participem na preparação, definição e implementação das medidas de política, bem como na fase de avaliação dos impactes das mesmas sobre os trabalhadores e os locais de trabalho, colmatando assim uma lacuna, com tendência para agravar-se, no domínio do direito de representação, que não pode limitar-se a um mero exercício formal de audição ritualizada, mas sim consubstanciar-se numa participação real nos processos decisórios no domínio do ambiente de trabalho.

A intervenção das *Organizações Não Governamentais* (ONG), designadamente as associações de defesa do consumidor, do ambiente, do património e de desenvolvimento local, nos processos de tomada de decisão e a sua representação em organismos públicos, envolve a clarificação de procedimentos e a adopção de mecanismos que potenciem o seu envolvimento.

Conviria, por exemplo, que fossem tornadas claras e devidamente publicitadas as regras de audição das ONG relativamente aos diplomas legislativos, adequando os prazos legais à realidade do movimento associativo português, que como é sabido assenta no voluntariado.

Torna-se, igualmente, necessária a criação de mecanismos de financiamento que, de uma forma transparente, garantam o apoio do Estado à actividade das ONG e, ao mesmo tempo, salvaguardem a sua autonomia. Esses mecanismos poderão passar por uma maior intervenção da Assembleia da República, sobretudo na definição dos critérios de atribuição e de gestão de fundos públicos, interessando de igual modo promover o mecenato ambiental.

Constitui também questão fundamental para a promoção da participação pública nos processos decisórios a elaboração de um "**Estatuto do Voluntariado**", **criando-se assim condições de dignificação e valorização do trabalho voluntário nos movimentos associativos e cívicos e aquele que é concretizado nos organismos públicos e comissões onde as**

²⁴ A atribuição do rótulo ecológico é feita pelos poderes públicos, em acordo com as associações empresariais e as associações de consumidores e de defesa do ambiente.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

ONG estão representadas, bem como, em paralelo, de um adequado sistema de avaliação independente.

Revela-se, por fim, determinante para a própria qualificação institucional das ONG das diversas áreas e sectores de actividade que elas criem elos de cooperação, de maneira a constituir redes institucionais locais, assentes em normas partilhadas e na confiança recíproca e que facilitem a identificação dos problemas em discussão, fortaleçam as capacidades das comunidades locais e promovam a coordenação das propostas do movimento associativo no decurso dos processos de tomada de decisão.

A intervenção de *grupos sociais* informais, da mais variada natureza e composição (residentes de um bairro, membros de uma comunidade rural, agricultores, etc.), que se organizam para a defesa de interesses locais ameaçados por projectos de iniciativa externa, é um dos fenómenos de crescente importância nos processos de tomada de decisão, nomeadamente se tivermos em conta os conflitos gerados pela percepção social da distribuição dos riscos e dos benefícios associados a esses projectos.

Com efeito, a distribuição dos riscos e dos benefícios de um determinado plano, projecto, ou empreendimento pode ser percebida pelos grupos locais como injusta, sobretudo quando os primeiros parecem recair sobre eles e os segundos ser apropriados por terceiros, ou quando se generaliza o sentimento de que não foram devidamente consultados, ou que os processos decisórios não tiveram a necessária transparência. Em breves palavras, pode dizer-se que, nestas condições, as populações se recusam a trocar o mundo que conhecem e a qualidade de vida de que usufruem por um futuro que lhes parece incerto e inseguro.

Os sentimentos de injustiça distributiva, uma vez consolidados, traduzem-se em acções de resistência e de protesto. Eles são dificilmente ultrapassáveis e constituem uma séria ameaça à credibilidade tanto dos agentes políticos e administrativos, como dos próprios peritos, tendo estado inclusivamente na origem do cancelamento de projectos, cuja realização ninguém duvidava poder servir o interesse público e fundamentar-se em valores em que todos se reconhecem. Pelo que, a questão da **manutenção do indispensável grau de confiança entre os actores sociais assume neste caso um relevo especial, dado que ela é uma condição essencial da aceitabilidade dos riscos dos projectos por parte das populações locais.**

Os meios de *comunicação social* e seus agentes, desempenham um papel crucial de intermediação entre os diferentes grupos sociais organizados. Além disso, funcionam como tradutores e transmissores das questões ambientais, divulgando-as junto da opinião pública. Exercem ainda a importante função de serem fonte primordial de informação no que respeita ao ambiente, sendo de salientar que, segundo um inquérito recente, a esmagadora maioria da população portuguesa é a eles que para o efeito recorre, com destaque para a televisão (OBSERVA, 2003). Por isso mesmo, os agentes mediáticos cumprem um papel activo enquanto “gestores” de promoção ou despromoção dos problemas: são eles que, em grande parte, ampliam, projectam ou reduzem, enfatizam ou eliminam, lembram, relembram ou apagam os assuntos ambientais.

Em termos muito simplistas, o desempenho desta função depende de critérios de funcionamento interno dos meios de comunicação social (por exemplo, os ingredientes necessários para que um assunto constitua interesse para ser noticiado), bem como da capacidade de influência das fontes utilizadas pelos jornalistas, ou seja, de outros sectores e grupos que se constituem como interlocutores privilegiados dos agentes da comunicação social. Deste ponto de vista, quanto mais organizados estiverem os diversos sectores intervenientes, no



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

que respeita ao fornecimento e disponibilização de dados informativos, melhor funcionará a articulação com os agentes mediáticos e melhor estes poderão cumprir a sua função social de informar o público.

Ora, na sociedade portuguesa, têm-se registado inúmeros obstáculos à prestação de uma boa informação pública ambiental. Desde logo, porque são raras as instituições preparadas para fornecer aos *media* dados organizados e creíveis. Em geral, a informação escasseia e quando existe, está deficientemente organizada ou difícil de descodificar, ou é, muitas vezes, inacessível. Aliás, a tendência da Administração Pública portuguesa — apesar dos *sites* na *Internet* e das directivas europeias impulsionarem alguma divulgação — continua a ser, na maior parte dos casos, a de dificultar o acesso à informação que possui e, sobretudo, a de não tomar a iniciativa de transmitir dados. Pelo contrário, cultiva o segredo e tende a ocultar a informação, esperando até que certos assuntos passem despercebidos aos *mass media*.

Acresce, por outro lado, que os obstáculos à informação levantados pelas instituições oficiais, além de não ajudarem à formação da opinião pública, criam, ou reforçam uma grande desconfiança face às entidades administrativas e tornam o país vulnerável à proliferação de fenómenos radicais de recusa ou rejeição, do tipo efeitos NIMBY²⁵, os quais podem inclusivamente levar ao boicote de medidas e soluções ambientais importantes.

Quanto a outros actores sociais — tais como os cientistas e os ambientalistas — em geral, estão bastante mais abertos para fornecerem informação aos agentes mediáticos, embora nem sempre estejam suficientemente organizados para o fazer em boas condições. Por vezes, regista-se contudo alguma incompreensão por parte destes grupos face aos critérios de noticiabilidade dos próprios *mass media*, o que não contribui para a aproximação mútua.

A articulação — leia-se colaboração — entre cientistas e meios de comunicação social, é de facto um garante de qualidade informativa. Até porque, à medida que surgem problemas complexos de forte componente técnico-científica, os *media* tendem a solicitar cada vez mais a intervenção dos cientistas. Perante essas solicitações mediáticas, os cientistas deverão organizar-se para intervir, e não deixar a arena pública nem a “pseudo-cientistas”, nem à divulgação e interpretação mediática em roda livre.

Para facilitar e promover uma boa informação pública em matéria ambiental, torna-se pois essencial que todos os grupos e sectores sociais detentores de dados e de saberes, com destaque para as instituições oficiais, disponibilizem informação organizada aos agentes que depois a promovem e difundem à opinião pública. Quanto mais clara, completa e séria for a informação disponibilizada, e quanto maior a facilidade de se lhe aceder, mais garantias haverá de ser bem transmitida. Acima de tudo, torna-se urgente acabar com a prática de ocultar ou sonegar a informação que não seja estritamente confidencial, pois, em última análise, tal atitude estimula um sistema paralelo de “fuga informativa” e a conseqüente perversidade dos seus efeitos.

Do lado dos agentes mediáticos, verifica-se, de um modo geral, uma falta de formação adequada relativamente às questões ambientais e de ordenamento do território, pesem embora os esforços que têm vindo a ser feitos por diversas entidades que promovem a formação jornalística. **Não existe especialização jornalística, nem em questões científicas, nem ambientais, o que dificulta o entendimento e a descodificação da complexidade dos fenómenos ambientais a analisar. Existem apenas pequenos núcleos de jornalistas**

²⁵ O termo “nimby” foi criado a partir das letras iniciais da expressão “not in my back yard”, que na tradução portuguesa significa “no meu quintal, não”, para designar as atitudes que exprimem a defesa de interesses concretos e imediatos das pessoas e não necessariamente as suas convicções e pontos de vista mais sustentados sobre as questões ambientais.



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)

especializados nestas questões, num ou noutra órgão de comunicação social. O resultado tem-se traduzido, ora na desmobilização da cobertura mediática em assuntos mais complexos e conseqüente despromoção pública, ora na insistência nas vertentes mais sensacionalistas dos problemas. O ambiente torna-se, então, essencialmente uma arma de arremesso político, perdendo-se na transmissão mediática a componente pedagógica-informativa.

Além do mais, num contexto global cada vez mais indecifrável para o cidadão comum, os *media* tendem a eleger temas e notícias de legibilidade imediata e fácil, fugindo a problemas com alguma complexidade, que exigem longas investigações e especialização jornalística.

Deste modo, tem-se incentivado a inquietação ambiental sem, em contrapartida, se fornecer aos cidadãos recursos e meios cognitivos para descodificar problemas cada vez mais complexos. Hoje, regista-se uma grande preocupação com as questões ambientais, mas não há conhecimento sobre elas, o que implica que também não haja acção cívica nesta matéria. Isto porque os assuntos ambientais dependem excessivamente dos agentes mediáticos, e eles dão pouca informação consistente. A acção socializadora e informativa dos *media* não se tem revelado muito eficaz, o que sucede, não por falta de capacidade técnica ou persuasiva, mas por falta de conteúdos programáticos. Os *media* dão quantidade e mais raramente qualidade.

Claro que a qualidade da informação ambiental, para além de passar pela formação específica dos jornalistas que a levam a cabo, implicará **também sensibilizar outros agentes mediáticos cruciais nos processos de decisão interna dos meios de comunicação social – editores, programadores, produtores – visando mais e melhor divulgação.** Sobretudo no caso de televisão que, enquanto *media* hegemónico, desempenha entre nós uma função socializadora ímpar.

O apelo deve ser feito directamente aos serviços públicos noticiosos, nomeadamente, o radiofónico e o televisivo, os quais, tal como está, aliás, legalmente consagrado e previsto, têm por obrigação informar de um modo sistemático e aprofundado sobre as questões ambientais, num tempo de antena alargado e bem posicionado.

2.2. Dois Casos Exemplares

2.3.1 Avaliações de Impacte Ambiental

Os mecanismos e procedimentos relativos à participação do público nos processos de Avaliação de Impacte Ambiental, sofreram alterações substanciais com a publicação do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio²⁶.

O processo de AIA encontra-se dividido em três fases: Definição do Âmbito do Estudo de Impacte Ambiental, Procedimento de AIA e Pós-avaliação. A desejável participação pública efectiva em todas as fases do processo, objecto de uma recomendação específica feita nesse

²⁶ Revogou o Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho, que tinha transposto para a ordem interna portuguesa a Directiva n.º 85/337/CEE.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

sentido no *Parecer sobre a Nova Regulamentação da Avaliação dos Impactes Ambientais*, elaborado por este Conselho²⁷, encontra, no entanto, algumas limitações que importa analisar.

Definição do Âmbito do Estudo de Impacte Ambiental (EIA)

Contrariamente à proposta apresentada para parecer do CNADS, e que neste aspecto tinha merecido uma apreciação “muito positiva”²⁸, o Decreto-Lei nº69/2000 acabou por **tornar facultativa a apresentação da Proposta de Definição do Âmbito do EIA e a sua discussão pública**. Tal disposição vem ao arropio da norma constante do artigo 6º, nº5 da **Convenção de Aarhus**, assinada por Portugal em 1998, que prescreve a promoção da “*discussão antes de apresentar o seu pedido de autorização*” das actividades constantes do Anexo I da Convenção, bem mais lato que o anexo I do Decreto-Lei em apreço.

Estabelece o Decreto-Lei nº69/2000 que, em qualquer caso, **e independentemente da dimensão e magnitude dos impactes previstos para o projecto, a consulta pública da proposta de definição do âmbito do EIA, está dependente da iniciativa do proponente**²⁹. Verificam-se, assim, casos em que pequenas obras têm propostas de definição do âmbito do EIA, que são submetidas a consulta pública e outras, de maiores dimensões, ou não têm definição do âmbito, ou como foi recentemente o caso do Novo Aeroporto Internacional de Lisboa, não foram objecto de consulta pública.

A realização de consultas públicas na fase da definição de âmbito contribuiria para credibilizar os Estudos de Impacte Ambiental (EIA), que são a principal base de informação disponível para as autoridades e para o público, e desde logo compensaria eventuais faltas de independência das equipas que realizam esses estudos, relativamente aos interesses dos promotores dos projectos³⁰, que são as entidades pagadoras das despesas dos estudos.

Procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental

Nesta fase do processo, a participação pública encontra limitações de três ordens distintas:

a) a qualidade da informação disponibilizada e as formas de divulgação e esclarecimento ao público

Os documentos do EIA são apresentados à consulta pública numa fase já adiantada do procedimento e após a sua aprovação pela autoridade de AIA. Assim, qualquer deficiência no EIA é detectada numa fase tardia, ao ponto de ser de muito difícil consideração pela autoridade de AIA. Por outro lado, apesar de serem notórios os esforços feitos no sentido de melhorar a situação, **os Resumos Não Técnicos continuam a esbarrar com a dificuldade de apresentar um quadro síntese de impactes dos projectos que seja inteligível para cidadão comum**. Quanto aos Relatórios Base, a sua disponibilização em locais sujeitos ao horário normal de expediente da Administração Pública, é um obstáculo à consulta dos mesmos. Seria desejável a sua publicitação completa, através da *internet*. Regista-se com

²⁷ CNADS, 1999.

²⁸ CNADS (1999) (Ponto 18).

²⁹ Número 5 do artº 11º do DL 69/2000, de 3 de Maio.

³⁰ No mencionado Parecer do CNADS sobre a Nova Regulamentação da Avaliação dos Impactes Ambientais (1999) (Ponto 3) referia-se que “a legislação actual não garante essa independência, pois é o promotor da obra que controla inteiramente o processo de selecção do gabinete de estudos que executa o EIA.”



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

agrado um esforço na publicitação da consulta pública em órgãos da comunicação social, tentando deste modo ir mais além da mera formalidade da afixação de editais.

Com a actual legislação e sobretudo face à prática corrente da entidade gestora do processo, **as audiências públicas**, que eram obrigatórias até à entrada em vigor do Decreto-Lei nº69/2000 e que facilitavam o acesso à informação e o debate de ideias na óptica do interesse colectivo, **foram transformadas em excepções, para não dizer praticamente extintas**. Em sua substituição, criaram-se os “Gabinetes de Atendimento Personalizado”, que promovem a participação pública, mas apenas quando há razões de interesse particular ou de propriedade em jogo. A entidade gestora do processo promove normalmente reuniões de esclarecimento com as autarquias, a que o público, as ONGA e outras organizações da sociedade civil não têm qualquer possibilidade acesso, a não ser que sejam para o efeito convidadas. Este tipo de procedimento, que promove as autarquias a “parceiros principais” da consulta pública, envolve o risco de substituir a consulta pública pela informação e consulta ao poder local. Por outro lado, as reuniões têm normalmente lugar em horário laboral, o que dificulta a participação das ONG, nos casos em que são convidadas, bem como da maioria dos cidadãos. **Importa pois concluir a este respeito que a participação reduzida que assim se promove, não permite o necessário debate alargado de ideias e retira credibilidade e condições de eficácia aos processos de avaliação de impacte ambiental.**

b) o sentido restrito do conceito de “público interessado”³¹ e as formas de participação

O conceito de “público interessado”, na actual legislação, restringe a participação pública aos cidadãos aos que tenham residência principal ou secundária, no concelho ou nos concelhos limítrofes da localização do projecto. **A interpretação restritiva do conceito de “público interessado” está em clara contradição com o disposto na *Convenção de Aarhus*, que alarga o direito de participação, não fazendo qualquer discriminação quanto ao domicílio³², pelo que se torna imperativo revê-lo na sequência da ratificação da *Convenção de Aarhus*.**

De igual modo, a limitação da participação dos cidadãos à forma escrita constitui uma forte condicionante à mesma, num país que se caracteriza por uma elevada iliteracia. Também neste aspecto, a ***Convenção de Aarhus*** estabelece que os procedimentos de participação do público deverão permitir apresentar “*por escrito, ou como for conveniente*” comentários, análises ou opiniões³³.

c) a efectiva ponderação das opiniões expressas

A ***Convenção de Aarhus*** estabelece que os resultados dos processos de participação pública devem ser tomados em devida conta aquando da tomada de decisão final³⁴. Porém, a legislação portuguesa prevê que o relatório da consulta pública possa conter apenas uma “síntese da opiniões predominantemente expressas e a sua respectiva representatividade”³⁵, o que elimina as opiniões “minoritárias”, ao mesmo tempo que não são definidos quaisquer critérios e respectiva fundamentação para a determinação da “representatividade” dessas opiniões. A este

³¹ Alínea k) do artº 2º do DL 69/2000.

³² Número 9 do artº 3º da Convenção de Aarhus.

³³ Número 7 do artº 6º da Convenção de Aarhus.

³⁴ Numero 8 do artº 6º da Convenção de Aarhus.

³⁵ Número 5 do artº 14º do DL 69/2000.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

respeito o CNADS já se tinha pronunciado no sentido de que o relatório contivesse uma análise das opiniões expressas³⁶, as quais são em todos os casos indispensáveis à elaboração de conclusões.

Gera-se, assim, como um dos factores que maiores dificuldades têm criado à participação pública, um “clima de desencanto” face aos resultados e eficácia dessa participação. Na realidade, muitos dos EIA ,na prática, são sujeitos à consulta pública como se a autorização para levar à prática o projecto fosse um dado adquirido e não dependesse primeiramente de uma análise e discussão públicas da sua viabilidade ambiental.

Pós-avaliação

O acompanhamento público dos procedimentos de **pós-avaliação é uma conquista legal importante, porém demasiado recente para que se possa ter uma ideia correcta do seu grau de consecução.** Nos Sumários Executivos divulgados até ao presente, é notória a ausência de informação sobre os resultados dos programas de monitorização efectuados³⁷, sendo sujeitos a um período de consulta pública que, em geral, tem sido pouco participada. **É, pois, fundamental publicitar de forma mais eficaz esta última fase da AIA, divulgando a sua importância e estabelecendo, nomeadamente, a inclusão de representantes da sociedade civil nas Comissões de Acompanhamento, previstas na Declaração de Impacte Ambiental.**

2.3.2 Planeamento e Gestão Territorial

Os aspectos processuais relativos ao planeamento e à gestão do território estão contemplados no Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro³⁸, que define o regime aplicável aos instrumentos de gestão territorial³⁹, desenvolvendo o regime jurídico da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território (Lei nº48/98, de 11 de Agosto).

Naquele decreto-lei estão consagrados os direitos à informação e de participação, estabelecendo-se no artigo 5º que todos os interessados têm o direito de serem informados sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial e no artigo 6º que todos os cidadãos, bem como as associações representativas

³⁶ Parecer do CNADS (1999) (Ponto 17).

³⁷ Veja-se, como exemplo, a pobreza da informação contida no Sumário Executivo do "Relatório de Conformidade Ambiental do Projecto de Execução da Central Termoelectrica do Ribatejo", de Novembro de 2002.

³⁸ A Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, tem um prazo de transposição para o direito português que só termina a 21 de Julho de 2004. Na sequência da Convenção de Aarhus, o Parlamento e o Conselho da União Europeia estão também a preparar uma directiva que irá abordar matérias de participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente.

³⁹ Esses instrumentos são: o programa nacional da política de ordenamento do território, os planos sectoriais (entre outros, transportes, comunicações, energia, turismo, agricultura, comércio, indústria, florestas e ambiente), os planos especiais de ordenamento do território (áreas protegidas, orla costeira e albufeiras de águas públicas⁹ e os planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território (planos directores municipais, planos de urbanização e planos de pormenor). Embora o Decreto-Lei nº380/99 não o declare expressamente, é legítimo inferir-se que, à semelhança do que prevê a Directiva 2001/42/CE, de 27 de Junho, ficam de fora os planos e programas no âmbito da defesa nacional ou da protecção civil e os financeiros e orçamentais.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais têm o direito de participarem na sua elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação⁴⁰.

O processo do planeamento e gestão do território pode ser dividido em duas fases distintas: a da elaboração dos planos e das suas eventuais alterações e revisões, e a da sua execução, que compreende também o procedimento da avaliação. Nas duas fases do processo, encontramos graves deficiências e limitações no que respeita ao efectivo exercício dos direitos de informação e de participação pública.

Elaboração, alteração e revisão dos instrumentos de planeamento e gestão do território

Os processos de planeamento e de gestão do território iniciam-se com uma determinação por parte da entidade competente para a elaboração do respectivo plano, ou programa. Contudo, apenas em alguns casos a lei prevê que o início daqueles processos deva ser publicitado através da comunicação social, pois noutros casos basta uma publicação no Diário da República: é o que acontece, por exemplo, respectivamente com os Planos Directores Municipais e com as Estratégias e Programas de âmbito nacional.

Daqui resultam, desde logo, deficiências do ponto de vista da informação activa dos cidadãos e dos vários grupos de interesses, a que normalmente acresce a prática das autoridades administrativas para não utilizarem todos os canais de divulgação ao seu alcance. **Não se verifica, pois, neste caso, a regra da proactividade na disponibilização da informação, pelo que, normalmente, só existe a percepção colectiva de estar em curso um determinado processo de planeamento, quando ele já se encontra numa fase avançada da sua elaboração, o que não raro conduz à ideia de que já não há nada de útil e de eficaz a fazer, em termos de participação directa dos cidadãos na tomada das decisões.**

A lei estabelece ainda que a elaboração dos planos e dos programas deve ser acompanhada por comissões⁴¹, cuja composição é fixada caso a caso e nas quais participarão representantes dos vários interesses envolvidos: económicos, sociais, culturais, ambientais, locais, etc. Na prática, têm contudo ocorrido com elevada frequência casos em que aquelas comissões nunca chegaram a funcionar, não tendo portanto podido haver a emissão de comentários, ou de pareceres no momento mais adequado. Na melhor das hipóteses, o funcionamento das comissões é substituído por audições informais de entidades, ou de especialistas, muitas vezes não se sabendo bem com que representatividade é que o fazem⁴².

Podemos inclusivamente encontrar, com incumprimento da lei, casos de não constituição de comissões para acompanhar a elaboração de planos e programas da maior relevância política, como foram o ***Programa Nacional para as Alterações Climáticas - Versão 2001***

⁴⁰ Deve revelar-se, neste passo, que o nº5 do artigo 65º da Constituição da República Portuguesa estipula que “*É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos do planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território*”.

⁴¹ Umhas comissões são meramente consultivas, como é o caso da que acompanha a elaboração do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, outras emitem pareceres em parte vinculativos, como é o caso das Comissões Mistas de Coordenação, no contexto da elaboração, alteração, ou revisão dos planos directores municipais.

⁴² A Liga para a Protecção da Natureza (LPN), ouvida por este Conselho, foi bastante clara a este propósito, ao afirmar que “*O Governo e outros órgãos da Administração Pública referem, por vezes, terem consultado as ONGA. No entanto, não é muito clara a forma como essa auscultação é feita*”.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

(PNAC)⁴³ (CNADS, 2002), a **Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade** (ENCNB) e a **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável** (ENDS)⁴⁴. Aliás, esta última, em parte pela razão acima apontada, que motivou inúmeras tomadas de posição críticas, acabou por não ter tido qualquer sequência, com a promessa de que o processo seria em breve retomado de início. A própria Resolução do Conselho de Ministros, que determinou a elaboração da ENDS, limitava-se a estabelecer que o Instituto do Ambiente, entidade por ela responsável, desenvolvesse as acções necessárias para a cooperação interdepartamental e para participação da sociedade civil, resumida neste caso à “...*audição prévia do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*.”⁴⁵, numa concepção restritiva e redutora do que é a desejável participação pública no acompanhamento dos planos e programas.

Ocorrem também casos de comissões consultivas de acompanhamento da elaboração de planos e de programas que, pela sua dimensão de tal forma alargada, não tiveram de facto condições de funcionamento eficaz: foi nomeadamente o que aconteceu com a *Comissão de Acompanhamento do Plano Estratégico de Gestão dos Resíduos Sólidos* (PESGRI)⁴⁶, constituída por centenas de membros, que foram ouvidos, no decurso da sua preparação, quer a título pessoal, quer na qualidade de representantes de entidades, mas sem que possa avaliar-se em que medida e de que maneira os múltiplos pontos de vista expressos vieram a ter reflexos na versão do documento submetida à discussão pública. No caso da elaboração do Plano Estratégico dos Resíduos Hospitalares (PERH)⁴⁷, a Comissão de Acompanhamento criada no seu âmbito, também ela constituída por dezenas de membros (representantes da Administração Central e Local, das Regiões Autónomas, das Universidades, de organizações não governamentais, das associações empresariais, etc.), viu, apenas, pelo contrário a sua actividade reduzida à realização de duas reuniões plenárias⁴⁸.

Não basta, com efeito, que esteja legalmente prevista a obrigatoriedade da participação do público na elaboração dos planos e programas, desde as suas fases iniciais: dada a falta de tradição de participação pública no nosso país, **é, sobretudo, necessário que as instituições promovam essa participação, começando por definir a composição, as**

⁴³ Os contributos da sociedade civil ocorreram num momento tardio do processo de planeamento, isto é durante a fase da consulta pública (entre 18 de Dezembro de 2001 e 15 de Fevereiro de 2002). Até então a equipa técnica limitou-se a ouvir especialistas em mesas redondas sectoriais, que tiveram lugar em Setembro de 2001. No Parecer que elaborou sobre o PNAC-2001 (CNADS, 2002, Lisboa, 7 de Fevereiro), este Conselho lembrava que a participação activa da sociedade civil na elaboração deste tipo de planos “...*não é apenas uma pre-condição essencial para garantir a credibilidade do diagnóstico e um contributo decisivo para moldar o desenho de políticas, como constitui também um incentivo ao envolvimento e responsabilização das instituições.*” (p.5).

⁴⁴ Criadas respectivamente pelas Resoluções do Conselho de Ministros nºs 59/2001, de 30 de Maio, 152/2001, de 11 de Outubro, e 39/2002, de 1 de Março.

⁴⁵ A falta absoluta de acesso à informação e a inexistente participação pública, que caracterizaram o processo abortado da preparação da ENDS, são tanto mais paradoxais quanto na própria Proposta de Estratégia (Instituto do Ambiente, Documento em Progresso, Lisboa, 16 de Abril de 2002) era fixada, como grande linha de orientação “*O desenvolvimento da educação, da sensibilização, da informação, participação, acesso à justiça e responsabilização em matéria de desenvolvimento sustentável*” (p.37).

⁴⁶ A sua criação derivou de dois imperativos legais: o Decreto-Lei nº239/97, de 9 de Setembro, e a Lei nº20/99, de 15 de Abril.

⁴⁷ Criado pelo Decreto-Lei nº239/97, de 9 de Setembro.

⁴⁸ Numa referência à Comissão de Acompanhamento (CARH), afirma-se no Plano Estratégico dos Resíduos Hospitalares (versão final para discussão pública), Lisboa, Dezembro de 1998, que ela se constituiu “...*na base de entidades e individualidades convidadas a participar na sessão de 24 de Julho de 1998 no Salão Nobre do Ministério do Ambiente.*” (p.107). Uma segunda reunião plenária teve lugar em 8 de Outubro de 1998, na sala 3C16 do edifício do INAG.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

responsabilidades e as competências das comissões de acompanhamento e o seu modo de funcionamento, para que se criem condições capazes de reconciliar e de integrar, de uma forma democrática, as opiniões, muitas vezes contraditórias, dos vários intervenientes nos processos da tomada de decisões⁴⁹.

A este propósito, saliente-se que o projecto de Portaria regulamentadora, no que se refere aos Planos Directores Municipais (PDM) do Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro, recentemente submetida a discussão pública, suscitou a este Conselho (CNADS, 2003a) sérias dúvidas quanto à operacionalidade das Comissões Mistas de Acompanhamento nela previstas, pelo facto de aí tomarem assento ao mesmo tempo “...funcionários com competências de níveis diferentes, tutelares ou técnicas, representantes de interesses económicos, ecológicos, culturais, bairristas ou mesmo partidários...” (p.4), sabendo-se que elas não podem tomar decisões por votação, dadas as diferenças previstas de representação.

Neste domínio, importa ainda referir não ter havido até agora a preocupação de organizar a participação pública, em particular testando possíveis metodologias, sendo certo que esta, para ser eficaz, pressupõe que as partes nela possam envolver-se, segundo formatos diversificados, ajustados às diferentes situações concretas, de modo a que seja possível alcançarem-se soluções se possível consensuais, em que todos se possam rever.

A fase da preparação, da alteração, ou da revisão de planos e programas termina com a sua discussão pública, através da apresentação de uma versão provisória, após o que a versão definitiva é submetida à aprovação da entidade competente. Saliente-se a relevância daquele procedimento, pois a consulta do público é um elemento fundamental a ter em conta na determinação dos impactes sociais dos planos e dos programas. Porém, a informação divulgada aquando do procedimento da consulta pública, nem sempre é de acesso fácil e, sobretudo, apresenta-se, na maioria dos casos, pouco clara e de deficiente qualidade técnica, o que a torna de difícil, senão impossível compreensão pela generalidade dos cidadãos, os quais além do mais devem expressar as suas observações sob a forma escrita, para que elas possam vir a ser tidas em conta.

A participação directa dos cidadãos na discussão pública dos planos e programas revela-se altamente variável, dependendo de múltiplas circunstâncias. É, de facto, normal que seja mais elevada e também mais conflituante quando estão directamente em jogo interesses locais de vária natureza e mais reduzida quando se trata de planos e programas de âmbito nacional, ou comunitário: neste segundo caso e como é lógico, a participação pública tende a ser protagonizada pelos diferentes parceiros sociais, enquanto entidades representativas de tipos mais genéricos de interesses.

Mas, o grau da participação individual nas sessões públicas também depende de factores mais concretos, como sejam, por exemplo, as insuficiências na divulgação das sessões de esclarecimento, ou o entendimento, bastante generalizado, de que nesta fase as decisões já estão no fundo tomadas e, portanto, nada há a fazer⁵⁰, que leva a que em alguns casos as mesmas

⁴⁹ A Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), no quadro das audições efectuadas por este Conselho, manifestou o seu desagrado a este propósito, deplorando “A incapacidade de criação de soluções ou de consensos para problemas difíceis e controversos...” e acrescentando ainda que “Não se admite a existência de “parcerias” para a obtenção de dados seguida de isolamento para os processos de decisão”.

⁵⁰ Foi este, por exemplo, o ponto de vista expresso em audiência do CNADS à Confederação Portuguesa de Associações de Defesa do Ambiente (CPADA), tendo ela declarado que “A sociedade civil só é convidada a participar durante o período de consulta pública formal, onde todas as decisões parecem já ter sido tomadas”.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

sejam pouco concorridas⁵¹. Pelo contrário, sucede noutros casos que a percepção por parte do público de que estão em jogo interesses sociais e humanos vitais, que não terão sido devidamente acautelados pelos responsáveis técnicos, associada à pouca capacidade destes para comunicar eficazmente com múltiplas audiências, de características heterogêneas, tendem a converter muitas daquelas sessões em verdadeiros comícios, sem regras de funcionamento e, portanto, em eventos destituídos de qualquer utilidade real e eficácia, do ponto de vista da conciliação de interesses e, portanto, da governação⁵².

Neste aspecto, só um processo continuado de educação cívica e política, assim como a formação social e profissional dos agentes administrativos podem permitir a criação de condições para o debate de ideias num clima de respeito mútuo e de tolerância, de modo a obter-se, de uma forma democrática, a indispensável convergência e conciliação de interesses, que à partida são muitas vezes antagónicos, ou pelo menos heterogêneos. A tomada de consciência da necessidade e da importância da partilha de responsabilidades nestes processos complexos de tomada de decisão, ditadas por razões não apenas de legitimação, mas também de eficácia, é, na verdade, o antídoto por excelência, ao que já mencionámos ser a frustração e o cansaço resultantes de sucessivos insucessos observados neste domínio.

Execução e Avaliação dos Instrumentos de Planeamento e Gestão do Território

O compromisso de que “*O acesso público à informação obtida mediante a execução do presente programa (PESGRI) será uma prioridade, na sequência natural dos procedimentos de transparência que norteiam o exercício das competências da Administração Pública*” (PESGRI, versão 2001, p.23) ficou por cumprir, neste caso. O que, por um lado, prejudica a credibilidade e a validação do desempenho dos organismos públicos com responsabilidades, por exemplo, no licenciamento e na fiscalização das infra-estruturas construídas ao abrigo daquele Plano, bem como dos próprios operadores das mesmas e, por outro lado, reduz a eficácia de medidas de política, cujo êxito depende em grande medida da mudança dos comportamentos dos agentes económicos por elas induzidas.

São de vária índole as possíveis causas que levam a que não seja geralmente disponibilizada informação relevante sobre a execução de planos e programas, ou que a mesma o seja com graves deficiências. Entre elas, salientemos:

- uma atitude menos aberta e cooperante dos organismos da administração face às solicitações que lhe são dirigidas para consulta de processos e obtenção de informação;
- a não produção de relatórios de execução dos planos e programas, não sendo portanto dado cumprimento ao que neles se determina e aquilo que a própria lei exige;

⁵¹ Maria de Lurdes Lima (1997) observa, a este respeito, que “*Apesar da participação do público estar a aumentar apenas se manifestam indivíduos com maior disponibilidade, escolaridade ou envolvimento político ou ambiental*”.

⁵² O jornal “O Público”, de 19 de Março de 2003, dava, por exemplo, conta do que se tinha passado numa sessão de esclarecimento, no âmbito da consulta pública do projecto de Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida, nos termos seguintes: “*As regras de funcionamento da sessão de esclarecimento, que nunca foram bem definidas, são desrespeitadas, até se chegar a um ponto em que toda a gente grita, com ou sem microfone*”. E comentava-se de seguida que os dirigentes do Instituto de Conservação da Natureza (ICN) não tinham conseguido controlar uma assistência estimada em centenas de pessoas.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

- a divulgação restrita dos relatórios⁵³ e a não promoção da sua discussão pública⁵⁴, seja ela directa, ou através dos meios de comunicação social;
- a não realização de campanhas de informação e de sensibilização⁵⁵;
- a ausência generalizada de sistemas de informação, acessíveis ao público em tempo real, sobre os impactes do funcionamento das estruturas criadas no âmbito da execução dos planos e programas.

Parece estar, de facto, generalizada a ideia de que o acompanhamento da execução e avaliação dos planos e programas é uma matéria que apenas diz respeito, ou pode interessar aos especialistas. A situação chega, por vezes, ao ponto de o público em geral e mesmo os parceiros sociais, as empresas, as organizações não governamentais, as próprias autarquias locais não serem sequer informados de que se encontra suspensa a execução de um determinado plano, ou programa: é, para ilustrar, o que sucede com o **Plano de Prevenção da Produção de Resíduos Industriais** (PNAPRI), aprovado em 2001, mas que não teve desde então qualquer sequência prática, embora a sua execução estivesse prevista para ocorrer em termos de parcerias com o sector empresarial. Ou pura e simplesmente não se informa que os mesmos foram abandonados, como aconteceu há alguns anos atrás com o **Plano Nacional de Política do Ambiente** (PNPA).

Noutros casos, não é conhecido pela generalidade dos cidadãos que, após a fase da sua discussão pública, determinado plano acabou por não entrar em execução e foi, entretanto, determinada a sua revisão: dois exemplos muito recentes desta natureza são a **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável** (ENDS) e o **Programa Nacional para as Alterações Climáticas** (PNAC)⁵⁶.

Neste aspecto, uma ineficiência primeira, do ponto de vista de participação pública, prende-se com o facto do Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro, ser omissivo quanto à forma de acompanhamento da execução e avaliação dos planos e programas. Resulta, assim, na prática, a coexistência de situações muito diversificadas, dependentes daquilo que acabou por ser estabelecido em cada caso.

⁵³ Neste domínio, o CNADS tem sugerido a elaboração de relatórios com carácter técnico-científico destinados aos especialistas e, portanto, com uma difusão restrita, em simultâneo com relatórios de natureza mais geral dirigidos ao grande público.

⁵⁴ A este propósito, o dr. Mário de Araújo Torres, juiz do Supremo Tribunal de Justiça, comentava em artigo publicado no Diário de Notícias, de 9 de Dezembro de 2002, que “...o dever de prestar contas corre o risco de se degradar em mera prática ritual e burocratizada, se se confinar ao interior da própria administração, sem adequada divulgação exterior e se o destino desses relatórios for o arquivamento”.

⁵⁵ O PESGRI, na sua versão de 1999, depois de reconhecer a necessidade de um programa nacional de sensibilização para a gestão ecologicamente correcta dos resíduos industriais, entendia ser importante “...implicar as DRA (Direcções Regionais do Ambiente) em campanhas de informação de índole regional e também recorrer às Autarquias para divulgação da informação a nível local” (p.205). O que não chegou a acontecer, queixando-se as próprias autarquias locais de não serem devidamente informadas das decisões tomadas no âmbito do PESGRI, designadamente no que se refere à implantação, dimensão e às características dos aterros projectados, incluindo o aterro previsto para os resíduos industriais perigosos não incineráveis.

⁵⁶ Este Programa, agora rebaptizado de Plano, que sem exagero podemos considerar de importância vital para o futuro sustentável do país e cujo sucesso irá sobretudo depender da forma como vierem a mudar os comportamentos das empresas e dos cidadãos, está somente acessível ao público numa nova versão na Internet, na forma de um documento de síntese (RI).



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

Há, com efeito, planos e programas que não prevêem qualquer comissão de acompanhamento da sua execução e avaliação: dois exemplos são-nos dados pelo **Plano Estratégico dos Resíduos Hospitalares** (PERH) e pelo **Programa de Intervenção na Orla Costeira (Programa Finisterra)**⁵⁷. Outros planos prevêem comissões de acompanhamento da sua execução, mas estas acabam por não se constituir, ou por terem um funcionamento irregular: são os casos dos **Plano Estratégico de Gestão dos Resíduos Industriais** (PESGRI)⁵⁸ e do **Plano Nacional de Prevenção da Produção de Resíduos Industriais** (PNAPRI), este último dada a circunstância, já referida, de não ter chegado a entrar na fase da execução.

O mesmo acontece com os **Planos de Bacia Hidrográfica**, cujos Conselhos de Bacia, que representam os diversos interesses sociais na gestão da água e que têm como funções elaborar pareceres e acompanhar a execução dos **Planos de Bacia Hidrográfica**, não se têm reunido, numa evidente violação do princípio da participação pública, isto apesar da existência de legislação específica que define uma periodicidade trimestral para a sua reunião. Segundo a LPN, “*existe um desconhecimento total da sociedade civil sobre o estado de aplicação dos Planos de Bacia ou sobre o desenvolvimento de estudos de caracterização de situações identificadas como graves no domínio da falta de informação*”⁵⁹.

A situação é tanto mais de lamentar quanto a **Directiva-Quadro da Água**⁶⁰, que estabelece a orientação política em matéria de águas nos Estados-Membro da União Europeia, estipula que **a sociedade civil deve ser implicada no processo de planeamento e acompanhamento da gestão da água, incluindo as bacias hidrográficas partilhadas**. Entretanto, estranhamente, a *Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas* não prevê qualquer mecanismo de participação efectiva da sociedade civil no âmbito da sua Comissão de Aplicação e Desenvolvimento.

Verificam-se ainda situações em que o acompanhamento da execução e avaliação dos planos e programas é entendido como tendo uma dimensão única de consultoria técnica e em que, por conseguinte, apenas se prevê a participação de representantes das entidades públicas e dos sectores directamente económicos envolvidos nas Comissões de Acompanhamento: é este o caso, por exemplo, do recente projecto de Decreto-Lei sobre a Gestão de Óleos Usados.

Por último, também não são raros os casos em que procura atalhar-se na participação directa dos cidadãos e das suas organizações representativas, limitando-a a este, ou aquele organismo, ou entidade onde tem assento um número elevado de parceiros sociais. Foi a solução adoptada na Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB)⁶¹, para a

⁵⁷ No caso do Programa de Intervenção na Orla Costeira, o CNADS recomendava no parecer que elaborou que fosse “...definido clara e inequivocamente o quadro institucional adequado para a gestão de todos os instrumentos contemplados no Programa Finisterra” e salientou ainda “...a necessidade de um eficaz acompanhamento e fiscalização da sua implementação, mediante mecanismos adequados” (CNADS, 2003b).

⁵⁸ Na versão de 2001, este Plano acolhia, no entanto, o princípio da participação pública “...como forma de ser garantida a transparência dos procedimentos, a informação adequada e objectiva, bem como para a execução das decisões que vierem a ser tomadas.” (p.5). É, pois, enorme a distância das palavras aos actos.

⁵⁹ Liga para a Protecção da Natureza (Outubro de 2002).

⁶⁰ Directiva nº2000/60/CE, de 22 de Dezembro de 2000, que no seu Ponto 6 estabelece que “Os Estados-Membro deverão promover a participação activa de todas as partes interessadas na aplicação da presente directiva, nomeadamente no que diz respeito a planos de gestão das regiões hidrográficas”. Esta Directiva deverá ser transposta para o direito português até à data limite de 22 de Dezembro de 2003.

⁶¹ Na Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Instituto de Conservação da Natureza, Lisboa, 2002), escreve-se que “...sendo esta uma Estratégia que se quer verdadeiramente nacional, o



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)

implementação da qual se previa inicialmente uma Comissão de Coordenação Interministerial (CCI) Mas havendo a consciência de que, deste modo, não se assegurava a necessária participação pública, optou-se pela solução minimalista de atribuir funções de acompanhamento da sua execução e avaliação ao CNADS⁶².

A ideia fundamental que julgamos poder tirar da análise da forma como têm decorrido os processos de acompanhamento da execução e avaliação dos planos e programas é a de que eles têm sido entendidos pelo poder político e pelos organismos da administração pública como contendo um significado e uma dimensão exclusivamente técnicos. Deste entendimento decorrem duas conclusões perversas: primeiro, que não é necessário informar os cidadãos sobre a execução dos planos e programas; segundo, que, tendo os mesmos já sido objecto da aprovação pelas autoridades competentes, eles ganharam a necessária e suficiente legitimação democrática, pelo que se considera irrelevante criar mecanismos de participação pública para o acompanhamento da sua execução.

2.4 Direitos, Garantias e Tutela Penal

Na *Constituição da República Portuguesa*, no título dos “Direitos, Liberdades e Garantias”, estão, nomeadamente, assegurados os direitos à liberdade de expressão e informação (artigo 37.º), à liberdade de associação (artigo 46.º), de participação na vida pública (artigo 48.º) e os direitos de petição e de acção popular (artigo 52.º). Os cidadãos são titulares de situações jurídicas passivas mas são, igualmente, sujeitos activos face à Administração, em particular quando exercem o seu direito fundamental de acesso à informação (artigo 268.º), seja ele na vertente coincidente com o princípio do arquivo aberto, isto é, do acesso aos documentos administrativos, seja ele apenas procedimental.

Porque não pode haver um verdadeiro direito de participação dos particulares nos procedimentos administrativos sem que esteja assegurado o direito de informação, José Miguel Sardinha (1995) conclui que o acesso efectivo à informação condiciona o exercício do direito de participação e Jorge Miranda (1998) sustenta que ele exprime o grau de desburocratização e de democratização da máquina administrativa do Estado.

Este desiderato assenta, para começar, na visão induzida pelo artigo 66.º da *Constituição* que, no seu n.º 1, adopta claramente uma perspectiva antropocêntrica da tutela do ambiente, consagrando-a como um Direito do Homem, gerador de uma obrigação de tutela em defesa da colectividade (Duro, 2001). Importa, aliás, relevar que este artigo, ao definir o ambiente como um bem jurídico a proteger, o faz com o sentido abrangente de que o ambiente se assume como algo de transtemporal, de transgeracional e de translocal (Duro, 2001). Em suma, com base nas disposições constitucionais, a tutela pelo direito do Ambiente radica na sua consideração enquanto património comum da sociedade humana, quer dizer dos cidadãos, enquanto ser colectivo.

acompanhamento da sua execução e avaliação deve ser complementado através do Conselho Nacional para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS), onde têm assento os diversos parceiros relevantes, incluindo as organizações não-governamentais de ambiente.” (p.95).

⁶² O CNADS tinha tido, entretanto, a oportunidade de recusar esta função nos termos propostos, afirmando no seu parecer já mencionado sobre a ENCNB (Lisboa, Junho de 2001) que “Ao CNADS deverá caber exclusivamente um papel de avaliação dos diferentes passos da implementação da ENCNB, que deverá ser exercido a partir do estudo crítico do relatório trienal de progresso, a elaborar pelo ICN, a partir de contributos dos diversos intervenientes no processo de implementação da estratégia em apreço.” (ponto 25) (CNADS, 2001).



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

Na realidade, no sistema jurídico português actual, os cidadãos têm garantidos os *direitos fundamentais* de fruição de um ambiente “*sadio e ecologicamente equilibrado*”, de acesso à informação, de participação nas actividades políticas e administrativas e de tutela jurisdicional, enquanto que impende o correlativo *dever* constitucional, por parte do Estado, de promover políticas adequadas do ponto de vista ambiental e de aplicar normas jurídico-ambientais ajustadas. Para que este *dever* do Estado seja plenamente assumido, entende-se que é no envolvimento e participação dos cidadãos, na sua *actuação cívica*, que reside o fundamento último do seu cumprimento. Assim, para que se cumpra o desígnio constitucional de *aprofundamento da democracia participativa*⁶³, é importante compreender por que razões, em que medida e onde é que existe *défice de execução e de responsabilidade pública do direito do ambiente* e, complementarmente, onde e por que motivos subsiste um *défice do exercício da cidadania*.

Durante um período dilatado de tempo verificou-se, porém, que era cometido ao ilícito de mera ordenação social desempenhar o papel sancionatório indispensável à protecção do ambiente, já que na “agressão” ao ambiente não estariam em causa valores éticos e/ou patrimoniais indispensáveis à subsistência da sociedade, mas antes a perturbação duma ordem social em que, segundo a perspectiva do Estado, assentava o bem-estar dos cidadãos (Moura, 1992). Donde, ser o direito administrativo o que maior interacção manteve com o ambiente.

A elevação do ambiente a *bem jurídico-penal* foi fruto duma evolução da sensibilidade do Estado, evolução essa pressionada pelo crescendo reivindicativo que os cidadãos foram realizando e pela amplitude e diversidade que as questões ambientais foram ganhando.

A tutela penal do ambiente só é configurável quando os outros ramos do Direito não se mostram eficazes para garantir a protecção dos direitos e dos interesses em risco. É, de uma maneira geral, reconhecido que as sanções administrativas, em especial as que consagram o princípio do poluidor-pagador, têm sido insuficientes para impedir as violações e as agressões ao ambiente. Para a maioria das empresas é, em muitas circunstâncias, bem menos gravoso pagar coimas e continuar a poluir, ou é mais rendível desrespeitar normas de ordenamento do território, urbanismo e ambiente do que cumprir os preceitos legais e regulamentares (Mendes, 1999). Daqui resulta que o Direito Administrativo contra-ordenacional mostra um poder reduzido de dissuasão, um facto que também justifica um crescendo da tutela penal. A incriminação penal, que poderá ir até à restrição do direito à liberdade, assume-se como muito mais eficaz, a partir do momento em que o acesso à justiça e a agilização dos processos penais permitem percepcionar mais a iminência sancionatória do que a dilação desculpabilizante.

Ao Direito Penal pode ser cometida a tutela do ambiente por duas vias:

- quando protege outros bens jurídicos, como a vida, a saúde pública, o património e mesmo a integridade física;
- quando protege directa e especificamente o bem jurídico ambiente.

Foi, de facto, **uma constante, na indagação promovida por este Conselho junto dos mais diversos sectores, de que no acesso à justiça os cidadãos, ou as organizações que os representam, se sentem muitas vezes confrontados e travados por questões formais, com manifesto prejuízo da análise substantiva dos interesses que estão em jogo**. Subsistem aqui como que as imagens de que “a Administração não erra”, de que “a

⁶³ Constituição da República Portuguesa, artigo 2º.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

burocracia e a chicana judicial são cansativas e para obstruir”, ou de que “os tribunais dificilmente decidem contra a Administração Pública e o Estado”.

É ideia generalizada junto dos peritos e responsáveis associativos no domínio do ambiente, de que, em abstracto, a legislação portuguesa nas matérias em apreço é suficiente e, nalguns aspectos, inovadora e de grande qualidade. A sua aplicação e o seu cumprimento é que, no entanto, registam problemas e défices, que importa identificar, de forma a poderem ser ultrapassados.

A não definição unívoca do conceito de “interessado” – o Decreto-Lei nº69/2000 identifica-o mais restritivamente que o Código de Procedimento Administrativo – tem servido para limitar, em vez de alargar, a legitimidade resultante da natureza do bem (Ambiente) que não pode ser restringido, por exemplo, em razão da residência. Com a ratificação da **Convenção de Aarhus**, oferece-se agora a oportunidade de, com respeito pela latitude constante da sua definição de “*público interessado*” (artº2º nº5), se proceder a uma homogeneização conceptual nos vários diplomas legais, como também, promover a internalização pela Administração da abrangência que o conceito deve assumir.

Conforme o já referenciado artigo 268º da CRP está garantido aos cidadãos o direito fundamental de acesso à informação, sob tutelas administrativa e jurisdicional. A este e outros direitos constitucionalmente consagrados a lei fundamental faculta para sua defesa dois institutos jurídicos de grande importância: os direitos de petição e de acção popular (artigo 52º CRP). Quaisquer destes direitos constituem paradigmas de uma democracia participativa. Pena é que os **direitos de petição**⁶⁴ **representação, reclamação e queixa**, já devidamente regulamentados, se confrontem amiudadas vezes com a leitura restritiva dos poderes públicos e, quando não, com a “prescrição” pelo decurso dos tempos “eleitorais” e/ou de “legislatura”. Já no respeitante à figura do **direito de acção popular**⁶⁵, optou-se no nosso sistema jurídico por uma ampla democracia ambiental que permite a qualquer cidadão actuar jurisdicionalmente em defesa do interesse público ambiental e urbanístico (Sendim *et al.*, 2002).

2.5 A Administração da Justiça e o Direito do Ambiente

A função jurisdicional, soberana e independentemente exercida pelos tribunais, no que respeita ao domínio do Direito do Ambiente, caracteriza-se por estar sobretudo centrada em dois campos:

- do contencioso administrativo;
- o ilícito penal, em torno da aplicação dos artigos 278º a 280º do Código Penal.

Antes de mais, não nos devemos esquecer de que há, entre nós, uma relativa “novidade” no exercício da função judicial no campo do Direito do Ambiente. Subjacente a este estado de coisas esteve a prolongada polémica na doutrina jurídica sobre se o ambiente era ou não um “bem jurídico” e, conseqüentemente, se haveria ou não lugar a “*crimes ecológicos puros*” ou “*ilícitos ambientais*”... A longa falta de referências legais e de consagração de princípios e direitos no nosso ordenamento jurídico ajudam à ausência de grandes preocupações por parte dos tribunais em relação às violações ambientais e à reparação dos danos causados à saúde pública e à qualidade de vida.

⁶⁴ Lei nº46/90, de 10 de Agosto, alterada pela Lei nº6/93, de 1 de Março.

⁶⁵ Regulamentado pela Lei nº83/95, de 31 de Agosto.



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)

É, hoje, insofismável que o direito ao ambiente é configurável como direito de personalidade e, ao mesmo tempo, como direito e garantia constitucionais. Nesta linha de pensamento e na esteira do artigo 41.º da Lei de Bases do Ambiente, foi acolhido o princípio da responsabilidade objectiva por danos no ambiente. O Direito do Ambiente assume-se, pois, como um ramo do direito “horizontal”, que se sobrepõe ou perpassa os restantes ramos do direito, introduzindo por conseguinte, transversalmente, a ideia de ambiente na esfera jurídica (Flores, 1994).

É sabido que, em matéria de desenvolvimento sustentável, princípios como o da prevenção e da precaução, da responsabilização, do poluidor-pagador, da participação, ou da cooperação têm uma natureza estruturante⁶⁶. Daí, que a sua tutela jurídica faça ressaltar o papel essencial que o Direito Administrativo (v.g. procedimento e contencioso), o Direito Penal e, em especial, o Direito Contra-ordenacional e o Direito Penal Administrativo desempenham na salvaguarda dos direitos e das garantias ambientais dos cidadãos. Constituindo, no entanto, a prevenção e a precaução princípios-chave do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, é expectável que o contencioso administrativo registre um crescendo na defesa destas matérias.

O Código de Procedimento Administrativo⁶⁷ mais não faz do que racionalizar meios, ao levar à prática os princípios consagrados na Constituição da República (*respeito e garantia de efectivação dos direitos e liberdades e aprofundamento da democracia participativa*) e as disposições sobre *“a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disseram respeito”* e *“os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração (...)”*, *“(...) o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos (...)”* e *“é garantido aos administrativos tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos(...)”*.

Neste contexto, o “procedimento administrativo” exerce uma função complexa de mediação e de imparcialidade, como garantia de uma boa administração e assume-se como instrumento de eficácia e de legitimação da actividade da Administração Pública.

Aliás, a recente entrada em vigor do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (Fevereiro de 2003)⁶⁸ constitui mais uma etapa na tutela do Direito do Ambiente, nomeadamente pelas possibilidades abertas com a *acção administrativa comum* para o recurso administrativo. Importa, agora, observar atentamente o exercício do novo contencioso administrativo e o recurso que dele é feito pelos cidadãos e ONG e até que ponto existe por parte da Administração Pública e dos Tribunais Administrativos a percepção de que o ambiente é de “interesse público”.

No entanto, a organização jurisdicional carece de uma adequada e crescente sensibilização através de uma formação continuada, reforçando os meios postos ao serviço do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) e do Centro de Estudos Ambientais e de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça (Despacho n.º 45/93, de 13 de Outubro, MJ).

Como corolário do que se deixou atrás enunciado, a análise das Figuras 1 e 2 atesta a insipiência do registo policial de crimes ambientais e os processos crime julgados em 1.ª instância. De facto, existe uma inibição também causada pela falta de informação, por parte dos cidadãos em relação às possibilidades de recurso à tutela judicial. Para superar este estado de coisas ter-se-ia

⁶⁶ Cfr. Artigo 3.º, alíneas a), h) e c) da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril).

⁶⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

⁶⁸ Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, alterada e rectificada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro. Mas, nas questões ligadas ao Contencioso Administrativo deve também ser tida em conta a Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprovou o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

de operar uma conjugação de factores, de entre os quais, por exemplo, o papel do Ministério Público, enquanto aliado e assistente dos cidadãos e ONG ganharia realce.

Quadro 1
CRIMES REGISTADOS PELAS AUTORIDADES POLICIAIS
CRIMES DE DANO CONTRA A NATUREZA E DE POLUIÇÃO
(1998 - 2001)*

Fonte: GPLPMJ, 2002

Crimes	Anos	1998	1999	2000	2001*
Danos Contra a Natureza		42	29	28	34
Poluição		51	70	50	78

* Dados provisórios (2002.11.03)

Nota: A recolha de informação sobre este item teve início em 1998.

Quadro 2
PROCESSOS CRIME NA FASE DE JULGAMENTO FINDOS
NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS DE 1ª INSTÂNCIA
Crimes de dano contra a natureza e de poluição
(1997 - 2001)*

Fonte: GPLPMJ, 2002

Crimes	Anos	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Danos Contra a Natureza		3
Poluição		5	5	4	4

* Dados provisórios (2002.11.03)

Resultado nulo/protegido pelo segredo estatístico

Nota: A recolha de informação sobre este item teve início em 1996.

2.6 Tendências e Potencialidades do Quadro Sócio-Jurídico

Os novos desafios que se colocam à sociedade portuguesa, no domínio do acesso à informação, participação pública e acesso à justiça, relativamente às questões ambientais, perfilam-se tendencialmente, de acordo com duas grandes ordens de condicionantes:

- **os novos ordenamentos gerados pela recente legislação comunitária e internacional** – Directivas 2000/60/CE, 96/61/CE, 2001/42/CE, 2003/4/CE –, relativas à responsabilidade ambiental, em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, bem como as **Estratégias Europeias de Desenvolvimento Sustentável**, de **Gestão Integrada das Zonas Costeiras e Protecção do Meio Marinho**, o **Livro Branco da Governação** e os **Protocolos de Quioto** e de **Cartagena** e, sobretudo, após a recente ratificação da **Convenção de Aarhus** pela Assembleia da república;
- **as novas exigências e os novos dinamismos da sociedade portuguesa**, que implicarão novas expectativas quanto ao conhecimento e informação, às novas



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

modalidades e mecanismos participativos, à agilização não só do acesso à justiça, como de toda a organização judicial.

De facto, **a transposição para o direito interno português de Directivas comunitárias**, como as da Água, do Controlo e Prevenção Integrados da Poluição (CPIP), da Avaliação de Impactes Ambientais, dos organismos geneticamente modificados, sobre a responsabilidade civil por danos ambientais, sobre o acesso público à informação ou, ainda, a implementação de instrumentos estratégicos e de planeamento como são a **Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável**, aprovada em Gotemburgo e a **Rede Natura 2000**, assim como as medidas de aplicação dos compromissos assumidos com a assinatura dos **Protocolos de Quioto** e de **Cartagena**, vêm, sem dúvida, potenciar novas utilizações dos dispositivos legais postos à disposição dos cidadãos e à revisão, aperfeiçoamento e criação de novos mecanismos de tutela dos direitos para o pleno exercício da cidadania no quadro do pleno respeito dos princípios e garantias já atrás referenciadas. Igualmente se perfila **um melhor cumprimento do dever da Administração de informar e colaborar com os cidadãos, designadamente, na sequência da ratificação da Convenção de Aarhus.**

Embora exista a possibilidade de recurso a tribunais arbitrais, estes, porém, não têm competências penais, pelo que existem, em síntese, dois **meios de tutelar o direito de acesso à informação ou o direito de participação:**

- a tutela administrativa (v.g. a reclamação ou o recurso hierárquico);
- a tutela jurisdicional (interposição de acção judicial).

Dado que se verifica um manifesto alargamento do conceito de *Ambiente*, as sequelas que daí advêm para a organização jurisdicional são lentamente apreendidas, quer pela componente humana (magistrados e oficiais de justiça) quer pelo próprio edifício jurídico, donde estar a **ganhar corpo uma concepção mais ecocêntrica, também como forma de superar as lacunas de sensibilização e, sobretudo, para um melhor enfoque sobre o objecto, para agilizar a imputação, enfim, para que o nexo de causalidade seja mais lesta e claramente estabelecido.**

Por outro lado, o **factor celeridade, associado a uma simplificação formal** que privilegie a substância do juízo, certamente que **aumentará a confiança dos cidadãos no sistema judicial** e, conseqüentemente, a sua maior apetência pelo recurso aos tribunais para tutelar os seus direitos e interesses no domínio do ambiente, a que **o carácter gratuito do acesso à justiça poderá, sem dúvida, dar um novo impulso, cumprindo-se o designio prescrito no artº44 da Lei de Bases do Ambiente (1987) sobre o direito a uma justiça acessível e pronta.**



3. Conclusões e Recomendações

“A existência de um ambiente propício à saúde e bem estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural das comunidades, bem como à melhoria da qualidade de vida, pressupõe a adopção de medidas que visem, designadamente: a promoção da participação das populações na formulação e execução da política de ambiente e qualidade de vida, bem como o estabelecimento de fluxos contínuos de informação entre os órgãos da Administração por ela responsáveis e os cidadãos a quem se dirige”.

Lei de Bases do Ambiente, 1987

3.1. Conclusões

O actual quadro jurídico que regula o direito à informação, à participação pública na tomada de decisões e ao acesso à justiça nos domínios do ambiente e desenvolvimento sustentável **é, na opinião deste Conselho, relativamente satisfatório**, tanto mais que, nos últimos anos, teve lugar uma intensa produção legislativa, resultante de iniciativas internas, mas, sobretudo, da transposição de várias directivas da União Europeia e de outros compromissos internacionais.

Na prática, o panorama é, contudo, bem diferente e contrasta com o normativo existente. **A todos os níveis verificam-se défices profundos, tanto no que se refere ao reconhecimento pelos poderes públicos desta nova geração de direitos sociais, como no seu exercício efectivo pelos cidadãos.** Acima de tudo, regista-se a ausência de um investimento sério e continuado por parte dos sucessivos Governos da República.

É reconhecido que tem sido feito algum esforço, nomeadamente em termos de disponibilização de informação, sobre as medidas de política que se encontram em preparação ou em execução. **Todavia, essa informação é, na maioria dos casos, incompleta, pouco acessível, de elevada tecnicidade, não divulgada de uma maneira atempada e não se insere num contexto desejável de interactividade entre o Estado e a sociedade civil. Simultaneamente, observa-se um crescendo de apetência por parte dos cidadãos para participar nos processos decisórios, sobretudo dos que têm maior escolaridade e empenhamento político-ambiental.**

Nestes termos, **o Conselho considera que, mais do que a promulgação de novas leis, ou a revisão das leis actuais, deve ser assumida pelo poder político, como prioridade nacional, uma estratégia sustentada de informação e de educação para a cidadania activa, incidindo nos diferentes actores sociais, destacadamente aqueles que têm uma responsabilidade no estabelecimento de uma relação de confiança entre o Estado e os cidadãos.**



Torna-se, pois, imperiosa a elaboração de uma *Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento Sustentável*, que não se limite ao ensino formal, na senda dos objectivos a dinamizar durante a *Década Mundial da Educação para o Desenvolvimento Sustentável*⁶⁹, que se iniciará em 2005.

A mudança cultural pela via educativa e formativa, bem como uma estratégia continuada de informação e comunicação são pressupostos fundamentais de uma democracia efectivamente participada e abrem caminho à prática da “governança responsável”. Só assim os cidadãos, as empresas, os parceiros sociais, as organizações não governamentais poderão ser agentes activos das políticas, participando conscientemente nos processos de tomada de decisão. Só assim os agentes administrativos gozarão da indispensável legitimidade e capacidade para o eficaz exercício das suas competências e assunção das suas responsabilidades. Só assim o Estado e os cidadãos poderão contribuir para um desenvolvimento sustentável.

3.2. Recomendações

3.2.1. Fluxos Informativos

No acesso e disponibilização da informação administrativa, **entende o Conselho ser crucial um forte investimento na criação de condições práticas que facilitem a consulta e o acompanhamento de planos e projectos em todas as suas fases, desde a preparação até à execução.** Para este efeito, devem multiplicar-se, no quadro da sociedade do conhecimento, as iniciativas no âmbito do governo electrónico, diversificarem-se os suportes e as vias de difusão da informação e generalizarem-se os Centros de Informação e Atendimento dos Cidadãos, devidamente apetrechados de meios materiais e técnicos e integrando novos conteúdos mais abrangentes.

Com vista à superação da morosidade na aplicação do direito **importa, também, promover uma melhor adequação dos meios processuais disponíveis e divulgar amplamente os direitos e obrigações dos cidadãos por forma a quebrar a apatia do público no acesso à justiça, mobilizando, para o efeito, entre outros, os meios de comunicação pública e o sistema educativo.**

No que se refere às condições da intervenção dos diferentes actores sociais, **o Conselho considera da maior importância que as questões do acesso à informação, da participação pública e do acesso à justiça no domínio do ambiente e do ordenamento do território assumam um lugar de relevo na esfera da governação e que, nestas circunstâncias, seja encarada pelos movimentos cívicos e formações políticas, como prioritária a formação de quadros e militantes nestes domínios.**

Em relação ao papel dos cientistas e peritos, dever-se-á destacar a necessidade de promover a capacidade de comunicar ciência a públicos diversificados, de valorizar saberes não-científicos e de estimular a apetência para recorrer à Ciência, através de fluxos de comunicação onde tem de haver espaço para a discordância sem alienação da confiança mútua. Uma forma de o conseguir seria criar Gabinetes de Extensão Científica, que promovessem a relação entre os cidadãos e a Universidade.

⁶⁹ Proclamação da 57ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Dezembro de 2002, e §58º da Declaração Ministerial da CEE/ONU, Kiev, Maio 2003.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

As particulares responsabilidades dos agentes da Administração Pública exigem, por seu lado, uma actualização constante dos seus conhecimentos nas esferas do ambiente e desenvolvimento sustentável, incluindo o bom domínio das técnicas de comunicação e de relacionamento com o público. Neste sentido, **entende o Conselho ser do maior interesse que, em especial o Instituto Nacional de Administração (INA) e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) intensifiquem e, sobretudo, diversifiquem as acções formativas, de modo a contribuir para que os Agentes da Administração assumam e pratiquem a responsabilidade na prestação de informação.**

Os parceiros económicos têm especiais responsabilidades como intervenientes nos processos de acesso à informação e de participação pública nos processos decisórios. Sem eles, ou contra eles, estarão condenadas ao insucesso as políticas do ambiente e desenvolvimento sustentável. No aspecto da **informação do público e dos consumidores, importa, na opinião do Conselho, que se generalizem e divulguem os balanços ambientais das empresas, se promova a adesão aos sistemas de gestão ambiental – certificação ambiental e recurso à rotulagem referentes a aspectos pertinentes dos produtos, na perspectiva de proporcionar uma escolha consciente aos consumidores.**

Os agentes da comunicação social desempenham um papel crucial na intermediação entre os diferentes grupos sociais e funcionam como “tradutores” e “transmissores” das questões ambientais, divulgando-as junto da opinião pública. Registam-se, contudo, na sociedade portuguesa inúmeras dificuldades à prestação de uma boa informação ambiental, sendo desejável criar oportunidades para a formação dos jornalistas relativamente às questões do ambiente e desenvolvimento sustentável. **A qualidade da informação nestes domínios passa, pois, pela formação dos jornalistas, mas implica também sensibilizar outros agentes da comunicação social, como sejam os editores, os programadores e os produtores, sobretudo nos casos da rádio e da televisão públicas. Nestes casos, como está legalmente consagrado e previsto, os serviços públicos radiofónicos e televisivos devem assumir a obrigação de divulgar a informação ambiental de um modo sistemático, num período de emissão que propicie bons índices de audiência.**

3.2.2. Participação Social

É entendimento do Conselho acentuar a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de participação do público na tomada de decisões, estabelecendo parcerias entre as partes interessadas para a execução de planos e projectos (bem como de outras iniciativas de interesse para os cidadãos). Tal contribuirá para a melhoria qualitativa da acção política, possibilitando não só uma maior transparência na relação entre o Estado e a sociedade civil, como a construção de relações de confiança entre os vários actores sociais envolvidos. Conseguir-se-á, assim, um debate mais fecundo sobre o que é o “interesse público” em matéria ambiental.

Importa estimular o envolvimento das instituições de ensino superior nos processos participativos no domínio do ambiente e do desenvolvimento sustentável, tendo sobretudo em atenção três importantes contributos que elas estão em condições de dar. Primeiro, ligações às redes internacionais de cooperação, que podem proporcionar um elo valioso de articulação entre os níveis local e global. Depois, a preocupação com o longo prazo, pedra de toque do conceito de sustentabilidade do desenvolvimento. Por último, a multidisciplinidade das IES, a sua potencial capacidade de promover perspectivas integradoras.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

Na opinião do Conselho, é fundamental o envolvimento do mundo empresarial em parcerias com o Estado e outros actores sociais, com vista à adopção de códigos de boas práticas e das melhores tecnologias disponíveis, assim como de outras iniciativas apropriadas. Tal significa promover-se, além da melhoria na competitividade industrial que essas parcerias proporcionarão, uma optimização da utilização dos recursos naturais, a imagem das empresas e a qualidade dos seus produtos junto dos consumidores, da Administração Pública, das comunidades locais e dos investidores e accionistas.

O Conselho considera ser também da maior relevância a participação dos sindicatos e outras organizações representativas de trabalhadores na preparação, definição e implementação das políticas públicas, com implicações para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida, com especial acuidade no que respeita à avaliação dos impactes das mesmas sobre os trabalhadores e os locais de trabalho. Será, desta maneira, colmatada uma lacuna com tendência para agravar-se, no domínio do direito de representação dos trabalhadores, que não pode limitar-se a ser um mero exercício formal, mas constituir uma participação real nos processos decisórios que têm que ver com o ambiente de trabalho.

As organizações não governamentais (ONG), com particular destaque para as de ambiente, têm procurado intervir e influenciar a própria decisão política. De forma a ser potenciada esta intervenção, **o Conselho encoraja a criação de mecanismos de financiamento claros e transparentes, que garantam a sustentabilidade financeira das ONG e, ao mesmo tempo, salvaguardem a sua autonomia, os quais poderiam, por exemplo, passar pela criação de uma Fundação e por uma maior intervenção da Assembleia da República** na definição dos critérios de atribuição e de gestão de fundos públicos neste domínio, interessando igualmente **promover o mecenato ambiental**.

É, também neste caso, essencial para a promoção da participação pública nos processos decisórios a valorização de um "Estatuto do Voluntariado", em estreita consulta com as partes interessadas, que reconheça a importância e dignifique o trabalho voluntário nos movimentos associativos e cívicos, assim como aquele que é realizado nos organismos públicos e comissões onde as ONG estão representadas.

O Conselho vê, ainda, como positiva para o fortalecimento da sociedade civil, a institucionalização de redes, envolvendo organizações de desenvolvimento local, de defesa dos consumidores e de defesa do ambiente e do património.

É, acima de tudo, necessário que o processo participativo contemple as fases da preparação e execução das medidas de política, de forma a que sejam tomados em devida conta os interesses expressos, incluindo os dos grupos minoritários. **Importa, nesta matéria, testar metodologias inovadoras de participação dos cidadãos e dos diferentes grupos de interesse**, tais como os *fora* de discussão e conferências de consenso. Com isso, poder-se-á avaliar objectiva e sistematicamente os seus resultados, de modo a identificar práticas sociais que melhor se adequem aos nossos condicionalismos sócio-culturais, de modo a tornar eficazes os processos participativos.

O Conselho considera um retrocesso na participação pública, que a actual legislação de avaliação de impacte ambiental tenha, por um lado, retirado a obrigatoriedade das audiências públicas e, por outro, definido de uma maneira demasiado restrita os conceitos de “parte interessada” e de “interesse legítimo”.



3.2.3. Direito e Justiça

A interpretação restritiva do conceito de “público interessado” está em clara contradição com o disposto na *Convenção de Aarhus*, que alarga o direito de participação, não fazendo qualquer discriminação quanto ao domicílio⁷⁰, pelo que se torna imperativo proceder à sua revisão na sequência da sua ratificação. Com a integração desta Convenção, que se espera rápida, no universo jurídico nacional (através de adequada regulamentação) surge a oportunidade de se homogeneizar a definição de “público interessado” (artº2º, nº5) nos vários diplomas legais, como também, de se promover a internalização pela Administração da abrangência que este conceito deve assumir.

A independência dos autores dos estudos de impacte ambiental face aos promotores dos projectos e aos “donos de obra” é um princípio que também não se acha salvaguardado na actual legislação. O Conselho entende, pois, na sequência, aliás, do que já defendeu em anteriores pareceres⁷¹, que deve ser revista a legislação relativa à avaliação de impactes ambientais, de modo a ficar legalmente garantido aquele princípio.

Cumprir fazer notar, por um lado, a falta de meios jurisdicionais para prevenir ou reparar atentados contra o ambiente, que poderia ser ultrapassada pela **regulamentação da Lei de Bases do Ambiente⁷²** e, por outro lado, subsistir uma **confusão conceptual na lei entre protecção de interesses meramente individuais e protecção de interesses de defesa de bens de fruição colectiva (direitos patrimoniais v. danos ambientais).**

Deve, ainda, ser **agilizado o exercício do direito de apelar contra a recusa aos pedidos de informação dos cidadãos, contra as falhas nos processos de tomada de decisão, ou ainda contra acções que, de acordo com as normas ambientais em vigor, se afigurem em falta.** Neste âmbito, recomenda-se que a Assembleia da República reveja o quadro jurídico, por forma a que os pareceres da CADA sejam vinculativos dotando, simultaneamente, aquela Comissão dos meios que permitam o cumprimento dos prazos de resposta. Tanto mais que, também, tem de ser levado na devida conta que o factor celeridade na administração da justiça certamente aumentará a confiança dos cidadãos no sistema judicial.

Nestas condições e sem a preocupação de ser exaustivo, **seria da maior importância a generalização de instituições especializadas de resolução de conflitos e de obtenção de consensos, tais como os mediadores políticos, os juízes da paz, os centros de arbitragem, ou os tribunais da água.** Deve também ser dada uma especial atenção à **generalização das Provedorias do Ambiente e à criação de outras instâncias de carácter arbitral de prevenção e de resolução de conflitos nos domínios do ambiente e do ordenamento do território.**

⁷⁰ Número 9 do artº.3º. da Convenção de Aarhus.

⁷¹ Nomeadamente, o “Parecer do CNADS sobre a Nova Regulamentação da Avaliação dos Impactes Ambientais” (12.04.1999) e “Reflexão do CNADS sobre a Política de Gestão de Resíduos Industriais e Hospitalares” (12.01.2001).

⁷² Nomeadamente, artºs 3ºh) e 41º. da Lei nº11/87, de 7 de Abril.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

O Centro de Estudos Judiciários (CEJ) pode desempenhar um papel extremamente valioso na formação continuada dos magistrados. Entende este Conselho que, sendo o Direito do Ambiente um ramo novo do Direito, **importa realçar a necessidade da formação dos profissionais de Direito, em particular dos magistrados, e a institucionalização das peritagens interdisciplinares**, de modo a que se generalize a tomada de consciência da extrema relevância e urgência das questões que lhes são presentes para análise e decisão e se possa fazer justiça em tempo útil.

3.2.4. Não tendo a pretensão de esgotar a abordagem dos temas em apreço, e mesmo correndo o risco de, por vezes, reafirmar o óbvio, foi preocupação do Conselho, com base numa sistematização das principais vertentes das problemáticas analisadas, contribuir com uma visão integradora para a consideração de questões estruturais da sociedade portuguesa que, por exigirem um tempo longo de sedimentação e consolidação, urge quanto antes afrontar e superar.

[O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável aprovou por unanimidade esta Reflexão na sua 2ª Reunião Ordinária, de 17 de Setembro de 2003]

CNADS, 17 de Setembro de 2003

O Presidente

Mário Ruivo



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

4. Bibliografia

- Banisar, D. (2002a) “Freedom of Information and Access to Government Records Around the World, Privacy International/Harvard University’s Kennedy School of Government”, <http://www.freedominfo.org/survey/survey.pdf>
- Banisar, D. (2002b) “Freedom of Information Around the World (Overview for 2002)”, Paper actualizado, apresentado no Freedom Forum’s 2002 Freedom of Information Act Day, <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/intl-foia-update-202.pdf>.
- Barreto, A. (2002), “A participação cívica e política e a evolução da sociedade portuguesa”, in AAVV, *O Estado e o Cidadão: Actas dos VIII Cursos Internacionais de Verão de Cascais (2 a 7 de Julho de 2001)*, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, 1:45-60.
- Beck, U. (1992) *Risk Society. Towards a New Modernity*, Londres, Sage.
- Benavente, A., Mendes, H. e Schmidt, L. (1997), “Direitos dos Cidadãos em Portugal: Conhecimentos e Opiniões”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, **24**, ISCTE, Lisboa.
- Cabral, M. V. (2000), “O exercício da cidadania política em Portugal”, in Manuel Villaverde Cabral, Jorge Vala e João Freire (orgs.), *Atitudes Sociais dos Portugueses: Trabalho e Cidadania*, Lisboa, ICS/ISSP, pp. 123-162.
- Caetano, M. (1963) *Manual de Direito Administrativo*, 6ª Ed., Coimbra Editora, Lisboa
- Castro Martins, A. (1999) “Acesso aos Documentos Administrativos – Princípios Doutrinários, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos”, <http://www.cada.pt/paginas/acessodoc.html>.
- CE (1999) *Tratado de Amesterdão: O que Mudou na Europa*, Comissão Europeia, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- CE (2000) *Acção Local em Prol do Emprego: Uma Dimensão Local para a Estratégia Europeia de Emprego*, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/cha/c10234b.htm>
- CE (2001a) *Desenvolvimento Sustentável na Europa para um Mundo Melhor: Estratégia da União Europeia em favor do Desenvolvimento Sustentável*, Comissão das Comunidades Europeias, COM(2001) 264 final, Bruxelas, 15.05.2001.
- CE (2001b) *European Governance: A White Paper*, Commission of the European Communities, COM(2001) 428 final, Brussels, 25.7.2001.
- Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD) (1992), Agenda 21, Rio de Janeiro, Brasil.
- Conselho das Comunidades Europeias (1990), Directiva do Conselho de 7 de Junho de 1990 (90/313/CEE) relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de Ambiente, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, N.º L 158/56.
- Conselho da Europa (2001), Recomendação Rec. (2001) 19 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a participação dos cidadãos na vida pública a nível local, [http://www.dgaa.pt/Recomendacao%202001%20\(19\)%20portugues.htm](http://www.dgaa.pt/Recomendacao%202001%20(19)%20portugues.htm)
- Correia, J. (2001), “Uma democracia pouco participativa – Agenda Local 21 tarda em Portugal”, *Ozono*, **11**:22-26.
- CNADS (1999) “Parecer do CNADS sobre a Nova Regulamentação da Avaliação dos Impactes Ambientais” in CNADS (2002) *Pareceres e Reflexões 1998-2000*, Assembleia da República, Divisão de Edições, Lisboa, pp53-64.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

- CNADS (2001) *Parecer do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável sobre a Estratégia de Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, CNADS, Lisboa.
- CNADS (2002) *Parecer sobre o Programa Nacional para as Alterações Climáticas, versão 2001 (versão para discussão pública)*, CNADS, Lisboa.
- CNADS (2003a) *Parecer do CNADS sobre o Projecto de Portaria que Define o Procedimento e a Forma de Instrução e de Acompanhamento de Elaboração, Revisão e Alteração dos Planos Directores Municipais*, CNADS, Lisboa.
- CNADS (2003b) *Comentários do CNADS sobre o Programa Finisterra – Programa de Intervenção na Orla Costeira*, CNADS, Lisboa
- DGIRPPE (2002) *Parlamento Europeu*, Direcção-Geral de Informação e Relações Públicas do Parlamento Europeu, Estrasburgo.
- Delicado, A. (2002), “Caracterização do voluntariado social em Portugal”, *Intervenção Social*, 25/26, pp.
- DETR (2000) “Public Participation in Making Local Environmental Decisions: The Aarhus Convention”, Newcastle Workshop, Good Practice Handbook, Department of the Environment, Transport and the Regions, London.
- Duro, Pedro (2001) “*Adamah protege Adamah*: os artigos 278º e 280º do Código Penal”, separata da Revista *O Direito*, 2.
- European Opinion Research Group - EORG (2002), *The Attitudes of Europeans Towards the Environment – Eurobarometer 58.0*, Directorate-General Environment/Directorate-General Press and Communication “Public Opinion analysis”.
- Fernandes, E. (2002) “O associativismo no tempo da globalização – voluntariado e cidadania democrática”, *Intervenção Social*, 25/26:101-125.
- Ferreira de Almeida, J. (coord.) (2000) “Os Portugueses e o Ambiente”, *Iº Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Celta Editora, Oeiras.
- Ferreira de Almeida, J. (coord) (2003) “Os Portugueses e o Ambiente”, *IIº Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Celta Editora, Oeiras (no prelo).
- Flores, M. (1994) “Jurisprudência em Matéria de Ambiente”, in CES, *Textos*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, pp. 493-504.
- General Assembly of the United Nations (2000) *United Nations Millennium Declaration*, <http://www.un.minsk.by/print/en/goals/decl.html>
- Gonçalves, M. E. (2002), “Implementation of EIA directives in Portugal. How changes in civic culture are challenging political and administrative practice”, *Environmental Impact Assessment Review*, 22:249-269.
- IAP2 (2002) *Public Participation Critical for Sustainable Development – Enquiries, Recommendations to the World Summit*, International Association for Public Participation, USA.
- Instituto do Ambiente (2001) *Plano Nacional para as Alterações Climáticas -* <http://www.ambiente.pt/docs/5020/Volume%20Sintese.pdf>
- IM (1994) *Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas*, Instituto de Meteorologia, Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, Lisboa.
- INR (2001) *Plano Estratégico de Gestão dos Resíduos Industriais – PESGRI - versão revista para discussão*, Lisboa.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

- IPAMB (1997) *De Estocolmo ao Rio: As Declarações do Ambiente*, Instituto de Promoção Ambiental, Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, Lisboa.
- Lima, M. L., (1997) “As Controvérsias Públicas nos Estudos de Impacte Ambiental”, *Colóquio Ciência, Cultura Científica e Participação Pública*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 20-21 de Novembro de 1997.
- Liga para a Protecção da Natureza (2002) “LPN apela à dinamização da participação pública na Gestão das Bacias Hidrográficas”, in http://www.lpn.pt/dia_nacional_agua_lout02.htm
- Machado, C., Lourenço, N., Jorge, M. and Rodrigues, L. (2002) “Sustainability: Importance of Social Networks in the Decision-Making Processes”, paper submitted to the International Conference “Policies and Tools for Sustainable Water Management in the EU”, November 21st-23rd, Venice International University, Venice, Italy.
- Mendes, P. S. (1999) “Vale a Pena o Direito Penal do Ambiente?”, A.A.F.D.L., Lisboa.
- Moura, J. S. (1992) *Tutela Penal e Contra-Ordenacional em Matérias de Ambiente*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa.
- Nunes da Silva, F. e Aroeira Gonçalves, V. (2002), *Agenda 21 Local: Inquérito Elaborado aos Municípios Portugueses (Relatório Preliminar)*, Monte da Caparica, SEUR.
- OCDE (2002) *Benchmarking Industry-Science Relationships*, OCDE, Paris.
- Petkova, E. et al. (2002) *Closing the Gap: Information, Participation, and Justice in Decision-making for the Environment*, Washington, World Resources Institute.
- Petts, J. (2000), “Processos de Formação de Consensus na Gestão dos Resíduos”, in M. E. Gonçalves (org.), *Cultura Científica e Participação Pública*, Oeiras, Celta, pp. 161-181.
- Rifkin, Jeremy (2000), *The Age of Access*, Jeremy P. Tarcher/Putnam, New York.
- Rosa Pires, A. (2002) “Universidade, Sociedade e Mudanças Institucionais”, Lição de Abertura do Ano Lectivo (30 de Setembro), Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro.
- Sardinha, José Miguel (1995) “Algumas Reflexões sobre os Direitos de Informação e de Participação dos Particulares no Direito do Urbanismo Português”, in Revista do Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, nº1.
- Schmidt, L. (1994) “O Estado da Rolha”, in *Consumo Bem Espremido*, Gradiva, Lisboa.
- Schmidt, L. (2003) “Ciência, Risco Ambiental e Democracia: O Papel dos Media”, in Gonçalves, M. E., *Globalização, Novos Riscos e Ciência*, Actas dos IX Cursos Internacionais de Verão de Cascais 2003, Câmara Municipal de Cascais.
- SPCCD (1996) *Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afectados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África*, Secretariado Provisório da Convenção de Combate à Desertificação, Suíça.
- UNECE (1998) *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, United Nations Economic Commission for Europe, New York, United Nations Organization.
- Vala, J., Villaverde Cabral, M. e Ramos, A. (orgs.) (2003) *Valores Sociais: Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Vasconcelos, Lia T. (2001) “Institutional Capacity Building in Local Environmental Planning”, *Paper ACSP*, Nov 8-11, Cleveland, Ohio, USA.
- WSSD (2002) *Plan of Implementation*, World Summit on Sustainable Development Joanesburgo, África do Sul.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº151)

Referências da Internet [RI]

- 1 - <http://www.un.org/Overview/rights.html>
- 2 - http://www.europa.eu.int/eur-lex/pt/about/abc/abc_07.html
- 3 - <http://www.apdt.org/guia/L/LSs/Lbasss.htm>
- 4 - <http://www.ambiente.pt/docs/5020/Volume%20Sintese.pdf>
- 5 - <http://www.freedominfo.org/survey/survey.pdf>
- 6 - <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/intl-foia-update-202.pdf>
- 7 - <http://www.cada.pt/paginas/acessodoc.html>
- 8 - <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/cha/c10234b.htm>
- 9 - [http://www.dgaa.pt/Recomendacao%202001%20\(19\)%20portugues.htm](http://www.dgaa.pt/Recomendacao%202001%20(19)%20portugues.htm)
- 10 - <http://www.un.minsk.by/print/en/goals/decl.html>
- 11 - http://www.lpn.pt/dia_nacional_agua_1out02.htm