

Comentário do CNADS sobre a Proposta de 6º Relatório de implementação da Convenção de Aarhus

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, no âmbito da consulta sobre o 6º Relatório de implementação da Convenção de Aarhus, promovida pela Agência Portuguesa do Ambiente, criou um Grupo de Trabalho constituído pelos seguintes membros: Conselheira Luisa Schmidt e Conselheiro Jaime Melo Baptista (coordenação), Conselheiros Emanuel Gonçalves e José Janela.

O Grupo de Trabalho procedeu à análise do relatório, beneficiando, para tal, da colaboração de Carla Gomes, David Travassos, João Guerra, José Gomes Ferreira e Paulo Madeira, enquanto membros do OBSERVA/ICS-Ulisboa.

Da análise do relatório resultou o presente comentário, complementado pelas sugestões inseridas no Projeto de Relatório recebido da APA, que se anexa.

O CNADS considera que, em termos gerais, o 6º Relatório é exaustivo e está bem sistematizado, apesar de algumas omissões no âmbito das áreas abordadas e a ausência de uma avaliação crítica que identifique insuficiências e desatualizações, e assim possa constituir um balanço construtivo que aponte as melhorias necessárias. Mesmo que a dinâmica registada nos últimos anos seja tendencialmente positiva, destacamos alguns domínios que necessitam de ser melhorados e lacunas que devem ser supridas para o prosseguimento de uma aplicação efetiva da Convenção de Aarhus.

Assim, o **CNADS assinala:**

1. A ausência de quantificação e análise sistemática das queixas e reclamações à APA e ao SEPNA e da sua evolução ao longo dos últimos anos. Não se conhecem nem bases de dados organizadas tematicamente nem relatórios que analisem esta informação, a qual seria crucial para perceber dificuldades dos cidadãos no acesso a informação e forneceria um panorama sobre os principais motivos de insatisfação e queixa em matéria ambiental (os quais, apesar de não estarem diretamente relacionados com a Convenção de Aarhus, dariam indicações importantes). Por seu turno, as queixas à CADA, cujos relatórios se encontram disponíveis, mereciam, no âmbito do 6.º Relatório sobre a Convenção de Aarhus, um tratamento igualmente mais aprofundado à luz das temáticas ambientais.
2. A existência de legislação em sentido contrário aos princípios da Convenção de Aarhus, seja no acesso à informação (registando-se a necessidade de uma divulgação mais proactiva, atualizada e acessível), seja no facto dos pareceres da CADA não serem vinculativos, seja ainda em relação a alguns processos

participativos - nomeadamente o facto de a legislação sobre avaliação de impacte ambiental não obrigar à realização de audiências públicas.

As audiências públicas são necessárias, na medida em que facilitam o acesso à informação e estimulam o debate de ideias na perspetiva do interesse público, sendo, por isso, particularmente importantes, designadamente para garantir a qualidade e objetividade dos estudos, a devida ponderação dos interesses em presença e a transparência dos procedimentos de avaliação.

3. Por seu lado, as práticas de informação e estímulo à participação continuam incipientes, faltando medidas que incentivem formas mais eficazes de transmissão da informação, novas metodologias associadas a processos participativos mais efetivos, e a apresentação de exemplos de resultados que demonstrem o valor da consulta pública de projetos, planos e/ou programas (incluindo, nomeadamente, exemplos dos que tenham sido alterados em função dessa consulta).

Considerar que a principal dificuldade da participação pública em planos, programas e políticas em matéria ambiental “é o fraco envolvimento do público não obstante os serviços públicos terem vindo a melhorar a qualidade da informação disponibilizada e o acesso aos processos participativos pelo Portal PARTICIPA.PT”, como se escreve no Relatório (p. 90), é, de certo modo, uma interpretação abreviada de uma leitura que se requer mais complexa e completa.

É importante levar em conta os estudos que demonstram não só que a sociedade civil portuguesa está melhor advertida, atenta e disponível para participar em matéria ambiental, como a existência de vários processos participativos de sucesso que têm ocorrido no âmbito de alguns projetos (alguns deles, aliás, mencionados no Relatório, como é o caso do ClimAdaPt.Local). Desde que se recorra a metodologias de informação, comunicação e envolvimento proactivas, transparentes, sistemáticas e continuadas, os cidadãos participam de forma construtiva e empenhada. Ora, apesar das evidentes melhorias introduzidas pelo Portal PARTICIPA.PT no acesso à informação, é possível, desejável e necessário continuar a investir nesta área no sentido de uma melhoria substancial.

Concorda-se, assim, com a necessidade identificada no Relatório de serem complementadas as ferramentas de informação digital com outras ferramentas de divulgação e sensibilização, mas este ponto deveria ser mais desenvolvido, equacionando fragilidades e vícios, apontando soluções e identificando responsabilidades.

Outro aspeto importante tem a ver com a ponderação das opiniões expressas nas consultas públicas, dado que a Convenção de Aarhus estabelece que os resultados dos processos de participação devem ser tomados em conta na

decisão final. Ora um dos fatores que desincentiva a participação pública relaciona-se com a falta de retorno, e consequente ineficácia dessa participação, criando uma sensação de inutilidade/frustração por parte de quem se esforçou e empenhou em participar e que não vê esse esforço refletido nos resultados dos processos decisórios.

Mesmo que em alguns planos nacionais levados a cabo pela Administração Pública se registem casos que refletem os contributos resultantes da participação pública e até a resposta às sugestões/observações apresentadas nesse contexto, o que prevalece muitas vezes são os processos expeditos que passam por cima das consultas públicas sem considerar devidamente o que delas resultou.

Ressalte-se, ainda, os curtos prazos previstos para consulta pública face à complexidade de alguns planos, programas e projetos, pelo que deveriam ser alargados.

Assinala-se, ainda, a insuficiente divulgação, validação e atualidade da informação contida na base de dados "European Pollutant Release and Transfer Register" (E-PRTR), quer pela importância da transparência em matéria de emissões poluentes, quer para aplicação em trabalhos científicos.

4. Relativamente a algumas das temáticas foram inseridos, ao longo do texto da proposta de Relatório, comentários específicos, procurando facilitar o processo de revisão a desenvolver pela APA. Reproduzem-se, aqui, os comentários mais relevantes, organizados por áreas temáticas:

4.1. ***Sobre os recursos hídricos e serviços de águas***

- a) A informação sobre recursos hídricos, disponível no *site* da APA e em relatórios anuais, embora vasta, tem-se caracterizado por apresentar frequentes lacunas, ser de consulta e interpretação por vezes difícil e não ter mecanismos de validação de qualidade claros. Nota-se também que não é suficientemente explorada a informação existente em termos de transformação em melhor conhecimento.
- b) A informação sobre serviços de abastecimento de água e gestão de águas residuais é também vasta e está disponível no *site* da ERSAR, numa aplicação específica para telemóveis e em relatórios anuais, e tem-se caracterizado por apresentar uma boa continuidade na última década e meia, ser de consulta e interpretação mais fáceis e ter mecanismos de validação de qualidade claros, embora nos últimos anos se assista a uma aparente e preocupante redução das auditorias locais e não atualização atempada da informação, nomeadamente na aplicação para telemóveis. Tal como referido atrás, nota-se também que não é suficientemente explorada a informação existente em termos de transformação em melhor conhecimento.

- c) Os sistemas de informação de recursos hídricos e de serviços de abastecimento de água e gestão de águas residuais deveriam assegurar interoperabilidade, o que ainda não acontece.

4.2. ***Sobre o mar***

- a) Não se vislumbra uma estratégia concertada de acesso à informação e de participação dos cidadãos, apenas se listando iniciativas isoladas. Seria de referir, por exemplo, os curtíssimos tempos de consulta pública dos processos legislativos e a ausência de processos participativos associados à tomada de decisão ambiental.
- b) Em relação ao SIARL, consultada a plataforma encontram-se dados até 2016 (voos de caracterização do território), sendo que o próprio documento refere que o sistema está em atualização com financiamento do POSEUR.
- c) Quanto à Estratégia Integrada da Zona Costeira registre-se que se trata de uma estratégia que não tem qualquer reflexo no terreno e em relação à qual se dá como resultado obtido os POOC que foram aprovados. O mesmo se poderá dizer da Estratégia Nacional para o Mar, dado que não operacionaliza mecanismos de acesso à informação ou de participação dos cidadãos na sua implementação.

4.3. ***Sobre a eficiência energética***

Muitos dos programas sobre eficiência energética tiveram/têm resultados bastante aquém do desejável.

Um relatório do Tribunal de Contas de 2018 refere especificamente os programas de eficiência energética para edifícios públicos, apontando como aspetos negativos dos contratos de gestão de eficiência energética a não aplicação efetiva das medidas neles previstos. No entanto, a avaliação é de 2018 e não se aplica a programas mais recentes e voltados para os beneficiários em geral. O Relatório poderia referir as medidas principais que foram implementadas para melhorar a eficácia, acessibilidade e transparência destes mecanismos e mencionar dois ou três exemplos. Genericamente falta uma avaliação da eficácia das medidas existentes e do cumprimento das metas estabelecidas.

4.4. ***Sobre as Áreas Protegidas***

Há bons materiais informativos divulgados no *site* do ICNF, tal como é indicado, e ocorreram diversas iniciativas importantes, mas sem nunca ter havido uma verdadeira estratégia nacional de sensibilização/informação dirigida a diversos grupos-alvo, e sem que cada Área Protegida tenha uma estratégia própria de divulgação, com programas anuais junto, sobretudo, das populações que vivem nas suas áreas de influência. Acresce que é também muito insuficiente a informação sobre o estado de conservação das espécies e habitats.

4.5. ***Sobre Educação Ambiental***

- a) A ENEA 2017-2020, embora inclua a medida n.º 13 *Promoção do Referencial de Educação para o Ambiente e Sustentabilidade*, não teve uma ligação orgânica com esse referencial. Previa como uma das ações «Difundir por todos os agentes educativos o Referencial de Educação para o Ambiente e Sustentabilidade», mas isso não foi realizado. Além do mais esse referencial é apenas um entre vários referenciais no âmbito da Educação para a Cidadania. O volume de informação presente nos referenciais é grande e disperso. No ano letivo 2019-2020 foi dada prioridade às ações de formações no âmbito da Educação para a Cidadania, que inclui a Educação Ambiental, mas depois deixou de ser prioritário, não tendo chegado à maioria dos docentes formação sobre Educação para a Cidadania ou Educação Ambiental.
- b) Embora o número de professores da Rede de Professores Coordenadores de Projetos de Educação Ambiental destacados em ONGA tenha recentemente aumentado (para 10 no ano letivo 2020-2021), ainda está longe do número que já teve no passado (25 em 1996).
- c) Quanto às ferramentas de educação e sensibilização ambiental na área dos recursos hídricos, encontram-se muito desatualizadas.
- d) Também na educação ambiental, na área do mar, apresentam-se iniciativas avulso de um conjunto de entidades (DGPM, ICNF e EMEPC) do Estado no domínio da literacia, mas há muito mais ações a serem desenvolvidas, do Ministério da Ciência e Tecnologia - e.g. Ciência Viva - ao Ministério da Educação, bem como as promovidas por entidades não governamentais, das ONG às fundações.

5. ***Sobre o Portal PARTICIPA.PT***

- a) É certo que o Portal PARTICIPA.PT foi uma medida muito importante e um avanço assinalável no acesso à informação. Contudo, há vários aspetos a carecer de melhorias.
- b) A informação sobre o início dos procedimentos de consulta está disponível, mas o acesso depende de uma atitude proactiva dos cidadãos. Por exemplo, o portal do Governo divulga o início de procedimentos de consulta sobre estratégias, programas e outros instrumentos e remete a consulta para o PARTICIPA.PT. Contudo, para ter notícia sobre o início do procedimento de consulta, é necessário subscrever um sistema de alertas, identificando as áreas de interesse. Reconhecendo a dificuldade de encontrar alternativas, a divulgação nas redes sociais poderia contribuir para melhorar a difusão da informação. Assinale-se que o Governo e as entidades da administração pública publicam regularmente informação sobre as políticas, quando pretendem publicitar decisões; porque não fazê-lo também sobre os procedimentos de consulta?
- c) Nem sempre os relatórios finais são atempadamente divulgados e frequentemente, quando tal acontece, carecem de informação sistematizada.

Um portal semelhante ao que existe na Comissão Europeia¹, em que os comentários estão acessíveis, poderia melhorar estes aspetos.

Considerações finais

No âmbito do Pacto Ecológico Europeu, a UE vem sublinhar a necessidade de reforçar a participação da sociedade civil e das ONGA nos processos de decisão em matéria ambiental a todos os níveis consagrados pela Convenção de Aarhus: (1) acesso à informação, melhorando significativamente o estímulo à informação proactiva e garantindo transparência nas práticas financeiras dos projetos ambientais, (2) participação nos processos de decisão e incorporação dos resultados desses processos nas decisões, e (3) o acesso à justiça ambiental, superando obstáculos jurídicos e reduzindo custos.

Segundo a Comissária europeia do Ambiente, as populações devem ser a força motriz da transição ecológica e estar em condições de participar ativamente na elaboração e aplicação de diversas políticas.

Trata-se, pois, de um momento-chave que corresponde a uma nova orientação da Convenção de Aarhus no sentido de uma maior eficácia e efetividade na sua aplicação à escala europeia e em cada um dos países da UE. Numa fase de programação dos fundos europeus, torna-se particularmente necessário tanto a transparência no acesso à informação, como a monitorização da aplicação dos fundos por parte da sociedade civil.

Neste sentido, o CNADS recomenda que após a apresentação do 6.º Relatório ao secretariado da Convenção, este seja objeto de uma ponderação interna, aproveitando a oportunidade para se fazer, também em Portugal, uma revisão em alta dos objetivos e meios de aplicação da Convenção de Aarhus no sentido de melhorar todos os mecanismos e domínios atrás identificados.

[Aprovado na 1ª Reunião Ordinária do CNADS em 2021, em 20 de janeiro]

O Presidente



Filipe Duarte Santos

¹ https://ec.europa.eu/info/consultations_pt