

Ponto da situação da implementação da Convenção Aarhus em Portugal

APAI, 30 de Novembro de 2012 – Auditório da APA na Amadora

A Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus) foi **adotada em 25 de Junho de 1998**, na cidade dinamarquesa de Aarhus, durante a 4ª Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa".

Entrou em vigor em 30 de Outubro de 2001, após ter sido concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia, conforme previsto no art.º 20º - noventa dias após o depósito do 16º instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão (Art. 20º), tendo a primeira Reunião das Partes ocorrido em 2002.

Portugal assinou a Convenção de Aarhus em 1998 e ratificou-a em 2003, tendo sido publicada no DR em 25 de Fevereiro deste ano e ratificada pelo Decreto n.º 9/2003 do Presidente da República.

É objetivo desta Convenção garantir os direitos dos cidadãos no que respeita a:

1. acesso à informação,
2. participação do público e a
3. acesso à justiça

em matéria de ambiente, sendo estes três aspetos considerados como os seus três pilares fundamentais.

É uma Convenção inovadora, uma vez que estabelece relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, assumindo que **o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos e dando relevo às interações que se devem estabelecer entre o público e as autoridades, aos mais diversos níveis, num contexto democrático.**

Deste modo, a Convenção não constitui apenas um acordo internacional em matéria de ambiente, mas tem em conta também os princípios de responsabilização, transparência e credibilidade que se aplicam aos indivíduos e às instituições.

Pode afirmar-se que esta Convenção deriva e é uma resposta ao **Princípio 10 da Declaração do Rio**, o qual estabelece que *"As questões ambientais são melhor tratadas com a participação, ao nível apropriado, de todos os cidadãos implicados. Ao nível nacional, cada indivíduo deverá ter um acesso adequado à informação relativa ao ambiente que seja detida pelas autoridades públicas, incluindo informação sobre materiais perigosos e atividades nas suas comunidades, e a oportunidade de participar nos processos de decisão. Os Estados devem facilitar e estimular a consciencialização e a participação do público através de uma disponibilização ampla de informação. Deverá ser garantido um acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, incluindo à reparação e remediação."*

Por esta razão “Aarhus voltou ao Rio” na última Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável no último mês de Junho, para a qual foi elaborado um relatório pela CEE/ONU em que as questões de governança constituíam um dos capítulos (cf. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/publications/oes/RIO_20_Web_Interactif.pdf)

Assim, a Convenção introduz um novo acordo ambiental entre as autoridades públicas e o público.

A sua implementação é baseada nos seguintes nos três vetores fundamentais já referidos:

- Acesso à informação (Arts. 4º e 5º): estabelece que as autoridades nacionais devem assegurar a recolha e divulgação da informação ambiental, não se afastando muito das disposições contidas na Diretiva 2003/4/CE, da União Europeia. Para o efeito, o público não necessita de demonstrar interesse e a informação deve ser disponibilizada o mais cedo possível. Caso a autoridade pública não satisfaça o pedido de informação, deverá apresentar as razões da recusa por escrito.
- Participação no processo de tomada de decisão (Arts. 6º a 8º): permite a participação de ONG e dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, incluindo **atividades específicas, planos, políticas e programas**, assim como na **preparação de legislação específica**. Esta participação no processo de tomada de decisão já figurava em alguma legislação específica, como é o caso da referente à avaliação de impacte ambiental, mas surge agora em sentido mais lato. O Art. 6º estabelece a obrigação das Partes assegurarem a participação do público no processo de tomada de decisão relativo às atividades propostas e listadas no Anexo I. O Art. 7º dispõe especificamente sobre a participação do público em planos, programas e políticas em matéria de ambiente. O Art.º 8º estabelece a participação do público na elaboração de regulamentos e outros instrumentos normativos legalmente vinculativos que possam ter efeitos significativos no ambiente.
- Acesso dos cidadãos à justiça (Art. 9º): garante o acesso dos cidadãos a procedimentos administrativos e judiciais em matéria de ambiente sempre que considerem que o seu pedido de informação, de acordo com o da Convenção, tenha sido ignorado, recusado, respondido inadequadamente ou não tenha sido tratado de acordo com as disposições desse Artigo.

Além das reuniões das Partes, que reúnem periodicamente de 3 em 3 anos, foram constituídos cinco grupos de trabalho cobrindo os seguintes tópicos: cumprimento, registos de libertação e transferência de poluentes (PRTR – sobre o qual foi estabelecido um Protocolo específico), organismos geneticamente modificados, ferramentas de informação eletrónica e acesso à justiça.

Está prevista a elaboração de relatórios de implementação trienais, para acompanhar a reunião das Partes da Convenção, tendo já sido elaborados três também pelo nosso País: em 2005, 2008 e 2011, estando disponíveis no site da APA.

O relatório de 2011 teve por base o anterior, apresentado em 2008, procurando atualizar a informação já fornecida para o período 2008-2010 sem, contudo, se perder o sentido global da informação. Foi elaborado através de um processo participativo, tendo, em Junho de 2011 sido endereçados convites para darem contribuições para o Relatório a todos os organismos da administração central e regional do Estado com interações com o ambiente, a Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA), assim como à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), entidade pública independente que tem como fim zelar pelo cumprimento das disposições legais referentes à informação administrativa, entre ela a que é objeto da Lei de Acesso à Informação Ambiental (LAIA). Foi redigido um primeiro *draft* e enviado para revisão dessas entidades, assim como posto à consulta do público através do *website* da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e da página “Cidadania e Ambiente” na rede social *Facebook* durante cerca de um mês, entre 1 e 26 de Setembro. As contribuições recebidas foram incluídas na redação final do 3º Relatório de implementação da Convenção de Aarhus em Portugal.

No ordenamento jurídico português constam diversos diplomas legais que, na generalidade, permitem pôr em prática os princípios orientadores desta Convenção:

- Constituição da República Portuguesa (CRP);
- Lei de Bases do Ambiente (LBA), Lei nº 11/87 de 7 de Abril, alterada pela Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro; Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo, Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei nº 54/2007, de 31 de Agosto;
- Código do Procedimento Administrativo (CPA), Decreto-lei nº 442/91, de 15 Novembro, alterado pelo Decreto-lei nº 6/96 de 31 de Agosto;
- Lei que define o estatuto das ONGA, Lei nº 35/98, de 18 de Julho.

A Convenção de Aarhus é aplicada no espaço da UE através de diversas Diretivas, estando consequentemente transpostas em Portugal através de diversos diplomas legais.

- A **Diretiva 2003/4/CE diz respeito ao acesso do público às informações sobre ambiente**, revogando a anterior Diretiva 90/313/CEE. É transposta para o direito nacional através da **Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho de 12 de Junho, que regula o acesso à informação sobre ambiente (Lei de Acesso à Informação Ambiental - LAIA)**, complementada, em tudo quanto por ela não esteja especialmente regulado, pela **Lei nº 46/2007, de 24 de Agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos - LADA)**. De salientar que a LAIA consagra medidas a adotar pelas autoridades públicas com vista a assegurar o acesso à informação (artigo 4º) e medidas em matéria de divulgação de informação (artigo 5º), sendo que o seu artigo 14º refere meios de impugnação de que o requerente pode lançar mão quando o seu pedido de informação seja ignorado, indevidamente indeferido (total ou parcialmente), quando obtenha uma resposta inadequada ou quando não tenha sido dado cumprimento a essa lei. Os Estados-membros enviaram à Comissão em 2009 os respetivos relatórios sobre a experiência adquirida na sua aplicação. O Relatório de Portugal foi elaborado pela APA contando

com o parecer da CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos -, estando também acessível no *website* da APA.

- A **Diretiva 2003/35/CE estabelece a participação do público** na elaboração de certos **planos e programas** relativos ao ambiente [e altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho], sendo que a participação do público também está garantida noutras Diretivas, como a relativa à Avaliação Ambiental Estratégica (Diretiva 2001/42/CE) e a Diretiva Quadro da Água (Diretiva 2000/60/EC). A nível nacional esta Diretiva encontra-se ainda transposta em vários diplomas legais relativos a **Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) de projetos** no ambiente, a **Prevenção e Controlo Integrado da Poluição (PCIP)**, **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de planos e programas** e pelo próprio **Código do Procedimento Administrativo (CPA)**. A Comissão Europeia, procurando avaliar a aplicação e eficácia desta Diretiva, elaborou um relatório com a experiência adquirida na sua implementação em 2010, também acessível a partir do *website* da APA.

Quanto ao **acesso à justiça em matérias de ambiente** não me é possível neste momento sistematizar tão bem a informação sobre a sua implementação, sendo o pilar de Aarhus menos seguido na APA. Não significa o mesmo que este pilar não esteja a ser implementado devidamente – a LAIA, a LADA, o CPA preveem mecanismos bem claros nesta área. Está precisamente em curso um levantamento da situação pela Comissão Europeia através da elaboração de “Fact Sheets” – fichas técnicas – (*Fact Sheets on Environmental Access to Justice Rules in the EU Member States for the Purpose of the European e-Justice Portal*), neste momento em revisão pelos Estados-membros até ao início de Janeiro de 2013, e que em breve irão integrar o Portal comunitário eJustice.

O que desde já posso e devo referir é que em Portugal qualquer requerente – seja ele simples cidadão ou ONGA - que considere que o seu pedido de informação foi ignorado, indevidamente indeferido, total ou parcialmente, que obteve uma resposta inadequada ou que não foi dado cumprimento ao que a lei comunitária e nacional prevê, pode impugnar a legalidade de uma decisão, ato ou omissão nos termos gerais de direito. De forma a garantir o exercício do direito de acesso à informação em matéria de ambiente, a LAIA prevê ainda que o requerente ou terceiros lesados pela divulgação da informação possam apresentar queixa à CADA, nos termos e prazos previstos LADA. Tanto a decisão como a falta de decisão podem ser impugnadas pelo interessado junto dos tribunais administrativos, através de intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, sendo um procedimento que corre na CADA de modo gratuito.

Portugal tem, portanto, acompanhado estes trabalhos nos seus diversos fóruns, procurando implementar, aos diferentes níveis, as decisões e compromissos aí assumidos para que, no nosso País, possa ser exercida uma cidadania ativa e responsável através de um conjunto de meios de intervenção que manifestam, também, práticas de boa governança onde os princípios da transparência e da subsidiariedade são (pelo menos legalmente) garantidos.

Na APA dois dos 5 atuais Objetivos Estratégicos correspondem a objetivos de Aahrus:

- OE 3 - Melhorar o conhecimento e a informação sobre o ambiente
- OE 4 – Reforçar a participação pública e assegurar o envolvimento das instituições

(nota: referência expressa aos 2 primeiros pilares de Aahrus...)

No que diz respeito ao **conhecimento e informação sobre ambiente**, muito se evoluiu nos últimos anos em Portugal, nomeadamente devido à dinâmica estabelecida na Lei de Bases do Ambiente que desde 1986 obriga à elaboração anual de um Relatório do Estado do Ambiente (REA) – a sujeitar à AR aquando da discussão das grandes opções do plano / OE de cada ano, tornando o Ambiente uma das áreas governativas em que há uma “prestação anual de contas”, medindo com indicadores específicos o impacto das medidas adotadas e a distância às metas estabelecidas. Para isto também contribuiu a revolução, com a ampla divulgação correspondente, das novas tecnologias de informação e comunicação, nomeadamente a *internet*.

Além dos REA, refere-se o SIDS, sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável (IDS), ferramenta essencial na gestão e avaliação da sustentabilidade. Documento publicado pela primeira vez em 2000 e revisto e reeditado em 2007, visa contribuir para a melhoria da gestão do desempenho ambiental, económico, social e institucional, e para tornar os processos de sistematização e troca de informação sobre ambiente e desenvolvimento sustentável mais eficientes. A seleção e a utilização dos IDS decorreram através de um processo dinâmico e interativo, procurando articular as diferentes visões e perceções, assim como aproveitar as experiências comunitária e internacional.

Estes IDS foram integrados no Sistema Nacional de Informação de Ambiente (SNIAmb), tendo como objetivo garantir a estruturação e divulgação de dados de referência para apoio ao desenvolvimento e avaliação de políticas de ambiente. Este Portal pretende ainda apoiar a monitorização das principais estratégias para o desenvolvimento sustentável do país, contribuindo para avaliar o cumprimento de objetivos e metas de políticas, planos e programas; fornecer um instrumento de apoio à decisão, dar resposta às solicitações de informação sobre ambiente e desenvolvimento sustentável provenientes de organismos internacionais; e transmitir informação técnica de forma mais sintética e inteligível, preservando o significado original dos dados. Alinhado com a iniciativa europeia *Shared Environmental Information System (SEIS)*, baseado no acesso, na partilha e na interoperabilidade, integra, além do Portal de IDS, o Portal de Metadados e o Visualizador de Informação Geográfica.

A esta informação acrescem, na APA, outros sistemas de informação específicos disponíveis *online*: sobre resíduos, sobre recursos hídricos, sobre qualidade do ar, sobre alterações climáticas, sobre licenciamento ambiental, etc. Dada a integração do ambiente nas diversas políticas setoriais, fora da APA existe diversa informação disponível sobre o cruzamento de temáticas, como biodiversidade, território e urbanismo, licenciamento industrial, saúde, etc. Além do trabalho que se tem vindo a completar ao longo do tempo no INE, entidade estatística

de referência a nível nacional, com destaque para a edição anual das “Estatísticas do Ambiente” e para a disponibilização atualizada de indicadores de monitorização da ENDS (Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável).

Para avaliar a **implementação do pilar da participação pública** em Portugal, aspeto que atrai de modo especial a atenção dos aqui presentes, há que fazer a abordagem via iniciativa governamental e via iniciativa do público e das partes interessadas (vulgo “stakeholders”).

Como já se viu anteriormente, na legislação nacional - estimulada principalmente pela nossa pertença à União Europeia (aplicação direta de Regulamentos e transposição de Diretivas, obrigatórias quanto ao seu fim mas não quanto aos meios), e a legislação comunitária por sua vez incentivada por dinâmicas da própria ONU -, estão consagrados princípios de boa governação, nomeadamente na sua vertente de participação do público nos processos de decisão. A Conferência do Rio, a Convenção de Aarhus são a referência.

Mais ou menos intensamente essas boas práticas têm sido levadas a cabo no nosso país e regularmente avaliadas através dos mecanismos próprios da UE.

Os tempos e os modos previstos para consulta pública nos processos de AIA, de AAE e de outros têm variado ao longo do tempo, estando alguns deles atualmente em revisão. Infelizmente a possibilidade de avaliar com indicadores concretos o grau de participação do público nas discussões públicas de projetos em AIA, em tempos reportada nos REA, perdeu-se, estando a atual APA, com o seu Departamento de Promoção e Cidadania Ambiental, onde essa vertente foi recentemente incorporada, tendo reiniciado esse registo.

Porque temos consciência que a participação pública vai atualmente “contra-corrente”, também noutras esferas além da do ambiente, deverá fomentar-se não apenas que se cumpra a “letra da lei” mas o “espírito da lei” – o espírito do Princípio 10 da Declaração do Rio... - aos seus diversos níveis, esse “espírito” que pretende um efetivo envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão, com prazos e modos razoáveis – variando com a natureza e fase do processo -, conscientes que “essa participação contribuirá para uma maior qualidade das decisões (...), trazendo diferentes opiniões e saberes aos processos, aumentando a transparência e a prestação de contas” (*Almaty Guidelines on promoting the application of the principles of the Aarhus Convention in international forums, 2005*)

No contexto das ações do Departamento de Promoção e Cidadania Ambiental (DPCA) a APA é agente direto ou indireto de inúmeros projetos que desenvolvem uma cidadania ativa. Este desenvolvimento de uma cidadania consciente e conhecedora, que vise uma cumulativa capacidade e motivação de todos - comunidades escolares, grupos, população em geral - para a investigação, a resolução de problemas, a tomada de decisões e a realização de ações concretas, implicará uma aprendizagem e reflexão críticas sobre o nosso lugar no mundo e o que a sustentabilidade, de facto, significa.

Um pouco de memória, relativamente à **Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, de 1977**, que em Tbilissi se afirmou como fundacional da educação ambiental. Uma hierarquização, em três níveis, das dimensões da Educação Ambiental, como expresso na

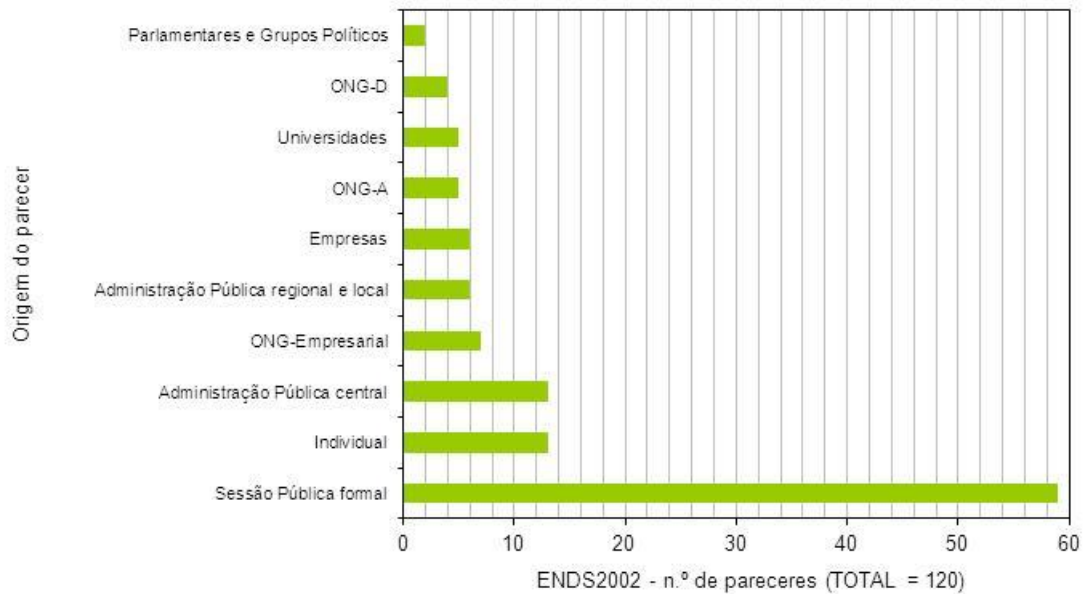
Declaração de Tbilissi, patenteia uma intervenção de base sobre os domínios da “sensibilidade”, “informação”, “competências” e “motivação” - considerar, inscrever e conhecer conteúdos, usar meios afetivo-cognitivo-psicomotores, potenciar aprendizagem e ação - para que, e em consequência, as dimensões “consciência” e “atitudes” (conhecer e irradiar dinâmicas), de segundo nível, possam ser operadas no grau de topo: a **“participação contínua”, estágio de intervenção crítica, responsável e permanente.**

A nova APA aponta também para a conformidade próxima destes processos de promoção de uma ‘cidadania ambientalmente culta’ ao assumir orientações expressas de articulação das dimensões educação / sensibilização / formação, comunicação e participação pública.

Fora do universo AIA e AAE, a título de exemplo relativamente recente quanto à adesão do público à ferramenta que tem à sua disposição para participar nos processos democráticos, apresenta-se a elaboração do 3º Relatório de implementação da Convenção de Aarhus em Portugal. Para a sua redação procedeu-se a uma 1ª fase de consulta direta de organismos da administração central e regional do Estado (58 organismos) e de organizações não-governamentais na área do ambiente (ONGA – 126 organizações), à qual se seguiu uma 2ª fase de consulta pública *online* (site da APA e rede social *Facebook* – página “Cidadania e Ambiente”) da versão preliminar elaborada. Durante os dois períodos de consulta levadas a cabo foram recebidas diversas contribuições, 32 na 1ª fase e 25 na 2ª fase, tendo sido recebida uma reação das ONGA na 2ª fase (!). – realidade já referida no boletim da APAI de Março deste ano, mas o que não refere é qual foi a ONGA e o conteúdo da sua contribuição...

Mas argumentar com a habitual passividade, baixa tradição de cultura participativa, elevados níveis de iliteracia do povo português talvez não baste.

Posso apresentar um bom exemplo de participação pública no qual também estive envolvida diretamente, e que pode fornecer mais alguns dados para reflexão: a ENDS2002, apresentada na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo em Setembro de 2002, foi precedida de um período de discussão pública entre Junho e Agosto, 2 meses. Apesar da habitual época de estio não ajudar, foram obtidos 120 pareceres – valor substantivo no nosso País, tendo por base comparação com processos igualmente globais e períodos semelhantes de discussão em anos próximos (caso dos PNAC e ENCNE, que não chegaram a três dezenas de pareceres recebidos em cada um deles). A mediação da Conferência, a apresentação pelo Primeiro-ministro em videoconferência ligando as 5 regiões do continente e as 2 Regiões Autónomas, a realização de sessões regionais com a envolvimento das partes interessadas locais..., tudo isso pode ter justificado essa movimentação pública. Ou não... São mais pistas para a reflexão e o exame sobre esta matéria



Não é por acaso que decorre atualmente a finalização de *guidelines* / linhas diretrizes de boa participação pública pela CEE/ONU, quer via Convenção de Aarhus quer via Convenção de Espoo (sobre Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço) / Protocolo sobre AAE.

Há muito a melhorar, tanto a nível nacional como a nível internacional

Foi um mau indicador só encontrar *online* o texto do Princípio 10 do Rio em português do Brasil... Texto em português de Portugal apenas em brochuras anteriores à era digital... É uma área de trabalho pela qual podemos desde já começar, entre muitas outras frentes, como as que referi.

O facto de 2013 ser o Ano Europeu dos Cidadãos e ter como um dos seus objetivos estimular a participar ativamente no processo de elaboração das políticas da UE pode ser uma ajuda!

Link para o Relatório no site da CEE/ONU (disponível em português e inglês):

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/UNECE_Aarhus2011PORTUGAL_pt.pdf

Margarida Marcelino

APA/DPCA, Amadora, 30 de Novembro de 2012